

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,

predstavljeni 30. maja 2006<sup>1</sup>

**I – Uvod**

1. V tej zadevi Komisija Evropskih skupnosti na podlagi člena 226 ES Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti v skladu s členom 2(1) in členom 4(1) do (3) Direktive 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje<sup>2</sup>, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997<sup>3</sup>.

2. Komisija Italijanski republiki očita dve kršitvi, povezani z dejstvom, da ta država članica dovoljuje delovanje obratov za recikliranje, ne da bi zanje uporabila postopek

presoje njihovih vplivov na okolje. Prva neizpolnitev obveznosti, ki je splošnega obsega, izhaja iz nacionalnega predpisa, s katerim so te zahteve oproščeni obrati za predelavo (špansko: *valorización*)<sup>4</sup> odpadkov, ki spadajo v okvir poenostavljenega postopka za pridobitev dovoljenja. Druga in konkretnjša neizpolnitev obveznosti zadeva obrat v občini Massafra v pokrajini Taranto, namenjen proizvodnji električne energije s sežiganjem goriva, predelanega iz odpadkov, in biomase.

3. Pri reševanju tega spora je treba upoštevati tudi Direktivo Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih<sup>5</sup>, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991<sup>6</sup>.

4 – Samostalnik „*valorización*“ (glagol: *valorizar*) opisuje dejavnost predelovanja in njen rezultat; v skladu z *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* ima glagol „*valorizar*“ (v dobesednem prevodu „ovrednotiti“) v španščini samo tri pomena: navesti ceno stvari, priznati zasluge oseb in povečati vrednost nečesa. V pravu Skupnosti je bil tem pomenom dodan še eden, ki je povezan z odpadki in označuje vsako dejavnost, katere namen je zagotavljanje, da lahko odpadki izpolnijo koristno funkcijo, s tem da nadomestijo uporabo drugih materialov, ki bi jih bilo treba uporabiti v ta namen, kar omogoča ohranitev naravnih virov.

5 – UL L 194, str. 39.

6 – UL L 78, str. 32.

1 – Jezik izvornika: španščina.

2 – UL L 175, str. 40.

3 – UL L 73, str. 5.

## II – Pravni okvir

### 6. Člen 2(1)<sup>7</sup> določa:

#### A – Pravo Skupnosti

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov. Ti projekti so opredeljeni v členu 4.“

#### 1. Direktiva 85/337

### 7. Člen 4<sup>8</sup> določa:

4. Namen te direktive je preprečevanje poslabšanja okolja z zagotavljanjem, da se vplivi javnih in zasebnih projektov predhodno presodijo (prva in šesta uvodna izjava; člen 1(1)).

„1. Ob upoštevanju člena 2(3)<sup>[9]</sup> se projekte, ki so naštetih v Prilogi I, presoja skladno s členi 5 do 10.

2. Ob upoštevanju člena 2(3) države članice za projekte, ki so naštetih v Prilogi II, s:

5. „Projekt“ pomeni izvedbo gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov ter druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, katerih namen je izkoriščanje mineralnih virov. „Nosilec projekta“ pomeni prosilca za soglasje za izvedbo zasebnega projekta ali javni organ, ki da pobudo za projekt. Nazadnje, soglasje za izvedbo pomeni odločitev, s katero se nosilcu projekta dovoli izvedba projekta (člen 1(2)).

(a) preverjanjem za vsak primer posebej

7 – Kot je bil spremenjen z Direktivo 97/11.

8 – Tudi ta v skladu s spremembo iz leta 1997.

9 – S tem členom se v izjemnih okoliščinah dovoli neuporaba Direktive.

ali

strupenih in nevarnih odpadkov“, Priloga II pa se je v točki 11(c) nanašala na „[o]bjekt[e] za odlaganje industrijskih in gospodinjskih odpadkov (razen če so vključeni v Prilogo I)“.

(b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica,

odločijo, ali se bo projekt presojal skladno s členi 5 do 10.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v (a) in (b).

3. Med preverjanjem za vsak primer posebej ali postavljanjem pragov ali meril za namen odstavka 2 se upoštevajo ustrezna izbirna merila, določena v Prilogi III.

4. Države članice zagotovijo, da je odločitev pristojnih organov v skladu z odstavkom 2 na razpolago javnosti.“

8. V Prilogi I prvotnega besedila Direktive so bili v točki 9 omenjeni „[o]brati za sežiganje, kemično obdelavo ali odlaganje

9. Od sprejetja Direktive 97/11 so v točki 9 Priloge I navedeni „[o]brati za sežiganje, obrati za kemično obdelavo, kakor je določeno v Prilogi IIA k Direktivi 75/442/EGS v točki D9, ali odlagališče nevarnih odpadkov (tj. odpadkov, na katere se nanaša Direktiva 91/689/EGS<sup>[10]</sup>)“. Točka 10 se nanaša na „[o]brat[e] za sežiganje ali obrat[e] za kemično obdelavo, kakor jih določa Priloga IIA k Direktivi 75/442/EGS v točki D9, nenevarnih odpadkov z zmogljivostjo več kot 100 ton na dan“.

10. Vsebina točke 11(c) Priloge II je bila prenesena v točko 11(b), zadeva pa „[o]dlagališča odpadkov (projekti, ki niso vključeni v Prilogo I)“.

2. Direktiva 75/442

11. S to direktivo, ki zadeva, kot izhaja iz njene druge, tretje, četrte, pete in sedme

10 – Direktiva Sveta z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (UL L 377, str. 20).

uvodne izjave, okolje in kakovost življenja, se spodbuja preprečevanje nastajanja, recikliranje in obdelovanje odpadkov ter pridobivanje surovin in energije iz odpadkov (člen 3).

(„Postopki predelave“). Ti prilogi določata, da morajo biti odpadki v skladu s členom 4 odstranjeni tako, da ne ogrožajo zdravja ljudi in se pri tem ne uporabljajo postopki ali načini, ki bi lahko škodovali okolju<sup>11</sup>.

12. V členu 1(a) je opredeljen pojem „odpadek“. V skladu s prvotno različico člena 1(b) pojem „odstranjevanje“ pomeni:

„– zbiranje, razvrščanje, prevoz in obdelavo odpadkov kot tudi shranjevanje in odlaganje nad ali v zemljo,

– postopke spreminjanja, potrebne za ponovno uporabo, predelavo ali recikliranje odpadkov.“

15. Člena 9 in 10 določata, da je treba za izvajanje dejavnosti, opisanih v obeh prilogah, pridobiti predhodno dovoljenje, na podlagi člena 11 pa so te zahteve oproščena podjetja, ki svoje odpadke odstranjujejo na kraju samem, in tista, ki predelujejo odpadke, bodisi svoje bodisi tuje. Ta oprostitev se lahko uporablja samo, če so upravni organi sprejeli splošna pravila za vsako dejavnost, s katerimi so predpisane dovoljene vrste in količine odpadkov, ter če so izpolnjeni pogoji iz člena 4 Direktive. Poleg tega se morajo ta podjetja vpisati v evidenco pri pristojnih organih.

13. Z Direktivo 91/156 je bil uveden pojem „ravnanje“, ki v skladu z novim členom 1(d) zajema zbiranje, prevoz, *predelavo* in *odstranjevanje*.

## B – Italijansko pravo

14. V členu 1(e) in (f) sta zadnjenavedena postopka opisana s sklicevanjem na prilogi IIA („Postopki odstranjevanja“) in IIB

16. Direktiva 85/337 je bila v italijansko zakonodajo prenesena s členom 6 zakona

<sup>11</sup> – Člen 4 določa, da morajo biti postopki za predelavo ali odstranjevanje odpadkov taki, da zlasti „ne predstavljajo tveganja vode, zraka, tal ter rastlin in živali“, „niso moteči zaradi hrupa ali vonjav“ ter „ne vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena“.

št. 349 z dne 8. julija 1986<sup>12</sup> in z določbami za njegovo izvajanje.

17. Nekaj let pozneje je bila vlada s členom 40(1) zakona št. 146 z dne 22. februarja 1994<sup>13</sup> pozvana, naj v 60 dneh od začetka veljavnosti tega zakona opredeli pogoje, merila in tehnične predpise za presojanje vpliva projektov, navedenih v Prilogi II k Direktivi, na okolje.

18. Člen 40 je bil izveden z dekretom predsednika Republike z dne 12. aprila 1996<sup>14</sup>, katerega člen 1(3) določa, da se v postopek presoje vplivov na okolje predložijo projekti iz Priloge A, v kateri so navedeni zlasti obrati za sežiganje in predelavo odpadkov z zmogljivostjo več kot 100 ton na dan (točka (i)).

12 – Zakon o ustanovitvi ministrstva za okolje in o nekaterih določbah v zvezi z okoljsko škodo (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, v nadaljevanju: GURI, redna priloga št. 59 z dne 15. julija 1986).

13 – Zakon o nekaterih določbah za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropski skupnosti – zakon Skupnosti 1993 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 1993, redna priloga h GURI št. 52 z dne 4. marca 1994).

14 – Akt za usmerjanje in usklajevanje uporabe člena 40(1) zakona št. 146 z dne 22. februarja 1994 glede določb v zvezi s presojo vplivov na okolje (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, GURI št. 210 z dne 7. septembra 1996, str. 28).

19. S členom 3 dekreta predsednika sveta ministrov z dne 3. septembra 1999<sup>15</sup> so bili spremenjeni nekateri vidiki Priloge A, katere točki (i) in (l) se odtlej glasita:

„(i) obrati za odstranjevanje in predelavo nevarnih odpadkov s postopki iz Priloge B in Priloge C, točke od R1 do R9, k zakonodajnemu dekretu št. 22 z dne 5. februarja 1997<sup>[16]</sup>, razen obratov za predelavo, ki so bili predloženi v poenostavljeni postopek iz členov 31 in 33 istega zakonodajnega dekreta.

[...]

(l) obrati za odstranjevanje in predelavo nenevarnih odpadkov z zmogljivostjo več kot 100 ton na dan s sežiganjem ali predelavo iz Priloge B, točke D2 in od D8 do D11, ter Priloge C, točke od R1

15 – Akt za usmerjanje in usklajevanje, ki dopolnjuje prejšnji akt za usmerjanje in usklajevanje uporabe člena 40(1) zakona št. 146 z dne 22. februarja 1994 glede določb v zvezi s presojo vplivov na okolje (Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale, GURI št. 302 z dne 27. decembra 1999).

16 – Izvajanje Direktive 91/156/EGS o odpadkih, Direktive 91/689/EGS o nevarnih odpadkih in Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (dekret Ronchi), prečiščena različica (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio [decreto Ronchi], testo coordinato, redna priloga h GURI št. 33 z dne 15. februarja 1997).

do R9, k zakonodajnemu dekretu št. 22 z dne 5. februarja 1997, razen obratov za predelavo, ki so bili predloženi v poenostavljeni postopek iz členov 31 in 33 navedenega zakonodajnega dekreta št. 22/1997.“

namenjen predhodnemu razvrščanju trdnih komunalnih odpadkov in proizvodnji goriva, predelanega iz teh odpadkov, drugi pa proizvodnji električne energije s sežiganjem tega goriva in biomase.

20. Zadnji navedena člena, v katerih so opisane značilnosti odpadkov in dejavnosti, ki se lahko predložijo v poenostavljeni postopek, sta bila predmet izvedbenih ukrepov, sprejetih na podlagi dekreta ministrstva za okolje z dne 5. februarja 1998<sup>17</sup>. Sodišče je v sodbi z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Italiji<sup>18</sup> razsodilo, da ta država članica ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi Direktive 75/442, s tem ko v tem dekretu ni določila največje dovoljene količine odpadkov.

22. Na podlagi te zahteve, ki je bila predmet sestanka v Rimu 24. in 25. januarja 2002 ter dveh dopisov zastopnikov italijanske vlade z dne 30. januarja in 20. februarja 2002, je generalni direktorat Komisije za okolje menil, da se v obratu za proizvodnjo električne energije obdelujejo nenevarni odpadki in da je njegova zmogljivost večja od 100 ton na dan.

### III – Predhodni postopek

21. Komisija je 22. avgusta in 12. novembra 2001 od italijanskih organov zahtevala informacije o uporabi Direktive 85/337 za projekta v zvezi z obratoma na ozemlju občine Massafra: prvi je bil

23. Italijanski organi so pojasnili, da sta bila obrata izvezeta iz postopka presoje vplivov na okolje, ker sta spadala v okvir izjeme iz Priloge A(l) k dekretu predsednika republike z dne 12. aprila 1996, kakor je bil spremenjen s členom 3(1) dekreta predsednika sveta ministrov z dne 3. septembra 1999, in sta bila predmet poenostavljenega postopka, opisanega v členih 31 in 33 zakonodajnega dekreta z dne 5. februarja 1997.

17 – Določitev nenevarnih odpadkov, ki so predloženi v poenostavljeni postopek predelave v smislu členov 31 in 33 zakonodajnega dekreta št. 22 z dne 5. februarja 1997 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, redna priloga h GURI št. 88 z dne 16. aprila 1998).

18 – C-103/02, ZOdl, str. I-9127.

24. Komisija je 18. oktobra 2002 in 11. julija 2003 Italijanski republiki poslala pisna opomina. Ker je pojasnila

Italijanske republike niso prepričala, je 16. decembra 2003 tej državi članici poslala obrazloženo mnenje, v katerem ji je očitala, da ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 2(1) in člena 4(1) do (3) Direktive 85/337, ter pozvala italijansko vlado, naj v dveh mesecih poskrbi za uskladitev z navedeno direktivo.

- iz postopka presoje izvezemajo nekateri projekti iz Priloge I k Direktivi 85/337 (obrati za predelavo odpadkov z zmogljivostjo več kot 100 ton na dan), če so predloženi v poenostavljeni postopek za pridobitev dovoljenja v smislu člena 11 Direktive 75/442, in

#### **IV – Postopek pred Sodiščem in stališča strank**

- postavlja neprimerno merilo za določanje, ali je treba projekt iz Priloge II k Direktivi 85/337 predložiti v postopek presoje vplivov na okolje, kar lahko privede do tega, da so iz navedene presoje izvzeti projekti, ki imajo pomemben vpliv na okolje,

25. Komisija je 25. novembra 2004 vložila to tožbo, v kateri je Sodišču predlagala, naj ugotovi, da je Italijanska republika:

kršila zgoraj navedene določbe Direktive.

- s tem ko ni presodila vplivov dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 85/337 (obrat za sežiganje v občini Massafra) in

26. Italijanska vlada je na tožbo odgovorila 3. marca 2005. Replika in duplika sta bili predloženi 18. aprila oziroma 8. junija 2005.

- s sprejetjem predpisa (Priloga A, točki (i) in (l), k dekretu predsednika republike z dne 12. aprila 1996, kakor je bil spremenjen s členom 3(1) dekreta predsednika sveta ministrov z dne 3. septembra 1999), s katerim se:

27. Zastopniki Italijanske republike in Komisije so na obravnavi 25. aprila 2006 potrdili njuna stališča.

28. Tožeča institucija meni, da obrat za sežiganje v Massafri z zmogljivostjo več kot 100 ton na dan spada v okvir Priloge I, točka 10, k Direktivi 85/337, drugi obrat pa v okvir Priloge II, točka 11, k navedeni direktivi. V teh okoliščinah naj bi morala biti pridobitev dovoljenja za prvi obrat predmet postopka presoje vplivov na okolje, medtem ko naj bi bilo treba za pridobitev dovoljenja za drugi obrat uporabiti najmanj preverjanje na podlagi člena 4(2) te direktive.

29. Po mnenju Komisije je vir spora italijanski predpis, ki omogoča, da se dejavnosti predelave izvzamejo s področja uporabe Direktive, kadar so predložene v posebni postopek, predviden v členih 31 in 33 zakonodajnega dekreta z dne 5. februarja 1997.

30. Komisija meni, da je treba Direktivo 85/337 uporabljati za vse tiste obrate za obdelavo odpadkov, ki bi lahko imeli pomemben vpliv na okolje, naj bodo to obrati za odstranjevanje ali obrati za predelavo. Dodaja še, da je bil v prvotni različici Direktive 75/442 izraz „odstranjevanje“ uporabljen za označevanje odstranjevanja v strogem pomenu besede in hkrati recikliranja. Komisija poudarja, da je v okviru Direktive 85/337 ta pojem samostojen in vključuje tudi „predelavo“.

31. Komisija opozarja na Direktivo 75/442, katere namen je varovanje zdravja in ekosistemov pred „odstranjevanjem“ ali „predelavo“.

32. Italijanska vlada izpodbija vsako neizpolnitev obveznosti in predlaga zavrnitev sodbe. Trdi, da so dejavnosti „odstranjevanja“ izvzete s področja uporabe Direktive 85/337, in z vidika Direktive 75/442 zavrača njihovo izenačitev z dejavnostmi „predelave“. V podporo svoji trditvi se sklicuje na tehnično naravo obeh direktiv in zlasti njunih prilog ter na jezikovno doslednost različnih določb Skupnosti s področja varstva okolja.

33. Trdi še, da kadar se glede izpustov, povezanih z dejavnostmi predelave, upoštevajo meje, dovoljene z zakonodajo Skupnosti, ni treba presojati vplivov teh dejavnosti na okolje, saj se opravljajo natanko zaradi varstva okolja.

34. Italijanska republika zatrjuje, da če so na podlagi zakonodaje Skupnosti iz postopka presoje izvzete vse dejavnosti predelave, italijanski sistem določa izjeme izključno za tiste, ki so predložene v poenostavljeni postopek, tako da naj bi bil ta sistem strožji.

## V – Analiza zatrjevanih neizpolnitev obveznosti

35. Spor v obravnavanem primeru je treba rešiti z analizo medsebojnih povezav med direktivo o presoji vplivov na okolje in direktivo o odpadkih. Preveriti je treba utemeljenost trditve Italijanske republike, v skladu s katero dejavnosti predelave niso urejene z Direktivo 85/337, tako da jih lahko države članice prosto izvzamejo iz tega postopka predhodne presoje.

36. Ta zadeva se nanaša na navedeni direktivi, kakor sta bili spremenjeni; vendar pa glede na vprašanja razprave ni mogoče prezreti njunih prvotnih različic, ki odpirata vidike za rešitev spora in zagotavljata ustrezna pravila za razlago.

37. Analize se je treba lotiti s preučitvijo cilja Direktive 85/337, da se opredeli njeno področje uporabe.

### A – Temelj Direktive 85/337: varstvo okolja

38. Z Enotnim evropskim aktom je bilo varstvo okolja postavljeno med osrednje

pristojnosti Unije, ki se opirajo na ta cilj in se oblikujejo v skladu z njim<sup>19</sup>, tako da se ga lahko označi za „bistveni cilj sistema Skupnosti“<sup>20</sup>. Ta obveznost varstva okolja je odprla pot priznanju načel, navedenih v členu 174(2), prvi pododstavek, ES, kot sta previdnostno načelo in načelo, da je treba delovati preventivno, na katerih temeljijo obsežna področja prava Skupnosti.

39. Z Direktivo 85/337 se prispeva k uresničevanju teh načel<sup>21</sup> v delu, v katerem se zahteva, da se dejavnosti, ki bi lahko škodovale okolju, pred izdajo dovoljenja presodijo<sup>22</sup> v dveh fazah. V prvi se ugotovi, ali bodo predvidena dela pomembno vplivala na okolje, v drugi pa se ta vpliv presodi<sup>23</sup>.

19 – Kot je Sodišče opozorilo v sodbi z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-2867, točki 22 in 24).

20 – Ta izraz sem uporabil v točki 59 sklepnih predlogov, ki sem jih predstavil v zadevi Komisija proti Svetu (sodba z dne 13. septembra 2005, C-176/03, Z.Odl., str. I-7879).

21 – Ti načeli sta navedeni v uvodni izjavi 2 Direktive 97/11, kot je poudarilo Sodišče v sodbi z dne 16. marca 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (C-332/04, neobjavljena v Z.Odl., točka 57). „Ublažena“ razlaga Direktive 85/337, ki jo je na obravnavi podal zastopnik italijanske vlade, je lahko presenetljiva, saj se zdi, da šteje Enotni evropski akt, poznejše spremembe Pogodbe ES in Direktivo 97/11 za nepomembne in neupoštevne.

22 – Kot je mogoče sklepati iz sodb z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 45) in z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 42).

23 – Te premisleke sem navedel v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevah Komisija proti Italiji (sodba z dne 10. junija 2004, C-87/02, Z.Odl., str. I-5975) in Komisija proti Združenemu kraljestvu (sodba z dne 4. maja 2006, C-98/04, Z.Odl., str. I-4003).

40. V Prilogi I k Direktivi so naštetje dejavnosti, na katere se sklicuje tudi člen 4(1) in za katere se pravno domneva, da pomembno vplivajo na okolje, zato je treba njihov učinek presoditi v vsakem primeru.

41. Po drugi strani je vpliv drugih dejavnosti manj očiten, zato morajo pri teh države članice odločiti, ali se zanje uporabljajo členi od 5 do 10. Tako je s projekti, naštetimi v Prilogi II, izmed katerih država članica s preverjanjem za vsak primer posebej, s pragovi ali merili, ki jih postavi sama, ali z uporabo obeh metod določi tiste, ki jih je treba presoditi v skladu z merili, navedenimi v Prilogi III (člen 4(2) in (3)). Države članice torej imajo nekaj samostojnosti pri izbiri dejavnosti, naštetih v Prilogi II, ki jih je treba zlasti glede na njihovo velikost, naravo in lokacijo predložiti v postopek presoje vplivov na okolje<sup>24</sup>.

42. Vsekakor je ta možnost omejena s členom 2(1) Direktive 85/337, ki določa njen temeljni cilj, tako da se dejavnosti z velikim učinkom vedno predložijo v postopek presoje

24 – Sodbi z dne 21. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Irski (C-392/96, Recueil, str. I-5901, točke od 65 do 67) in z dne 13. junija 2002 v zadevi Komisija proti Španiji (C-474/99, Recueil, str. I-5293, točka 31) ter sodba Komisija proti Španiji, navedena v opombi 21, točka 76.

njihovih vplivov<sup>25</sup>. Zato mora država članica, kadar se projekti izberejo predhodno s splošnimi merili ali pragovi, v fazi uporabe teh meril ali pragov preveriti, ali projekt glede na svoje lastnosti pomembno vpliva na okolje. V teh okoliščinah torej spet velja splošno pravilo: po ustreznem preverjanju je treba izvesti presojo pomembnih vplivov na okolje.

43. Drugače povedano, za polni učinek Direktive 85/337 se projekti te vrste ne smejo izvzeti iz postopka presoje<sup>26</sup>. Tako pravo Skupnosti kljub zelo široki diskrecijski pravici, ki jo imajo nacionalni javni organi, prepoveduje izvajanje projekta brez predhodnega preverjanja, in če je to ustrezno, brez presoje njegovih vplivov na okolje.

44. S tega vidika, ki je poudarjen v sodni praksi<sup>27</sup>, je treba odgovoriti na postavljeno

25 – Sodišče v tem smislu sklepa v sodbah z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi (C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 50) in z dne 22. oktobra 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-301/95, Recueil, str. I-6135, točka 45), v sodbi WWF in drugi, navedeni v opombi 22, točki 36 in 45, v sodbi Komisija proti Irski, navedeni v opombi 24, točka 64, ter v sodbi z dne 10. junija 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, navedeni v opombi 23, točka 44.

26 – Sodba WWF in drugi, navedena v opombi 22, točka 45, in sodba z dne 10. junija 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, navedena v opombi 23, točka 44.

27 – Obseg področja uporabe Direktive 85/337 je bil poudarjen v sodbi Kraaijeveld in drugi, navedeni v opombi 25, točki 31 in 39, ter v sodbi z dne 16. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-227/01, ZOdl., str. I-8253, točka 46).

vprašanje, v okviru katerega je treba, kot sem že navedel, ugotoviti, ali predelava odpadkov zahteva analizo vpliva te dejavnosti na okolje.

na to posebnost sklicuje pri trditvi, da je izraz „obrati za odstranjevanje“ („installations d'élimination“) v Direktivi 85/337 uporabljen v strogem pomenu besede, saj označuje izključno obrate za odstranjevanje odpadkov.

B – Terminološki razvoj direktiv 85/337 in 75/442

45. Priloge k prvotni španski različici Direktive 85/337 so vsebovale izraz „instalaciones de eliminación“ (v dobesednem prevodu „obrati za odstranjevanje“), ki pa je bil po spremembi iz leta 1997 nadomeščen s sopomenskim izrazom „instalaciones para deshacerse“<sup>28</sup>.

46. Prvotno besedilo Direktive 75/442 je v španščini vključevalo izraz „gestión“ (v dobesednem prevodu „upravljanje“) (člen 1(b)), ki označuje zbiranje, razvrščanje, prevoz, obdelavo, shranjevanje in odlaganje odpadkov ter postopke spreminjanja, potrebne za ponovno uporabo, predelavo ali recikliranje odpadkov. Vendar je bil v drugih jezikovnih različicah, med njimi v francoski („élimination“), italijanski („smaltimento“), angleški („disposal“) in nemški („Beseitigung“) uporabljen izraz, enakovreden španskemu samostalniku „eliminación“ (v dobesednem prevodu „odstranjevanje“). Tožena država članica se

47. S tem mnenjem se ne strinjam. Naj takoj navedem, da strogo dobesedna preučitev zadevnih določb privede do nasprotne ugotovitve. V prvotni različici Direktive 75/442 se izraz „gestión“ („élimination“, „smaltimento“, „disposal“ ali „Beseitigung“) nanaša na posebne postopke odstranjevanja in na druge raznovrstne dejavnosti, kot so ponovna uporaba, predelava in recikliranje, ki so v Direktivi 91/156, sprejeti nekaj let pozneje, označeni z izrazom „predelava“.

48. V Direktivi 75/442, kot je bila spremenjena z Direktivo 91/156, so v pojem „gestión“ („gestion“ v francoskem, „gestione“ v italijanskem, „management“ v angleškem, „Bewirtschaftung“ v nemškem in „ravnanje“ v slovenskem jeziku) zajeti zbiranje, prevoz, „valorización“ in „eliminación“ („valorisation“ in „élimination“, „ricupero“ in „smaltimento“, „recovery“ in „disposal“, „Verwertung“ in „Beseitigung“, „predelava“ in „odstranjevanje“), pri čemer sta zadnje- navedena pojma opredeljena s sklicevanjem na dejavnosti, naštetje v prilogah IIB oziroma IIA.

28 – V prvotnih različicah v francoskem, angleškem in nemškem jeziku so bili uporabljeni izrazi „installations d'élimination“, „disposal installations“ oziroma „Abfallbeseitigungsanlagen“, ki so bili v različicah iz leta 1997 ohranjeni. V italijanski različici je bil samostalnik „eliminazione“ nadomeščen s „smaltimento“, ki ima enak pomen.

49. Zato je treba zavriniti razlago, ki jo zagovarja italijanska vlada in ki temelji

na jezikovnem zbiranju prvotnih različic obeh direktiv, saj je rezultat tega kopičenja nasproten od tistega, ki se želi doseči, ker izraz „odstranjevanje“ (v španskem jeziku „gestión“) v Direktivi 75/442 zajema tudi postopke „predelave“.

50. Medtem ko se v Direktivi 75/442 od spremembe iz leta 1991 razlikuje med „odstranjevanjem“ in „predelavo“, je bil v Direktivi 85/337 po spremembi iz leta 1997 ohranjen samo izraz „odstranjevanje“ in mogoče bi bilo trditi, da je to pokazatelj želje zakonodajalca po izključitvi „predelave“ s področja uporabe te direktive.

51. Vendar menim, da bi se s tako razlago ne le ovirala uporaba Direktive 85/337, katere obseg sem že opredelil, ampak bi se tudi ogrožalo bistvo Direktive 75/442, kot jo razlaga Sodišče.

### C – „Predelava“ in „odstranjevanje“

52. Razlikovanje med tema izrazoma je v središču zakonodaje Skupnosti v zvezi

z odpadki<sup>29</sup>. Vsako dejavnost, ki zadeva odpadke, je treba označiti z „odstranjevanjem“ ali „predelavo“ – pojmom, ki sta opredeljena v prilogah IIA in IIB – in ne zgodi se redko, da ista dejavnost po logiki spada v okvir obeh seznamov, čeprav je formalno ni mogoče označiti z obema izrazoma hkrati. Da bi se ugotovila pravilna označba, je treba vsak primer analizirati natančno in ob upoštevanju ciljev direktive<sup>30</sup>.

53. Glavni cilj „predelave“ je, da lahko odpadki izpolnijo koristno funkcijo, s tem da nadomestijo uporabo drugih materialov, ki bi jih bilo treba uporabiti v ta namen, kar omogoča ohranitev naravnih virov<sup>31</sup>. Izraz „odstranjevanje“ spominja na to, da se neke stvari metodično „znebimo“ ali jo „zavržemo“, ne da bi jo kdaj želeli dobiti nazaj<sup>32</sup>.

54. Odločilen je cilj, in ne uporabljeno sredstvo, tako da je treba zavriniti poenostavljeni pristop, ki ga predlaga italijanska vlada in

29 – Kot je poudaril generalni pravobranilec Jacobs v točkah 5 in 77 sklepnih predlogov, ki jih je predstavil v zadevi ASA (sodba z dne 27. februarja 2002, C-6/00, Recueil, str. I-1961).

30 – V tem smislu glej sodbo ASA (točki 63 in 64). Glej tudi sodbo z dne 3. aprila 2003 v zadevi SITA (C-116/01, Recueil, str. I-2969, točki 40 in 41).

31 – Točka 69 sodbe ASA. V istem smislu glej sodbi z dne 13. februarja 2003 v zadevah Komisija proti Nemčiji (C-228/00, Recueil, str. I-1439, točka 45) in Komisija proti Luksemburgu (C-458/00, Recueil, str. I-1553, točka 36).

32 – „Odstranjevanje“ se ne sme zamenjevati s „puščanjem“, ki je navedeno in prepovedano v členu 4, drugi pododstavek, Direktive 75/442 v različici iz leta 1991, kot tudi odmetavanje in „nenadzorovano odstranjevanje“ odpadkov. Glej sodbo z dne 11. novembra 2004 v zadevi Niselli (C-457/02, ZOdl., str. I-10853, točki 38 in 39).

v skladu s katerim so dejavnosti predelave, ki so načeloma manj škodljive za okolje, izvzete s področja uporabe Direktive 85/337. Že na podlagi besedila zgoraj navedenih prilog je mogoče sklepati, da je ta trditev napačna. Tako se na primer tehnike, kot je pridobivanje ali regeneracija topil, štejejo za dejavnost „predelave“, čeprav so lahko škodljivejše od drugih, kot sta biološka obdelava ali odlaganje nad ali pod zemljo, ki se obravnavata kot dejavnosti „odstranjevanja“.

56. Čeprav je „predelava“ verjetno prijaznejša do okolja kot „odstranjevanje“, ni brez nevarnosti in prav tako zahteva previdnostne ukrepe, kot so tisti, določeni v Direktivi 85/337.

57. Nič ne govori v prid trditvi, ki jo je navedla italijanska vlada in ki bi lahko privedla do rezultatov v nasprotju z Direktivo 85/337, če bi se kategorija potencialno škodljivih dejavnosti izvzela s področja uporabe te direktive, ne da bi se za vsak primer posebej preverila pomembnost njihovega vpliva na okolje, in to pod pretvezo, da te dejavnosti načeloma ne ogrožajo kakovosti življenja<sup>35</sup>.

55. Varstvo okolja je temelj Direktive 75/442 in njene spremembe iz leta 1991<sup>33</sup>. S to direktivo se spodbuja „predelava“, ki je koristnejša od „odstranjevanja“, ne zaradi svoje neškodljivosti, ampak ker ponovna uporaba omogoča boljšo zaščito naravnih virov<sup>34</sup>.

#### D – Obrat za sežiganje v Massafri

33 – Sodišče je v sodbi z dne 18. aprila 2002 v zadevi Palin Granit in Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Recueil, str. I-3533, točka 23) poudarilo, da je cilj Direktive 75/442 „varstvo zdravja ljudi in okolja pred škodljivimi vplivi, ki jih povzročajo zbiranje, prevoz, obdelava, skladiščenje in odlaganje odpadkov“, ter opozorilo na vlogo, ki jo ima člen 174(2) ES, v katerem je določeno, da je cilj okoljske politike Skupnosti doseči visoko raven varstva in da ta politika temelji zlasti na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno. Sodišče je uporabilo enake besede v zgoraj navedeni sodbi Niselli, točka 33.

34 – Zato so v členu 3(1)(b) Direktive 75/442 v različici iz leta 1991 države članice pozvane, naj spodbujajo „predelavo odpadkov z recikliranjem, ponovno uporabo ali obnavljanjem ali katerim koli drugim postopkom za pridobivanje sekundarnih surovin“ in „uporabo odpadkov kot vir energije“.

58. V tem obratu z zmogljivostjo več kot 100 ton na dan se proizvaja električna energija s sežiganjem biomase in goriva, predelanega iz odpadkov. Obrat spada v okvir Priloge I, točka 10, k Direktivi 85/337, kakor je bila

35 – V sodbi z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvreniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, ZOdl., str. I-7405) je Sodišče ob sklicevanju na previdnostno načelo menilo, da je treba v primeru dvoma o pomembnosti učinkov dejavnosti izvesti presojo te dejavnosti (točka 44).

spremenjena leta 1997, tako da bi moral biti v skladu s členom 4(1) predmet presoje vplivov na okolje.

treba pridobiti dovoljenja, ter 2. so izpolnjeni pogoji iz člena 4 Direktive, kar pomeni, da dejavnosti ne ogrožajo zdravja ljudi in ne škodujejo okolju.

59. V teh okoliščinah po mojem mnenju prve neizpolnitve obveznosti, ki jo navaja Komisija, ni mogoče zanikati, saj so italijanski organi privolili v gradnjo in delovanje obrata, ki bi ga bilo treba predložiti v postopek presoje vplivov na okolje.

61. Ta oprostitev se lahko uporablja samo, če sta izpolnjena oba pogoja<sup>37</sup>. Vendar je v obravnavanem primeru upošteven samo drugi.

*E – Obrati za predelavo, predloženi v poenostavljeni postopek*

62. Komisija trdi, da Italijanska republika, s tem ko je iz postopka analize vplivov na okolje ali presoje izvzela obrate za predelavo, predložene v poenostavljeni postopek, ni izpolnila svojih obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 85/337.

60. Ob spremembi Direktive 75/442, sprejeti leta 1991, je bil s členom 11 uveden poseben postopek, v okviru katerega podjetjem, „ki predelujejo odpadke“<sup>36</sup>, ni treba pridobiti dovoljenja, če: 1. so pristojni organi sprejeli splošna pravila za vsako dejavnost, s katerimi so opredeljene vrste in količine odpadkov, ter pogoje, pod katerimi za dejavnost ni

63. Ta poenostavljeni postopek, opisan v členih 31 in 33 zakonodajnega dekreta št. 22 z dne 5. februarja 1997, izhaja iz prenosa člena 11 Direktive 75/442 v italijansko pravo. Kot sem pravkar navedel, je ta postopek namenjen obratom, ki ne škodujejo okolju, in sicer v skladu s členom 4 Direktive zlasti tistim, ki ne predstavljajo tveganja za vodo, zrak, tla, rastline in živali, ki niso moteči zaradi hrupa ali vonjav in ki ne vplivajo

<sup>36</sup> – Z navedeno direktivo so pridobitve dovoljenja oproščena tudi podjetja, ki sama odstranjujejo svoje odpadke na mestu njihovega nastanka.

<sup>37</sup> – Sodba z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, navedena v opombi 18, točka 27.

škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena.

64. Na prvi pogled in brez temeljitega premisleka bi bilo mogoče misliti, da so trditve tožene države članice glede tega utemeljene.

65. Dejavnosti, povezane z odpadki, morajo pridobiti dovoljenje, za to pa je treba presoditi njihove vplive ter po potrebi podati mnenje v zvezi z njimi (člena 8 in 9 Direktive 75/442 v povezavi s členom 2(1) Direktive 85/337, obe direktivi v spremenjenih različicah). Vendar so tega predhodnega preverjanja izjemoma<sup>38</sup> oproščene nekatere predhodno in splošno opredeljene dejavnosti predelave, ki spoštujejo prav tako splošno določene pragove in hkrati izpolnjujejo opredeljene zahteve, če ne škodujejo okolju.

66. Presojanje dejavnosti, za katero se že ve, da ni nevarna, bi se lahko zdelo nesmiselno, ker v nasprotnem primeru ne bi spadala v okvir poenostavljenega postopka.

67. Vendar se s takim stališčem ne bi upoštevalo dejstvo, da gre v tem primeru za več vrst dovoljenja: na eni strani so tu obratovalna dovoljenja, na katera se nanašajo člena 9 in 10 Direktive 75/442 ter zadnji del člena 2(1) Direktive 85/337, na drugi strani pa soglasja za izvedbo projekta, navedena v prvi alineji zadnjenevedene določbe in opisana v členu 1(2). S poenostavljenim postopkom postanejo obratovalna dovoljenja nepotrebna, soglasja za izvedbo pa ne.

68. V skladu s členom 2 Direktive 85/337 so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presoje njihovih vplivov. V okviru posebnega postopka obratovalno dovoljenje ni potrebno, saj je bil ugotovljen neobstoj vplivov, to pa ne velja za soglasje za izvedbo projekta, kadar je presoja njegovih vplivov potrebna, ker jo zahtevajo njegova „narava, velikost ali lokacija“<sup>39</sup> (neposredno, če spada projekt v okvir Priloge I, ali po presoji njegovih vplivov, če spada v okvir Priloge II)<sup>40</sup>.

39 – V skladu s členom 2(1) Direktive 85/337, kakor je bila spremenjena.

40 – Sodišče je v sodbi z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-117/02, Recueil, str. I-5517) razsodilo, da čeprav se z dejavnostjo ne presegajo pragovi, določeni v predpisih, ta dejavnost vseeno lahko vpliva na okolje „zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije“, to pa upravičuje potrebne presoje (točka 82).

38 – Sodišče je v sodbi z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, navedeni v opombi 18, pojasnilo izjemne okoliščine za ta poenostavljeni postopek (točka 31).

69. Z drugimi besedami, obrat, v katerem se izvaja do okolja prijazna dejavnost, ni oproščen presoje, če bi lahko zaradi svoje velikosti ali lokacije škodoval naravnemu okolju. Čeprav je bila ugotovljena neškodljivost vsebine, je potrebno preverjanje neškodljivosti vsebnika za vsak primer posebej. Nihče ne bi nasprotoval ustreznosti presoje vplivov na okolje v zvezi z obratom za čiščenje vode na zaščitenem območju.

70. V točki 42 teh sklepnih predlogov sem navedel, da je treba, kadar so pragovi in merila, na podlagi katerih se uporabi presoja, opredeljeni predhodno, v trenutku uporabe teh parametrov preveriti, ali ima konkretna dejavnost take lastnosti, da bi lahko pomembno vplivala na okolje.

71. Vsekakor bi bilo treba presoditi, da država članica, tudi če bi se povzetek stališča v točkah od 64 do 66 teh sklepnih predlogov štel za utemeljen, ravna napačno, ko uporabi neustrezna merila, prezre zahteve iz člena 11 Direktive 75/442 in označi dejavnosti, katerih vplivov na okolje ne pozna, za nenevarne. Okoliščine obravnavanega primera ustrezajo temu opisu, saj je Italijanska republika, kot je Sodišče presodilo v zgoraj navedeni sodbi z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti

Italiji<sup>41</sup>, kršila zgoraj navedeni člen, s tem ko v dekretu z dne 5. februarja 1998 o ukrepih za izvajanje členov 31 in 33 zakonodajnega dekreta št. 22 z dne 5. februarja 1997 ni določila največjih količin odpadkov, za katere se lahko uporabi poenostavljeni postopek, s čimer ni izpolnila enega od pogojev, ki omogočajo uporabo tega postopka.

72. Skratka, nekateri italijanski obrati za predelavo, ki spadajo v okvir priloge I in II Direktive 85/337, so pridobili dovoljenje brez presoje njihovih vplivov na okolje, s čimer sta bila kršena člen 2(1) in člen 4(1) do (3) navedene direktive, tako da je dokazana tudi druga neizpolnitev obveznosti, navedena v tožbi.

## VI – Stroški

73. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker predlagam, naj se ugodi tožbi Komisije, in ker je ta predlagala, naj se toženi stranki naloži plačilo stroškov, je treba temu predlogu ugoditi.

<sup>41</sup> – Zastopnik Komisije je na obravnavi navedel, da ta sodba ni bila izvedena in da je bil začel postopek na podlagi člena 228 ES.

## VII – Predlog

74. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj:

1. v celoti ugodi tožbi Komisije Evropskih skupnosti;
2. ugotovi, da Italijanska republika:
  - a) s tem ko je iz postopka presoje vplivov na okolje izvzela obrat za sežiganje goriva, predelanega iz odpadkov, in biomase s sedežem v Massafri v pokrajini Taranto, ki ima zmogljivost več kot 100 ton na dan in spada v okvir Priloge I, točka 10, k Direktivi Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997, in
  - b) s sprejetjem predpisa (člen 3 dekreta predsednika Sveta ministrov z dne 3. septembra 1999 o spremembi točk (i) in (l) Priloge I k dekretu predsednika republike z dne 12. aprila 1996), s katerim se iz postopka presoje izvzemajo nekateri projekti, ki spadajo v okvir Priloge I k navedeni direktivi, in s katerim se postavljajo neprimerna merila za določanje, ali se lahko projekt, ki spada v okvir Priloge II k Direktivi, izvzame iz tega postopka presoje,

ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 2(1) in člena 4(1) do (3) Direktive 85/337, kot je bila spremenjena z Direktivo 97/11;

3. Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.