

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS JEAN MISCHO

20 päivänä syyskuuta 2001¹

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun direktiivin 75/442/ETY² 11 artiklan, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY,³ ja vaarallisista jätteistä 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY⁴ 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut sen, ettei direktiivissä 91/689/ETY tarkoitetuilta vaarallisista jätteistä hyödyntäviltä yrityksiltä ja laitoksilta edellytetä direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, tarkoitettua toimilupaa, vaikka direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa säädetyt toimiluvasta vapauttamisen edellytykset eivät olekaan täyttyneet.

I Sovellettavat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

Direktiivi 75/442/ETY

2. Direktiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY (jäljempänä direktiivi 75/442/ETY), tavoitteena on turvata jätteistä huolehtiminen ja niiden hyödyntäminen sekä toimenpiteiden toteuttaminen jätteen tuottamisen rajoittamiseksi, erityisesti edistämällä puhtaita teknologioita ja tuotteita, jotka voidaan kierrättää ja käyttää uudelleen.

3. Direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 194, s. 39.

3 — EYVL L 78, s. 32.

4 — EYVL L 377, s. 20.

voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että:

5. Direktiivin 75/442/ETY 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

”1. Toimilupaa koskevasta 9 ja 10 artiklassa tarkoitetusta vaatimuksesta voidaan vapauttaa, tämän kuitenkaan rajoittamatta myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/319/ETY — —, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjalla, soveltamista:

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

a) laitokset tai yritykset, jotka huolehtivat omista jätteistään niiden tuottamispaikalla,

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita — — .” ja

b) laitokset tai yritykset, jotka suorittavat jätteiden hyödyntämistä.

4. Direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

Tätä vapauttamista voidaan soveltaa ainoastaan:

”Edellä olevan 4 artiklan täytäntöönpanoa varten on kaikilla liitteessä II B mainittuja toimia suorittavilla laitoksilla ja yrityksillä oltava toimilupa.”

— jos toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet kutakin toimintaa koskevat yleiset säännöt, joissa määritellään jätelajit ja -määrät sekä edellytykset,

joilla kyseinen toiminta voidaan va-
pauttaa luvanhakuvelvollisuudesta,

7. Direktiivin 91/689/ETY 3 artiklassa
säädetään seuraavaa:

ja

- jos jätelajit tai -määrät ja huolehtimis-
tai hyödyntämismenetelmät ovat sel-
laisia, että ne täyttävät 4 artiklassa
mainitut edellytykset.

2. Toimivaltaisten viranomaisten on rekis-
teröitävä 1 kohdassa tarkoitetut laitokset
tai yritykset.

”1. Omista jätteistään huolehtivia laitoksia
koskeva direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan
1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu poik-
keus toimilupaa koskevasta vaatimuksesta
ei koske tässä direktiivissä tarkoitettuja
vaarallisia jätteitä.

2. Direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan
1 kohdan b alakohdan mukaisesti jäsen-
valtio voi olla soveltamatta mainitun
direktiivin 10 artiklaa niihin jätteitä hyö-
dyntäviin laitoksiin tai yrityksiin, joihin
sovelletaan tätä direktiiviä:

3. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komis-
sionille 1 kohdan mukaisesti annetuista ylei-
sistä säännöistä.”

- jos jäsenvaltio antaa yleiset säännöt,
joissa luetellaan kyseessä olevat jätela-
jit ja -määrät ja määritellään erityis-
edellytykset (jätteen sisältämien vaa-
rallisten aineiden raja-arvot, päästöjen
raja-arvot, toiminnan laatu) ja muut eri
hyödyntämismenetelmien käyttämisen
edellytykset, ja

Direktiivi 91/689/ETY

6. Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan
mukaan direktiivin tavoitteena on vaa-
rallisten jätteiden valvottua hoitoa koske-
van jäsenvaltioiden lainsäädännön lähen-
täminen.

- jos jätelajit tai -määrät ja hyödyntä-
mismenetelmät ovat sellaisia, että
direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa
mainitut edellytykset täyttyvät.

3. Toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä 2 kohdassa tarkoitetut laitokset tai yritykset.

4. Jos jäsenvaltio aikoo soveltaa 2 kohdan säännöksiä, tuossa kohdassa tarkoitetut säännöt on toimitettava komissiolle viimeistään kolme kuukautta ennen niiden voimaantuloa. Komissio kuulee jäsenvaltioita. Tämän kuulemisen perusteella komissio ehdottaa sääntöjen vahvistamista direktiivin 75/442/ETY 18 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti."

Kansallinen säännöstö

8. Säännöt, jotka koskevat direktiivissä 75/442/ETY säädettyä toimilupaa koskevasta vaatimuksesta myönnettävän poikkeuksen täytäntöönpanoa, sisältyvät 5.2.1997 annettuun asetukseen (legislativo) nro 22, sellaisena kuin se on muutettuna 8.11.1997 annetulla asetuksella nro 389 (jäljempänä asetus nro 22/97).

9. Asetuksen nro 22/97 33 §:ssä säädetään erityisesti direktiivissä 91/689/ETY tarkoitettujen vaarallisia jätteitä hyödyntävien laitosten ja yritysten osalta yksinkertaistetun menettelyn mahdollisuudesta. Laitokset tai yritykset, jotka ryhtyvät vaarallisten jätteiden keräämiseen hakematta siihen toimilupaa, ovat velvollisia ilmoittamaan tästä toimivaltaiselle maakunnalle ja liittä-

mään ilmoitukseen selvityksen siitä, että kaikkia yksinkertaistetun menettelyn edellytyksiä (asetuksen nro 22/97 33 §:ssä säädetty edellytykset) on noudatettu. Yksinkertaistetun menettelyn edellytysten täyttämistä ilmoittaminen merkitsee vapautusta direktiivissä 75/442/ETY säädetystä toimiluvasta. Toimivaltainen maakunta tutkii tämän ilmoituksen perusteella, onko edellytykset ja vaatimukset täytetty. Koska alalla voimassa olevat säännöt ovat monimutkaisia ja teknisiä, asetuksessa nro 22/97 ei kuvata eikä yksilöidä yksityiskohtaisesti näitä edellytyksiä ja vaatimuksia: siinä käytetään viittauksia, joissa todetaan, että ministeriön asetuksilla säädetään niistä teknisistä normeista, joissa vahvistetaan hyödyntämisen lajit, määrä ja edellytykset yksinkertaistetun menettelyn osalta.

10. Asetuksen nro 22/97 33 §:n 6 momentissa säädetään, että kunnes jätteen hyödyntämisen osalta lajeista, määrästä ja edellytyksistä yksinkertaistetun menettelyn osalta on annettu tekniset normit, tätä menettelyä sovelletaan kaikkiin niihin jätteiden hyödyntämis-toimenpiteisiin, jotka on lueteltu ympäristöministeriön 5.9.1994 annetun asetuksen liitteessä 3 (tuotanto- tai palamisprosessissa syntyvien tuotanto- tai kulutussykliin jäännöstuotteiden hyödyntämisestä sekä jätehuollosta

8.7.1994 annetun asetuksen (decreto-legge) 2 ja 5 §:n soveltaminen) ja 16.1.1995 annetun ympäristöministeriön asetuksen liitteessä 1 (tekniset normit tuotanto- tai kulutussykkistä peräisin olevista jätteistä tuotettavan energian palamissyklissä tapahtuvasta hyödyntämisestä) niissä annettuja määräyksiä noudattaen.

II Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

11. Varattuaan Italian hallitukselle tilaisuuden esittää huomautuksensa komissio osoitti 14.7.1999 päivätyllä kirjeellään EY:n perustamissopimuksen 226 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti tälle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italiaa toteuttamaan direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan ja direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan noudattamisen edellyttämät velvoitteensa kahden kuukauden määräajassa lausunnon tiedoksi-antamisesta.

12. Koska tiedot, jotka Italian viranomaiset toimittivat komissiolle tämän lausunnon johdosta, osoittivat vain, että asetuksen nro 22/97 31 ja 33 §:ssä tarkoitettu vaarallisten jätteiden hyödyntämistä koskeva ministeriöiden asetus oli vasta luonnosvaiheessa, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

III Arviointi

13. Komissio toteaa, että direktiivissä 91/689/ETY tarkoitetut vaarallisia jätteitä hyödyntävien laitosten ja yritysten yksinkertaistetut menettelyt ovat edelleen vain niiden edellytysten alaisia, joista säädetään 5.9.1994 ja 16.1.1995 annetuissa ministeriön asetuksissa, joissa ei toisteta direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan sisältämiä edellytyksiä.

14. Italian hallitus ei kiistä tätä. Se toteaa, että se huolehtii mahdollisimman pian siitä, että direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan ja direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan riittämätön täytäntöönpano korjataan. Se lisää, että ympäristöministeriön ja teollisuusministeriön vastuulliset yksiköt ilmoittavat viipymättä vaarallisten jätteiden hyödyntämistoimia koskevan ministeriöiden asetuksen lopullisen version asetuksen nro 22/97 31—33 §:n mukaisesti.

15. On todettava, että koska 5.9.1994 ja 16.1.1995 annetuissa ministeriöiden asetuksissa ei toisteta direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa säädettyjä vaatimuksia, Italian tasavalta sallii direktiivissä 91/689/ETY tarkoitettuja vaarallisia jätteitä hyödyntäville laitoksille ja yrityksille vapautuksen direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa säädetystä toimiluvasta, vaikka tämä vapautus ei ole direktiivin

91/689/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen.

16. Direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että " — — jäsenvaltio voi olla soveltamatta mainitun direktiivin [75/442/ETY] 10 artiklaa", jossa veloitetaan kaikki laitokset ja yritykset hankkimaan toimilupa, "jos jäsenvaltio antaa yleiset säännöt, joissa luetellaan kyseessä olevat jätelajit ja -määrät — — " (3 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta) ja "jos jätelajit tai -määrät ja hyödyntämismenetelmät ovat sellaisia, että direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa mainitut edellytykset täyttyvät" (3 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta).

17. Käsitkseni mukaan tästä sanamuodosta seuraa kiistatta, että vapautus direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa säädetystä toimiluvasta voidaan myöntää vain sillä edellytyksellä, että direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa asetettuja vaatimuksia noudatetaan.

18. Koska Italian tasavalta ei perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa tehnyt sitä, mikä on välttämätöntä, jotta toimiluvasta vapauttaminen tapahtuisi edellä mainittujen vaatimusten mukaisesti, katson, että komission nostama kanne on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan noudattamatta jättämistä.

19. En kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että tämä direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan noudattamatta jättäminen merkitsisi myös direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan noudattamatta jättämistä.

20. Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 1 kohdassa todetaan, että se on direktiivin 75/442/ETY 2 artiklan 2 kohdan mukaan laadittu direktiivi, eli se koostuu erityisistä säännöksistä tai täydentää tämän direktiivin 75/442/ETY säännöksiä tiettyjen jätelajien kuljetuksen ja käsittelyn osalta. Direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 2 kohdassa säädetään edelleen, että "jollei tästä direktiivistä muuta johdu, direktiiviä 75/442/ETY sovelletaan vaarallisiin jätteisiin".

21. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 91/689/ETY 3 artikla ja direktiivin 75/442/ETY 11 artikla, joita ei huolimatta 11 artiklan sisältämästä viittauksesta 3 artiklaan ole laadittu samalla tavoin, ovat toisiinsa erityislain ja yleislain suhteessa. Kun otetaan huomioon periaate, jonka mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain, on todettava, että vain erityissääntö, joka tässä tapauksessa on direktiivin 91/689/ETY 3 artikla, soveltuu päätettäessä, millä edellytyksin vaarallisia jätteitä keräävät laitokset ja yritykset voidaan vapauttaa direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa säädetystä toimiluvasta, eivätkä direktiivin 91/689/ETY 3 artikla ja direktiivin 75/442/ETY 11 artikla ole sovellettavissa yhdessä.

22. Koska komissio ei ole osoittanut, mikä olisi sellainen direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan noudattamatta jättämisestä riippumaton syy, jonka vuoksi Italian tasavalta olisi jättänyt noudattamatta direktiivin 75/442/ETY 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, katson, että komission kanne tältä osin on hylättävä.

IV Ratkaisuehdotus

23. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut sen, ettei direktiivissä 91/689/ETY tarkoitetuilta vaarallisia jätteitä hyödyntäviltä yrityksiltä ja laitoksilta edellytetä direktiivin 75/442/ETY 10 artiklassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, tarkoitettua toimilupaa, vaikka direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa säädetyt toimiluvasta vapauttamisen edellytykset eivät olekaan täyttyneet,
- hylkää kanteen muilta osin,
- velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.