

**Mål C-224/24**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

25 mars 2024

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

21 mars 2024

**Klagande:**

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

**Motparter:**

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015

**Ytterligare deltagare i rättegången:**

Regione Marche

FP

**Saken i det nationella målet**

Överklagande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) av en dom meddelad av Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Regionala förvaltningsdomstolen i Marche, Italien) angående ett föreläggande utfärdat av Comitato tecnico regionale delle Marche (regionala tekniska kommittén för regionen Marche, Italien) gentemot Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali (nedan kallat bolaget) enligt den nationella lagstiftningen om genomförande av direktiv 2012/18/EU.

## Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artiklarna 3 och 7 i direktiv 2012/18/EU. EU-domstolen ombeds bland annat att precisera tolkningen av dessa bestämmelser med avseende på dels ett driftsförfarande som tillämpas av verksamhetsutövaren vid flera avfallshanteringsanläggningar, vilket går ut på att övervaka kvantiteten farliga ämnen, dels en nationell lagstiftning där det fastställs ett enda tillvägagångssätt för att lämna en anmälan till myndigheterna med information om behandlingen av dessa ämnen.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

A) Utgör definitionen av begreppet förekomst av farliga ämnen i artikel 3.12 i direktiv 2012/18/EU hinder för ett driftsförfarande som tillämpas av verksamhetsutövaren (och eventuellt har godkänts genom ett tillstånd enligt artikel 23 i direktiv 2008/98/EG eller artikel 4 i direktiv 2010/75/EU) enligt vilket uppskattningen av kvantiteten farliga ämnen som förekommer vid en avfallshanteringsanläggning – i och med att avfall kvalificeras som blandningar i den mening som avses i artikel 3.11 i direktiv 2012/18/EU – omfattar kontinuerlig övervakning av kvantiteten farliga ämnen som förekommer vid anläggningen och säkerställer att det lägre och det högre tröskelvärde som anges i kolumnerna 2 och 3 i bilaga I till direktiv 2012/18/EU inte överstigs?

B) Utgör artikel 7 i direktiv 2012/18/EU, enligt vilken verksamhetsutövaren är skyldig att lämna ”en anmälan till den behöriga myndigheten” med de uppgifter som anges i artikel 7.1 i direktivet, såsom den har tolkats mot bakgrund av principerna om konkurrens och etableringsfriheten, hinder för en nationell lagstiftning som den som följer av artikel 13.1, 13.2 och 13.5 i lagstiftningsdekret nr 105/2015, där det föreskrivs att uppgifter enbart får lämnas genom ”en anmälan som har sammanställts enligt formuläret i bilaga 5” (punkt 1), ”skrivits under på heder och samvete i enlighet med den gällande lagstiftningen” (punkt 2) och ”skickats in elektroniskt av verksamhetsutövaren till de adressater som avses i punkt 1 med hjälp av de tjänster och verktyg för elektroniskt översändande som ställs till förfogande via förteckningen i artikel 5.3 över de verksamheter som kan ge upphov till allvarliga olyckshändelser”, eller ”enbart genom certifierad e-post med digital signatur” (punkt 5), vilket utesluter att uppgifterna får lämnas genom ”ett driftsförfarande som tillämpas av verksamhetsutövaren” som omfattar kontinuerlig övervakning av kvantiteten farliga ämnen som förekommer vid anläggningen och säkerställer att det lägre och det högre tröskelvärde som anges i kolumnerna 2 och 3 i bilaga I till direktiv 2012/18/EU inte överstigs?

## Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där

farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG (nedan kallat direktiv 2012/18): artiklarna 3 och 7.

### **Anförda nationella bestämmelser**

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 – Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (lagstiftningsdekret nr 105 av den 26 juni 2015 – Genomförande av direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 105/2005), den så kallade Sevesolagstiftningen (såsom den har utvecklats över tid: presidentdekret nr 175/1988 om genomförande av det så kallade Seveso I-direktivet (82/501/EEG), lagstiftningsdekret nr 334/1999 om genomförande av det så kallade Seveso II-direktivet (96/82/EG) och lagstiftningsdekret nr 105/2015 om genomförande av det så kallade Seveso III-direktivet (2012/18/EU)): artiklarna 3 och 13.

I artikel 3 n i lagstiftningsdekret nr 105/2015 definieras begreppet förekomst av farliga ämnen på samma sätt som i artikel 3.12 i direktiv 2012/18/EU.

I artikel 13 i lagstiftningsdekret nr 105/2015, som återger artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 2012/18/EU, föreskrivs att verksamhetsutövaren, ”med de tillvägagångssätt som fastställs i punkt 5”, det vill säga ”elektroniskt med hjälp av de tjänster och verktyg för elektroniskt översändande som ställs till förfogande via förteckningen i artikel 5.3 över de verksamheter som kan ge upphov till allvarliga olyckshändelser”, eller ”enbart genom certifierad e-post med digital signatur”, ska ”lämna en anmälan som har sammanställts enligt formuläret i bilaga 5” till nämnda lagstiftningsdekret med de uppgifter som anges i artikel 13.2 och som har skrivits under på heder och samvete, vilket medför straffrättsligt ansvar för osann försäkran (artiklarna 46, 47 och 76 i decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (presidentdekret nr 445 av den 28 december 2000 – Konsoliderade lag- och författningsbestämmelser rörande administrativ dokumentation)), utan att andra likvärdiga tillvägagångssätt för att lämna uppgifter, vilka inte medför straffrättsligt ansvar, är tillåtna.

Den tillämpliga italienska lagstiftningen, som för närvarande återfinns i lagstiftningsdekret nr 105/2015 och dess bilagor, fastställer följande:

- Sevesolagstiftningen är inte tillämplig på verksamheter där farliga ämnen inte överstiger det tröskelvärde som anges i kolumn 2 (det lägre tröskelvärdet).
- Om förekomsten av farliga ämnen däremot ligger mellan det tröskelvärde som anges i kolumn 2 (det lägre tröskelvärdet) och det tröskelvärde som anges i kolumn 3 (det högre tröskelvärdet) är bestämmelserna om de så kallade verksamheterna på lägre nivå tillämpliga.

– Avslutningsvis är den aktuella lagstiftningen tillämplig i sin helhet om det tröskelvärde som anges i kolumn 3 överstigs (de så kallade verksamheterna på högre nivå) (se artikel 3 i lagstiftningsdekret nr 105/2015).

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Klagandebolaget i det nationella målet kontrollerar en avfallshanteringsanläggning för flytande, farligt och icke-farligt avfall i kraft av ett samordnat miljötillstånd utfärdat av provinsens behöriga myndighet. I enlighet med detta tillstånd får bolaget förvara upp till 800 ton farligt avfall och behandla upp till 200 ton farligt avfall dagligen.
- 2 Generaldirektören för brandkåren i Marche (Italien), i egenskap av ordförande för regionens tekniska kommitté, inrättade den 7 november 2019 en arbetsgrupp med uppgiften att sammanställa en rapport över frågan huruvida bolagets anläggning skulle underkastas lagstiftningen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. På grundval av den utförda utredningen var denna arbetsgrupp av den uppfattningen att den aktuella avfallshanteringsanläggningen inte skulle undantas från tillämpningsområdet för denna lagstiftning.
- 3 Comitato tecnico regionale delle Marche antog genom beslut av den 28 maj 2020 arbetsgruppens slutsatser och ålade bolaget att anpassa sig till den aktuella lagstiftningen. Efter att ha blivit informerad om att bolaget hade tillämpat ett nytt kontrollförfarande med avseende på de farliga ämnen som förekommer vid verksamheten ålade Comitato tecnico regionale delle Marche genom beslut av den 24 november 2020 åter bolaget att anpassa sig till denna lagstiftning eller, som ett alternativ, att begränsa användningen av behållare i denna verksamhet i syfte att inte överstiga de fastställda gränserna.
- 4 Bolaget överklagade detta beslut till Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Italien) och yrkade ogiltigförklaring av beslutet av den 24 november 2020. Överklagandet ogillades genom dom av den 23 juni 2021.
- 5 Bolaget överklagade till den hänskjutande domstolen, Consiglio di Stato (Italien). I detta sammanhang yrkade bolaget bland annat att det skulle inhämtas förhandsavgörande i frågan huruvida verksamhetsutövaren – i samband med klargörande av de farliga ämnen som förekommer i en verksamhet i den mening som avses i artikel 3.12 i direktiv 2012/18 – kan tillämpa ett övervakningsförfarande med avseende på kvantiteten farliga ämnen som förekommer vid verksamhetsutövarens avfallshanteringsanläggningar, i syfte att inte överstiga de tröskelvärden som anges i kolumnerna 2 och 3 i bilaga I till direktivet.

- 6 Genom mellandom nr 490/2022 beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målet och hänskjuta EU-domstolen de följande tre frågorna, vilka prövades i mål C-144/22:
- 7 ”A) Innebär en korrekt tolkning av artikel 267 FEUF att en nationell domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, är skyldig att hänskjuta tolkningsfrågor kring den unionsrätt som är aktuell i det nationella målet, även om den nationella domstolen ... inte hyser något tolkningstvivel om vilken betydelse som ska tillmätas den aktuella unionsbestämmelsen, men på det subjektiva planet i förhållande till andra rättsinstansers bedömning inte på ett detaljerat sätt kan redogöra för att den egna tolkningen är den samma som domstolarna i de övriga medlemsstaterna och EU-domstolen skulle göra om de hade att fatta beslut om en identisk fråga?
- 8 B) Är det, för att tillgodose de i den italienska konstitutionen och unionsrätten stadfästa kraven på domstolarnas oberoende och på att mål avgörs i rimlig tid, möjligt att tolka artikel 267 FEUF på så sätt att den utgör hinder för att en högsta nationell domstol, som har prövat och ogillat ett yrkande om att den ska begära förhandsavgörande avseende tolkning av unionsrätten, antingen automatiskt eller uteslutande på begäran av den som har väckt talan, blir föremål för ett förfarande avseende civilrättsligt och disciplinärt ansvar?
- 9 C) Utgör definitionen av begreppet förekomst av farliga ämnen i artikel 3.12 i direktiv 2012/18/EU hinder för ett driftsförfarande som tillämpas av verksamhetsutövaren (och eventuellt har godkänts genom ett tillstånd enligt artikel 23 i direktiv 2008/98/EG eller artikel 4 i direktiv 2010/75/EU) enligt vilket uppskattningen av kvantiteten farliga ämnen som förekommer vid en avfallshanteringsanläggning – i och med att avfall kvalificeras som blandningar i den mening som avses i artikel 3.11 i direktiv 2012/18/EU – omfattar kontinuerlig övervakning av kvantiteten farliga ämnen som förekommer vid anläggningen och säkerställer att det lägre och det högre tröskelvärde som anges i kolumnerna 2 och 3 i bilaga I till direktiv 2012/18/EU inte överstigs?”
- 10 Genom beslut av den 15 december 2022 i mål C-144/22 slog EU-domstolen (sammanfattningsvis) fast följande:
- 11 a) Den första frågan skulle besvaras med att en nationell domstol inte är skyldig att begära förhandsavgörande för det fall den ”har nått övertygelsen” att ”andra domstolar som dömer i sista instans i medlemsstaterna och EU-domstolen skulle göra samma tolkning”, med beaktande av de tolkningskriterier som framgår av punkterna 36–42 och övervägandena i punkterna 43–45 i EU-domstolens beslut.
- 12 b) Den andra frågan skulle besvaras med att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, ”vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet”, att bedöma om ett förhandsavgörande är nödvändigt och relevant för att döma i saken, dels att EU-domstolen inte är skyldig att uttala sig ”om den begärda

tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet [eller] då frågorna är hypotetiska” (punkt 57 i beslutet i mål C-144/22).

- 13 c) Vad beträffar den tredje frågan – som hade ställts för det fall EU-domstolen skulle besvara de föregående frågorna nekande – slog EU-domstolen fast dels att det framgick av beslutet att begära förhandsavgörande att den tredje frågan enbart hade hänskjutits för det fall den första frågan skulle besvaras jakande, dels att det mot bakgrund av svaret på den första frågan inte var nödvändigt att besvara den tredje frågan.
- 14 Consiglio di Stato har återupptagit handläggningen av målet.
- 15 Genom inlägga av den 19 juni 2023 har bolaget åter yrkat att Consiglio di Stato ska begära förhandsavgörande.
- 16 Mot bakgrund av EU-domstolens vägledning om de tre frågorna i mål C-144/22 finner Consiglio di Stato vad gäller de första två frågorna – vilka rör karaktären hos förfarandet för förhandsavgörande och särdragen hos det italienska nationella regelverket om domarnas civilrättsliga ansvar – att den ska beakta EU-domstolens svar och fatta beslut genom att göra en tolkning som är förenlig med EU-domstolens vägledning.
- 17 Vad gäller den tredje frågan, vilken rör de bestämmelser som är aktuella i förevarande mål (den så kallade Sevesolagstiftningen), är Consiglio di Stato av den uppfattningen att det fortfarande råder tolkningstvivel – om bland annat begreppet förekomst av farliga ämnen i artikel 3.12 i direktiv 2012/18/EU och uttrycket ”en anmälan till den behöriga myndigheten” i artikel 7 i direktivet – vilka är av betydelse för att avgöra målet och undantagsvis kräver en ytterligare begäran om förhandsavgörande.

### **Parternas huvudargument**

- 18 Bolaget har gjort gällande att verksamhetsutövaren vid en avfallshanteringsanläggning enligt Sevesolagstiftningen ska ges möjlighet att, med hjälp av ett ledningssystem som omfattar kontinuerlig övervakning av de ämnen som förekommer vid verksamheten, styrka att förekomsten av farliga ämnen i dess verksamhet aldrig överstiger ”det lägre tröskelvärdet”. Av detta skäl utgör unionsrätten hinder för en lagstiftning som den italienska, enligt vilken uppgifter inte får lämnas med något annat tillvägagångssätt än det ovan beskrivna.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 19 Enligt den hänskjutande domstolen är det av avgörande betydelse att klargöra begreppet förekomst av farliga ämnen i artikel 3.12 i direktiv 2012/18/EU, som återges i den nationella lagstiftningen.



- 20 Lika avgörande är tolkningen av artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 2012/18/EU, där det föreskrivs att "[m]edlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövaren lämnar en anmälan till den behöriga myndigheten, med" bland annat "uppgifter för att klargöra vilka farliga ämnen och vilken grupp av ämnen det gäller eller som sannolikt kan förekomma".
- 21 Den hänskjutande domstolen hyser bland annat tvivel om huruvida den nationella genomförandelagstiftningen är förenlig med unionsrätten när denna lagstiftning föreskriver att verksamhetsutövaren "med de tillvägagångssätt som fastställs i punkt 5 ... ska lämna en anmälan som har sammanställts enligt formuläret i bilaga 5", med de uppgifter som anges i artikel 13.2. Enligt nämnda lagstiftning får således dessa uppgifter lämnas med ett enda tillvägagångssätt.
- 22 Ordalydelsen i direktivet lämnar ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i samband med genomförande, i och med att direktivet enbart fokuserar på systemets "effektivitet", och tycks vidare inte utgöra hinder för att en medlemsstat beslutar att uppgifter får lämnas med "ett enda tillvägagångssätt".
- 23 Enligt ordalydelsen i direktivet får verksamhetsutövaren lämna "en anmälan" och uttrycket i direktivet tycks inte kräva att det sker med ett förhandsbestämt tillvägagångssätt. Denna aspekt bidrar till att bestämmelserna i direktivet blir svårtolkade, vilket kan leda till skillnader i rättspraxis inom unionen, enligt kriteriet i punkt 37 i EU-domstolens beslut i mål C-144/22.
- 24 Varken parterna i det nationella målet eller den hänskjutande domstolen har konstaterat betydelsefulla skillnader mellan språkversionerna av direktivet, mot bakgrund av preciseringarna i punkt 40 i EU-domstolens beslut i mål C-144/22.
- 25 Enligt den hänskjutande domstolen är det emellertid svårt att få en uppfattning om hur uttrycket "en anmälan" används inom unionsrätten, eftersom det kan antas dels att detta uttryck ska ges den innebörd som fastställs av varje enskild nationell lagstiftare, dels att "en anmälan" innebär att verksamhetsutövaren får lämna uppgifter med valfritt tillvägagångssätt (punkt 41 i EU-domstolens beslut i mål C-144/22, enligt vilken unionsrätten använder "en egen, särskild terminologi med självständiga begrepp").
- 26 Mot denna bakgrund kan det således hävdas att EU-direktivet – såsom det även har tolkats mot bakgrund av principerna om konkurrens och etableringsfriheten i fördraget – inte tillåter att den nationella lagstiftaren föreskriver ett "enda tillvägagångssätt" (lämnande av uppgifter på heder och samvete, vilket medför straffrättsligt ansvar för osann försäkran) och utesluter andra tekniskt mera innovativa och avancerade kontroll- och övervakningsformer, vilka är mindre konkurrensbegränsande inom unionen och lika effektiva, men desto enklare och mindre betungande för företagen.
- 27 Consiglio di Stato betonar att frågan är relevant. För det fall EU-domstolen slår fast att artikel 7 i direktiv 2012/18/EU utgör (eller inte utgör) hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken uppgifter får lämnas med ett enda

tillvägagångssätt, ska Consiglio di Stato nämligen bedöma huruvida den italienska myndigheten var skyldig att tillåta (eller inte tillåta) bolaget att lämna uppgifter med andra tillvägagångssätt och, följaktligen, bedöma huruvida det angripna beslutet är lagenligt eller rättsstridigt.

- 28 Den hänskjutande domstolen önskar dessutom att EU-domstolen – även enbart i anslutning till svaret på de i förevarande mål ställda frågorna – uttalar sig om saken i de första två frågorna i mål C-144/22, vilka rörde karaktären hos förfarandet för förhandsavgörande och särdragen hos det italienska nationella regelverket om domarnas civilrättsliga ansvar för bristande iakttagande av skyldigheten att begära förhandsavgörande (artikel 2.3-bis i lag nr 117/1988).
- 29 Efter att ha konstaterat att EU-domstolen uttryckte en bestämd uppfattning om den första av de ovannämnda frågorna och fann att den andra frågan uppenbart skulle avvisas, menar den hänskjutande domstolen att den självständigt ska identifiera en tolkningsprincip i detta avseende och i detta sammanhang söka lösningen i de unionsrättsliga rättskällorna, i tidigare överväganden som har gjorts av såväl EU-domstolen (bland annat i mål C-561/19, *Conorzio Italian Management*) som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och i utbytet med andra europeiska högsta förvaltningsdomstolar, vilket ägde rum inom ramen för det officiella mötet för A.C.A. – Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions i oktober 2023 i Sverige.
- 30 Den hänskjutande domstolen understryker de italienska domstolarnas viktiga bidrag till den paneuropeiska dialogen mellan EU-domstolen och de europeiska domstolarna, däribland genom tillämpningen av förfarandet för förhandsavgörande.
- 31 Den hänskjutande domstolen konstaterar dock att det höga antalet begäranden om förhandsavgörande från de italienska domstolarna, och i synnerhet från Consiglio di Stato, jämfört med dem från de högsta domstolarna (förvaltningsdomstolarna) i andra medlemsstater tydliggör risken för att domstolarna begär förhandsavgörande ”för att vara på den säkra sidan” och per automatik, även när den nationella lagstiftning som är tillämplig i en viss situation inte ger upphov till tvivel om förenligheten med unionsrätten, i enlighet med principerna om *acte clair*. Detta är sannolikt en följd av att det ovannämnda regelverket om domarnas ansvar kan påverka de italienska domstolarnas synsätt och få dem att hänskjuta frågor – varvid det senare visar sig vara uppenbart att de inte kan tas upp till prövning – enbart av det skälet att några parter i målet har uttryckt sin avsikt att föra ansvarstalan för det fall förhandsavgörande inte inhämtas (se domen av den 12 december 2023 i mål C-407/23).
- 32 Enligt den hänskjutande domstolen klargjorde EU-domstolen i domen i mål C-561/19, *Conorzio Italian Management* (särskilt i punkterna 50, 51 och 53–55), att ett yrkande som medför ett ”obligatoriskt” hänskjutande inte innebär att den handläggande domstolen har någon ”automatisk skyldighet att begära förhandsavgörande” *tout court*. Den handläggande domstolen har emellertid en



”skyldighet att uttala sig om yrkandet att det ska inhämtas EU-domstolens förhandsavgörande och att motivera” de omständigheter som utesluter hänskjutandet, i överensstämmelse med EU-domstolens fasta praxis om *acte clair* och *acte éclairé* samt beroende på relevansen av den fråga som enligt parternas uppfattning kräver ett förhandsavgörande.

- 33 Dessa slutsatser tycks bekräftas av de principer som har fastställts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (dom av den 20 september 2011, Ullens de Schooten och Rezabek mot Belgien, ansökan nr 3989/07 och 38353/07, och dom av den 10 april 2012, Vergauwen m.fl. mot Belgien, ansökan nr 4832/04, §§ 87–106, och särskilt §§ 89–91). I den sistnämnda domen slog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna bland annat fast att det faktum att beslutet att inte begära förhandsavgörande har motiverats är tillräckligt för att undvika ett åsidosättande av artikel 6.1 i Europakonventionen.
- 34 När en nationell domare uttryckligen motiverar varför det inte inhämtas något förhandsavgörande, kan denne därför inte ådömas skadeståndsansvar och/eller disciplinärt ansvar, eftersom det annars skulle föreligga en kränkning av domstolarnas oberoende.
- 35 Sammanfattningsvis ska det enligt ovanstående redogörelse, för att pröva huruvida en domare eventuellt ska ådömas ansvar för bristande iakttagande av skyldigheten att begära förhandsavgörande, enbart bedömas huruvida domaren har uppfyllt sin skyldighet att motivera beslutet att inte hänskjuta målet.

ARBETSDOMSTOLEN