

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 30 maj 2006¹

I — Inledning

1. Europeiska gemenskapernas kommission har i förevarande förfarande, som inletts i enlighet med artikel 226 EG, yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1 och 4.1–3 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt,² i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997.³

2. Kommissionen har hävdats att denna medlemsstat gjort sig skyldig till två överträdelser genom att ge godkännande till drift av återvinningsanläggningar utan att deras

miljöpåverkan bedömts. Den ena av dessa överträdelser, av abstrakt karaktär, har sin grund i den nationella lagstiftningen, som medger undantag från detta krav för anläggningar för återvinning⁴ av avfall som har beviljats tillstånd genom ett förenklat förfarande. Den andra överträdelsen är av konkret slag och avser en anläggning i Massafra i Tarentoprovinsen för produktion av elektricitet genom förbränning av drivmedel från avfall och biomassa.

3. Vid prövningen av tvisten skall även beaktas rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall,⁵ vilket har ändrats genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991.⁶

1 — Originalspråk: spanska.

2 — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

3 — EGT L 73, s. 5.

4 — [Motsvarande fotnot i originalversionen saknar relevans för den svenska versionen. Övers. anm.]

5 — EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238.

6 — EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66.

II — Tillämpliga bestämmelser

6. I artikel 2.1 föreskrivs följande:⁷

A — *Gemenskapsrätten*

”Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

1. Direktiv 85/337

7. Enligt artikel 4⁸ gäller följande:

4. Syftet med detta direktiv är att hindra miljöförstöring genom att miljöpåverkan av varje verksamhet bedöms på förhand (första och sjätte skälen samt artikel 1.1).

”1. Om inte annat följer av artikel 2.3^[9] skall projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

5. Med projekt avses utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. Exploatör benämns den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt och den myndighet som tar initiativ till ett offentligt projekt. Slutligen är ett tillstånd det beslut som ger exploatören rätt att genomföra projektet (artikel 1.2).

a) granskning från fall till fall, eller

⁷ — I dess lydelse enligt direktiv 97/11.

⁸ — Också denna i dess lydelse efter 1997 års ändringar.

⁹ — I denna bestämmelse medges att direktivet frångås i undantagsfall.

- b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

ling eller deponering", medan punkt 11 c i bilaga II behandlade "Anläggningar för slutligt omhändertagande av industri- eller hushållsavfall (som inte omfattas av bilaga 1)".

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa förfarandena i både a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, skall de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.

4. Medlemsstaterna skall säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden enligt punkt 2 görs tillgängliga för allmänheten."

8. I punkt 9 i bilaga I till direktivet i dess ursprungliga lydelse återfanns "Anläggningar för omhändertagande av giftigt och farligt avfall genom förbränning, kemisk behand-

9. Efter ändringarna enligt direktiv 97/11 hänvisas i punkt 9 i bilaga I till "Anläggningar för bortskaffande av farligt avfall (dvs. avfall för vilket direktiv 91/689/EEG^[10] är tillämpligt) genom förbränning, kemisk behandling enligt definition i bilaga IIa till direktiv 75/442/EEG under rubrik D9 eller deponering". I punkt 10 hänvisas till "Anläggningar med kapacitet för mer än 100 ton per dag för bortskaffande av icke-farligt avfall genom förbränning eller kemisk behandling enligt definition i bilaga IIa till direktiv 75/442/EEG under rubrik D9".

10. Innehållet i punkt 11 c i bilaga II flyttades till punkt 11 b som fick följande lydelse: "Anläggningar för bortskaffande av avfall (projekt som inte omfattas av bilaga I)."

2. Direktiv 75/442

11. Detta direktiv, som enligt vad som framgår av andra till femte samt sjunde

10 — Rådets direktiv av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199).

skälen har till syfte att skydda naturen och förbättra livskvaliteten, skall främja att avfall inte uppkommer och att avfall återanvänds och behandlas så att råvaror och energi kan utvinnas (artikel 3).

12. I artikel 1 a definieras begreppet avfall, och enligt artikel 1 b i dess ursprungliga lydelse omfattar begreppet bortskaffande

— insamling, sortering, transport, behandling, lagring och deponering av avfall på eller under markytan,

— nödvändig återanvändning för vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning”.

13. I artikel 1 d i direktiv 91/156 definierades begreppet hantering [vilket i den svenska versionen ersatte begreppet bortskaffande, vilket användes i direktivets ursprungliga lydelse — övers. anm.] till att omfatta ”insamling, transport, återvinning och bortskaffande ...”.

14. I artikel 1 e och 1 f beskrivs de två sistnämnda åtgärderna genom hänvisning till bilagorna 2 A (bortskaffningsförfaranden) och 2 B (återvinningsförfaranden). I båda

bilagorna anges, i överensstämmelse med artikel 4, att avfall måste tas om hand utan risker för människors hälsa och utan användning av processer eller metoder som kan antas skada miljön.¹¹

15. Enligt artiklarna 9 och 10 krävs tillstånd för sådan verksamhet som anges i de två bilagorna, från vilket krav kan medges undantag enligt artikel 11 för företag som bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer och företag vars verksamhet består i återvinning av avfall, såväl eget som andras. För undantag krävs att myndigheten beslutar om allmänna regler för varje verksamhet, och därvid fastställer för vilka typer av avfall och avfallsmängder som är tillåtna, samt att de krav som uppställs i nämnda artikel 4 i direktivet är uppfyllda. Dessutom skall dessa företag registreras hos de behöriga myndigheterna.

B — Den italienska rätten

16. Direktiv 85/337 införlivades med den italienska rättsordningen genom artikel 6 i

¹¹ — I denna bestämmelse anges att man särskilt skall undvika ”risker för vatten, luft, jord eller växter och djur”, ”att medföra olägenheter genom buller eller lukt” och ”att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse”.

lag 349 av den 8 juli 1986¹² och dess genomförandebestämmelser.

17. Flera år senare fick regeringen genom artikel 40.1 i lag 146 av den 22 februari 1994¹³ i uppgift att inom sextio dagar från det att lagen trädde i kraft fastställa villkor och tekniska regler för att mäta miljöpåverkan av sådan verksamhet som anges i bilaga 2 till direktivet.

18. Denna uppgift utfördes genom presidentdekret av den 12 april 1996.¹⁴ I dekretet uppställdes i artikel 1.3 krav på bedömning av miljöpåverkan vid sådana verksamheter som anges i bilaga A, bland vilka återfinns industri för förbränning och behandling av tätortsavfall med kapacitet för mer än 100 ton per dag (bokstaven i).

12 — Lag om Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale (ordinarie tillägg till *Gaceta Ufficiale della Repubblica Italiana* — nedan kallad GURI — nr 59 av den 15 juli 1986).

13 — Denna lag har rubriken *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993* (ordinarie tillägg till GURI nr 52 av den 4 mars 1994).

14 — *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, allmänna serien, nr 210 av den 7 september 1996, s. 28).

19. I artikel 3 i premiärministerdekret av den 3 september 1999¹⁵ ändrades bilaga A i vissa avseenden, varvid punkterna i och l fick följande innehåll:

"i) Anläggningar för bortskaffande och återvinning av farligt avfall genom sådana förfaranden som anges i bilaga B och i punkterna R 1–R 9 i bilaga C till lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997¹⁶ med undantag för sådana återvinningsanläggningar för vilka gäller de förenklade förfarandena i artiklarna 31 och 33 i nämnda lagstiftningsdekret.

...

l) Anläggningar för bortskaffande och återvinning av icke-farligt avfall, med kapacitet för mer än 100 ton per dag, genom sådan förbränning eller behandling som anges i punkterna D 2 och D 8–D 11 i bilaga B och punkterna R 1–

15 — *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, allmänna serien, nr 302 av den 27 december 1999).

16 — *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* (ordinarie tillägg till GURI nr 33 av den 15 februari 1997).

R 9 i bilaga C till lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997, med undantag för återvinningsanläggningar för vilka gäller de förenklade förfarandena i artiklarna 31 och 33 i nämnda lagstiftningsdekret.”

avseende sortering av fast tätortsavfall med produktion av bränsle av resterna och en annan för produktion av elektricitet utifrån detta bränsle och biomassa genom förbränning.

20. De två sistnämnda artiklarna, i vilka anges vilka krav på material och behandling som skall vara uppfyllda för att det särskilda förfarandet skall kunna användas, genomfördes genom miljöministeriets dekret av den 5 februari 1998.¹⁷ Domstolen fann i dom av den 7 oktober 2004 i målet kommissionen mot Italien¹⁸ att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 75/442 genom att i dekretet inte ha fastställt högsta tillåtna avfallsmängder.

III — Det administrativa förfarandet

21. Den 22 augusti och den 12 november 2001 begärde kommissionen information från de italienska myndigheterna om huruvida direktiv 85/337 iakttagits i fråga om två anläggningar i kommunen Massafra; en

22. Begäran, som diskuterades vid ett möte i Rom den 24 och 25 januari 2002 samt i två skrivelser av den 30 januari och den 20 februari samma år från den italienska regeringens företrädare, utmynnade i att kommissionens generaldirektorat för miljö ansåg att elkraftverket, med en produktion som översteg 100 ton per dag, inte behandlade farliga ämnen.

23. Enligt de lämnade förklaringarna hade man inte krävt någon miljökonsekvensbedömning av de båda anläggningarna, eftersom de ansågs omfattas av undantaget i bilaga A 1 till presidentdekret av den 12 april 1996, i dess lydelse enligt artikel 3.1 i premiärministerdekret av den 3 september 1999, och det förenklade förfarandet enligt artiklarna 31 och 33 i lagstiftningsdekretet av den 5 februari 1997 tillämpades på dem.

¹⁷ — *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* (ordinarie tillägg till GURI nr 88 av den 16 april 1998).

¹⁸ — Dom av den 7 oktober 2004 i mål C-103/02, kommissionen mot Italien (REG 2004, s. I-9127).

24. Kommissionen sände den 18 oktober 2002 och den 11 juli 2003 två formella underrättelser till Republiken Italien. Kom-

missionen fann inte Republiken Italiens förklaringar övertygande, och sände därför den 16 december 2003 ett motiverat yttrande till denna stat, i vilket den gjorde gällande att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1, 4.1 och 4.3 i direktiv 85/337 och i vilket denna stat fick två månader på sig för att rätta sig efter yttrandet.

IV — Förfarandet vid domstolen och parternas ståndpunkter

25. Kommissionen väckte förevarande talan den 25 november 2004 och har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har åsidosatt ovannämnda bestämmelser genom att

- inte bedöma miljöpåverkan av en verksamhet som är upptagen i bilaga I till direktiv 85/337 (förbränningsanläggningen i Massafra), och

- anta bestämmelser (punkterna i och I i bilaga A till presidentdekret av den 12 april 1996 i dess lydelse enligt artikel 3.1 i premiärministerdekret av den 3 september 1999) vilka innebär att

- vissa projekt som är upptagna i bilaga I till direktiv 85/337 (återvinning av avfall vid kapacitet på mer än 100 ton per dag) undantas från bedömning om de kan omfattas av det förenklade förfarandet enligt artikel 11 i direktiv 75/442, och

- det används ett icke ändamålsenligt kriterium för att bedöma huruvida det skall göras en miljökonsekvensbedömning av en verksamhet enligt bilaga II till nämnda direktiv 85/337, vilket kan leda till att verksamheter med märkbar miljöpåverkan inte granskas.

26. Den italienska regeringen bestred yrkandet den 3 mars 2005, varefter en replik och en duplik ingavs den 18 april respektive den 8 juni samma år.

27. Vid förhandlingen i målet den 25 april 2006 bekräftade kommissionens och Republiken Italiens ombud sina respektive ståndpunkter.

28. Enligt sökanden är förbränningsanläggningen i Massafra, med en kapacitet på över 100 ton per dag, sådan verksamhet som avses i punkt 10 i bilaga I, medan den andra anläggningen omfattas av punkt 11 b i bilaga II till direktiv 85/337. För tillstånd borde det därför i det första fallet ha uppställts krav på en miljökonsekvensbedömning och i det andra åtminstone en granskning enligt artikel 4.2 i samma direktiv.

29. Enligt sökandens uppfattning har tvisten sitt ursprung i de italienska bestämmelserna, enligt vilka återvinningsverksamhet faller utanför direktivet om den omfattas av det speciella förfarandet enligt artiklarna 31 och 33 i lagstiftningsdekretet av den 5 februari 1997.

30. Sökanden anser att direktiv 85/337 reglerar anläggningar för behandling av avfall som kan allvarligt påverka miljön, oavsett om avfallet undanröjs eller återvinns. Sökanden har tillagt att i direktiv 75/442 i dess ursprungliga lydelse avsågs med begreppet bortskaffande såväl bortskaffande i egentlig mening som återvinning. Sökanden har betonat detta begrepps självständiga betydelse inom ramen för direktiv 85/337 och att begreppet även omfattar återvinning.

31. Sökanden har fäst uppmärksamheten på direktiv 75/442, som syftar till att skydda hälsan och ekosystemen vid bortskaffande och återvinning.

32. Den italienska regeringen har bestridit påståendena och begärt att sökandens yrkande ogillas. Den har gjort gällande att verksamhet avseende bortskaffande faller utanför direktiv 85/337 och har mot bakgrund av direktiv 75/442 bestridit att sådan verksamhet omfattar återvinning. För att motivera denna ståndpunkt har den hänvisat till de båda direktivens tekniska karaktär, särskilt bilagornas, och till den språkmässiga samordningen mellan de olika gemenskapsbestämmelserna om miljöskydd.

33. Den har även gjort gällande att, när utsläpp från återvinningsverksamhet klarar gränserna enligt gemenskapsbestämmelserna, det inte krävs någon mätning av dess effekter på naturen, eftersom verksamhetens syfte är just att skydda denna.

34. Medan det i gemenskapsbestämmelserna medges undantag från en granskning av miljöpåverkan för all återvinningsverksamhet, medges i det italienska systemet endast undantag för sådan som kan erhålla tillstånd enligt det förenklade förfarandet, varför det italienska systemet är mer restriktivt.

V — Prövning av de påtalade fördragsbrotten

35. Vid prövningen av den tvist som förevarande talan avser måste samspelet mellan direktivet om bedömningen av inverkan på miljön och direktivet om avfall beaktas. Frågan är huruvida, såsom Italien har gjort gällande, direktiv 85/337 inte reglerar återvinningsverksamhet och att medlemsstaterna därför är fria att undanta sådan verksamhet från denna förhandsbedömning.

36. Tvisten avser de två nämnda direktiven i deras ändrade lydelse. Med hänsyn till parternas argument är det emellertid inte möjligt att bortse från de ursprungliga versionerna, vilka ger ledning till hjälp för lösningen och innehåller riktlinjer för tolkningen.

37. Prövningen måste börja med en utredning om syftet med direktiv 85/337, så att dess tillämpningsområde kan fastställas.

A — Grunden för direktiv 85/337: miljöskyddet

38. I Europeiska enhetsakten placerades miljöskyddet i centrum för unionens behö-

righetsområden, vilka skall inspireras och anpassas efter detta,¹⁹ i sådan mån att det kan betecknas som "ett centralt syfte för systemet".²⁰ Denna strävan att skydda miljön har lett till att det i artikel 174.2 första stycket EG fastslås principer, såsom försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas, vilka gäller i stora delar av gemensapsrätten.

39. Direktiv 85/337 är ett medel för båda principerna²¹ när det i direktivet krävs att verksamhet som kan påverka miljön skall bedömas innan tillstånd meddelas,²² varvid det finns två moment. I det första undersöks huruvida den planerade verksamheten medför betydande miljöpåverkan och i det andra görs en bedömning av denna miljöpåverkan.²³

19 — Enligt dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. 199), punkterna 22 och 24.

20 — Jag använde detta uttryck i punkt 59 i mitt förslag till avgörande av den 26 maj 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet, där domstolen meddelade dom den 13 september 2005, (REG 2005, s. I-7879).

21 — Dessa omnämns i skäl 2 i direktiv 97/11, vilket påpekades i dom av den 16 mars 2006 i mål C-332/04, kommissionen mot Spanien ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, (REG 2006, s. I-40*), punkt 57. Den urvattnade tolkning av direktiv 85/337 som den italienska regeringens ombud förespråkade vid förhandlingen är överraskande. Ombudet förefaller anse att Europeiska enhetsakten, de följdriktiga ändringarna i EG-fördraget liksom direktiv 97/11 är av rent anekdotisk natur och saknar relevans.

22 — Detta framgår av dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 45, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 42.

23 — Jag redogjorde för denna uppfattning i mina förslag till avgörande av den 8 januari 2004 och den 14 juli 2005 i mål C-87/02, kommissionen mot Italien, där domstolen meddelade dom den 10 juni 2004 (REG 2004, s. I-5975), respektive i mål C-98/04, kommissionen mot Förenade kungariket, där domstolen meddelade dom den 4 maj 2006 (REG 2004, s. I-4003).

40. Det finns projekt i bilaga I till direktivet, till vilka hänvisas i artikel 4.1, som enligt en legalpresumtion har betydande miljöpåverkan, vilket är skäl för att undantagslöst kräva en bedömning av dess omfattning.

41. Andra verksamheters miljöpåverkan framstår däremot inte som så klar, varför det ankommer på medlemsstaterna att besluta om de skall bedömas enligt artiklarna 5–10. Detta är fallet med sådan verksamhet som anges i bilaga II, i vilken finns en förteckning från vilken staterna väljer vilken verksamhet som skall bedömas, antingen från fall till fall eller genom lämpliga kriterier eller gränsvärden eller genom båda metoder; i enlighet med kriterierna i bilaga III (artikel 4.2 och 4.3). De åtnjuter således en viss självständighet när det gäller att välja vilka verksamheter i bilaga II som förtjänar en bedömning av dess betydelse för miljön, med särskild uppmärksamhet på dess storlek, art och lokalisering.²⁴

42. Under alla förhållanden finns det genom artikel 2.1 i nämnda direktiv 85/337, i vilken dess grundläggande syften preciseras, en gräns för denna behörighet på så sätt att

verksamhet med betydande miljöpåverkan alltid skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan.²⁵ När fastställandet görs i förväg, genom abstrakta gränsvärden och kriterier, uppkommer därför en skyldighet att i genomförandefasen kontrollera huruvida ett projekt på grund av sin karaktär medför betydande följder för miljön. Därvid återvänder man således till den allmänna regeln: efter den ifrågavarande granskningen måste de märkbara följderna bedömas.

43. Med andra ord innebär den ändamålsenliga verkan av direktiv 85/337 att ingen verksamhet av detta slag undgår den ifrågavarande bedömningen.²⁶ Hur tänjbara de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning än är, tas i gemenskapsrätten avstånd från all verksamhet utan föregående kontroll och, om verksamheten inleds, utan mätning av miljöpåverkan.

44. Det är mot bakgrund av detta synsätt, som fastslagits i rättspraxis,²⁷ som den uppkomna frågeställningen skall besvaras,

24 — Dom av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkterna 65–67, av den 13 juni 2002 i mål C-479/99, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-5293), punkt 31, och av den 16 mars 2006 i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 21), punkt 76.

25 — I linje med detta är dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkt 50, av den 22 oktober 1998 i mål C-301/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-6135), punkt 45, av den 16 september 1999 i det ovannämnda målet WWF m.fl., punkterna 36 och 45, av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 64, och av den 10 juni 2004 i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 23), punkt 44.

26 — Domarna i målen WWF m.fl., punkt 45, och kommissionen mot Italien (ovan fotnot 25), punkt 44.

27 — I domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkterna 31 och 39, och i dom av den 16 september 2004 i mål C-227/01, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-8253), punkt 46, betonades omfattningen av direktivets tillämpningsområde.

vilken, såsom jag har påpekat, består i att avgöra huruvida återvinning av avfall kräver miljökonsekvensbedömning.

ordet *eliminación*. Svarandestaten har hänvisat till denna omständighet till stöd för att uttrycket anläggningar för omhändertagande (*instalaciones de eliminación*) används i strikt betydelse i direktiv 85/337, och att således endast anläggningar för bortskaffande av avfall åsyftas.

B — Förändringen av terminologin i direktiven 85/337 och 75/442

45. I den ursprungliga lydelsen av direktiv 85/337 användes i bilagorna uttrycket anläggningar för omhändertagande (*instalaciones de eliminación*) beträffande avfall, men efter ändringarna år 1997 ersattes det av det synonyma uttrycket anläggningar för bortskaffande (*instalaciones para deshecho*).²⁸

47. Jag delar inte denna uppfattning. Inledningsvis skall det påpekas att en ren bokstavstolkning av bestämmelserna i fråga leder till en motsatt lösning. I den ursprungliga lydelsen av direktiv 75/442 innefattade det spanska begreppet *gestión* (*élimination*, *smaltimento*, *disposal* respektive *Beseitigung*) särskild verksamhet för bortskaffande och annan verksamhet av annan karaktär, såsom vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning, verksamhet som flera år senare i direktiv 91/156 betecknas som *valorización* (återvinning).

46. I den ursprungliga lydelsen av direktiv 75/442 användes på spanska i artikel 1 d begreppet "*gestión*" de los residuos ("bortskaffande" av avfall), innefattande insamling, sortering, transport, behandling, lagring, deponering samt nödvändig återanvändning för vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning. I andra versioner, såsom den franska (*élimination*), den italienska (*smaltimento*), den engelska (*disposal*) och den tyska (*Beseitigung*) användes emellertid ord med betydelser motsvarande det spanska

48. I direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 innefattar uttrycket *gestión* (*gestion* på franska, *gestione* på italienska, *management* på engelska, *Bewirtschaftung* på tyska) insamling, transport, återvinning (*valorización*) och bortskaffande (*eliminación*) (*valorisation* och *élimination*, *ricupero* och *smaltimento*, *recovery* och *disposal* samt *Verwertung* och *Beseitigung*). De två sistnämnda verksamheterna avgränsas genom en hänvisning till sådan verksamhet som anges i bilagorna 2 B respektive 2 A.

28 — I de första franska, engelska och tyska versionerna användes *installations d'élimination*, *disposal installations* respektive *Abfallbeseitigungsanlagen*, vilka uttryck behölls i 1997 års lydelse. I den italienska versionen ändrades substantivet *eliminazione* till *smaltimento*, som har samma betydelse.

49. Den tolkning som den italienska regeringen har förespråkat, när den i språkligt

hänseende jämför de ursprungliga lydelserna av de två direktiven kan således inte godtas. Denna jämförelse leder nämligen till ett motsatt resultat än det eftersträlvade, eftersom bortskaffande (*gestión* i den spanska versionen) i direktiv 75/442 omfattar även återvinning.

50. Man skulle således kunna argumentera som så, att efter ändringarna år 1991 i direktivet om avfall, då det gjordes åtskillnad mellan bortskaffande (*eliminación*) och återvinning (*valorización*), behölls endast substantivet *eliminación* [vilket har översatts med "omhändertagande" i den svenska versionen — övers. anm.] i direktivet om miljöpåverkan vid ändringen år 1997, vilket utgör ett indicium på att lagstiftaren ville hålla återvinning utanför dess tillämpningsområde.

51. Jag anser emellertid att en sådan uppfattning skulle hindra genomförandet av direktiv 85/337, vars omfattning jag redan har uppmärksammat, och innebära ett förnekande av själva innebörden av direktiv 75/442, såsom det tolkats av domstolen.

C — Begreppen återvinning och bortskaffning

52. Dessa två ord är centrala i gemenskapslagstiftningen på området.²⁹ All verksamhet

29 — Generaladvokaten Jacobs betonade detta i sitt förslag till avgörande av den 15 november 2001 i mål C-6/00, ASA, där domstolen meddelade dom den 27 februari 2002 (REG 2001, s. I-1961), punkterna 5 och 77.

med avfallshantering skall betecknas som bortskaffning eller återvinning, begrepp som definieras i bilagorna 2 A och 2 B, men det är vanligt att en och samma verksamhet logiskt kan hänföras till båda förteckningarna, även om de i bestämmelserna inte kan erhålla båda beteckningarna samtidigt. Det måste göras en särskild analys för varje fall, mot bakgrund av direktivets ändamål, för att besluta vilket alternativ som är det riktiga.³⁰

53. Återvinning syftar till att överskottsmaterial kommer till användning och ersätter andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål, vilket bidrar till att bevara naturresurserna.³¹ Bortskaffande leder tankarna till att man gör sig av med, avhänder sig, något på ett organiserat sätt utan att återanvända det.³²

54. Skillnaden mellan begreppen framgår av målet, inte av medlet, varför man måste avfärda ett sådant förenklat synsätt som den

30 — I domen i målet ASA fastslogs detsamma, punkterna 63 och 64. Även i dom av den 3 april 2003 i mål C-116/01, SITA (REG 2003, s. I-2969), punkterna 40 och 41.

31 — Domen i målet ASA, punkt 69. Se, för ett liknande resonemang, domarna av den 13 februari 2003 i mål C-228/00, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-1439), punkt 45, och mål C-458/00, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-1553), punkt 36.

32 — Bortskaffande skall inte förväxlas med övergivande, till vilket hänvisas i artikel 4.2 i direktiv 75/442, där sådant förbjuds jämte dumpning och "okontrollerat bortskaffande". Se dom av den 11 november 2004 i mål C-457/02, Niselli (REG 2004, s. I-10853), punkterna 38 och 39.

italienska regeringen har föreslagit, enligt vilket återvinningsverksamhet, vilken i princip är mindre skadlig för miljön, faller utanför direktiv 85/337. Att denna uppfattning är felaktig framgår redan vid en genomläsning av de nämnda bilagorna, eftersom exempelvis tekniker såsom återanvändning eller regenerering av lösningsmedel anses som återvinning, trots att de är potentiellt mer skadliga än andra som betecknas som bortskaffande, såsom vissa biologiska behandlingar eller deponering på eller under markytan.

56. Även om återvinning troligen är bättre för naturen än bortskaffande är den alltså inte ofarlig, varför det även vid sådan krävs försiktighetsåtgärder, såsom dem som anges i direktiv 85/337.

57. Det finns inte något stöd för svarandestatens uppfattning, vilken innebär att det godtas ett resultat som strider mot detta direktiv, eftersom en kategori verksamheter som eventuellt är skadliga enligt denna uppfattning faller utanför direktivets tillämpningsområde utan att verksamheten kontrolleras från fall till fall, med hänvisning till det felaktiga argumentet att sådan verksamhet som regel inte inverkar negativt på livskvaliteten.³⁵

55. Miljöskyddet är grunden för direktiv 75/442 och ändringen av det år 1991,³³ och i direktivet förespråkas återvinning, som är fördelaktigare än bortskaffande, dock inte på grund av att den är ofarlig utan därför att naturresurserna skyddas bättre vid återvinning.³⁴

D — Förbränningsanläggningen i Massafra

33 — I dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, *Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (REG 2002, s. I-3533), angavs att syftet för direktiv 75/442 är "att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall", varvid erinrades om rollen för artikel 174.2 EG, i vilken föreskrivs att gemenskapspolitiken skall syfta till en hög skyddsnivå för ekosystemen och grundas på försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Domstolen uttryckte sig på samma sätt i domen i målet *Niselli*, punkt 33.

34 — Av dessa skäl uppmuntras medlemsstaterna i artikel 3.1 b i direktiv 74/442, i 1991 års lydelse, att främja "att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror" samt att avfall används som energikälla.

58. I denna anläggning produceras elektricitet genom förbränning av biomassa och bränsle som härrör från avfall, och anläggningens kapacitet överstiger 100 ton per dag. Den omfattas av punkt 10 i bilaga I till

35 — I dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, *Landelijke Vereniging m.fl.* (REG 2004, s. I-7405), punkt 44, hävdade domstolen med stöd av försiktighetsprincipen att om det finns tvivel beträffande följderna av en verksamhet skall dessa beräknas.

direktiv 85/337 i dess lydelse efter 1997 års ändringar och borde därför enligt artikel 4.1 ha blivit föremål för en miljökonsekvensbedömning.

som undantag kan göras, samt vid vilka förhållanden som undantag görs, och 2) villkoren i artikel 4 i direktivet är uppfyllda, det vill säga att fara inte uppkommer för människors hälsa och miljön inte försämras.

59. Mot denna bakgrund anser jag att det första av kommissionen hävdade fördragsbrottet är obestridligt, eftersom de italienska myndigheterna har medgett att en anläggning för vilken krävdes en sådan bedömning har uppförts och tagits i bruk.

61. För att undantaget skall vara tillämpligt skall båda villkor vara uppfyllda,³⁷ men det är det senare som är av relevans för förvarande talan.

E — Återvinningsanläggningar som omfattas av det förenklade förfarandet

62. Kommissionen har hävdat att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 85/337 genom att från granskningen av påverkan eller från bedömningen ha undantagit återvinningsanläggningar för vilka det förenklade förfarandet gäller.

60. Genom 1991 års ändringar i direktiv 75/442 infördes ett speciellt förfarande i artikel 11, varigenom såväl återvinningsanläggningar som återvinningsföretag undantogs från tillståndskravet,³⁶ under förutsättning att 1) det beslutas om allmänna regler för varje verksamhet och det därvid fastställs för vilka typer av avfall och avfallsmängder

63. Detta förenklade förfarande, som regleras i artiklarna 31 och 33 i lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997, utgör införlivandet med italiensk rätt av artikel 11 i direktiv 75/442. Jag har precis angett att detta förfarande är avsett för anläggningar som inte skadar naturresurserna och, enligt nämnda artikel 4, särskilt för sådana som inte innebär risker för vatten, luft, jord eller

36 — Även de som skaffar bort sitt eget avfall på den plats där det uppkommer undantas.

37 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 18), punkt 27.

växter och djur, inte medför olägenheter genom buller eller lukt och inte skadar landskapet och områden av särskilt intresse.

64. Vid en första anblick och utan vidare reflexion framstår det som om svaranden har rätt på denna punkt.

65. Verksamhet med avfall kräver tillstånd, och det är en förutsättning för tillståndet att deras miljöpåverkan undersöks, och att ett yttrande i förekommande fall avges (artiklarna 8 och 9 i direktiv 75/442, jämförda med artikel 2.1 i direktiv 85/337, båda i deras ändrade lydelse). Från denna förhandskontroll undantas emellertid undantagsvis³⁸ vissa på förhand generellt fastställda typer av återvinningsverksamhet som klarar gränsvärdena — som också är fastställda på förhand på ett abstrakt sätt — och överensstämmer med de i förväg bestämda villkoren, under förutsättning att de inte skadar miljön.

66. Det skulle vara meningslöst att kontrollera verksamhet som redan är erkänt oskadlig, eftersom det skulle innebära att de inte kan omfattas av det förenklade förfarandet.

67. Vid en sådan uppfattning beaktas emellertid inte att det på detta område finns olika slags tillstånd: dels driftstillstånd, som avses i artiklarna 9 och 10 i direktiv 75/442 samt i artikel 2.1 *in fine* i direktiv 85/337, dels bygglov, som nämns i den första strecksatsen i sistnämnda bestämmelse och som beskrivs i artikel 1.2. Det förenklade förfarandet innebär undantag från driftstillstånd, men inte bygglov.

68. I enlighet med nämnda artikel 2 i direktiv 85/337 måste, innan bygglov beviljas för ett projekt som kan inverka märkbart på miljön, projektets effekter undersökas och relevant godkännande erhållas. Det nämnda särskilda förfarandet innebär att det inte krävs något driftstillstånd om det konstateras att projektets effekter är irrelevanta. Det samma gäller emellertid inte beträffande bygglov, eftersom det krävs en bedömning av projektets miljöpåverkan med hänsyn till projektets ”art, storlek eller lokalisering”³⁹ — omedelbart om projektet är att hänföra till bilaga I eller, om det omfattas av bilaga II, sedan dess följder kontrollerats.⁴⁰

39 — Enligt artikel 2.1 i direktiv 85/337 i dess ändrade lydelse.

40 — I dom av den 29 april 2004 i mål C-117/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5517), punkt 82, betonades att trots att en verksamhet inte uppnår de gränsvärden som anges i bestämmelserna, verksamheten ändå ”på grund av dess art, storlek och lokalisering” kan medföra miljöpåverkan, varför de relevanta bedömningarna måste göras.

38 — I domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 37), punkt 31, förklarade domstolen att detta förenklade förfarande är av extraordinär karaktär.

69. En anläggning där arbete som är fördelaktigt från miljösynpunkt utförs undantas med andra ord inte från en prövning om den på grund av sin storlek eller sin placering kan påverka miljön negativt. Även om det är känt att de ämnen som behandlas inom ramen för en verksamhet är ofarliga, måste en granskning av anläggningen som sådan göras från fall till fall. Ingen skulle bestrida det lämpliga i en miljökonsekvensbedömning vid placering av en vattenreningsanläggning i ett naturskyddsområde.

70. Jag har i punkt 42 i detta förslag till avgörande påpekat att när gränsvärden och kriterier som medför en skyldighet att göra en bedömning fastställs på förhand måste det vid tillämpningen av dessa gränsvärden och kriterier kontrolleras huruvida särdragen hos en viss verksamhet medför betydande miljöpåverkan.

71. Även om det ytliga resonemang som beskrivs i punkterna 64–66 i detta förslag till avgörande skulle anses riktigt, har medlemsstaten i alla fall fel om den använder felaktiga parametrar eller förbigår villkoren i artikel 11 i direktiv 75/442 och därigenom betecknar verksamhet med okända verkningar som ofarlig. Så sker i det aktuella fallet eftersom Republiken Italien, såsom domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet C-103/02,

kommissionen mot Italien,⁴¹ åsidosatte den omtvistade bestämmelsen genom att i dekret av den 5 februari 1998, genom vilket artiklarna 31 och 33 i lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997 genomförs, inte fastställa högsta godtagbara avfallsmängder för användning av det förenklade förfarandet, vilket följaktligen innebar att en av de garantier som gör detta förfarande möjligt saknades.

72. Sammanfattningsvis finns det i Italien sådana återvinningsanläggningar som avses i bilagorna I och II till direktiv 85/337 för vilka ges tillstånd utan att deras miljöpåverkan bedöms, varvid följaktligen artiklarna 2.1, 4.1 och 4.3 i detta direktiv åsidosätts. Det finns således grund även för kommissionens andra påstående.

VI — Rättegångskostnader

73. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om, såsom i förevarande fall, detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom svaranden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

⁴¹ — Kommissionens ombud upplyste vid förhandlingen i målet att denna dom inte har verkställts, eftersom ett förfarande enligt artikel 228 EG inlett.

VII — Förslag till avgörande

74. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen

- 1) bifaller kommissionens talan i sin helhet,
- 2) fastställer att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1, 4.1 och 4.3 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997, genom att
 - a) från förfarandet med miljökonsekvensbedömning undanta en anläggning för förbränning av drivmedel som härrör från avfall och biomassa med kapacitet för mer än 100 ton per dag, belägen i Massafra i Tarentoprovinsen, vilken omfattas av punkt 10 i bilaga I till direktivet, och
 - b) anta bestämmelser (artikel 3 i premiärministerdekret av den 3 september 1999, genom vilket punkterna i och I i presidentdekret av den 12 april 1996 ändrades) i vilka det för vissa verksamheter i bilaga I till nämnda direktiv medges undantag från denna bedömning och det används felaktiga kriterier för att fastställa huruvida en verksamhet i bilaga II till samma direktiv kan undantas från denna bedömning, samt
- 3) förpliktar Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.