DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
25. juni 1997 *

I de forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95,

angående anmodninger, som Pretura circondariale di Terni (sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94) og Pretura circondariale di Pescara (sag C-224/95) (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte retter verserende straffesager mod

Euro Tombesi og Adino Tombesi (sag C-304/94),

Roberto Santella (sag C-330/94),

Giovanni Muzi m.fl. (sag C-342/94),

Anselmo Savini (sag C-224/95)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32), af Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20) og af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1),

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.F. Mancini, og dommerne P.J.G. Kapteyn og H. Ragnemalm (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Anselmo Savini ved advokat Giovanni Simone, Chieti

— den italienske regering (sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94) ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Pier Giorgio Ferri

— den danske regering (sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94) ved kontorchef Peter Biering, som befuldmægtiget

— den franske regering (sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94) ved kontorchef Edwige Belliard og ekspeditionssekretær Jean-Louis Falconi, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering (sag C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95) ved konsulent Johannes G. Lammers, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering (sag C-224/95) ved John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Derrick Wyatt, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (sag C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95) ved Antonio Aresu og Maria Condou Durande, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. juni 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Anselmo Savini ved barrister Lord Kingsland og solicitor Andrew Wiseman, af den italienske regering ved statens advokat, Maurizio Fiorilli, af den danske regering ved Peter Biering, af den nederlandske regering ved konsulent Johannes S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Derrick Wyatt og Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Antonio Aresu og Maria Condou Durande,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 27. oktober 1994 (sag C-304/94), af 14. november 1994 (sag C-342/94), af 23. november 1994 (sag C-330/94) og af 15. december 1994 (sag C-224/95), indgået til Domstolen den 17. november 1994 (sag C-304/94), den 12. december 1994 (sag C-330/94), den 30. december 1994 (sag C-342/94) og den 27. juni 1995 (sag C-224/95), har Pretura circondariale di Terni (sag C-304/94,

C-330/94 og C-342/94) og Pretura circondariale di Pescara (sag C-224/95) forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32), af Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20) og af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under straffesager mod Euro og Adino Tombesi, Roberto Santella, Giovanni Muzi m.fl. og Anselmo Savini, som er tiltalt for at have transporteret, aflæsset, bortskaffet og afbrændt kommunalt affald og specielt affald fremstillet af tredjemand, uden at de forinden havde indhentet den fornødne tilladelse hos den kompetente region.

De fællesskabsretlige bestemmelser om affald

3 Med Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39) tilsigtes en harmonisering af de nationale lovgivninger med hensyn til bortskaffelse af affald. Direktivets bestemmelser blev ændret ved direktiv 91/156.

4 I artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 med senere ændringer er affald defineret som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

5 I tredje betragtning til direktiv 91/156 præciseres det, at det for at effektivisere håndteringen af affald inden for Fællesskabet er nødvendigt, at der foreligger en fælles terminologi og en definition af affald.

6 Ved beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT 1994 L 5, s. 15) udarbejdede Kommissionen herefter en harmoniseret, men ikke udtømmende liste over affald.

7 Denne liste, der generelt omtales som det europæiske affaldskatalog, anvendes for alt affald, uanset om det er bestemt til deponering eller genanvendelse. At et materiale er optaget i kataloget, betyder dog ikke, at det optræder som affald i alle sammenhænge. En given term er kun relevant i denne sammenhæng, hvis definitionen på affald er opfyldt (jf. nr. 2 og 3 i indledningen til det europæiske affaldskatalog).

8 Ved direktiv 91/689 blev Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43) ophævet med virkning fra den 12. december 1993. Ved Rådets direktiv 94/31/EF af 27. juni 1994 om ændring af direktiv 91/689 (EFT L 168, s. 28) blev ophævelsen af direktiv 78/319 udsat til den 27. juni 1995.

9 I femte betragtning til direktiv 91/689 fremhæves det, at for at gøre behandlingen af farligt affald i Fællesskabet mere effektiv er det nødvendigt at anvende en præcis og ensartet definition af farligt affald, der er baseret på erfaring.

10 I artikel 1, stk. 3, i direktiv 91/689 henvises der derfor til definitionen af affald i direktiv 75/442, og i direktivets artikel 1, stk. 4, præciseres definitionen af farligt affald. I Rådets beslutning 94/904/EF af 22. december 1994 om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689 (EFT L 356, s. 14), som supplerer direktiv 91/689, henvises der i bilaget også til definitionen af »affald« i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442.

11 Ved forordning nr. 259/93 blev Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31) ophævet med virkning fra forordningens anvendelsesdato. I henhold til artikel 44 i forordning nr. 259/93 trådte forordningen i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 9. februar 1993. Den anvendes femten måneder efter offentliggørelsen, dvs. den 6. maj 1994.

12 Ved Kommissionens beslutning 94/774/EF af 24. november 1994 om det standardledsagedokument, der er omhandlet i forordning nr. 259/93 (EFT L 310, s. 70), blev der udarbejdet et standardledsagedokument, som består af en anmeldelsesformular og en transport- og ledsageformular, som anvendes i forbindelse med anmeldelse og ledsagelse af overførsler af affald som omhandlet i forordning nr. 259/93, og som skal bruges som bevis for bortskaffelse og nyttiggørelse.

Den italienske lovgivning

13 Direktiv 75/442 og 78/319 er i italiensk ret gennemført ved dekret nr. 915 af 10. september 1982 fra republikkens præsident (GURI nr. 343 af 15.12.1982, s. 9071, herefter »DRP nr. 915/82«). I dekretets artikel 2, stk. 1, er »affald« defineret som »ethvert stof eller enhver genstand, der hidrører fra menneskebetingede aktiviteter eller naturlige kredsløb, og som er efterladt eller skal efterlades«. Ifølge dekretet sondres der mellem kommunalt affald, specielt affald og farligt affald, som er omfattet af forskellige regler. Dekretets artikel 24 ff. foreskriver en række straffe for overtrædelse af dekretets bestemmelser.

14 I lovdekret nr. 397 af 9. september 1988 (GURI nr. 213 af 10.9.1988, s. 3), vedtaget som lov nr. 475 af 9. november 1988 (GURI nr. 264 af 10.11.1988, s. 3), er fastsat særlige regler om industriaffald, ligesom det indeholder bestemmelse om straf i tilfælde af overtrædelse (jf. artikel 9g). For restprodukter, som hidrører fra produk-

tionsprocesser, og som kan genanvendes som sekundære råstoffer (»materia prima secondaria«), blev der ved dekretet indført bestemmelser, som adskiller sig fra dem, der gælder for affald i almindelighed.

15 Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at Corte suprema di cassazione har fortolket ovennævnte lovdekret således, at det blot fastlægger en retlig ramme, og at DRP nr. 915/82 fortsat finder anvendelse, indtil der er vedtaget særlige regler. Corte suprema di cassazione fandt, at lovdekretet ikke behandlede de sekundære råstoffer som en særlig affaldskategori.

16 Med henblik på at udfylde ovennævnte retlige ramme er der siden november 1993 vedtaget en række lovdekreter med titlen »bestemmelser om genanvendelse af restprodukter fra produktions- og forbrugsprocesser i et produktionsforløb eller fra forbrændingsprocesser samt om bortskaffelse af affald« (lovdekret nr. 443 af 9.11.1993 (GURI nr. 264 af 10.11.1993)).

17 Den løbende udstedelse af disse lovdekreter skyldes bl.a., at det i den italienske forfatning bestemmes, at selv om et lovdekret anvendes med øjeblikkelig virkning, bliver det uden retsvirkning med tilbagevirkende gyldighed, medmindre parlamentet vedtager det som lov senest tres dage efter dets offentliggørelse. Parlamentet kan imidlertid ved lov træffe nærmere bestemmelse om eventuelle retsforhold, der måtte være opstået på grundlag af dekreter, der ikke vedtages som love (den italienske forfatnings artikel 77, stk. 3).

18 De lovdekreter, der finder anvendelse i hovedsagerne, var i sag C-304/94, C-330/94, og C-342/94 lovdekret nr. 530 af 7. september 1994 (GURI nr. 210 af 8.9.1994, herefter »LD nr. 530/94«) og i sag C-224/95 lovdekret nr. 619 af 7. november 1994 (GURI nr. 261 af 8.11.1994, herefter »LD nr. 619/94«). På det tidspunkt, hvor den mundtlige forhandling for Domstolen fandt sted, var det lovdekret nr. 246 af 3. maj 1996 (GURI nr. 106 af 8.5.1996, herefter »LD nr. 246/96«), der var i kraft. Efterfølgende er der vedtaget lovdekret nr. 352 af 8. juli 1996 (GURI nr. 158 af 8.7.1996) og lovdekret nr. 462 af 6. september 1996 (GURI

nr. 210 af 7.9.1996). Da ingen af de nævnte lovdekreter er blevet vedtaget som love, blev deres retsvirkninger opretholdt ved lov nr. 575 af 11. november 1996 (GURI nr. 265 af 12.11.1996).

19 Selv om bestemmelserne i ovennævnte lovdekreter i visse henseender er forskellige, er indholdet, for så vidt som det vedrører hovedsagerne, i det væsentlige det samme.

20 Ifølge lovdekreterne sondres der mellem »affald« og »restprodukter«, ligesom de indeholder bestemmelser om forenklede fremgangsmåder med hensyn til indsamling, transport, behandling og genanvendelse af restprodukter, som nærmere fastsat i dekreter udstedt af miljøministeren. I henhold til artikel 1 i LD nr. 246/96 finder lovdekretet således anvendelse på »virksomhed med henblik på genanvendelse af restprodukter hidrørende fra produktions- og forbrugsprocesser«. I lovdekretets artikel 2, stk. 1, litra b), er begrebet »restprodukt« defineret som »ethvert affaldsstof eller -materiale, der hidrører fra en produktions- eller forbrugsproces, og som kan genanvendes«.

21 Artikel 5 i LD nr. 246/96 indeholder forenklede regler med hensyn til behandling, oplagring og genanvendelse af de restprodukter, der er opregnet i bilag 2 og 3 til dekret af 5. september 1994 fra miljøministeren (GURI nr. 212 af 10.9.1994, Supplemento ordinario nr. 126, herefter »DM af 5. september 1994«) og til dekret af 16. januar 1995 fra miljøministeren (GURI nr. 24 af 30.1.1995, Supplemento ordinario).

22 De ovennævnte lovdekreter omfatter ikke »materialer og stoffer, som opfylder nærmere angivne handelsmæssige specifikationer, og som noteres på varebørser eller i officielle prislister ved handels-, industri-, håndværks- og landbrugskamrene ... som angivet i bilag I til dekret af 5. september 1994 fra miljøministeren« (jf. artikel 3, stk. 3, i LD nr. 246/96). I bilag I til DM af 5. september 1994 er anført de restprodukter, der betragtes som sekundære råstoffer.

23 I henhold til artikel 8 i LD nr. 246/96 er behandling, oplagring og genanvendelse af de restprodukter fra produktions- og forbrugsprocesser, der ikke er omhandlet i artikel 5, fortsat omfattet af den ordning med tilladelser, der er fastsat i DRP nr. 915/82.

24 Ved artikel 12 i LD nr. 246/96 blev de straffe, der var fastsat i DRP nr. 915/82, erstattet med straffe, der er tilpasset de ændrede regler. Navnlig bestemmes det i artikel 12, stk. 4 og 6:

»4. Den, som inden den 7. januar 1995 har begået en handling, der i dekret nr. 915 fra republikkens præsident er betegnet som strafbar, og som vedrører udøvelse af virksomhed betegnet som indsamling, transport, oplagring, behandling, forbehandling, genvinding eller genanvendelse af restprodukter på de måder og i de tilfælde, som er fastsat i dekret af 26. januar 1990 fra miljøministeren, offentliggjort i Gazzetta ufficiale nr. 30 af 6. februar 1990, eller i overensstemmelse med regionale lovbestemmelser, straffes ikke.

...

6. Bestemmelserne i dekret nr. 915 fra republikkens præsident ... finder ikke anvendelse, for så vidt som de regulerer og foreskriver straf for transaktioner, der i dette dekret er betegnet som transaktioner med henblik på genanvendelse af restprodukter. De i dekret nr. 915 fra republikkens præsident fastsatte straffe ... finder anvendelse, såfremt restprodukterne ikke faktisk og objektivt er bestemt til at blive genanvendt.«

Sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94

25 I sag C-304/94 er Euro Tombesi og Adino Tombesi tiltalt for overtrædelse af bl.a. artikel 25, stk. 11, i DRP nr. 915/82 ved uden tilladelse at have aflæsset marmorrester og rester fra tilskæring af marmor hidrørende fra marmorforarbejdning foretaget af selskabet Sotema, som de ejer og leder. De er også tiltalt for at have undladt at føre den foreskrevne liste over læsning og aflæsning af affald og for at have afgivet urigtige erklæringer.

26 I sag C-330/94 er Roberto Santella tiltalt for overtrædelse af artikel 16 og 26 i DRP nr. 915/82 ved uden tilladelse at have foretaget bortskaffelse ved afbrænding af giftigt og farligt affald bestående af tjære hidrørende fra emission i elektrofiltre, der er tilsluttet keramikovne.

27 Endelig er der i sag C-342/94 rejst tiltale mod Giovanni Muzi m.fl. for overtrædelse af artikel 25, stk. 1, sammenholdt med artikel 6, i DRP nr. 915/82 for så vidt angår det specielle affald, der er betegnet »sansa« (olivenmask).

28 For Pretura circondariale di Terni gjorde de tiltalte gældende, at i henhold til en ordning, der var indført ved en efterfølgende generel retsakt, blev de omhandlede stoffer og genstande ikke længere betragtet som affald, og der var derfor ikke længere den fornødne straffehjemmel for det forhold, de var tiltalt for.

29 Pretura circondariale di Terni fandt, at vedtagelsen ved en hasteprocedure af bestemmelserne i LD nr. 530/94 er i strid med gældende fællesskabs-direktiver, idet der ved de nævnte bestemmelser er indført en ordning, hvorved det tilsigtes, at en hel kategori af affald holdes uden for anvendelsesområdet for DRP nr. 915/82 og for de fællesskabsretlige bestemmelser.

30 Pretura circondariale di Terni udsatte derfor sagen og har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet 'affald' og begrebet 'affald bestemt til nyttiggørelse', der er indført ved direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 og 91/689/EØF af 12.12.1991 samt forordning (EØF) nr. 259/93 af 1.2.1993 fortsat fortolkes på baggrund af Domstolens tidligere domme på området, og kan disse to begreber samtidig antages at omfatte i al fald alle de materialer, der under alle omstændigheder er restprodukter fra produktion eller forbrug i et produktionsforløb eller en forbrændingsproces, og skal i bekræftende fald også de sidstnævnte materialer inden for EØF-ordningen anses for omfattet af ordningen ifølge de nævnte direktiver?

2) Kan en praktisk foranstaltning med henblik på fast anbringelse, hvis eneste formål er uskadeliggørelse af affaldet, være én af de former for virksomhed, ved hvilke et restprodukt skal genanvendes og således i bekræftende fald være en form for virksomhed, der kan holdes uden for anvendelsesområdet for ordningen i henhold til EØF-bestemmelserne om affald?

3) Kan en virksomhed bestående i aflæsning af affald i terrænsænkninger eller -hævninger anses for at være virksomhed, der tager sigte på nyttiggørelse af affald med den følge, at affaldet kan klassificeres som restprodukter og dermed holdes uden for anvendelsesområdet for EØF-bestemmelserne om affald?

4) Kan virksomhed med afbrænding af affald anses for en form for virksomhed, der har til formål at nyttiggøre materialer, alene med den begrundelse, at der herved fremkommer restprodukter, der kan bringes i omsætning, og kan sådan virksomhed i bekræftende fald holdes uden for anvendelsesområdet for ordningen ifølge EØF-bestemmelserne om affald og navnlig uden for anvendelsesområdet for bestemmelserne om afbrænding?

5) Er det muligt at klassificere en bestemt form for affald som restprodukt, der kan genbruges, uden samtidig at angive denne form for affalds karakteristika og affaldets videre anvendelse, og kan denne form for affald i bekræftende fald holdes uden for ordningen ifølge EØF-bestemmelserne om affald?

6) Er det muligt, at en form for affald, hvis karakteristika ikke på nogen måde ændres alene som følge af, at det underkastes knusning, faktisk bliver til et restprodukt, der ikke er omfattet af EØF-bestemmelserne om affald, uden at der træffes bestemmelser om, hvorledes dette knuste restprodukt derefter skal genbruges?«

Sag C-224/95

31 I sag C-224/95 er Anselmo Savini tiltalt for overtrædelse af artikel 25, stk. 1, i DRP nr. 915/82 ved indtil den 1. oktober 1991 uden tilladelse fra regionen Abruzzi at have transporteret specielt affald produceret af Elios Srl (herefter »Elios«) og solgt til SIA Srl (herefter »SIA«), et selskab, der af regionen Marche har fået tilladelse til at indsamle og transportere sådanne materialer. Elios, som producerer elektriske komponenter og elektriske apparater, solgte således sit affald bestående af blankt kobber fra produktionen af elektriske viklinger, stykker af kabler, jernholdigt materiale, spåner af skrot og blandet skrot til SIA.

32 For Pretura di Pescara gjorde Anselmo Savini gældende, at de forhold, der var rejst tiltale for, efter vedtagelsen af LD nr. 619/94 ikke længere var strafbare, idet de stoffer, som han havde transporteret, efter dekretet var undtaget fra anvendelsesområdet for DRP nr. 915/82.

33 Pretura di Pescara fandt, at bestemmelserne i LD nr. 619/94, sammenholdt med bestemmelserne i DM af 5. september 1994, undtager alle de transaktioner vedrørende de stoffer, som er opregnet i de nævnte dekreter, fra anvendelsesområdet for den italienske lovgivning.

34 Da Pretura di Pescara nærede tvivl om, hvorvidt en sådan udelukkelse er forenelig med fællesskabsretten, udsatte den sagen og forelagde følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Er det i EØF-bestemmelserne fastsat, at stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, ikke er omfattet af definitionen af affald og af bestemmelserne om beskyttelse af sundheden og miljøet?

2) Omfatter begrebet affald, jf. direktiv 91/156/EØF, direktiv 91/689/EØF og forordning (EØF) nr. 259/93, ethvert stof, som modtageren skiller sig af med eller har besluttet eller har pligt til at skille sig af med, uden hensyn til, at det stof, der skal genbruges, kan være genstand for en retshandel eller for notering i offentlige eller private prislister?«

35 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26. januar 1995 er sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen. Ved kendelse af 7. februar 1996 er disse sager og sag C-224/95 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

36 Indledningsvis bemærkes, at selv om Domstolen ikke under en sag i henhold til traktatens artikel 177 kan træffe afgørelse om en national retsakts gyldighed i forhold til fællesskabsretten, således som Domstolen ville have mulighed for inden for rammerne af artikel 169 (jf. f.eks. dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141), er Domstolen dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under fællesskabsretten henhørende fortolkningsbidrag,

som gør det muligt for denne ret at vurdere de nævnte forskrifters forenelighed med fællesskabsbestemmelserne (jf. f.eks. dom af 12.7.1979, sag 223/78, Grosoli, Sml. s. 2621, præmis 3).

37 Kommissionen har anført, at de sidste fem spørgsmål, der er forelagt af Pretura di Terni i sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet der i forelæggelseskendelserne ikke er redegjort nærmere for spørgsmålenes sammenhæng med hovedsagernes genstand.

38 Hertil bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det udelukkende de nationale retter, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national ret er kun mulig, hvis det viser sig, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende ret har anmodet om, åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (jf. bl.a. dom af 16.7.1992, sag C-67/91, Asociación Española de Banca Privada m.fl., Sml. I, s. 4785, præmis 25 og 26, af 3.3.1994, forenede sager C-332/92, C-333/92 og C-335/92, Eurico Italia m.fl., Sml. I, s. 711, præmis 17, og af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 10).

39 Dette er imidlertid ikke tilfældet i de foreliggende sager, idet det fremgår, at de pågældende spørgsmål har direkte forbindelse med det første spørgsmål og med sagsgenstanden i de tvister, der er indbragt for Pretura circondariale di Terni.

40 Endvidere bemærkes, at selv om visse af de faktiske omstændigheder i hovedsagerne ligger forud for de tidspunkter, hvor direktiv 91/156 og 91/689 samt forordning nr. 259/93 skulle anvendes, må det fastslås, at forelæggelseskendelserne indeholder en nærmere redegørelse for de pågældende faktiske omstændigheder, og at de nationale retter udtrykkeligt har nævnt de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser i deres præjudicielle spørgsmål. Der må derfor tages stilling til alle de spørgsmål, der er forelagt Domstolen.

De præjudicielle spørgsmål

41 Med spørgsmålene, som bør behandles under ét, ønsker Pretura circondariale di Terni og Pretura circondariale di Pescara i det væsentlige oplyst, om begrebet »affald«, som der henvises til i fællesskabsbestemmelserne, skal fortolkes således, at det ikke omfatter stoffer eller genstande, som kan genbruges økonomisk.

42 Indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. dom af 26.9.1996, sag C-168/95, Arcaro, Sml. I, s. 4705, præmis 36) kan et ikke gennemført direktiv ikke skabe forpligtelser for borgerne, og en direktivbestemmelse kan derfor ikke som sådan påberåbes over for sådanne personer.

43 I øvrigt fremgår det af forelæggelseskendelserne, at på det tidspunkt, hvor de blev begået, kunne de forhold, som der er rejst tiltale for i hovedsagerne, gøres til genstand for strafforfølgning efter national ret, og at de lovdekreter, hvorved de pågældende forhold blev undtaget fra anvendelsesområdet for straffene i henhold til DRP nr. 915/82, først er trådt i kraft efterfølgende. Det er herefter ufornødent at tage stilling til, hvilke følger princippet ingen straf uden lov kan have for anvendelsen af forordning nr. 259/93.

44 Det bemærkes herefter, at i afsnit I (Anvendelsesområde og definitioner) i forordning nr. 259/93 bestemmes det i artikel 2, litra a), at der i den pågældende forordning ved »affald« forstås affald som defineret i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442.

45 Forordning nr. 259/93 finder i henhold til sin artikel 1, stk. 1, anvendelse på overførsel af affald inden for, til og fra Fællesskabet. I afsnit III (Overførsler af affald inden for en medlemsstat) præciseres det i artikel 13, stk. 1, at afsnit II (Overførsler

af affald mellem medlemsstater), afsnit VII (Fælles bestemmelser) og afsnit VIII (Andre bestemmelser) ikke finder anvendelse på overførsler inden for en medlemsstat.

46 Det må herefter konkluderes, at det er for at sikre, at de nationale ordninger om overvågning af og kontrol med overførsler af affald er i overensstemmelse med minimumskriterier, at der ved artikel 2, litra a), i forordning nr. 259/93 ved henvisning til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 med senere ændringer, er indført en fælles definition af begrebet affald, som er umiddelbart anvendelig, også på overførsler af affald inden for en medlemsstat.

47 For så vidt angår fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne om affald bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal begrebet affald i artikel 1 i direktiv 75/442 i dettes oprindelige affattelse og i direktiv 78/319 ikke fortolkes således, at stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, er udelukket fra direktivernes anvendelsesområde. Såfremt nationale bestemmelser indeholder en definition af begrebet affald, der udelukker stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, er de ikke i overensstemmelse med direktiv 75/442 i dettes oprindelige affattelse og med direktiv 78/319 (jf. dom af 28.3.1990, sag C-359/88, Zanetti m.fl., Sml. I, s. 1509, præmis 12 og 13, og af 10.5.1995, sag C-422/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097, præmis 22).

48 Denne fortolkning ændres hverken af direktiv 91/156, hvorved det første af de nævnte to direktiver blev ændret, af direktiv 91/689, hvorved det andet direktiv blev ophævet (jf. ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 23), eller af forordning nr. 259/93.

49 Således bestemmes det i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/442 med senere ændringer, at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at fremme for det første forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger og for det andet nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer eller anvendelse af affald som energikilde. I sjette betragtning til direktiv 91/156 hedder

det således, at det er ønskeligt at fremme genvinding og genbrug af affald som råmaterialer, og at det kan blive nødvendigt at vedtage særlige regler for affald, der kan genbruges.

50 Den overvågningsordning, der blev indført ved direktiv 75/442, blev derfor yderligere udbygget ved direktiv 91/156. I henhold til artikel 8 i direktiv 75/442 med senere ændringer skal medlemsstaterne sikre, at enhver indehaver af affald enten selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet eller overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B. Bilag II A omhandler bortskaffelsesformer, mens bilag II B omfatter bortskaffelsesformer, der indebærer mulighed for nyttiggørelse og opregner en række fremgangsmåder, som f.eks. anvendelse som brændsel eller på anden måde til energifremstilling, genvinding eller videreudnyttelse af affaldet og genvinding af produkter.

51 Artikel 10 i direktiv 75/442 med senere ændringer bestemmer, at ethvert anlæg eller virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II B, skal indhente en tilladelse. Endvidere bestemmes det i artikel 12, at anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres hos de kompetente myndigheder. Endelig bestemmes det i artikel 13, at sådanne anlæg og virksomheder skal kontrolleres regelmæssigt på passende vis af de kompetente myndigheder.

52 Det fremgår heraf, at formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved direktiv 75/442 med senere ændringer, er, at den skal dække alle genstande og stoffer, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har handelsmæssig værdi, og om de som erhvervsmæssig aktivitet indsamles med henblik på genvinding, videreudnyttelse eller genanvendelse.

53 Som generaladvokaten har anført i punkt 60 og 61 i forslaget til afgørelse, er en opbevaring af affald, hvis eneste formål er at uskadeliggøre det, aflæsning af affald

i terrænsænkninger eller med henblik på opfyldning samt afbrænding af affald bortskaffelses- og nyttiggørelsesformer, som er omfattet af fællesskabsbestemmelsernes anvendelsesområde. Det er herved uden betydning, om et stof er opført under kategorien genanvendelige restprodukter, uden at dets karakteristika eller videre anvendelse er nærmere angivet. Det samme gælder med hensyn til knusning af affald.

54 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at begrebet »affald« i artikel 1 i direktiv 75/442 med senere ændringer, som der henvises til i artikel 1, stk. 3, i direktiv 91/689 og i artikel 2, litra a), i forordning nr. 259/93, ikke kan fortolkes således, at det ikke omfatter stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, uanset om de pågældende materialer kan være genstand for en retshandel eller noteres i offentlige eller private prislister. Navnlig udgør en opbevaring af affald, hvis eneste formål er at uskadeliggøre det, aflæsning af affald i terrænsænkninger eller med henblik på opfyldning samt afbrænding af affald bortskaffelses- og nyttiggørelsesformer, som er omfattet af de nævnte fællesskabsbestemmelsers anvendelsesområde. Det er herved uden betydning, om et stof er opført under kategorien genanvendelige restprodukter, uden at dets karakteristika eller videre anvendelse er nærmere angivet. Det samme gælder med hensyn til knusning af affald.

Sagens omkostninger

55 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den danske, den franske og den nederlandske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Terni og Pretura circondariale di Pescara ved kendelser af 27. oktober 1994, 14. november 1994, 23. november 1994 og 15. december 1994, for ret:

Begrebet »affald« i artikel 1 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, som der henvises til i artikel 1, stk. 3, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald og i artikel 2, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab kan ikke fortolkes således, at det ikke omfatter stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, uanset om de pågældende materialer kan være genstand for en retshandel eller noteres i offentlige eller private prislister. Navnlig udgør en opbevaring af affald, hvis eneste formål er at uskadeliggøre det, aflæsning af affald i terrænsænkninger eller med henblik på opfyldning samt afbrænding af affald bortskaffelses- og nyttiggørelsesformer, som er omfattet af de nævnte fællesskabsbestemmelsers anvendelsesområde. Det er herved uden betydning, om et stof er opført under kategorien genanvendelige restprodukter, uden at dets karakteristika eller videre anvendelse er nærmere angivet. Det samme gælder med hensyn til knusning af affald.

Mancini Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juni 1997.

R. Grass G.F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling