FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT C. STIX-HACKL föredraget den 14 april 2005 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har genom förevarande talan yrkat fastställelse av 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 [2] i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 [3], genom att underlåta att i den nationella förteckningen uppta företag som vanligtvis och regelbundet insamlar eller transporterar eget ofarligt avfall liksom företag som insamlar och transporterar farligt avfall understigande 30 kilogram eller 30 liter per dag.

2. I förevarande mål är det framför allt fråga om huruvida företag som insamlar och transporterar eget avfall (farligt eller ofarligt) är att anses som "företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall" enligt artikel 12 i avfallsdirektivet och som således har registreringsskyldighet.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsbestämmelserna*

3. I artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse föreskrivs 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

1 — Originalspråk: tyska

2 — EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238 (nedan kallat avfallsdirektivet respektive avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse).

3 — EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66 (nedan kallat avfallsändringsdirektivet. Direktivet i dess lydelse enligt detta direktiv kallas nedan avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse).

behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt."

B — *Den nationella lagstiftningen*

4. Artikel 30 fjärde stycket i lagstiftningsdekretet av den 5 februari 1997, nr 22, i dess lydelse enligt lag av den 9 december 1998, nr 426 (nedan kallat lagstiftningsdekretet) har följande lydelse:

"Företag som utför verksamhet i form av insamling och transport av ofarligt avfall från tredje man och företag som insamlar och transporterar farligt avfall skall upptas i förteckningen [4], såvida det inte är fråga om transportering av farligt avfall som överstiger 30 kilogram per dag eller 30 liter per dag från avfallsproducenten,...".

4 — Nationell förteckning över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall.

III — Det administrativa och det rättsliga förfarandet

5. Eftersom kommissionen ansåg att artikel 30 fjärde stycket i lagstiftningsdekretet stred mot artikel 12 i avfallsdirektivet, inledde den genom en formell underrättelse den 24 oktober 2001 ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG mot Republiken Italien.

6. Den italienska regeringen bestred i sin svarsskrivelse av den 27 februari 2002 kommissionens invändning på grundval av ett ställningstagande från myndigheten för miljö- och markskydd.

7. Kommissionen vidhöll emellertid sin ståndpunkt och sände den 27 juni 2002 ett motiverat yttrande till den italienska regeringen och anmodade denna att inom två månader efterkomma yttrandet.

8. Eftersom det motiverade yttrandet inte blivit besvarat väckte kommissionen därefter genom skrivelse av den 17 juni 2003, som registrerades vid domstolens kansli den 24 juni 2003, förevarande talan.

9. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i direktiv 75/442/EEG om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, genom att tillåta företagen, med stöd av artikel 30 fjärde stycket i lagstiftningsdekret av den 5 februari 1997, nr 22, i dess lydelse enligt lag av den 9 december 1998, nr 426, att ansvara för insamling och transport av eget ofarligt avfall inom det normala och reguljära verksamhetsområdet utan skyldighet att vara upptagna i den nationella förteckningen över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall, och att transportera eget farligt avfall som understiger 30 kilo eller 30 liter per dag, utan skyldighet att vara upptagna i nämnda förteckning,

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Prövning av talan

A — *Parternas argument*

10. Kommissionen har gjort gällande att enligt artikel 12 i avfallsdirektivet i dess i ändrade lydelse skall alla företag utan åtskillnad som yrkesmässigt utövar tjänster för insamling och transport av avfall, oavsett om det handlar om farligt eller ofarligt avfall, vara inskrivna hos de behöriga myndigheterna. Uttrycket företag som "yrkesmässigt" utövar tjänster för insamling och transport av avfall omfattar enligt kommissionen inte enbart företag som utför denna tjänst för andra utan också företag som inom ramen för den egna yrkesverksamheten såsom bisyssla insamlar och transporterar sitt eget avfall och därigenom drar ekonomiska fördelar. Detta har också fastställts av domstolen i skälen i beslutet i mål C-311/99. [5]

11. En sådan tolkning är förenlig med avfallsdirektivets systematik och uppbyggnad i stort, i synnerhet nödvändigheten av att kunna säkerställa att avfallet övervakas från det att det uppkommer till dess att det slutligt bortskaffas, såsom det sägs i tolfte skälet i avfallsändringsdirektivet. Eftersom registreringsskyldigheten möjliggör denna övervakning skulle en fullständig övervakning inte kunna garanteras om företag som insamlar och transporterar sitt eget avfall undantogs från registreringsskyldigheten i artikel 12 i avfallsdirektivet.

12. I artikel 30 i lagstiftningsdekretet föreskrivs endast en registreringsskyldighet för

5 — Beslut av domstolen av den 29 maj 2001, i enlighet med artikel 104.3 i rättegångsreglerna, i mål C-311/99, Caterino (ej publicerad i rättsfallssamlingen), punkt 25.

företag som insamlar och transporterar avfall för annans räkning vilket således inte svarar mot uttrycket företag som "yrkesmässigt" insamlar eller transporterar avfall i artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse.

13. I artikel 12 föreskrivs inte heller någon kvantitativ restriktion vilket har till följd att undantaget från registreringsskyldighet för företag som transporterar mindre än 30 kilogram eller 30 liter per dag enligt artikel 30 i lagstiftningsdekretet inte heller är förenligt med avfallsdirektivet.

14. Den italienska regeringen har gjort gällande att det inte följer av någon gemenskapsbestämmelse att insamling och transport skall ske genom tredje man. Avgörande är i stället säkerställandet av övervakning av avfallsåtervinningsprocessen. Enligt direktivet är avfallsproducenten ansvarig för sitt avfall fram till tidpunkten då han gör sig av med avfallet genom återvinning, bearbetning eller bortskaffande. Registreringsskyldigheten enligt artikel 12 i avfallsdirektivet skall därför säkerställa övervakningen av avfallet från och med den tidpunkt då det inte längre omfattas av avfallsproducentens ansvar. Avfallsproducenten "gör sig av" med avfallet först då detta övertas av ett företag som utövar tjänster för återvinning eller bortskaffande av avfall. Eftersom avfallsproducenten fortsätter att vara ansvarig för avfallet fram till det att övertagandet sker enligt ovan, är det således inte nödvändigt att förelägga producenten registreringsskyldighet i kontrollsyfte.

15. Enligt den italienska regeringen innebär uttrycket "yrkesmässigt" att det är fråga om en regelbunden verksamhet. Det kan vidare anses innebära att det berörda företaget skall ha tillräcklig kännedom och erfarenhet för att utöva verksamheten. Om uttrycket tolkas på så sätt som kommissionen gjort skulle det medföra en registreringsskyldighet för tusentals företag samt ett ifrågasättande av myndigheternas kontrollmöjlighet. Vad gäller genomförandet av det övervakningssystem som föreskrivs i avfallsdirektivet borde slutligen avfallets mängd och farlighet tillmätas betydelse.

B — *Bedömning*

16. Kommissionen har invänt, vad gäller artikel 30 fjärde stycket i lagstiftningsdekretet, att företag som insamlar och transporterar sitt eget avfall enligt denna bestämmelse antingen — i fall av ofarligt avfall — över huvud taget inte har någon registreringsskyldighet eller — i fall av farligt avfall — endast har registreringsskyldighet om

avfallet överstiger en viss mängd (30 kg eller 30 l per dag).

17. I förevarande mål är det därför för det första frågan om huruvida, enligt artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse, företag som insamlar eller transporterar eget avfall har en registreringsskyldighet och för det andra, huruvida det för denna registreringsskyldighet eventuellt kan gälla en kvantitativ restriktion som i förevarande fall.

18. Vad sedan gäller frågan huruvida företag som insamlar och transporterar eget avfall över huvud taget omfattas av artikel 12 i avfallsdirektivet, kan det konstateras att detta direktiv tydligare behandlar bortskaffande och återvinning av eget avfall än insamlande och transport av eget avfall.

19. I artikel 8 i avfallsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall som, såvida han inte överlåter avfallet till en insamlare eller till ett företag som utövar tjänster för bortskaffande eller återvinning av avfall, själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv. Enligt elfte skälet i avfallsändringsdirektivet kan vissa företag som själva behandlar sitt avfall eller återvinner avfallet, visserligen undantas från tillståndsplikten, om de följer miljöskyddskraven och vissa villkor är uppfyllda. Sådana företag bör dock registreras. Dessa bestämmelser kommer till uttryck i artikel 11.1 och 11.2 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse.

20. Däremot finns det inte i avfallsdirektivet någon uttrycklig hänvisning till företag som insamlar eller transporterar eget avfall. Enligt tolfte skälet i avfallsändringsdirektivet bör dock i varje fall "även andra företag såsom insamlare av avfall, transportörer och avfallsmäklare" omfattas av tillståndsplikt eller registreringsskyldighet och bli föremål för tillsynsåtgärder.

21. Tillämpningsområdet för tillståndsplikten eller registreringsskyldigheten har, såsom en motsvarighet till tolfte skälet, i artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse omskrivits till "företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning (exempelvis handlare och mäklare) ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall".

22. Om man utgår strikt från ordalydelsen av tolfte skälet i avfallsändringsdirektivet och artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse talar en del för att endast insamlings- och transportföretag verksamma inom avfallsområdet omfattas av denna artikel och inte företag som normalt är verksamma inom andra områden men som vid sidan av dessa också insamlar och transporterar eget avfall.

23. Liksom kommissionen är jag dock av den uppfattningen att artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse även, vid bedömning av bakgrunden till direktivets tillkomst samt av dess huvudsakliga systematik, skall anses omfatta företag som insamlar eller transporterar sitt eget avfall.

24. Det kan härvid konstateras att det i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse gjordes en åtskillnad mellan två grupper av företag för vilka det gällde olika miljöskyddskrav.

25. Den första gruppen omfattade de företag "som behandlar, lagrar eller deponerar avfallet för tredje mans räkning". Dessa företag var skyldiga att erhålla tillstånd (artikel 8 i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse) och var underställda regelbundna inspektioner av den behöriga myndigheten (artikel 9 i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse).

26. Den andra gruppen omfattade "företag som transporterar, insamlar, lagrar, deponerar eller behandlar sitt eget avfall ..., liksom de som insamlar eller transporterar avfall för tredje mans räkning". Dessa företag var endast föremål för en "övervakning" av den behöriga myndigheten (artikel 10 i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse).

27. Enligt avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse förekommer inte längre "övervakning" av den behöriga myndigheten som en självständig åtgärd.

28. En del av de företag i den andra gruppen — nämligen företag som själva lagrar eller behandlar sitt avfall — ingår nu i stället, enligt artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse, i kategorin tillståndspliktiga företag som bortskaffar eller återvinner avfall, eller har — åtminstone om villkoren för befrielse från tillståndsplikten enligt artikel 11.1 är uppfyllda — registreringsskyldighet enligt artikel 11.2.

29. Vad därefter beträffar de övriga företag som nämns i artikel 10 i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse, det vill säga de företag som insamlar eller transporterar — eget eller annans — avfall, är det utrett att i varje fall de företag som insamlar eller transporterar annans avfall numera omfattas av artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse och att de därför har registreringsskyldighet, såvida de inte behöver tillstånd.

30. Sammanfattningsvis kan det konstateras att de företag som själva lagrar, deponerar eller återvinner eget avfall samt de företag som insamlar eller transporterar annans avfall — som enligt artikel 10 i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse skall övervakas av behörig myndighet — numera enligt avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse, har en tillståndsplikt eller registreringsskyldighet och såtillvida, enligt artikel 13 i detta direktiv, regelbundet skall inspekteras av de behöriga myndigheterna.

31. Det kan knappast anses att företag som insamlar eller transporterar eget avfall skall undantas från den, genom avfallsändringsdirektivet införda, förhöjda kontrollen. I stället för endast övervakning föreskrivs nu tillståndsplikt och registreringsskyldighet samt regelbunden kontroll.

32. Framför allt finns det med undantag från artikel 12 i avfallsdirektivet inte några särskilda kontrollåtgärder avseende företag som insamlar eller transporterar avfall. Om artikel 12 verkligen skulle tolkas så att den inte omfattar företag som insamlar eller transporterar sitt eget avfall, skulle avfallsändringsdirektivet inte bara ha inneburit ett misslyckande av att förbättra skyddsnivån och kontrolleffektiviteten utan dessutom en försämring, eftersom det i avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse i alla fall föreskrevs en övervakning av behörig myndighet. En sådan tolkning skulle dessutom, såsom kommissionen gjort gällande, strida mot tolfte skälet i avfallsändringsdirektivet, i vilket det hänvisas till säkerställandet av att "avfallet skall kunna övervakas, från det att det uppkommer tills det slutligt bortskaffas".

33. Den omständigheten att ett företag som insamlar eller transporterar sitt eget avfall, såsom innehavare av avfall enligt artikel 8 eller artikel 4 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse, ändå är "ansvarigt" för sitt avfall fram till dess att det har överlåtit avfallet till ett bortskaffnings- eller återvinningsföretag — på grund av att förbudet mot okontrollerat bortskaffande av avfall gäller för företaget och att det har skyldighet att överlåta avfallet till ovannämnda företag — motsäger däremot inte, till skillnad från vad den italienska regeringen har gjort gällande, att dessa företag enligt artiklarna 12 och 13 i detta direktiv har registreringsskyldighet och kontrollskyldighet. Enligt artiklarna 4 och 8 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse gäller nämligen det allmänna förbudet mot okontrollerat bortskaffande samt skyldigheten att

vid återvinningen och bortskaffandet säkerställa att direktivet följs även för företag som återvinner och bortskaffar eget avfall, och likafullt gäller enligt artiklarna 9, 10 och 11 i detta direktiv tillståndsplikt eller registreringsskyldighet samt enligt artikel 12 i nämnda direktiv en regelbunden kontroll.

34. Min slutsats är därför att det i artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse föreskrivs en registreringsskyldighet även för företag som insamlar eller transporterar eget avfall såvida dessa inte omfattas av tillståndsplikt.

35. Frågan uppkommer emellertid vilken betydelse som skall fästas vid uttrycket "yrkesmässigt" i artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse.

36. Eftersom, som jag fastställt, artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse inte enbart omfattar inom avfallshantering verksamma företag som insamlar eller transporterar avfall utan också företag inom andra verksamhetsområden som dock såsom bisyssla insamlar eller transporterar sitt eget avfall, verkar det inte lämpligt att i första hand uppfatta uttrycket yrkesmässigt kvantitativt, alltså i betydelsen ekonomiska fördelar eller avkastning för företaget.

37. Enligt min mening åsyftas med tillägget "yrkesmässigt" snarare en begreppsinskränkning i den meningen att inte alla företag, som ibland eller undantagsvis producerar avfall som de sedan överlåter till ett insamlings-, återvinnings- eller bortskaffningsföretag, skall underkastas registreringsskyldigheten enligt artikel 12 i avfallsdirektivet i nuvarande lydelse utan snarare de företag som inom sin verksamhet regelbundet/vanligtvis, det vill säga på grundval av verksamhetens natur, transporterar eller insamlar eget avfall.

38. Jag kan i detta fall instämma med uppfattningen, som båda parterna i målet väsentligen delar, att tillägget "verksamhetsmässigt" visar att det, vid insamlandet eller transporterandet av avfall, skall handla om en verksamhet som företaget regelbundet eller vanligtvis utövar inom ramen för sin egentliga verksamhet.

39. Det kan konstateras, vad beträffar den enligt lagstiftningsdekretet kvantitativa begränsningen av registreringsskyldigheten på 30 kilogram eller 30 liter per dag för företag som insamlar eller transporterar eget farligt avfall, att uttrycket "verksamhetsmässigt" i artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse visserligen är otydligt formulerat och därför ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar. Men eftersom uttrycket "verksamhetsmässigt" inte, vilket den italienska regeringen uppenbarligen antagit, avser insamlandet eller transporten av det egna avfallet, föreskrivs det i artikel 12 enligt min mening inte heller att företag som insamlar eller transporterar upp till 30 kilogram eller 30 liter farligt avfall per dag generellt skall undantas från registreringsskyldigheten.

40. Med andra ord, ett företag som dagligen insamlar eller transporterar upp till 30 kilogram eller 30 liter farligt avfall kan mycket väl ses som ett företag som har denna verksamhet som allmän verksamhet inom ramen för sin affärsverksamhet.

41. I övrigt är artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse, såsom kommissionen konstaterat, ovillkorligt utformad och innehåller ingen hänvisning till att registreringsskyldigheten skulle vara aktuell först efter en viss minimimängd. Den italienska regeringen har heller inte närmare utvecklat vilka överväganden som skulle ligga till grund för fastställandet av denna minimimängd.

42. Mot bakgrund av vad som ovan nämnts kan därmed konstateras att lagstiftningsdekretet strider mot artikel 12 i avfallsdirektivet i dess ändrade lydelse genom att företag som insamlar eller transporterar sitt eget ofarliga avfall generellt undantas från registreringsskyldigheten. Det kan också konstateras att lagstiftningsdekretet inte är förenligt med denna artikel eftersom det undantar företag som insamlar eller transporterar upp till 30 kilogram eller 30 liter eget farligt avfall per dag från registreringsskyldigheten.

43. Kommissionens talan är således välgrundad.

V — Rättegångskostnader

44. Enligt artikel 69.2 skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom den italienska regeringen har tappat målet föreslår jag att denna skall ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

45. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i direktiv 75/442/EEG om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, genom att tillåta företag, med stöd av artikel 30 fjärde stycket i lagstiftningsdekret av den 5 februari 1997, nr 22, i dess lydelse enligt lag av den 9 december 1998, nr 426, att ansvara för insamling och transport av eget ofarligt avfall inom det normala och reguljära verksamhetsområdet utan skyldighet att vara upptagna i den nationella förteckningen över företag som utövar tjänster för bortskaffande av avfall, och att transportera eget farligt avfall som understiger 30 kilo eller 30 liter per dag, utan skyldighet att vara upptagna i nämnda förteckning,

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.