

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
JEAN MISCHO

fremsat den 20. september 2001 ¹

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anmodet Domstolen om at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald ², som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 ³ (herefter »direktiv 75/442«), og artikel 3 i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald ⁴ ved at fritage virksomheder og anlæg, som varetager nyttiggørelse af farligt affald som omhandlet i direktiv 91/689, for kravet om tilladelse i henhold til artikel 10 i direktiv 75/442 uden at stille som betingelse for denne fritagelse, at de krav, som er indeholdt i artikel 3, stk. 2, første og andet led, i direktiv 91/689, er overholdt.

I — De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

Direktiv 75/442

2. Direktiv 75/442 har til formål at sikre bortskaffelse og nyttiggørelse af affald såvel som at opfordre medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til begrænsning af affaldsproduktion især ved at fremme renere teknologier og produkter, der kan genvindes og genbruges.

3. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 75/442 lyder således:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller meto-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 194, s. 47.

3 — EFT L 78, s. 32.

4 — EFT L 377, s. 20.

der, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

5. Artikel 11 i direktiv 75/442 bestemmer:

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

»1. Følgende kan fritages for kravet om de i artikel 9 og 10 omhandlede tilladelser, jf. dog bestemmelserne i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om farligt affald [...], senest ændret ved akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse:

— forårsages gener ved støj eller lugt

a) anlæg eller virksomheder, der selv varetager bortskaffelsen af deres eget affald på produktionsstedet

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

og

[...]

b) anlæg eller virksomheder, der nyttiggør affaldet.

4. I artikel 10 i direktiv 75/442 hedder det:

Denne fritagelse finder kun anvendelse:

»Med henblik på gennemførelsen af artikel 4 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II B, indhente en tilladelse.«

— hvis de kompetente myndigheder har vedtaget almindelige regler for de forskellige former for aktivitet med angivelse af arten og mængden af affaldet

samt betingelserne for, at den pågældende aktivitet kan fritages for tilladelsen

7. Artikel 3 i direktiv 91/689 bestemmer:

og

»1. Den undtagelse fra kravet om tilladelse for anlæg eller virksomheder, der selv varetager bortskaffelsen af deres eget affald, jf. artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 75/442/EØF, gælder ikke for farligt affald, der er omfattet af nærværende direktiv.

— hvis arten eller mængden af affaldet og metoderne til bortskaffelse eller nyttiggørelse sikrer, at betingelserne i artikel 4 overholdes.

2. De i stk. 1 nævnte anlæg eller virksomheder skal registreres hos de kompetente myndigheder.

2. I henhold til artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442/EØF kan en medlemsstat fravige artikel 10 i samme direktiv i forbindelse med anlæg eller virksomheder, der nyttiggør affald, som nærværende direktiv finder anvendelse på:

3. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de almindelige regler, som vedtages i henhold til stk. 1.«

— hvis medlemsstaten vedtager generelle regler, hvori opregnes arten og mængden af det pågældende affald og fastlægges de særlige betingelser (grænseværdier for indholdet af farlige stoffer i affaldet, grænseværdier for emission, aktivitetstype) samt de øvrige krav, der skal overholdes i forbindelse med forskellige former for nyttiggørelse, og

Direktiv 91/689

6. Direktiv 91/689 tager ifølge artikel 1 sigte på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kontrolleret håndtering af farligt affald.

— hvis arten eller mængden af affaldet og metoderne til nyttiggørelse sikrer, at betingelserne i artikel 4 i direktiv 75/442/EØF overholdes.

3. De i stk. 2 nævnte anlæg og virksomheder skal registreres hos de kompetente myndigheder.

4. Hvis en medlemsstat agter at gøre brug af bestemmelserne i stk. 2, meddeles de deri omhandlede regler Kommissionen senest tre måneder før deres ikrafttræden. Kommissionen konsulterer medlemsstaterne. Kommissionen foreslår på baggrund af denne konsultation, at reglerne vedtages endeligt efter fremgangsmåden i artikel 18 i direktiv 75/442/EØF.«

De nationale bestemmelser

8. Reglerne til gennemførelse af bestemmelserne om fritagelse for kravet om tilladelse som omhandlet i direktiv 75/442 findes i decreto legislativo nr. 22 af 5. februar 1997, som ændret ved decreto legislativo nr. 389 af 8. november 1997 (herefter »decreto legislativo nr. 22/97«).

9. Hvad nærmere angår de anlæg eller virksomheder, som nyttiggør affald som omhandlet i direktiv 91/689, giver artikel 33 i decreto legislativo nr. 22/97 mulighed for anvendelse af forenklede procedurer. Anlæg eller virksomheder, som planlægger at udføre operationer med

videreudnyttelse af farligt affald uden at anmode om tilladelse hertil, er forpligtede til at underrette den kompetente provins om deres aktiviteter og til at vedlægge en redegørelse, der godtgør, at alle nødvendige betingelser for at kunne anvende den forenklede procedure (betingelserne, som er foreskrevet i artikel 33 i decreto legislativo nr. 22/97) er opfyldt. En erklæring om, at betingelserne for anvendelse af den forenklede procedure er opfyldt, er ensbetydende med en fritagelse fra kravet om tilladelse som omhandlet i direktiv 75/442. Den kompetente provins kontrollerer på grundlag af erklæringen, at betingelserne er opfyldt. Under hensyn til den komplekse og tekniske karakter af reglerne på dette område beskriver og identificerer decreto legislativo nr. 22/97 ikke nærmere disse betingelser. Lovdekretet henviser i stedet til, at de tekniske normer, der skal bestemme arten og mængden samt betingelserne for nyttiggørelse inden for rammerne af de forenklede procedurer, vil blive fastsat ved ministerielle dekreter.

10. Artikel 33, stk. 6, i decreto legislativo nr. 22/97 bestemmer nærmere, at indtil vedtagelsen af de tekniske normer, der skal bestemme arten og mængden samt betingelserne for nyttiggørelse inden for rammerne af de forenklede procedurer, finder disse procedurer anvendelse på enhver, som varetager nyttiggørelse af de affaldstyper, der er nævnt i henholdsvis bilag 3 til miljøministerens dekret af 5. september 1994 (om anvendelse af artikel 2 og 5 i decreto legge nr. 438 af 8.7.1994, som fastsætter bestemmelser vedrørende nyttiggørelse af reststoffer, som hidrører fra produktions- eller forbrugscyklusser i en produktions- eller forbrændingsproces,

såvel som vedrørende affaldsbortskaffelse) og i bilag 1 til miljøministerens dekret af 16. januar 1995 (om tekniske normer for nyttiggørelse ved forbrændingscyklusser til energiproduktion på basis af affald, der hidrører fra produktions- eller forbrugs-cyklusser) under iagttagelse af de forskrifter, der findes heri.

II — De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

11. I overensstemmelse med proceduren i artikel 226, stk. 1, EF fremsatte Kommissionen, efter at have givet den italienske regering lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, ved skrivelse af 14. juli 1999 en begrundet udtalelse, i hvilken den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at overholde sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i direktiv 75/442 og artikel 3 i direktiv 91/689 inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen.

12. Da de informationer, som de italienske myndigheder tilstillede Kommissionen som svar på udtalelsen, blot viste, at der fandtes et forslag til interministerielt dekret om aktiviteter vedrørende nyttiggørelse af farligt affald som omhandlet i artikel 31 og 33 i decreto legislativo nr. 22/97, besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

III — Vurdering

13. Kommissionen har gjort gældende, at de forenkledede procedurer, som finder anvendelse på anlæg eller virksomheder, som nyttiggør farligt affald som omhandlet i direktiv 91/689, fortsat alene er undergivet de betingelser, som er angivet i de ministerielle dekreter af 5. september 1994 og af 16. januar 1995, hvilke betingelser ikke gentager de krav, som er foreskrevet i artikel 3, stk. 2, første og andet led, i direktiv 91/689.

14. Den italienske regering har ikke bestridt dette. Den bekræfter, at den snarest muligt vil sørge for at afhjælpe den mangelfulde gennemførelse af artikel 11 i direktiv 75/442 og artikel 3 i direktiv 91/689. Den har tilføjet, at de ansvarlige tjenester under ministerierne for miljø og industri i rette tid vil meddele den endelige version af det interministerielle dekret vedrørende aktiviteter med nyttiggørelse af farligt affald i overensstemmelse med artikel 31-33 i decreto legislativo nr. 22/97.

15. Det må konstateres, at da de ministerielle dekreter af 5. september 1994 og af 16. januar 1995 ikke gentager de krav, som er foreskrevet i artikel 3, stk. 2, første og andet led, i direktiv 91/689, tillader Den Italienske Republik, at virksomheder og anlæg, som varetager nyttiggørelse af farligt affald som omhandlet i direktiv 91/689, er fritaget for kravet om tilladelse i henhold til artikel 10 i direktiv 75/442, uden at det bliver stillet som betingelse for denne

fritagelse, at kravene, som er nævnt i artikel 3, stk. 2, første og andet led, i direktiv 91/689, bliver overholdt.

19. Jeg mener dog ikke, at denne tilside-sættelse af artikel 3 i direktiv 91/689 ligeledes udgør en tilsidesættelse af artikel 11 i direktiv 75/442, således som Kommissionen har anmodet Domstolen om at fastslå.

16. Artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689 foreskriver imidlertid, at »[...] en medlemsstat [kan] fravige artikel 10 i [direktiv 75/442]«, som forpligter ethvert anlæg eller virksomhed til at indhente tilladelse, »hvis medlemsstaten vedtager generelle regler, hvori opregnes arten og mængden af det pågældende affald og fastlægges de særlige betingelser [...]« (artikel 3, stk. 2, første led), og »hvis arten eller mængden af affaldet og metoderne til nyttiggørelse sikrer, at betingelserne i artikel 4 i direktiv [75/442] overholdes« (artikel 3, stk. 2, andet led).

20. Det følger nemlig af artikel 1, stk. 1, i direktiv 91/689, at dette direktiv er »udarbejdet i medfør af artikel 2, stk. 2, i [direktiv 75/442]«, det vil sige, at det »[med] henblik på regulering af håndteringen af visse kategorier af affald fastsætter specifikke særbestemmelser eller bestemmelser til supplerende af bestemmelserne i [direktiv 75/442]«. Artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/689 nævner endvidere, at »[m]edmindre andet er bestemt i nærværende direktiv, gælder [direktiv 75/442] for farligt affald«.

17. Efter min overbevisning følger det ubestrideligt af denne formulering, at en fritagelse for det krav om tilladelse, som artikel 10 i direktiv 75/442 foreskriver, kun er mulig, hvis kravene i henhold til artikel 3, stk. 2, første og andet led, i direktiv 91/689 er overholdt.

18. Da Den Italienske Republik på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke havde gjort det nødvendige for at sikre, at fritagelse for tilladelse kun blev givet, hvis de nævnte krav var opfyldt, er det min opfattelse, at Kommissionen nødvendigvis må gives medhold i påstanden om tilsidesættelse af artikel 3 i direktiv 91/689.

21. Det følger efter min mening heraf, at der er tale om et *lex specialis/lex generalis*-forhold mellem artikel 3 i direktiv 91/689 og artikel 11 i direktiv 75/442, som i øvrigt ikke er formuleret ens, selv om der henvises til artikel 11 i artikel 3. Under hensyn til princippet om, at *lex specialis* derogat *legi generali*, må det konkluderes, at kun den specielle regel, her artikel 3 i direktiv 91/689, finder anvendelse ved afgørelsen af, under hvilke betingelser virksomheder og anlæg, som varetager nyttiggørelse af farligt affald, kan fritages for den tilladelse, som er foreskrevet i artikel 10 i direktiv 75/442, og ikke både artikel 3 i direktiv 91/689 og artikel 11 i direktiv 75/442.

22. Da Kommissionen ikke har angivet nogen selvstændige grunde — bortset fra den, som vedrører tilsidesættelsen af artikel 3 i direktiv 91/689 — til, at Den Italienske Republik skulle have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 11 i direktiv 75/442, kan der efter min mening ikke gives Kommissionen medhold på dette punkt.

IV — Forslag til afgørelse

23. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald ved at fritage virksomheder og anlæg, som varetager nyttiggørelse af farligt affald som omhandlet i direktiv 91/689, for kravet om tilladelse i henhold til artikel 10 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, uden at stille som betingelse for denne fritagelse, at de krav, som er indeholdt i artikel 3, stk. 2, første og andet led, i direktiv 91/689, er overholdt.
- I øvrigt frifindes sagsøgte.
- Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.