

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN MISCHO

föredraget den 20 september 2001 ¹

1. Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, ² i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 ³ (nedan kallat direktiv 75/442), och artikel 3 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, ⁴ genom att tillåta att företag och inrättningar som återvinner sådant farligt avfall som omfattas av direktiv 91/689 undantas från den tillståndsplikt som föreskrivs i artikel 10 i direktiv 75/442, utan att detta undantag förutsätter att kraven i artikel 3.2 första och andra strecksatserna i direktiv 91/689 är uppfyllda.

I — Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelser

Direktiv 75/442

2. Syftet med direktiv 75/442 är att säkerställa bortskaffande och återvinning av avfall samt att verka för att åtgärder vidtas för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas.

3. I artikel 4 i direktiv 75/442 föreskrivs följande:

1 — Originalspråk: franska.

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

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

4 — EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199.

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinnas eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer

eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

5. I artikel 11 i direktiv 75/442 föreskrivs följande:

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall..., senast ändrat genom Anslutningsakten för Spanien och Portugal, kan undantag från tillståndsplikten i artikel 9 och artikel 10 tillämpas i fråga om

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

a) inrättningar eller företag som själva bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer, och

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

b) inrättningar eller företag som återvin-
ner avfall.

...”

4. I artikel 10 i direktiv 75/442 föreskrivs följande:

Denna undantagsbestämmelse får endast tillämpas

”För genomförandet av artikel 4 skall tillståndsplikt gälla för varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 B.”

— om de behöriga myndigheterna har beslutat om allmänna regler för varje typ av verksamhet och fastställt för vilka typer av avfall och avfallsmängd-

der samt enligt vilka villkor verksamheten i fråga kan befrias från tillståndsplikten, och

7. I artikel 3 i direktiv 91/689 föreskrivs följande:

- om bestämmelserna i artikel 4 är uppfyllda med avseende på avfallsslag och -mängder samt metoderna för bortskaffande eller återvinning.

”1. Det i artikel 11.1 a i direktiv 75/442/EEG avsedda undantaget från kravet på tillstånd för inrättningar eller företag som själva bortskaffar sitt avfall, gäller inte farligt avfall som omfattas av det här direktivet.

2. De inrättningar eller företag som avses i 1 skall registreras hos de behöriga myndigheterna.

2. I enlighet med artikel 11.1 b i direktiv 75/442/EEG får en medlemsstat frångå artikel 10 i det direktivet beträffande inrättningar och företag som återvinner avfall som omfattas av det här direktivet

3. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de allmänna regler som de antagit enligt 1.”

- om medlemsstaten inför allmänna bestämmelser med angivande av avfallstyp och avfallsmängd samt de särskilda villkor (gränsvärden för innehållet av farliga ämnen i avfallet, gränsvärden för utsläpp, typ av aktivitet) och andra krav som skall uppfyllas vid olika typer av återvinning, och

Direktiv 91/689

6. Syftet med direktiv 91/689 är enligt artikel 1 att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall.

- om avfallstyperna eller avfallsmängderna och återvinningsmetoderna är sådana att det är säkerställt att villkoren i artikel 4 i direktiv 75/442/EEG är uppfyllda.

3. De i punkt 2 avsedda inrättningarna och företagen skall registreras hos behöriga myndigheter.

4. Om en medlemsstat avser att utnyttja bestämmelserna i punkt 2 skall de regler som avses i den punkten meddelas kommissionen senast tre månader innan de träder i kraft. Kommissionen skall samråda med medlemsstaterna. Mot bakgrund av dessa samråd skall kommissionen föreslå att reglerna slutgiltigt fastställs i enlighet med förfarandet i artikel 18 i direktiv 75/442/EEG.”

underrätta den behöriga kommunen [Provincia] och därvid bifoga en redogörelse som visar att alla villkor för att få tillgång till det förenklade förfarandet (vilka föreskrivs i artikel 33 i decreto legislativo nr 22/97) är uppfyllda. En förklaring om att villkoren för att få tillgång till det förenklade förfarandet är uppfyllda innebär undantag från den tillståndsplikt som föreskrivs i direktiv 75/442. Den behöriga kommunen kontrollerar på grundval av denna förklaring att villkoren och kraven iakttas. Med hänsyn till den komplexa och tekniska arten av reglerna på området beskrivs inte och anges inte i detalj dessa villkor och krav i decreto legislativo nr 22/97 utan där anges att tekniska normer för olika återvinningstyper, kvantiteter och villkor för återvinning vad gäller de förenklade förfarandena kommer att fastställas genom ministerdecret.

De nationella bestämmelserna

8. Reglerna för införlivande av bestämmelserna om undantag från tillståndsplikten i direktiv 75/442 återfinns i decreto legislativo nr 22 av den 5 februari 1997, i dess lydelse enligt decreto legislativo nr 389 av den 8 november 1997 (nedan kallat decreto legislativo nr 22/97).

9. Vad närmare beträffar inrättningar och företag som återvinner sådant avfall som omfattas av direktiv 91/689 föreskrivs en möjlighet till förenklade förfaranden i artikel 33 i decreto legislativo nr 22/97. Inrättningar och företag som planerar förfaranden för återvinning av farligt avfall utan att begära tillstånd är skyldiga att

10. I artikel 33.6 i decreto legislativo nr 22/97 föreskrivs att fram till dess att tekniska normer för återvinningstyper, kvantiteter och villkor för återvinning vad gäller de förenklade förfarandena har fastställts skall dessa förfaranden vara tillämpliga på samtliga som genomför de förfaranden för avfallsåtervinning som räknas upp i bilaga 3 till miljöministerdecret av den 5 september 1994 (tillämpning av artiklarna 2 och 5 i decreto legge nr 438 av den 8 juli 1994 om fastställelse av bestämmelser i fråga om återvinning av restprodukter från produktions- eller konsumtionscykler i produktions- eller förbrännings-

processer samt i fråga om bortskaffande av avfall) respektive i bilaga 1 till miljöministerdekret av den 16 januari 1995 (tekniska normer för återvinning i en förbränningscykel för energiproduktion av avfall från produktions- eller konsumtionscykler), med iakttagande av där angivna föreskrifter.

II — Faktiska omständigheter och det administrativa förfarandet

11. I enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 226 första stycket EG, och efter att ha berett den italienska regeringen tillfälle att yttra sig, tillställde kommissionen den 14 juli 1999 Republiken Italien ett motiverat yttrande och uppmanade denna stat att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 75/442 och artikel 3 i direktiv 91/689 inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet.

12. Av den information som de italienska myndigheterna sände till kommissionen till följd av detta yttrande framgick att det endast fanns ett förslag till interministeriellt dekret om återvinning av farligt avfall i den mening som avses i artiklarna 31 och 33 i decreto legislativo nr 22/97, och kommissionen beslutade därför att väcka förevarande talan.

III — Bedömning

13. Kommissionen har förklarat att de förenklade förfarandena för inrättningar och företag som återvinner sådant farligt avfall som omfattas av direktiv 91/689 fortfarande i dag inte underställs andra villkor än de som föreskrivs i ministerdekreten av den 5 september 1994 och den 16 januari 1995. Dessa innefattar inte de krav som föreskrivs i artikel 3.2 första och andra strecksatserna i direktiv 91/689.

14. Den italienska regeringen har inte bestritt detta förhållande. Den har påstått att den så snart som möjligt skall se till att åtgärda det bristfälliga genomförandet av artikel 11 i direktiv 75/442 och artikel 3 i direktiv 91/689. Den har tillagt att ansvariga avdelningar vid miljö- och industriministerierna i god tid kommer att översända den slutgiltiga versionen av ministerdekretet om återvinning av farligt avfall i överensstämmelse med artiklarna 31—33 i decreto legislativo nr 22/97.

15. Ministerdekreten av den 5 september 1994 och den 16 januari 1995 innefattar inte de krav som föreskrivs i artikel 3.2 första och andra strecksatserna i direktiv 91/689, och det skall därför konstateras att Republiken Italien tillåter att företag och inrättningar som återvinner sådant farligt avfall som omfattas av direktiv 91/689 undantas från den tillståndsplikt som föreskrivs i artikel 10 i direktiv 75/442 utan att

detta undantag förutsätter att kraven i artikel 3.2 första och andra strecksatserna i direktiv 91/689 är uppfyllda.

16. I artikel 3.2 i direktiv 91/689 föreskrivs emellertid att "en medlemsstat [får] frångå artikel 10 i [direktiv 75/442]", där det anges att alla inrättningar och företag omfattas av en tillståndsplikt, "om medlemsstaten inför allmänna bestämmelser med angivande av avfallstyp och avfallsmängd samt... särskilda villkor" (artikel 3.2 första strecksatsen), och "om avfallstyperna eller avfallsmängderna och återvinningsmetoderna är sådana att det är säkert ställt att villkoren i artikel 4 i direktiv 75/442/EEG är uppfyllda" (artikel 3.2 andra strecksatsen).

17. Jag anser att det av denna skrivning obestriddligen framgår att kraven i artikel 3.2 första och andra strecksatserna i direktiv 91/689 måste uppfyllas för att det skall vara tillåtet att medge undantag från tillståndsplikten i artikel 10 i direktiv 75/442.

18. Republiken Italien hade, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att undantag från tillståndsplikten skulle medges med iakttagande av ovan nämnda krav och jag anser därför att kommissionens talan skall bifallas såvitt avser åsidosättandet av artikel 3 i direktiv 91/689.

19. Jag är däremot inte övertygad om att detta åsidosättande av artikel 3 i direktiv 91/689 också utgör ett åsidosättande av artikel 11 i direktiv 75/442, vilket kommissionen vill att domstolen skall fastställa.

20. Det framgår nämligen av artikel 1.1 i direktiv 91/689 att detta "har utarbetats enligt artikel 2.2 i direktiv 75/442/EEG", det vill säga det utgör "bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i... direktiv [75/442] i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier". I artikel 1.2 i direktiv 91/689 föreskrivs vidare att "[o]m inte annat följer av bestämmelserna i detta direktiv skall direktiv 75/442/EEG gälla för farligt avfall".

21. Av detta följer enligt min mening att det föreligger ett förhållande *lex specialis* respektive *lex generalis* mellan artikel 3 i direktiv 91/689 och artikel 11 i direktiv 75/442, vilka för övrigt inte är identiskt utformade trots hänvisningen i artikel 3 till artikel 11. Med beaktande av principen *lex specialis derogat legi generali* drar jag slutsatsen att det endast är den särskilda regeln, i förevarande fall artikel 3 i direktiv 91/689, som är tillämplig när det gäller att fastställa under vilka förutsättningar som företag och inrättningar som återvinner farligt avfall kan undantas från tillståndsplikten i artikel 10 i direktiv 75/442, och inte samtidigt artikel 3 i direktiv 91/689 och artikel 11 i direktiv 75/442.

22. Kommissionen har inte angivit i vilket avseende, oberoende av åsidosättandet av artikel 3 i direktiv 91/689, som Republiken Italien skulle ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 75/442 och jag anser därför att kommissionens talan skall ogillas på denna punkt.

IV — Förslag till avgörande

23. Jag föreslår att domstolen skall meddela följande dom:

- Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall genom att tillåta att företag och inrättningar som återvinner sådant avfall som omfattas av det direktivet undantas från den tillståndsplikt som föreskrivs i artikel 10 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, utan att detta undantag förutsätter att de krav som anges i artikel 3.2 första och andra strecksatserna i direktiv 91/689 är uppfyllda.
- Talan ogillas i övrigt.
- Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.