

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN MISCHO

vom 20. September 2001 ¹

1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt, festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle² in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991³ geänderten Fassung und aus Artikel 3 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle⁴ verstoßen hat, dass sie es zugelassen hat, dass Unternehmen und Anlagen, die gefährliche Abfälle im Sinne der Richtlinie 91/689 verwerten, von dem Genehmigungserfordernis nach Artikel 10 der Richtlinie 75/442 in der durch die Richtlinie 91/156 geänderten Fassung befreit werden, ohne dass diese Befreiung von der Erfüllung der Voraussetzungen nach Artikel 3 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 abhängt.

I — Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsregelung

Richtlinie 75/442

2. Mit der Richtlinie 75/442 in der durch die Richtlinie 91/156 geänderten Fassung (nachfolgend: Richtlinie 75/442) soll die Beseitigung und Verwertung von Abfällen sichergestellt und darauf hingewirkt werden, dass Maßnahmen getroffen werden, um die Entstehung von Abfällen zu begrenzen, und zwar insbesondere durch die Förderung sauberer Technologien sowie wiederverwertbarer und wiederverwendbarer Erzeugnisse.

3. Artikel 4 der Richtlinie 75/442 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 194, S. 39.

3 — ABl. L 78, S. 32.

4 — ABl. L 377, S. 20.

Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können, insbesondere ohne dass

5. Artikel 11 der Richtlinie 75/442 sieht vor:

- Wasser, Luft, Boden und die Tier- und Pflanzenwelt gefährdet werden;
 - Geräusch- oder Geruchsbelästigungen verursacht werden;
 - die Umgebung und das Landschaftsbild beeinträchtigt werden.
- „(1) Unbeschadet der Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle, zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals, können von der Genehmigungspflicht des Artikels 9 bzw. Artikels 10 befreit werden:
- a) die Anlagen oder Unternehmen, die die Beseitigung ihrer eigenen Abfälle am Entstehungsort sicherstellen,
- und
- b) die Anlagen oder Unternehmen, die Abfälle verwerten.
- ...“

4. Artikel 10 der Richtlinie 75/442 lautet:

Diese Befreiung gilt nur,

„Für die Zwecke des Artikels 4 bedürfen alle Anlagen oder Unternehmen, die die in Anhang II B genannten Maßnahmen durchführen, einer Genehmigung.“

- wenn die zuständigen Behörden für die verschiedenen Arten von Tätigkeiten jeweils allgemeine Vorschriften zur Festlegung der Abfallarten und -men-

gen sowie der Bedingungen erlassen haben, unter denen die Tätigkeit von der Genehmigungspflicht befreit werden kann,

7. Artikel 3 der Richtlinie 91/689 bestimmt:

und

— wenn die Art oder Menge der Abfälle und die Verfahren zu ihrer Beseitigung oder Verwertung so beschaffen sind, dass die Bedingungen des Artikels 4 eingehalten werden.

„(1) Die Abweichung gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG von der Genehmigungspflicht bei Anlagen oder Unternehmen, die ihre Abfälle selbst beseitigen, gilt nicht für gefährliche Abfälle im Sinne der vorliegenden Richtlinie.

(2) Die in Absatz 1 genannten Anlagen oder Unternehmen müssen bei den zuständigen Behörden gemeldet sein.

(2) Gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 75/442/EWG kann ein Mitgliedstaat für Anlagen oder Unternehmen, die die von der vorliegenden Richtlinie erfassten Abfälle verwerten, eine Ausnahme von den Bestimmungen des Artikels 10 jener Richtlinie vorsehen,

(3) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die gemäß Absatz 1 erlassenen allgemeinen Vorschriften.“

— wenn dieser Mitgliedstaat allgemein Vorschriften erlässt, in denen Art und Menge der Abfälle aufgeführt und spezifische Auflagen (Grenzwerte für die in den Abfällen enthaltenen gefährlichen Stoffe, Emissionsgrenzwerte, Art der Tätigkeit) und die sonstigen für verschiedene Verwertungsverfahren geltenden Vorschriften festgelegt sind, und

Richtlinie 91/689

6. Die Richtlinie 91/689 dient gemäß ihrem Artikel 1 der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die kontrollierte Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle.

— wenn die Art oder Menge der Abfälle und die Verfahren zu ihrer Verwertung so beschaffen sind, dass die Bedingungen des Artikels 4 der Richtlinie 75/442/EWG eingehalten werden.

(3) Die in Absatz 2 genannten Anlagen oder Unternehmen müssen bei den zuständigen Behörden registriert sein.

(4) Falls ein Mitgliedstaat die Bestimmungen des Absatzes 2 in Anspruch nehmen will, sind die Regelungen gemäß Absatz 2 spätestens drei Monate vor ihrem Inkrafttreten der Kommission mitzuteilen. Die Kommission hört die Mitgliedstaaten dazu an. Aufgrund dieser Anhörung schlägt die Kommission vor, dass diese Regelungen nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG endgültig festgelegt werden.“

Nationale Regelung

8. Die Vorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen über die Befreiung von der in der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Genehmigungspflicht befinden sich im Decreto legislativo Nr. 22 vom 5. Februar 1997 in der durch das Decreto legislativo Nr. 389 vom 8. November 1997 geänderten Fassung (nachfolgend: Decreto legislativo Nr. 22/97).

9. Soweit es speziell um die Anlagen oder Unternehmen geht, die Abfälle im Sinne der Richtlinie 91/689 verwerten, sieht Artikel 33 des Decreto legislativo Nr. 22/97 die Möglichkeit vereinfachter Verfahren vor. Die Anlagen oder Unternehmen, die Maßnahmen zur Verwertung gefährlicher Abfälle planen, ohne hierfür eine Geneh-

migung zu beantragen, sind verpflichtet, die zuständige Provinz zu benachrichtigen und dabei einen Bericht vorzulegen, aus dem hervorgeht, dass alle Voraussetzungen für die Zulassung zum vereinfachten Verfahren (Voraussetzungen gemäß Artikel 33 des Decreto legislativo Nr. 22/97) erfüllt sind. Die Erklärung, die Voraussetzungen für die Zulassung zum vereinfachten Verfahren zu erfüllen, steht der Befreiung von der in der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Genehmigungspflicht gleich. Die zuständige Provinz überprüft auf der Grundlage dieser Erklärung, ob die betreffenden Voraussetzungen und Erfordernisse erfüllt sind. Aufgrund der Kompliziertheit und des technischen Charakters der Regelungen auf diesem Gebiet umschreibt das Decreto legislativo Nr. 22/97 diese Voraussetzungen und Erfordernisse nicht und legt sie nicht im Einzelnen fest; es geht vielmehr im Wege der Verweisung vor, indem es dort heißt, die technischen Normen zur Bestimmung von Art, Umfang und Umständen der Verwertung im Rahmen der Regelung über die vereinfachten Verfahren würden durch Ministerialdekrete erlassen.

10. Nach Artikel 33 Absatz 6 des Decreto legislativo Nr. 22/97 sind bis zum Erlass technischer Normen zur Bestimmung von Art, Umfang und Umständen der Verwertung im Rahmen der Regelung über die vereinfachten Verfahren diese Verfahren auf jeden anwendbar, der Maßnahmen zur Verwertung der Abfälle durchführt, die in Anhang 3 des Dekrets des Umweltministers vom 5. September 1994 (Anwendung der Artikel 2 und 5 des Decreto legge Nr. 438 vom 8. Juli 1994 mit Bestimmungen zur Verwertung von Rückständen aus Zyklen der Produktion oder des Verbrauchs in einem Produktions- oder Verbrennungsprozess sowie zur Beseitigung von Abfällen) und in Anhang 1 des Dekrets des Umweltministers vom 16. Januar 1995 (Technische

Normen für die Verwertung in einem Verbrennungszyklus zur Gewinnung von Energie aus Abfällen aus Zyklen der Produktion oder des Verbrauchs) aufgelistet sind, wobei die dort genannten Vorschriften zu beachten sind.

II — Sachverhalt und Vorverfahren

11. Gemäß dem in Artikel 226 Absatz 1 EG vorgesehenen Verfahren richtete die Kommission, nachdem sie der italienischen Regierung Gelegenheit zur Äußerung gegeben hatte, mit Schreiben vom 14. Juli 1999 eine mit Gründe versehene Stellungnahme an die Italienische Republik, in der sie diese aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um ihren Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie 75/442 und Artikel 3 der Richtlinie 91/689 binnen zwei Monaten ab Zustellung der Stellungnahme nachzukommen.

12. Da es nach den Informationen, die der Kommission von den italienischen Behörden im Anschluss an diese Stellungnahme übermittelt wurden, lediglich den Entwurf eines interministeriellen Dekretes über die Tätigkeiten zur Verwertung gefährlicher Abfälle im Sinne der Artikel 31 und 33 des Decreto legislativo Nr. 22/97 gab, hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

III — Würdigung

13. Die Kommission führt aus, dass die vereinfachten Verfahren für die Anlagen oder Unternehmen, die gefährliche Abfälle im Sinne der Richtlinie 91/689 verwerteten, noch immer allein den Bedingungen gemäß den Ministerialdekreten vom 5. September 1994 und vom 16. Januar 1995 unterworfen seien, die die Erfordernisse nach Artikel 3 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 nicht übernehmen.

14. Die italienische Regierung bestreitet dies nicht. Sie erklärt, sie werde dafür sorgen, dass die unzureichende Umsetzung des Artikels 11 der Richtlinie 75/442 und des Artikels 3 der Richtlinie 91/689 so bald wie möglich geheilt werde. Die zuständigen Dienststellen der Ministerien für Umwelt und für Industrie würden die endgültige Fassung des interministeriellen Dekretes über die Tätigkeiten zur Verwertung gefährlicher Abfälle im Sinne der Artikel 31 bis 33 des Decreto legislativo Nr. 22/97 zu gegebener Zeit mitteilen.

15. Hierzu ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch, dass die Ministerialdekrete vom 5. September 1994 und vom 16. Januar 1995 nicht die Erfordernisse nach Artikel 3 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 übernehmen, es zulässt, dass Unternehmen und Anlagen, die gefährliche Abfälle im Sinne der Richtlinie 91/689 verwerten, von dem in Artikel 10 der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Genehmigungserfordernis befreit werden, ohne dass diese Befreiung von der Einhaltung der Er-

fordernisse nach Artikel 3 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 abhängt.

16. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 91/689 „kann ein Mitgliedstaat... eine Ausnahme von den Bestimmungen des Artikels 10“ der Richtlinie 75/442, dem zufolge alle Anlagen oder Unternehmen einer Genehmigung bedürfen, „[vorsehen], wenn... dieser Mitgliedstaat allgemein Vorschriften erlässt, in denen Art und Menge der Abfälle aufgeführt und spezifische Auflagen... festgelegt sind“ (Artikel 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich) und „wenn die Art oder Menge der Abfälle und die Verfahren zu ihrer Verwertung so beschaffen sind, dass die Bedingungen des Artikels 4 der Richtlinie 75/442/EWG eingehalten werden“ (Artikel 3 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich).

17. Meines Erachtens geht aus dieser Formulierung unmissverständlich hervor, dass eine Befreiung von der in Artikel 10 der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Genehmigungspflicht nur unter der Voraussetzung zulässig ist, dass die Erfordernisse nach Artikel 3 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 eingehalten werden.

18. Da die Italienische Republik bei Ablauf der durch die mit Gründen versehene Stellungnahme gesetzten Frist nicht dafür gesorgt hatte, dass die Befreiung von der Genehmigungspflicht unter Einhaltung der erwähnten Erfordernisse erfolgt, ist der Klage der Kommission unweigerlich stattzugeben, soweit es um den Verstoß gegen Artikel 3 der Richtlinie 91/689 geht.

19. Ich bin jedoch nicht davon überzeugt, dass dieser Verstoß gegen Artikel 3 der Richtlinie 91/689 auch, wie die Kommission dem Gerichtshof zu entscheiden vorschlägt, einen Verstoß gegen Artikel 11 der Richtlinie 75/442 darstellt.

20. Aus Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 ergibt sich nämlich, dass diese „in Ausführung von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 75/442/EWG erlassen wird“, d. h. dass es sich bei ihr um zur „Regelung der Bewirtschaftung bestimmter Abfallgruppen [erlassene]... besondere oder [die Richtlinie 75/442] ergänzende Vorschriften“ handelt. Außerdem heißt es in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 91/689: „Vorbehaltlich dieser Richtlinie gilt für gefährliche Abfälle die Richtlinie 75/442/EWG.“

21. Daraus folgt meines Erachtens, dass Artikel 3 der Richtlinie 91/689 und Artikel 11 der Richtlinie 75/442, die übrigens trotz der Verweisung in Artikel 3 auf Artikel 11 nicht gleich lautend formuliert sind, im Verhältnis von Lex specialis zu Lex generalis zueinander stehen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes „lex specialis derogat legi generali“ ist zu folgern, dass allein die spezielle Regelung, hier Artikel 3 der Richtlinie 91/689, Anwendung findet, wenn es um die Bestimmung der Voraussetzungen geht, unter denen die Unternehmen und Anlagen, die gefährliche Abfälle wieder verwerten, von der in Artikel 10 der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Genehmigungspflicht befreit werden können, und nicht gleichzeitig Artikel 3 der Richtlinie 91/689 und Artikel 11 der Richtlinie 75/442.

22. Da die Kommission nicht angegeben hat, aus welchem vom Verstoß gegen Artikel 3 der Richtlinie 91/689 unabhängigen Grund die Italienische Republik gegen Artikel 11 der Richtlinie 75/442 verstoßen haben soll, ist ihre Klage meines Erachtens insoweit abzuweisen.

IV — Ergebnis

23. Ich schlage vor,

- festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie 91/689/EWG vom 12. Dezember 1991 verstoßen hat, dass sie es zugelassen hat, dass Unternehmen und Anlagen, die gefährliche Abfälle im Sinne der Richtlinie 91/689 verwerten, von dem Genehmigungserfordernis nach Artikel 10 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 geänderten Fassung befreit werden, ohne dass diese Befreiung von der Erfüllung der Voraussetzungen nach Artikel 3 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 abhängt;
- die Klage im Übrigen abzuweisen;
- der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.