DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. februar 2002 *

I sag C-65/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström og G. Bisogni, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, 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 (EFT L 194 s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78 s. 32), og artikel 3 i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377 s. 20) ved at fritage

* Processprog: italiensk.

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, som ændret ved direktiv 91/156, uden at stille som betingelse for denne fritagelse, at de krav, som er indeholdt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689, er overholdt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N. Colneric, og dommerne R. Schintgen og V. Skouris (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. februar 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194 s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78 s. 32, herefter »direktiv 75/442«), og artikel 3 i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20) 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, som ændret ved direktiv 91/156, uden at stille som betingelse for denne fritagelse, at de krav, som er indeholdt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689, er overholdt.

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

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

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.«

4 I artikel 10 i direktiv 75/442 hedder det, at »[m]ed 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.« Bilag II B til direktiv 75/442 angiver i punkt R 1 til R 13 de former for nyttiggørelse, som benyttes i praksis.

5 Artikel 11 i direktiv 75/442 bestemmer:

»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:

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

og

b) anlæg eller virksomheder, der nyttiggør affaldet.

Denne fritagelse finder kun anvendelse:

— 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

og

— 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.

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

Direktiv 91/689

6 Direktiv 91/689, der er udarbejdet i medfør af artikel 2, stk. 2, i direktiv 75/442, tager ifølge artikel 1, stk. 1, sigte på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kontrolleret håndtering af farligt affald. Artikel 1, stk. 2, lyder således:

»Medmindre andet er bestemt i nærværende direktiv, gælder direktiv 75/442/EØF for farligt affald.«

7 Artikel 3 i direktiv 91/689 bestemmer:

»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.

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:

— 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

— 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 regler

8 Bestemmelserne vedrørende fritagelse for kravet om tilladelse som omhandlet i artikel 11 i direktiv 75/442 er gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997 om gennemførelse af direktiv 91/156, 91/689 og 94/62/EF om emballage og emballageaffald (GURI nr. 38 af 15.2.1997, suppl. ord. nr. 33), som ændret ved lovdekret nr. 389 af 8. november 1997 (GURI nr. 261 af 8.11.1997, herefter »lovdekret nr. 22/97«).

9 Hvad nærmere angår de anlæg og virksomheder, som nyttiggør affald som omhandlet i direktiv 91/689, giver artikel 33 i lovdekret nr. 22/97 mulighed for at de, under visse betingelser, kan drage fordel af forenklede procedurer, i henhold til hvilke de fritages for det krav om tilladelse, som artikel 10 i direktiv 75/442 foreskriver.

10 I overensstemmelse med disse forenklede procedurer er anlæg eller virksomheder, som planlægger at udføre operationer med videreudnyttelse af farligt affald uden at anmode om tilladelse hertil, forpligtede til at underrette den kompetente provins om deres aktiviteter og at vedlægge en redegørelse, der godtgør, at alle nødvendige betingelser for at kunne anvende den forenklede procedure er opfyldt. En erklæring om, at betingelserne for anvendelse af den forenklede procedure er opfyldt, er ensbetydende med en fritagelse fra kravet om den i artikel 10 i direktiv 75/442 nævnte tilladelse. Den kompetente provins kontrollerer på grundlag af erklæringen, at betingelserne er opfyldt.

11 Under hensyn til den komplekse og tekniske karakter af reglerne på dette område beskriver og identificerer lovdekret 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.

12 Artikel 33, stk. 6, i lovdekret nr. 22/97 bestemmer nærmere, at indtil vedtagelsen af disse tekniske normer finder de forenklede procedurer anvendelse på enhver, som varetager nyttiggørelse af de affaldstyper, der er nævnt i henholdsvis bilag 3 til miljøministerens dekret af 5. september 1994 (GURI nr. 212 af 10.9.1994, suppl. ord. nr. 126) om anvendelse af artikel 2 og 5 i lovdekret nr. 438 af 8. juli 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 (GURI nr. 24 af 30.1.1995, suppl. ord.) om tekniske normer for nyttiggørelse ved forbrændingscyklusser til energiproduktion på basis af affald, der hidrører fra produktions- eller forbrugscyklusser, under iagttagelse af de forskrifter, der findes heri.

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

13 I overensstemmelse med proceduren i artikel 226, stk. 1, EF fremsatte Kommissionen, efter at have givet Den Italienske Republik 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.

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

Søgsmålet

15 Kommissionen har gjort gældende, at den manglende vedtagelse af de tekniske bestemmelser, som er nødvendige for etablering af systemet med fritagelse for kravet om tilladelse, i lovdekret nr. 22/97 blev betragtet som en grund til at opretholde de to ministerielle dekreter af 5. september 1994 og 16. januar 1995.

16 Kommissionen er af den opfattelse, at de forenklede procedurer, som finder anvendelse på anlæg og virksomheder, som nyttiggør farligt affald som omhandlet i direktiv 91/689, fortsat alene er undergivet de betingelser, som er angivet i de nævnte ministerielle dekreter, hvilke betingelser ikke er tilstrækkelige i forhold til de krav, som er foreskrevet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689.

17 For så vidt angår forslaget til interministerielt dekret, som de italienske myndigheder har fremsendt til Kommissionen, understreger sidstnævnte, at der ikke er tale om lovgivning, der har retsvirkninger, men alene om et forslag til bekendtgørelse, som tilsyneladende ikke engang har været forelagt Consiglio di Stato (det italienske statsråd) til den forudgående legalitetsprøvelse, som er obligatorisk.

18 Således har Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som den har til rådighed, konkluderet, at Den Italienske Republik ikke har bragt det påståede traktatbrud til ophør.

19 Den italienske regering har ikke bestridt traktatbruddet og har bekræftet, 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

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 lovdekret nr. 22/97.

20 Det følger af de omstændigheder, som er beskrevet ovenfor, at på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var betingelserne for fritagelse for den tilladelse, som artikel 10 i direktiv 75/442 foreskriver, alene fastsat ved de ministerielle dekreter af 5. september 1994 og 16. januar 1995, og for så vidt angår de i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra b), omhandlede anlæg eller virksomheder gentog disse dekreter ikke de krav, som er foreskrevet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689. Det følger heraf, at på samme dato var anlæg og virksomheder, som varetager nyttiggørelse af farligt affald som omhandlet i direktiv 91/689, i Italien fritaget for kravet om tilladelse i henhold til artikel 10 i direktiv 75/442, uden at det blev stillet som betingelse for denne fritagelse, at de nævnte krav blev overholdt.

21 Da artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra b), i direktiv 75/442, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689, alene tillader en medlemsstat at fravige artikel 10 i direktiv 75/442, som forpligter ethvert anlæg og enhver virksomhed til at indhente tilladelse, hvis medlemsstaten vedtager regler, som sikrer overholdelse af de i artikel 3 i direktiv 91/689 foreskrevne krav for så vidt angår de anlæg og virksomheder, som nyttiggør affald, må det konstateres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i direktiv 75/442 og artikel 3 i direktiv 91/689.

22 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i direktiv 75/442 og artikel 3 i direktiv 91/689 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, i direktiv 91/689, er overholdt.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved**

Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, og 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 direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, uden at stille som betingelse for denne fritagelse, at de krav, som er indeholdt i artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/689, er overholdt.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Colneric Schintgen Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. februar 2002.

R. Grass

Justitssekretær

N. Colneric

Formand for Anden Afdeling