FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 5. november 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne traktatbrudssag anmodes Domstolen om at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 5 og i henhold til artikel 6 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 [1] og til artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 [2], idet der for regionen Campania hverken er udarbejdet planer, som navnlig skal omfatte arten og mængden af det affald, der skal bortskaffes, de almindelige tekniske forskrifter, områder, der er egnede for bortskaffelsen og alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald, eller udfærdiget og ajourført programmer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald.

2. Som følge af spørgsmål fra Domstolen under den skriftlige forhandling har Kommissionen frafaldet en række klagepunkter. Det er derfor på sin plads at foretage en nøjagtig afgrænsning af sagens genstand.

3. Ifølge artikel 5 i direktiv 75/442 og artikel 6 i direktiv 78/319 pålægges det medlemsstaterne at udpege »den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af affald« [3].

4. Under sagen gør Kommissionen gældende, at Italien ikke har udpeget disse myndigheder. Imidlertid fremgår det af den italienske præsidents dekret nr. 915 af 10. september 1982 [4], som er fremlagt, at Italien havde givet regionerne bemyndigelse til at udarbejde planer og programmer i henhold til ovennævnte artikler. I sin besvarelse af Domstolens spørgsmål frafalder Kommissionen da også dette punkt.

5. I besvarelsen anfører Kommissionen endvidere, at den frafalder punktet vedrørende manglende opfyldelse af forpligtelsen til fremsendelse og offentliggørelse af disse programmer for bortskaffelse af affald ifølge artikel 12, stk. 2, i direktiv 78/319, idet Domstolen allerede i dom C-48/89 af 14. juni 1990 [5] har påtalt denne tilsidesættelse.

6. Den her omhandlede sag hviler således nu kun på EØF-Traktatens artikel 5, artikel 6 i direktiv 75/442 og artikel 12, stk. 1, i direktiv 78/319.

* Originalsprog: fransk.

1 — Direktiv om affald (EFT L 194, s. 39).

2 — Direktiv om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43).

3 — I artikel 6 i direktiv 78/319/EØF hedder det in fine: »giftigt og farligt affald«.

4 — Artikel 6 (GURI nr. 343 af 15.12.1982, s. 9071).

5 — Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2425.

7. I henhold til disse to artikler har de kompetente myndigheder — dvs. for Italiens vedkommende regionerne — pligt til at udarbejde en eller flere »planer«[6] og »programmer«[7] for bortskaffelse af affald, hvori de bl.a. skal bestemme arten af affaldet, bortskaffelsesmetoder og egnede områder. Myndighederne kan endvidere lade disse programmer omfatte en vurdering af omkostningerne ved bortskaffelsen.

8. Kommissionen gør således gældende, at Italien aldrig har etableret disse programmer for regionen Campania.

9. Udgangspunktet for sagen er en skriftlig forespørgsel af 20. maj 1987 fra et italiensk medlem af Europa-Parlamentet, som henledte Kommissionens opmærksomhed på situationen i Campania, hvor der årligt produceredes 1 620 000 tons affald, hvor man kun rådede over ulovlige og ukontrollerede lossepladser, og hvor man stod i begreb med at importere 500 000 tons affald fra USA.

10. Under udtrykkelig henvisning til ovennævnte to direktiver opfordrede Kommissionen i brev af 29. juni 1987 den italienske regering til at give en forklaring på situationen i Campania. Dette brev blev ikke besvaret.

11. I åbningsskrivelsen af 20. juni 1988 og den begrundede udtalelse af 23. maj 1989 — som begge ligeledes forblev ubesvarede — pålagdes Italien at rette sig efter de to direktiver, idet man henviste til, at Campania hverken havde udarbejdet planer ifølge artikel 6 i direktivet fra 1975 eller programmer ifølge artikel 12, stk. 1, i direktivet fra 1978.

12. Efter en anmodning fra Domstolen om at fremlægge de programmer, der måtte være iværksat i henhold til ovennævnte to direktiver, erklærede den italienske regering i sin besvarelse, at den på hele det nationale område i længere tid havde konstateret vanskeligheder, der skyldtes misforholdet mellem den producerede mængde affald og bortskaffelseskapaciteten. Regeringen anførte, at miljøministeren havde fået til opgave at råde bod på dette misforhold.

13. Der er ikke fremlagt noget dokument, der kan bekræfte eksistensen af planer for bortskaffelse af affald i Campania. Man må derfor gå ud fra, at der for Campania ikke eksisterer nogen planer eller programmer i henhold til artikel 6 i direktivet fra 1975 eller artikel 12, stk. 1, i direktivet fra 1978.

14. Den italienske regering har hertil anført, at den har opfyldt sine forpligtelser ved i præsidentens dekret af 10. september 1982 at udpege de myndigheder, der skulle udarbejde programmer for bortskaffelse af affaldet, og at disse myndigheders ineffektivitet ikke kan danne grundlag for en traktatbrudssag.

15. Ifølge Domstolens faste praksis kan

»en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin interne retsorden som begrundelse for ikke at over-

6 — Artikel 6 i direktivet fra 1975.

7 — Artikel 12, stk. 1, i direktivet fra 1978.

holde forpligtelser eller frister i henhold til fællesskabsdirektiver« [8].

16. Heraf følger, at det ansvar, der er genstand for denne traktatbrudssag, er medlemsstatens eget ansvar,

»uanset hvilket af statens organer det er, hvis handling eller undladelse ligger til grund for krænkelsen, selv om det drejer sig om en forfatningsmæssigt uafhængig institution« [9].

17. Vedrørende især de decentrale, administrative enheder har Domstolen allerede udtalt, at Italien ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til et direktiv af 26. juli 1971 om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter, efter at Milano kommune havde givet et forbrændingsanlæg i entreprise uden forudgående offentliggørelse af licitationen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, selv om regeringen erklærede, at den havde pålagt kommunen at rette sig efter direktivet [10].

18. Domstolen har senere i dom af 11. juni 1991 [11] i en sag mod Belgien fastslået traktatbrud, fordi regionerne Flandern og Wallonien ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for iværksættelse af et af Rådets direktiver.

19. I et forslag til afgørelse i seks traktatbrudssager mod Belgien, anførte generaladvokat Capotorti:

»Generelt må det siges, at gennemførelsen af direktiverne ved generelle retsakter af regional art uden tvivl kan accepteres ud fra et fællesskabsretligt synspunkt, idet det står enhver medlemsstat frit for internt at fordele den retsanordnende kompetence på den måde, den finder hensigtsmæssigt, men tilbage bliver, at medlemsstaten, uanset hvorledes den er organiseret, er ansvarlig over for Fællesskabet, når gennemførelsen alene sker for en del af dens territorium« [12].

20. Heraf følger, at uanset hvilke vanskeligheder med hensyn til deres funktion, de af den italienske regering udpegede myndigheder måtte have, så har Den Italienske Republik tilsidesat sine forpligtelser ifølge artikel 6 i direktiv 75/442 og artikel 12, stk. 1, i direktiv 78/319.

21. Kommissionen støtter endvidere sin sag på EØF-Traktatens artikel 5.

22. Denne kritik kan ikke vedrøre pligten til at fremsende planer og programmer i henhold til artikel 12 i direktiv 75/442 og artikel 12, stk. 2, og artikel 16 i direktiv 78/319. Som nævnt har Domstolen faktisk allerede fastslået, at der foreligger tilsidesættelse af denne forpligtelse, nemlig i dom C-48/89 af 14. juni 1990.

8 — Eksempler: dom af 5.6.1984 (sag 280/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2361); dom af 28.3.1985 (sag 215/83, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1039).

9 — Dom af 5.5.1970 (sag 77/69, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 47).

10 — Dom af 10.3.1987 (sag 199/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1039).

11 — Sag C-290/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2851.

12 — Forslag til afgørelse i sag 68/81-73/81, Sml. 1982, s. 159, på s. 162.

23. Henvisningen til Traktatens artikel 5 gælder helt nøjagtigt det manglende svar på skrivelsen af 29. juni 1987 og åbningsskrivelsen af 20. juni 1988.

24. I skrivelsen anmodede Kommissionen den italienske regering om at få en række oplysninger om mængden af det affald, der årligt produceres i Campania, foranstaltninger til bortskaffelse og vilkår for indgåelse af den tidligere nævnte bilaterale aftale med USA. Under henvisning til dette dokument fastslog Kommissionen i åbningsskrivelsen af 20. juni 1988, at Italien havde undladt at svare på de stillede spørgsmål, og erindrede med henvisning til Traktatens artikel 5 om medlemsstaternes samarbejdspligt.

25. I den begrundede udtalelse af 23. maj 1989 hed det, at den italienske regering har undladt at besvare anmodningerne om informationer, og der henvistes igen til Traktatens artikel 5.

26. I stævningens påstand henvises der ganske vist blot til Traktatens artikel 5, uden at der refereres til Italiens manglende svar på Kommissionens anmodninger om oplysninger, men stævningens begrundelse — som henviser til medlemsstaternes samarbejdspligt — klarlægger dette led i påstanden tilstrækkeligt til, at Domstolen kan behandle dette forhold som en tilsidesættelse af den almindelig samarbejdspligt. I øvrigt fjernede Kommissionens repræsentant enhver tvivl i denne henseende, idet han i retsmødet bekræftede, at den påståede tilsidesættelse af samarbejdspligten var et særligt klagepunkt baseret på Traktatens artikel 5.

27. I henhold til Traktatens artikel 155 påhviler det Kommissionen at drage omsorg for gennemførelse af fællesskabsretten. Det er helt nødvendigt, at den informeres fuldt ud om de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer til gennemførelsen. Samarbejdspligten i henhold til Traktatens artikel 5 har en ganske særlig betydning i den administrative fase i en traktatbrudssag. Som generaladvokat Lenz udtrykte det i sit forslag til afgørelse i sag 240/86, Kommissionen mod Grækenland:

»Formålet med den administrative procedure forud for en traktatbrudssag er at udtømme mulighederne for en mindelig bilæggelse af tvisten, hvilket forudsætter en vis pligt til medvirken fra den pågældende medlemsstats side. Uden et aktivt samarbejde er det hverken muligt at komme til klarhed over traktatsbruddets indhold eller at bringe traktatbruddet til ophør.« [13]

I fortsættelse af generaladvokatens argumentation konkluderede Domstolen, at:

»Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 5 ved forsætligt at undlade at meddele Kommissionen ordlyden af de græske retsforskrifter om kornimport...« [14].

28. Med endnu en udtrykkelig henvisning til samme artikel fandt Domstolen i en anden sag mellem Kommissionen og Den Hellenske Republik [15], at når denne medlemsstat

13 — Sml. 1988, s. 1843, afsnit 38.

14 — Ovennævnte dom af 24.3.1988 (Sml. s. 1835, præmis 28).

15 — Dom af 12.7.1990 (sag C-35/88, Sml. I, s. 3125, på s. 3150).

ikke havde underrettet Kommissionen om ministrenes og de under ministrenes myndighed placerede udvalgs beslutninger om vilkårene for KYDEP's [16] indgriben på markedet for korn til foderbrug, var resultatet:

»Denne udeladelse må, da den har hindret Kommissionen i at opnå kendskab til samtlige de komplicerede relationer, der består mellem den græske stat og KYDEP, *anses for en nægtelse af samarbejde med denne institution*« [17].

29. På samme vis opfordrer jeg Domstolen til at påpege, at Italiens manglende samarbejde i dette tilfælde i sig selv udgør en tilsidesættelse af forpligtelserne ifølge EØF-Traktatens artikel 5, stk. 1.

30. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår:

»1) Ved ikke at sikre udarbejdelse i Campania af planer og programmer for bortskaffelse af affald i henhold til artikel 6 i direktiv 75/442/EØF og artikel 12, stk. 1, i direktiv 78/319/EØF har Italien tilsidesat sine forpligtelser ifølge disse direktiver.

2) Ved at nægte at besvare de tre spørgsmål, der stilles i brev af 28. juni 1987 og gentages i åbningsskrivelsen af 20. juni 1988, har den sagsøgte medlemsstat tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 5, stk. 1.«

samt at Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

16 — Den centrale græske myndighed for forvaltning af nationale produkter.

17 — Præmis 40, fremhævet af mig.