

ARCARO

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 26 september 1996 *

I mål C-168/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Pretura circondiarile di Vicenza (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Luciano Arcaro,

angående tolkningen av rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (EGT nr L 129, s. 23) och rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp (EGT nr L 291, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. N. Kakouris (referent) samt domarna P. J. G. Kapteyn och H. Ragnemalm,

generaladvokat: M. B. Elmer,
justitiesekreterare: H. von Holstein, biträdande justitiesekreterare,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från Europeiska gemenskapernas kommission, genom Laura Pignataro och Dominique Maidani, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 14 mars 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Pretura circondariale di Vicenza har genom beslut av den 22 april 1995, som inkom till domstolens kansli den 30 maj samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande angående tre frågor avseende tolkningen av rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (EGT nr L 129, s. 23) och rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp (EGT nr L 291, s. 1).
- 2 Dessa frågor har uppkommit i brottmålet mot Luciano Arcaro, som har åtalats med stöd av artiklarna 5, 7 och 18 i lagdekret (decreto legislativo) nr 133 av den 27 januari 1992 om industriella utsläpp av farliga ämnen i vatten (ordinarie tillägg nr 34 till *GURI* nr 41 av den 19 februari 1992, med rättelse publicerad i *GURI* nr 124 av den 28 maj 1992, nedan kallat dekretet).

- 3 I direktiv 76/464 föreskrivs i artikel 3 att varje utsläpp som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktivet "kräver förhandstillstånd från den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten". Denna förteckning omfattar ämnen som är särskilt farliga för vattenmiljön, däribland kadmium.

- 4 För denna kategori av ämnen skall tillstånd till utsläpp utfärdas i enlighet med artiklarna 3 och 5 i samma direktiv. Enligt dessa bestämmelser skall i tillstånden bland annat fastställas utsläppsnormer, nämligen den högsta tillåtna koncentrationen och den största tillåtna mängden i utsläpp, de villkor som detta omfattas av samt de tidsperioder under vilka utsläpp får ske.

- 5 Det framgår av artikel 6.1 i direktiv 76/464 att utsläppsnormerna inte får överskrida de gränsvärden som fastställts av rådet.

- 6 Beträffande kadmium hänvisas de nationella myndigheterna till de gränsvärden, tidsfrister och förfaranden för övervakning av utsläppen som anges i bilagorna till direktiv 83/513.

- 7 Det framgår emellertid av bilaga I (fotnoterna 1 och 7) till detta direktiv att för de sektorer som inte nämns i bilagan skall gränsvärden för kadmiumutsläpp fastställas av rådet vid ett senare tillfälle. Under tiden fastställer medlemsstaterna självständigt utsläppsnormer i enlighet med direktiv 76/464. Dessa normer får inte vara mindre stränga än det närmast jämförbara gränsvärdet i nämnda bilaga.

- 8 Dekretet antogs i Italien i syfte att genomföra flera gemenskapsdirektiv om utsläpp som innehåller farliga ämnen, däribland direktiven 76/464 och 83/513.

- 9 Dekretet är tillämpligt på utsläpp av farliga ämnen som ingår i de grupper av ämnen som anges i förteckningarna 1 och 2 i bilaga A till detta dekret (artikel 1). Bilaga B innehåller "gränsvärden för utsläppsnormer" för vissa av de farliga ämnen som anges i förteckning 1 i bilaga A.
- 10 I dekretet fastställs systemet för de lokala myndigheternas beviljande av tillstånd till utsläpp av de ämnen som anges i förteckning 1 i bilaga A. Detta system bygger på en distinktion mellan dels utsläpp från nya industrianläggningar, dels utsläpp från industrianläggningar som redan fanns den 6 mars 1992 eller togs i drift före den 6 mars 1993.
- 11 Alla nya och befintliga industrianläggningar måste för att kunna företa utsläpp förvärva tillstånd (artikel 5 i dekretet). De lokala myndigheterna ger tillstånd till utsläpp för båda kategorierna genom att föreskriva utsläppsnormer som överensstämmer med de gränsvärden som är fastställda i bilaga B. Om utsläppet emellertid gäller ämnen för vilka ännu inga gränsvärden har fastställts i bilaga B skall följande åtskillnad tillämpas.
- 12 När det är fråga om nya anläggningar är förhandstillstånd till utsläpp obligatoriskt och utfärdas i enlighet med de toleransgränser som fastställts i lag nr 319 av den 10 maj 1976 (*GURI* nr 141 av den 29 maj 1976), i dess ändrade lydelse (artikel 6.3 i dekretet). När det däremot är fråga om befintliga anläggningar framgår det av artikel 7.7 att dekretet inte är tillämpligt — och därmed inte heller skyldigheten att förvärva tillstånd — förrän efter att de ministeriella dekret som avses i artikel 2.3 b har antagits.
- 13 Det framgår av akten att det i bilaga B inte anges de gränsvärden för utsläpp av kadmium som det är fråga om i målet vid den nationella domstolen. Följaktligen inträder, enligt dekretet, skyldigheten att förvärva tillstånd för sådana utsläpp enbart om de kommer från nya anläggningar.

- 14 I artikel 18 i dekretet fastställs det sanktionssystem som är tillämpligt om bestämmelserna i detta överträds.
- 15 Det framgår av akten i målet vid den nationella domstolen att Luciano Arcaro, som är ställföreträdare för ett företag vars huvudsakliga verksamhet består i bearbetning av ädelmetaller, har åtalats med stöd av artiklarna 5, 7 och 18 i dekretet för att ha gjort utsläpp av kadmium i ytvatten (floden Bacchiglione) utan att ha ansökt om tillstånd för detta.
- 16 Vid Pretura circondariale di Vicenza, där allmänne åklagaren väckt åtal, gjorde Luciano Arcaro gällande dels att hans företag är en befintlig anläggning i dekretets mening, dels att med hänsyn till hans företags tillverkning det tillståndssystem som föreskrivs i artikel 7 i detta dekret inte är tillämpligt på företaget annat än om gränsvärden för utsläpp som motsvarar företags tillverkning har fastställts genom ministeriellt dekret.
- 17 Pretura circondariale di Vicenza har till en början konstaterat att enligt bestämmelserna i artikel 7.1 och 7.7 i dekretet omfattas inte större delen av de befintliga anläggningarna av det system för tillstånd som har införts genom detta dekret.
- 18 I punkt 8 i beslutet om hänskjutande uttrycker emellertid Pretura circondariale di Vicenza tvivel avseende dessa bestämmelsers överensstämmelse med de gemenskapsdirektiv som genomförs genom dekretet och som, enligt denna, kräver tillstånd för alla utsläpp som omfattas av direktiven, utan att åtskillnad görs mellan nya och befintliga anläggningar. I detta avseende hänvisar Pretura circondariale di Vicenza som ett exempel till artikel 1.2 d och artikel 3 i direktiv 76/464 samt till artikel 3 i direktiv 83/513.

19 Med hänsyn till det föregående har Pretura circondariale di Vicenza beslutat att vilandeförklara målet och framställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”a) Är den i punkt 8 i det föreliggande beslutet framlagda tolkningen av gemenskapsdirektiven, vilka är avsedda att genomföras genom DI nr 133/1992, riktig?”
- b) Kan, om fråga a besvaras jakande, de gemenskapsrättsliga bestämmelserna enligt en riktig tolkning av gemenskapsrätten tillämpas direkt, samtidigt som de nationella bestämmelser som strider mot dessa inte tillämpas, även om detta skulle kunna försämra berörda enskildas ställning?”
- c) Finns det, om fråga b besvaras nekande, någon annan mekanism, på grundval av en riktig tolkning av gemenskapsrätten, för att i den nationella lagstiftningen undanröja de bestämmelser som strider mot gemenskapsrätten, när en direkt tillämpning av den senare leder till att berörda enskildas ställning försämras?”

Den första frågan

20 Det bör först framhållas att denna fråga är vagt formulerad, eftersom den avser en tolkning av alla de gemenskapsdirektiv som är avsedda att genomföras genom dekretet och att bestämmelserna i direktiven 76/464 och 83/513, som särskilt nämns i punkt 8 i beslutet om hänskjutande, enbart nämns som exempel.

21 Det bör emellertid erinras om att domstolen enligt en fast rättspraxis har rätt att, när den ställs inför oprecist formulerade frågor, ur samtliga de uppgifter som den

nationella domstolen har tillhandahållit ta fram de uppgifter av gemenskapsrättslig karaktär som det med hänsyn till tvisteföremålet är nödvändigt att tolka (dom av den 13 december 1984, Haug-Adrion, 251/83, Rec. s. 4277, punkt 9).

- 22 I det förevarande fallet framgår det av akten i målet vid den nationella domstolen, såsom har visats i punkterna 15 och 16 i denna dom, att detta gäller kadmiumutsläpp som har gjorts utan tillstånd och som kommer från en i dekretets mening befintlig anläggning.
- 23 Med hänsyn till att de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna beträffande kadmiumutsläpp finns i direktiven 76/464 och 83/513, skall den första tolkningsfrågan förstås så, att den avser frågan om huruvida de relevanta bestämmelserna i dessa direktiv skall tolkas på så sätt att tillstånd erfordras för alla kadmiumutsläpp, oavsett vilken dag den anläggning de kommer från togs i drift.
- 24 Det bör i detta avseende erinras om innehållet i artikel 3 i direktiv 76/464.

”I fråga om de ämnen som ingår i familjerna och grupperna i förteckning 1 [...] gäller följande:

1. Varje utsläpp som sker till de vatten som avses i artikel 1 och som kan innehålla ett sådant ämne kräver förhandstillstånd från den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten.

...”

I punkt 6 i förteckning 1, vilken återges som bilaga till direktivet, nämns kadmium.

25 Av detta framgår att varje utsläpp av kadmium kräver förhandstillstånd och att undantag inte har gjorts för de utsläpp som kommer från anläggningar som existerade före en viss dag.

26 Denna tolkning motsägs varken av artikel 3.3 eller av artikel 6.4 i direktiv 76/464.

27 I den första av dessa bestämmelser föreskrivs följande:

”I fråga om de ämnen som ingår i familjerna och grupperna i förteckning 1, här efter benämnda 'ämnen i förteckning 1', gäller följande ...:

3. Om utsläpp av ett sådant ämne till de vatten som avses i artikel 1 redan pågår, skall de som ansvarar för utsläppen uppfylla de villkor som skall gälla enligt tillståndet inom en särskilt angiven tidsfrist. Tidsfristen skall följa de begränsningar som fastställs i enlighet med artikel 6.4.”

28 I artikel 6.4 föreskrivs följande:

”För ämnen som ingår i de familjer och grupper av ämnen som avses i punkt 1 skall de tidsfrister som avses i artikel 3.3 bestämmas av rådet i enlighet med artikel 12, med hänsyn tagen till de berörda industrisektorernas särdrag och, där så är lämpligt, de berörda produkttyperna.”

- 29 Följaktligen införs inte genom dessa bestämmelser, även om de gäller "utsläpp ... som ... redan pågår" av ett sådant ämne som omfattas av förteckning 1, något undantag från skyldigheten att förvärva förhandstillstånd för de utsläpp som kommer från anläggningar som existerade före en viss dag. De hänför sig enbart till de frister som skall fastställas i tillstånd för denna typ av utsläpp.
- 30 För övrigt motsägs inte denna tolkning av direktiv 83/513, i vars artikel 2 f och 2 g begreppen "befintlig anläggning" och "ny anläggning" definieras. Således stadgas i artikel 2:

"I detta direktiv avses med

...

f) befintlig anläggning: en industrianläggning som är i drift den dag då detta direktiv anmäls,

g) ny anläggning:

— en industrianläggning som tas i drift efter den dag då detta direktiv anmäls,

— en befintlig industrianläggning vars kapacitet för hantering av kadmium har ökats betydligt efter den dag då detta direktiv anmäls."

Denna distinktion är likväl enbart relevant för artikel 3.4 första stycket i det direktivet. Enligt den bestämmelsen "får medlemsstaterna meddela tillstånd för nya anläggningar endast om bästa tillgängliga teknik tillämpas".

31 Av detta följer att denna bestämmelse inte fritar de berörda anläggningarna från skyldigheten att förvärva tillstånd utan tvärtemot förstärker denna.

32 Den första frågan skall följaktligen besvaras så, att artikel 3 i direktiv 76/464 skall tolkas så, att förhandstillstånd krävs för allt utsläpp av kadmium, oavsett vilken dag som den anläggning det kommer från togs i drift.

Den andra frågan

33 Genom denna fråga avser den nationella domstolen i huvudsak att få klarhet i om en offentlig myndighet i en medlemsstat, när denna medlemsstat, inom den föreskrivna fristen, inte fullständigt har införlivat direktiv 76/464 — och således inte heller artikel 3 i detta — eller direktiv 83/513, kan återropa denna artikel 3 gentemot en enskild, trots att detta kan förvärva den senares ställning.

34 Kommissionen har anmärkt att det system för tillstånd till utsläpp som föreskrivs i direktiven 76/464 och 83/513 förutsätter att behöriga nationella myndigheter, vilka har ett verkligt utrymme för skönsmässig bedömning, utses för detta ändamål. Av detta drar kommissionen slutsatsen att bestämmelserna i dessa direktiv inte kan anses vara ovillkorliga i den mening som avses i domstolens rättspraxis och att

de således inte har direkt effekt. Kommissionen har tillagt att ett direktiv under alla omständigheter i sig varken kan skapa några skyldigheter för en enskild eller som sådant åberopas gentemot en enskild vid en nationell domstol.

- 35 Beträffande en sådan situation som den som är föremål för tvisten vid den nationella domstolen är det inte nödvändigt att pröva om artikel 3 i direktivet är ovillkorlig och tillräckligt precis.
- 36 Domstolen har nämligen understrukt att en ovillkorlig och tillräckligt precis bestämmelse i ett direktiv som inte har införlivats kan åberopas vid en nationell domstol enbart av enskilda gentemot "varje medlemsstat som direktivet är riktat till". Av detta följer att ett direktiv i sig inte kan skapa några skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i ett direktiv i det syftet inte kan åberopas gentemot en sådan person (dom av den 26 februari 1986, Marshall, 152/84, Rec. s. 723, punkt 48, och av den 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Rec. s. 3969, punkt 9). Domstolen har förtydligat att avsikten med denna rättspraxis är att undvika att en stat kan dra fördel av att inte följa gemenskapsrätten (dom av den 14 juli 1994, Faccini Dori, C-91/92, Rec. s. I-3325, punkt 22, och av den 7 mars 1996, El Corte Inglés, C-192/94, REG s. I-1281, punkt 16).
- 37 I linje med denna rättspraxis har domstolen även fastslagit att ett direktiv, oberoende av en medlemsstats inhemska lag som har antagits för att tillämpa det, inte i sig kan ha till effekt att straffrättsligt ansvar uppkommer eller skärps för dem som bryter mot direktivets bestämmelser (dom av den 11 juni 1987, "Pretore" di Salò, 14/86, Rec. s. 2545).
- 38 Den andra frågan bör följaktligen besvaras så, att en offentlig myndighet i en medlemsstat, när denna medlemsstat, inom den föreskrivna fristen, inte fullständigt har införlivat direktiv 76/464 — och således inte heller artikel 3 i detta — eller direktiv 83/513, inte kan åberopa denna artikel 3 gentemot en enskild.

Den tredje frågan

- 39 Genom denna fråga avser den nationella domstolen i huvudsak att få klarhet i om det på grundval av en riktig tolkning av gemenskapsrätten finns en mekanism som gör det möjligt för den nationella domstolen att undanröja inhemska bestämmelser som strider mot en bestämmelse i ett direktiv som inte har införlivats, när den senare bestämmelsen inte kan återopas vid den nationella domstolen.
- 40 Det bör först framhållas att någon sådan mekanism inte finns i gemenskapsrätten.
- 41 Det bör tilläggas att medlemsstaternas skyldighet till följd av ett direktiv att åstadkomma det resultat som föreskrivs i detta samt deras plikt att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet uppfylls, åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, däribland de rättskipande myndigheterna inom ramen för deras behörighet. Av detta följer att den nationella domstolen vid tillämpningen av nationell rätt är skyldig att så långt det är möjligt tolka denna mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte, för att därigenom uppnå det resultat som eftersträvas genom direktivet och således handla i överensstämmelse med artikel 189 tredje stycket i fördraget (se dom av den 13 november 1990, *Marleasing*, C-106/89, Rec. s. I-4135, punkt 8, och av den 16 december 1993, *Wagner Miret*, C-334/92, Rec. s. I-6911, punkt 20).
- 42 Denna skyldighet för den nationella domstolen att beakta direktivets innehåll när den tolkar de relevanta bestämmelserna i sin nationella rätt finner sin begränsning när en sådan tolkning leder till att en enskild åläggs en skyldighet som föreskrivs i ett icke införlivat direktiv eller, med ännu större rätt, när den leder till att straffrättsligt ansvar, på grundval av direktivet och när det inte finns någon lag för dess genomförande, uppkommer eller skärps för personer som handlar i strid med dess bestämmelser (se den ovan nämnda domen i målet *Kolpinghuis Nijmegen*, punkterna 13 och 14).

- 43 Den tredje frågan skall följaktligen besvaras så, att gemenskapsrätten inte innehåller någon mekanism som gör det möjligt för den nationella domstolen att undanröja nationella bestämmelser som strider mot en bestämmelse i ett icke införlivat direktiv, när den senare bestämmelsen inte kan återopas vid den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

- 44 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande 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 (fjärde avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 22 april 1995 förts vidare av Pretura circondariale di Vicenza — följande dom:

- 1) Artikel 3 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö skall tolkas så, att förhandstillstånd krävs för allt utsläpp av kadmium, oavsett vilken dag som den anläggning det kommer från togs i drift.

- 2) När en medlemsstat, inom den föreskrivna fristen, inte fullständigt har införlivat direktiv 76/464 — och således inte heller artikel 3 i detta — eller rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp, kan en offentlig myndighet i denna medlemsstat inte åberopa denna artikel 3 gentemot en enskild.

- 3) Gemenskapsrätten innehåller inte någon mekanism som gör det möjligt för den nationella domstolen att undanröja nationella bestämmelser som strider mot en bestämmelse i ett icke införlivat direktiv, när den senare bestämmelsen inte kan åberopas vid den nationella domstolen.

Kakouris

Kapteyn

Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 september 1996.

R. Grass

Justitiesekreterare

C. N. Kakouris

Ordförande på fjärde avdelningen