DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 juni 2005 *

I mål C-270/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 23 juni 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av L. Visaggio och R. Amorosi, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I. M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna J.-P. Puissochet (referent), S. von Bahr, J. Malenovský och U. Lõhmus,

generaladvokat: C. Stix-Hackl,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 februari 2005,

och efter att den 14 april 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk

specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) (nedan kallat direktivet) genom att, med stöd av artikel 30.4 i lagdekret nr 22 av den 5 februari 1997 om införlivande av direktiven 91/156/EEG om avfall, 91/689/EEG om farligt avfall och 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (ordinarie tillägg till GURI nr 38 av den 15 februari 1997), i dess lydelse enligt artikel 1.19 i lag nr 426 av den 9 december 1998 (GURI nr 291 av den 14 december 1998) (nedan kallat lagdekretet), tillåta företag att

— ombesörja insamling och transport av eget ofarligt avfall såsom normal och regelbunden verksamhet utan skyldighet att vara inskrivna i Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (nationell förteckning över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall), och

— transportera eget farligt avfall som understiger 30 kilo eller 30 liter per dag, utan skyldighet att vara inskrivna i nämnda förteckning.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 1 a första stycket i direktivet definieras avfall som "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".

3 I artikel 1 c i direktivet definieras "innehavare" som "avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet".

4 I artikel 4 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

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

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

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

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall."

5 I artikel 8 i direktivet stadgas följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall

— antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B,

eller

— själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv."

6 Av artikel 9 i direktivet framgår att för genomförandet av bland annat artikel 4 måste varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden för bortskaffande som avses i bilaga 2 A erhålla ett tillstånd från den behöriga myndigheten. Ett sådant tillstånd skall omfatta bland annat mängd och slag av avfall, tekniska krav, de säkerhetsåtgärder som skall vidtas, platsen för bortskaffandet och behandlingsmetoden.

7 I artikel 12 anges följande:

"Inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning (exempelvis handlare och mäklare) ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt."

De nationella bestämmelserna

8 I artikel 30.4 i lagdekretet föreskrivs följande:

"Företag som bedriver verksamhet bestående av insamling och transport av ofarligt avfall för annans räkning och företag som insamlar och transporterar farligt avfall skall vara inskrivna i [den nationella] förteckningen [över företag som utför tjänster för bortskaffande av avfall] utom om det är fråga om transport av farligt avfall som understiger 30 kilo eller 30 liter per dag och utförs av producenten av avfallet i fråga."

Det administrativa förfarandet

9 Kommissionen, som ansåg att artikel 30.4 i lagdekretet stod i strid med artikel 12 i direktivet, begärde i en formell underrättelse av den 24 oktober 2001 att Republiken Italien inom två månader skulle yttra sig över detta.

10 I skrivelse av den 27 februari 2002 besvarade de italienska myndigheterna denna formella underrättelse. I sin skrivelse ifrågasatte de kommissionens ståndpunkt med stöd av bland annat en av ministeriet för miljö och skydd för territoriet upprättad skrivelse av den 25 januari 2002.

11 Kommissionen, som inte var nöjd med denna argumentation, tillställde den 27 juni 2002 Republiken Italien ett motiverat yttrande, i vilket denna anmodades att inom två månader från delgivningen av yttrandet efterkomma detta.

12 Kommissionen fick inte svar på yttrandet och väckte därför förevarande talan vid domstolen.

Talan

Parternas argument

13 Kommissionen har, liksom den gjorde i det mål där domstolen meddelade sitt beslut av den 29 maj 2001 (C-311/99, Caterino, ej publicerad i rättsfallssamlingen), gjort

gällande att det i artikel 12 i direktivet använda uttrycket "inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall" inte endast avser företag som bedriver dessa verksamheter för annans räkning. Detta begrepp avser också företag som bedriver dessa verksamheter för egen räkning, om denna transport eller insamling tillsammans med deras övriga uppgifter utgör en av de normala verksamheter som de uppnår vinst eller en annan ekonomisk fördel av. Denna tolkning står i överensstämmelse med det med direktivet eftersträvade miljöskyddsändamålet, det tolfte skälet i direktiv 91/156, artikel 8 i direktivet, som är tillämplig på "varje innehavare av avfall", och har av domstolen i förbigående bekräftats i punkt 25 i beslutet i det ovannämnda målet Caterino.

14 Genom att i artikel 30.4 i lagdekretet i fråga om ofarligt avfall tillämpa uttrycket "för annans räkning" i stället för uttrycket "yrkesmässigt", som tillämpas i artikel 12 i direktivet, undantas i strid med direktivet sådana företag som vid bedrivandet av sin särskilda yrkesmässiga verksamhet för egen räkning insamlar och transporterar avfall från skyldigheten att vara inskriven. Dessa två uttryck avser med nödvändighet olika begrepp och kan inte sammanfalla.

15 Vidare följer av artikel 12 i direktivet att samtliga företag som yrkesmässigt bedriver verksamhet med insamling eller transport av avfall oberoende av avfallets mängd eller farlighet skall vara inskrivna hos de behöriga myndigheterna om de inte omfattas av tillståndsplikt. Artikel 30.4 i lagdekretet står således i strid med direktivet eftersom den för de företag som inte transporterar mer än 30 liter eller 30 kilo avfall per dag inför ett undantag från denna skyldighet

16 Den italienska regeringen har i sitt svaromål uppgett att det inte i någon gemenskapsrättslig bestämmelse föreskrivs att insamling och transport av avfall skall göras genom aktörer som är utomstående i förhållande till avfallsproducenten. Det väsentliga för att uppnå direktivets målsättning om förebyggande av uppkomst av avfall och integrerad avfallshantering är enligt regeringen att säkerställa en tillsyn över avfallets kretslopp. Enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna bär avfallsproducenten ansvar för avfallet intill dess att han gör sig av med det för att återanvända det, återvinna det eller bortskaffa det. Artikel 12 i direktivet gäller alltså avfallskontroll vid den tidpunkt då avfallet lämnar producentens ansvarssfär.

17 Den avfallsproducent som transporterar avfall direkt till sin återvinnings- eller bortskaffningsanläggning "gör sig av med" avfallet först när det levereras till denna anläggning. Det är alltså inte nödvändigt för honom att skriva in sig i förteckningen eftersom inskrivningsskyldigheten endast föreligger för företag som yrkesmässigt bedriver verksamhet med transport eller insamling av avfall, det vill säga såsom "normal verksamhet".

18 Artikel 30.4 i lagdekretet står alltså enligt den italienska regeringen inte i strid med ändamålet med direktivet.

Domstolens bedömning

19 Bestämmelserna i direktivet skall tolkas mot bakgrund av dess ändamål, vilket enligt det tredje skälet i direktivet är att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga

effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall, och mot bakgrund av artikel 174.2 EG, enligt vilken gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå och bygga på bland annat försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder bör vidtas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, REG 2002, s. I-3533, punkt 23).

20 I artikel 10 i direktivet i dess ursprungliga lydelse föreskrevs att företag som transporterade avfall oavsett om det var för egen eller annans räkning endast skulle vara föremål för "tillsyn" från den behöriga myndigheten. Denna bestämmelse återspeglades också i sjunde skälet i direktivet, där det anges att "[f]ör att säkerställa att miljön skyddas bör företag som själva bortskaffar sitt avfall eller insamlar andras avfall omfattas av ett system för tillsyn ...".

21 Direktiv 91/156 har haft som ändamål bland annat att förstärka offentliga myndigheters kontroll. I tolfte skälet anges sålunda att "[f]ör att avfallet skall kunna övervakas, från det att det uppkommer tills det slutligt bortskaffas, bör även andra företag såsom insamlare av avfall, transportörer och avfallsmäklare omfattas av tillståndsplikt eller registreringsskyldighet och bli föremål för tillsynsåtgärder". I detta syfte har nya bestämmelser tagits in i artikel 12 i direktivet. Enligt dessa bestämmelser gäller för det första att inrättningar eller företag som transporterar avfall skall registreras om de inte omfattas av tillståndsplikt och för det andra att de företag som berörs av detta är de företag som "yrkesmässigt" utför denna transport. På så sätt har direktivet inneburit att skyldigheten att vara inskriven ersatt tillsynen, som inte längre i sig framgår av direktivet.

22 Med hänsyn till att syftet med direktiv 91/156 varit att bibehålla en högre nivå av offentlig tillsyn över avfallstransporter än den som följde av direktivet i dess ursprungliga lydelse, skulle det strida mot detta syfte att tolka uttrycket "inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt transporterar avfall" enligt artikel 12 i direktivet så, att företag som inom ramen för sin yrkesmässiga verksamhet för egen räkning transporterar avfall inte är inbegripna. Med en sådan tolkning skulle dessa företag helt undgå att tillsyn utövades över deras avfallstransport.

23 Domstolen har för övrigt redan slagit fast att det i artikel 12 i direktivet använda uttrycket yrkesmässig transport av avfall inte endast omfattar den som i sitt yrke som transportör transporterar avfall som producerats av annan utan också den som trots att han inte utövar transportöryrket icke desto mindre inom ramen för sin egen verksamhet transporterar avfall som producerats av honom själv (beslutet i det ovannämnda målet Caterino, punkt 25).

24 I motsats till vad den italienska regeringen uppgett innebär det med direktivet eftersträvade syftet att utöva tillsyn över avfallskretsloppet att avfall skall övervakas så snart det uppkommit och, som anges i artikel 12 i direktivet, särskilt att tillsyn skall utövas över de förhållanden varunder avfallet samlas in och transporteras. Även om det i vissa fall är riktigt att avfallsproducenten själv kan ombesörja insamling och transport av avfallet och rent faktiskt avhänder sig detta avfall först i slutet av insamlingen eller transporten, har denna omständighet ingen inverkan på de insamlade och transporterade substansernas eller föremålens klassificering som avfall eller därefter på den skyldighet att vara inskriven som åvilar producenten i detta avseende.

25 Artikel 12 i direktivet omfattar emellertid inte samtliga företag som inom ramen för sin yrkesmässiga verksamhet transporterar avfall som de producerat.

26 Först och främst är det i nämnda artikel tillämpade begreppet "yrkesmässigt" inte synonymt med uttrycken "inom ramen för deras yrkesmässiga verksamhet" eller "i samband med deras yrkesmässiga verksamhet", vilka är uttryck som sannolikt skulle ha använts av gemenskapslagstiftaren om han hade haft för avsikt att rikta sig till samtliga företag som inom ramen för sin yrkesmässiga verksamhet transporterar avfall som de producerat.

27 Vidare framgår av tolfte skälet i direktiv 91/156 att de nya skyldigheter att vara inskriven och ha tillstånd som föreskrivs i detta direktiv är tillämpliga på "företag såsom insamlare av avfall, transportörer och avfallsmäklare". Tillämpningen av verbet handha* och den vägledande uppräkningen av specialiserade yrken inom avfallsområdet visar att artikel 12 i direktivet är tillämplig på företag som normalt bedriver verksamhet med insamling eller transport av avfall [*I den svenska lydelsen av direktiv 91/156 har det franska verbet s'occupant (som handhar) inte översatts. I stället för "andra företag som handhar avfall, såsom insamlare..." anges i den svenska lydelsen "andra företag såsom insamlare...". Övers. anm.].

28 Slutligen innebär kravet att transporten skall ombesörjas "yrkesmässigt" att verksamheten med transport av avfall, även om det av artikel 12 inte framgår att det måste vara de berörda företagens enda eller ens huvudsakliga verksamhet, måste utgöra en normal och regelbunden verksamhet hos dessa företag.

29 Av det föregående följer att inrättningar eller företag som inom ramen för sin verksamhet normalt och regelbundet ombesörjer transport av avfall, oavsett om avfallet producerats av någon annan eller av dem själva, enligt artikel 12 i direktivet är skyldiga att vara inskrivna. Vidare framgår det inte av någon bestämmelse i direktivet att det från denna skyldighet finns undantag på grund av avfallets beskaffenhet och mängd.

30 I artikel 30.4 i lagdekretet föreskrivs emellertid en skyldighet att vara inskriven som varierar beroende på om det insamlade eller transporterade avfallet är farligt eller ej.

31 Vad gäller ofarligt avfall framgår av denna bestämmelse att skyldigheten att vara inskriven i den nationella förteckningen över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall endast åvilar sådana företag som insamlar och transporterar avfall som producerats av annan, varför företag som insamlar eller transporterar eget avfall inte omfattas.

32 Vad beträffar farligt avfall föreskrivs i artikel 30.4 i lagdekretet att samtliga företag som insamlar och transporterar sådant avfall omfattas av denna skyldighet att vara inskriven. Denna bestämmelse har ingen begränsning i fråga om den yrkesmässiga beskaffenheten av insamlings- och transportverksamheten och har alltså i det hänseendet ett vidare tillämpningsområde än artikel 12 i direktivet.

33 Från skyldigheten att vara inskriven som inrättats i bestämmelsen i fråga undantas enligt bestämmelsen emellertid "transport av farligt avfall som understiger 30 kilo

eller 30 liter per dag och utförs av producenten av avfallet i fråga", vilka undantag inte följer av någon bestämmelse i direktivet. Den italienska regeringen har för övrigt inte förklarat vilka överväganden som ligger till grund för denna minimimängd.

34 Av det föregående följer att artikel 30.4 i lagdekretet strider mot artikel 12 i direktivet. Under dessa omständigheter skall kommissionens talan vinna bifall.

35 Följaktligen finner domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i direktivet genom att, med stöd av artikel 30.4 i lagdekretet, tillåta företag att

— ombesörja insamling och transport av eget ofarligt avfall såsom normal och regelbunden verksamhet utan skyldighet att vara inskrivna i den nationella förteckningen över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall, och

— transportera eget farligt avfall som understiger 30 kilo eller 30 liter per dag, utan skyldighet att vara inskrivna i nämnda förteckning.

Rättegångskostnader

36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande dom:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 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 genom att, med stöd av artikel 30.4 i lagdekret nr 22 av den 5 februari 1997 om införlivande av direktiven 91/156/EEG om avfall, 91/689/EEG om farligt avfall och 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, i dess lydelse enligt artikel 1.19 i lag nr 426 av den 9 december 1998 tillåta företag att

— ombesörja insamling och transport av eget ofarligt avfall såsom normal och regelbunden verksamhet utan skyldighet att vara inskrivna i den nationella förteckningen över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall, och

— **transportera eget farligt avfall som understiger 30 kilo eller 30 liter per dag, utan skyldighet att vara inskrivna i nämnda förteckning.**

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter