DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 12 september 1996 *

I de förenade målen C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 och C-157/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli och sezione distaccata di Castelnuovo di Porto (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga brottmålen mot

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna m. fl.,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci,

Fulvio Smaldone,

* Rättegångsspråk: italienska.

angående tolkningen av rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring av direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT nr L 78, s. 32),

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D. A. O. Edward samt domarna L. Sevón (referent) och M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, och Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères, båda vid utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Maria Condou-Durande och Laura Pignataro, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 8 februari 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Pretura circondariale di Roma har, dels för sezione distaccata di Tivoli, dels för sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, genom tio beslut meddelade mellan den 26 oktober 1994 och den 4 april 1995, vilka inkom till domstolen mellan den 6 mars och den 19 maj 1995, begärt ett förhandsavgörande enligt artikel 177 i EG-fördraget angående två frågor avseende tolkningen av rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring av direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT nr L 78, s. 32, nedan kallat direktiv 91/156).

2 Dessa frågor har uppkommit i olika brottmål mot diverse personer som har åtalats för brott mot de italienska bestämmelserna om avfall, närmare bestämt dekret nr 915 från Republiken Italiens president av den 10 september 1982 om genomförande av direktiven 75/442/EEG om avfall, 76/403/EEG om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler och 78/319/EEG om giftigt och annat farligt avfall (GURI nr 343 av den 15 december 1982, nedan kallat DPR nr 915/82) samt lagdekret nr 397 av den 9 september 1988 med titeln "brådskande bestämmelser om bortskaffande av industriavfall" (GURI nr 213 av den 10 november 1988), vilket genom vissa ändringar har blivit lag nr 475 av den 9 november 1988 (GURI nr 264 av den 10 november 1988, nedan kallad lag nr 475/88). Även om det inte uttryckligen framgår av besluten om hänskjutande, förefaller det som om de åtalade i huvudsak anklagas för att i strid med artikel 10 i DPR nr 915/82 ha uppfört ett avfallsupplag för särskilt avfall utan tillstånd, för att i strid med artikel 25 i samma DPR ha bortskaffat avfall utan tillstånd samt för att inte ha respekterat de skyldigheter som föreskrivs i artiklarna 3 och 9 åttonde stycket i lag nr 475/88 om skyldighet att föra avfallsregister.

3 Den nationella domstolen har inledningsvis i sina beslut om hänskjutande påpekat att direktiv 91/156/EEG har medfört väsentliga ändringar i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT nr L 194, s. 39), eftersom begreppet "avfall" har ändrats, vidareutnyttjande har uppmuntrats och målsättningar har fastställts för att begränsa och minska avfallsmängderna genom att använda sig av

teknik som baserar sig på återvinning, återanvändning eller energiproduktion. Den nationella domstolen anser därför att den italienska lagstiftningen till följd av genomförandet av det direktivet måste ändras väsentligt, eftersom det i denna måste göras skillnad mellan åtgärder för bortskaffade och åtgärder för återvinning. De senare skall enligt den nationella domstolens uppfattning inte underkastas en lika sträng tillståndsplikt. Den har emellertid konstaterat att den italienska lagstiftaren inte har genomfört direktiv 91/156, trots att införlivandefristen gick ut den 1 april 1993.

4 Den nationella domstolen har vidare i sin analys påpekat att det i direktiv 91/156 i huvudsak, om inte uteslutande, har valts en lösning som innebär att avfallsfrågor underkastas ett administrativt förfarande och att en straffrättslig kontroll endast skall göras i extrema fall. Eftersom bestämmelserna i DPR nr 915/82 avseende förvaltning och kontroll medför en straffrättslig påföljd, strider dessa bestämmelser således mot direktivet. Detta innebär att de italienska aktörerna drabbas hårdare än gemenskapens övriga aktörer, trots att direktivet, genom införandet av en enhetlig lagstiftning, har till syfte att säkerställa den inre marknadens funktion och att avlägsna olikheter i behandling av aktörerna på den inre marknaden.

5 Den nationella domstolen har därför i ett förhandsavgörande ställt följande frågor till domstolen:

"1. Vilken rättsverkan får det att Republiken Italien har underlåtit att i rätt tid införa de föreskrifter som krävs enligt rådets direktiv nr 91/156/EEG?

2. Kan förekomsten av straffrättsliga påföljder, i synnerhet de som föreskrivs i artiklarna 25 och följande i DPR nr 915/82 för överträdelse av den italienska lagen, anses strida mot den gemenskapsrättsliga lagstiftningen vars syfte är att säkerställa en enhetlig behandling, även vad gäller påföljder, av aktörerna på den inre marknaden?"

Huruvida frågorna kan upptas till sakprövning

6 Den franska regeringen och kommissionen har betonat dels att det är svårt att få klarhet i de åtalades ställning, vad de åtalats för och vilka nationella bestämmelser som är tillämpliga, dels att frågorna är vagt ställda.

7 I detta hänseende bör det erinras om att det enligt domstolens rättspraxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se bland annat dom av den 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo m. fl., C-320/90, C-321/90 och C-322/90, Rec. s. I-393, punkt 6, beslut av den 20 mars 1996, Sunino och Data, REG s. I-1543).

8 Det skall vidare betonas att den information som tillhandahålls i begäran om förhandsavgörande inte bara skall möjliggöra för domstolen att lämna ett användbart svar, utan även skall ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen. Det åligger domstolen att se till att denna möjlighet finns, eftersom det enligt den ovan angivna bestämmelsen endast är beslutet om hänskjutande som delges de berörda parterna (se bland annat dom av den 1 april 1982, Holdijk m. fl., 141/81, 142/81 och 143/81, Rec. s. 1299, punkt 6 och ovannämnda beslut Sunino och Data, punkt 5).

9 Mot bakgrund av att de frågor som i det aktuella målet har ställts är synnerligen allmänt hållna och att den nationella domstolens tolkning av direktiv 91/156 tydligt anges i motiveringen till dess beslut, kan det emellertid konstateras att domstolen i förevarande fall har tillräckliga uppgifter för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som har ställts. Frågorna kan således upptas till sakprövning.

Den nationella domstolens frågor

10 Genom dessa frågor vill den nationella domstolen i huvudsak få veta dels om gemenskapsrätten, närmare bestämt direktiv 91/156, skall tolkas på så sätt att det är tillåtet att införa sådana straffrättsliga påföljder som de som föreskrivs i den italienska lagstiftningen, dels följden av att Republiken Italien inte har införlivat detta direktiv inom den föreskrivna fristen.

11 Det framgår av frågornas ordalydelse samt av innehållet i beslutet om hänskjutande att den andra frågan endast är en vidare formulering av den första frågan och att den endast är logisk om man anser att de straffrättsliga påföljder som föreskrivs i den italienska lagstiftningen är oförenliga med gemenskapsrätten, närmare bestämt direktiv 91/156. Eftersom frågorna hänger ihop skall de besvaras i ett sammanhang.

12 Frågorna bygger på den nationella domstolens tolkning av direktivet, vilken har redovisats ovan. Enligt denna tolkning innebär de nya gemenskapsrättsliga bestämmelserna att tillståndsplikten avseende återvinning av avfall har mjukats upp och att det har införts ett kontrollsystem som närmast är administrativt till sin karaktär, vilket leder till att en straffrättslig kontroll begränsas till allvarliga fall. Enligt den nationella domstolen har detta direktiv till syfte att säkerställa den inre marknadens funktion och att avlägsna olikheter i behandling av de ekonomiska aktörerna.

13 Som framgår av punkterna 23 till 30 i generaladvokatens förslag till avgörande är en sådan tolkning av tillståndsplikten i direktiv 91/156 felaktig. Enligt artiklarna 9 och 10 i detta direktiv måste nämligen företag eller inrättningar som behandlar avfall erhålla ett tillstånd, oavsett om de tillämpar sådana bortskaffningsförfaranden som avses i bilaga 2 A i direktivet eller sådana förfaranden som leder fram till möjligheten att återvinna som avses i bilaga 2 B. Avseende artikel 11, i vilken det föreskrivs möjlighet till undantag från tillståndsplikten för inrättningar eller företag

som själva bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer och för inrättningar eller företag som återvinner avfall, skall medlemsstaterna införa lämpliga nationella åtgärder och de har då ett utrymme för skön.

14 Det skall påpekas att medlemsstaterna enligt direktiv 91/156 inte har en närmare angiven skyldighet avseende kontroll-och påföljdssystem. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs straffrättsliga påföljder för överträdelser av de skyldigheter som föreskrivs i den lagstiftning genom vilken direktivet genomförs är oförenliga med direktivet. Medlemsstaterna är nämligen skyldiga, inom ramen för den frihet som de har enligt artikel 189 tredje stycket i fördraget, att bestämma de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade att säkra direktivens ändamålsenliga verkan (dom av den 8 april 1976, Royer, 48/75, Rec. s. 497, punkt 75). Domstolen har för övrigt betonat att när det i ett direktiv inte föreskrivs särskilda påföljder för överträdelser av direktivets bestämmelser eller när det på denna punkt inte hänvisas till nationella lagar eller författningar, skall medlemsstaterna enligt artikel 5 i fördraget vidta alla åtgärder som är lämpliga för att säkra gemenskapsrättens genomslagskraft. För detta ändamål har medlemsstaterna ett utrymme för skön avseende val av påföljd, men de är skyldiga att tillse att överträdelser av gemenskapsrätten påförs straff enligt samma materiella och processuella bestämmelser som de som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma art och grovhet samt att påföljden under alla omständigheter är effektiv, står i rimlig proportion till överträdelsen och har en avskräckande verkan (domar av den 8 juni 1994, kommissionen mot Förenade Kungariket, C-382/92, Rec. s. I-2435, punkt 55 och C-383/92, Rec. s. I-2479, punkt 40).

15 Det framgår av denna rättspraxis att en medlemsstat har rätt att införa straff för åsidosättande av de skyldigheter som föreskrivs i den lagstiftning som avser att genomföra direktiven om avfall, oavsett om det är fråga om direktiv 75/442 eller direktiv 91/156, om den anser att det är det sätt som är lämpligast för att säkra dessa direktivs ändamålsenliga verkan, då de påföljder som föreskrivs motsvarar de som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma art och grovhet samt att påföljderna är effektiva, står i rimlig proportion till överträdelsen och har en avskräckande verkan.

16 Vad slutligen gäller direktiv 91/156 har domstolen fastslagit att det helt korrekt har antagits med stöd av artikel 130s i fördraget och inte med stöd av artikel 100a, då den harmonisering som föreskrivs i artikel 1 i direktivet huvudsakligen avser att på grund av miljöhänsyn säkra en effektiv hantering av avfall inom gemenskapen, oavsett dess ursprung, och att denna harmonisering endast har en begränsad verkan på förhållandena avseende konkurrens och handeln mellan medlemsstaterna (dom av den 17 mars 1993, kommissionen mot rådet, C-155/91, Rec. s. I-939, punkterna 20 och 21). Det är således felaktigt att anse att detta direktiv särskilt avser att säkra den inre marknadens funktion och att avlägsna olikheter i behandling av de ekonomiska aktörerna.

17 I detta hänseende skall det tilläggas att även om direktiv 91/156 skulle ha sådana särskilda syften som den nationella domstolen anser att det har, kan inte detta få till följd att medlemsstaternas frihet enligt artikel 189 tredje stycket i fördraget, att bestämma de former och tillvägagångssätt som är lämpligast för att säkra direktivens ändamålsenliga verkan, begränsas.

18 Svaret på frågorna är således att artiklarna 5 och 189 tredje stycket i fördraget skall tolkas på så sätt att de inte innebär ett förbud för en medlemsstat att föreskriva straffrättsliga påföljder för att säkra att de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 91/156 uppfylls ändamålsenligt, under förutsättning att de påföljder som föreskrivs motsvarar de som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma art och grovhet samt att påföljderna under alla omständigheter är effektiva, står i rimlig proportion till överträdelsen och har en avskräckande verkan.

Rättegångskostnader

19 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut, meddelade mellan den 26 oktober 1994 och den 4 april 1995, förts vidare av Pretura circondariale di Roma — följande dom:

Artiklarna 5 och 189 tredje stycket i EG-fördraget skall tolkas på så sätt att de inte innebär ett förbud för en medlemsstat att föreskriva straffrättsliga påföljder för att säkra att de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 91/156 uppfylls ändamålsenligt, under förutsättning att de påföljder som föreskrivs motsvarar de som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma art och grovhet samt att påföljderna under alla omständigheter är effektiva, står i rimlig proportion till överträdelsen och har en avskräckande verkan.

Edward Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 september 1996.

R. Grass
Justitiesekreterare

D. A. O. Edward
Ordförande på första avdelningen