RETSMØDERAPPORT
i sag 239/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Tvistens retlige baggrund*

Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978, der er udstedt i henhold til traktatens artikler 100 og 235, har til formål

— dels at afskaffe de ulige konkurrencevilkår, som kan fremkaldes ved forskelle mellem de bestemmelser om bortskaffelsen af giftigt og farligt affald, som allerede finder anvendelse eller er under forberedelse i de forskellige medlemsstater,

— dels at indføre mere omfattende regler vedrørende en fællesskabspolitik med hensyn til miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten.

Først opregnes i direktivets artikler 1 og 3, hvilket giftigt og farligt affald der er omfattet, henholdsvis ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde, og derefter angives de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne og privatpersoner.

1) *Medlemsstaternes forpligtelser*

Det fremgår af direktivets artikler 4 og 5, at medlemsstaterne skal træffe hensigtsmæssige foranstaltninger »til fortrinsvis at fremme forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af... affald« og nødvendige foranstaltninger »for at sikre, at giftigt og farligt affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades«.

I henhold til artikel 5, stk. 2, skal medlemsstaterne således: »forbyde, at giftigt og farligt affald efterlades, eller at der sker udledning, deponering og transport heraf uden kontrol, samt at det overdrages til andre anlæg, anstalter eller virksomheder end sådanne, som er omhandlet i artikel 9, stk. 1«.

I henhold til samme direktivs artikel 6 skal medlemsstaterne desuden »udpege eller nedsætte den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af giftigt og farligt affald«. De nævnte myndigheder skal ajourføre programmer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald, jfr. direktivets artikel 12.

Direktivets artikel 8 bestemmer, at medlemsstaterne til enhver tid kan fastsætte strengere bestemmelser for giftigt og farligt affald end de i direktivet foreskrevne. De kan imidlertid først fastsætte sådanne bestemmelser efter at have underrettet Kommissionen herom, jfr. direktivets artikel 13.

Direktivets artikel 2 bestemmer i øvrigt, at:

»Medlemsstater, der er parter i en eller flere internationale konventioner vedrørende transport af farligt gods, anses for at handle i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser vedrørende transport, såfremt de

* Processprog: Fransk.

foranstaltninger, der træffes med henblik på disse konventioners iværksættelse, er mindst lige så strenge som dem, der kræves for dette direktivs iværksættelse.«

2) *De erhvervsdrivendes forpligtelser*

De anlæg, anstalter eller virksomheder, der frembringer, ligger inde med eller bortskaffer giftigt eller farligt affald, eller varetager transport af sådant affald, er underlagt de kompetente myndigheders kontrol, jfr. direktivets artikler 15 og 9.

De pågældende virksomheder skal således navnlig opfylde kravene i direktivets artikel 14. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»1) Alle anlæg, anstalter eller virksomheder, der frembringer, ligger inde med og/eller bortskaffer giftigt og farligt affald skal:

— føre et register over affaldets mængde, art, fysiske og kemiske egenskaber, oprindelse, metoder og steder til bortskaffelsen samt datoerne for modtagelsen og overdragelsen,

— og/eller give de kompetente myndigheder disse oplysninger efter anmodning fra nævnte myndigheder.

2) Når giftigt og farligt affald transporteres som led i bortskaffelsen, skal det være ledsaget af en identifikationsformular, der i hvert tilfælde skal indeholde følgende oplysninger:

— art,

— sammensætning,

— affaldets volumen eller vægt,

— producentens eller den (eller de) tidligere indehavers (indehaveres) navn og adresse,

— navn og adresse på den følgende indehaver eller på den, der foretager endelig bortskaffelse,

— stedet for endelig bortskaffelse såfremt dette er kendt.

3) Dokumentationen for, at bortskaffelse er foretaget, skal opbevares, så længe medlemsstaterne finder det nødvendigt.

Denne dokumentation skal om nødvendigt tilstilles de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater.«

B — *Tvistens baggrund og udvikling*

Artikel 21 i direktiv 78/319 bestemmer: »Medlemsstaterne sætter de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden 24 måneder efter dets meddelelse og underretter straks Kommissionen herom.«

Direktivet blev meddelt kongeriget Belgien den 22. marts 1978, og fristen udløb således den 22. marts 1980.

Ved skrivelse af 2. maj 1980 tilstillede Belgiens faste repræsentation ved Fællesskaberne Kommissionen:

— lov af 22. juli 1984 om giftigt affald (*Moniteur belge* af 1. 3. 1975), og

— arrêté royal (kongelig anordning) af 9. februar 1976 om de almindelige regler vedrørende giftigt affald (*Moniteur belge* af 14. 2. 1976).

I skrivelsen understregede den faste repræsentation, at direktiv 78/319 måtte anses for

gennemført ved ovennævnte lov og arrêté, idet der dog ville blive foretaget visse ændringer i den i artikel 2 i arrêté royal angivne liste over stoffer, hvorved denne ville være i overensstemmelse med listen i bilaget til direktivet.

Kommissionen fandt imidlertid, at der ikke ved de nævnte bestemmelser var sket en fuldstændig gennemførelse af direktiv 78/319, nærmere bestemt af direktivets artikel 14. Kommissionen anførte således, at det efter den belgqiske ordning hverken kræves, at virksomheder, der frembringer, ligger inde med og/eller bortskaffer giftigt og farligt affald, skal føre et register, eller en identifikationsformular vedrørende transporteret affald, således som det er tilfældet efter stk. 1 og 2 i den nævnte direktivbestemmelse.

Ved skrivelse af 15. november 1983 anmodede Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, den belgiske regering om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

Ved skrivelse af 27. februar 1984 meddelte Belgiens faste repræsentation:

— for det første, at artiklerne 16, 17 og 18 i ovennævnte arrêté royal af 9. februar 1976 fastsætter strengere forpligtelser end dem, der er fastsat i direktivets artikel 14, stk. 1, idet det efter de nævnte bestemmelser kræves, at virksomhederne årligt eller månedligt over for myndighederne afgiver erklæringer, såfremt de ligger inde med, sælger, overdrager mod eller uden vederlag eller eksporterer giftigt affald, og;

— for det andet, at direktivets artikel 14, stk. 2, er overholdt, jfr. direktivets artikel 2, idet der i ovennævnte belgiske lovgivning er inkorporeret bestemmelser fra internationale konventioner om transport, nemlig den europæiske overenskomst om international vejtransport af farligt gods af 30. september 1957 (ADR) samt den internationale konvention om jernbanetransport af gods (CIM), som blev ratificeret ved love af henholdsvis 10. august 1960 og 24. januar 1973. De nævnte to loves ordlyd er tilstillet Kommissionen ved skrivelse fra den belgiske regering af 20. marts 1984.

Ifølge Kommissionen giver den ordning med erklæringer, der er indført i belgisk lovgivning, ikke den samme sikkerhed som den i direktivets artikel 14, stk. 1, foreskrevne. Kommissionen er desuden af den opfattelse, at indholdet af de erklæringer, der kræves afgivet efter den belgiske ordning, er utilstrækkeligt, idet disse ikke indeholder de oplysninger, der kræves efter direktivets artikel 14, stk. 1, navnlig ikke med hensyn til det pågældende affalds fysiske og kemiske egenskaber, metoder og steder til bortskaffelsen samt datoer for modtagelsen og overdragelsen af affaldet.

For så vidt angår spørgsmålet om affaldstransport, har Kommissionen anført, at bestemmelserne i ovennævnte konventioner ikke er tilstrækkelige til, at direktivets artikel 14, stk. 2, kan anses for gennemført, idet de nævnte konventioner kun vedrører vej- og jernbanetransport og desuden ikke omhandler alle de oplysninger, der er anført i direktivet, navnlig ikke med hensyn til stedet for affaldets bortskaffelse, som i henhold til ovennævnte direktivbestemmelse skal være angivet på de dokumenter, der skal ledsage affaldstransporter.

Den 16. oktober 1984 fremsatte Kommissionen den i traktatens artikel 169, stk. 2, angivne begrundede udtalelse. Heri fastslår Kommissionen, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 78/319, idet det ikke har vedtaget de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, der er

nødvendige for at gennemføre det. Udtalelsen meddeltes den belgiske regering den samme dag, og regeringen anmodedes om at efterkomme de angivne krav inden for en frist på to måneder.

Fristen udløb, uden at den belgiske regering havde svaret, hvorfor Kommissionen anlagde nærværende sag, som blev registreret på Domstolens justitskontor den 1. august 1985.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen i henhold til artikel 21 i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 45 besluttet at stille Kommissionen et spørgsmål, som skulle besvares skriftligt inden den 29. april 1986.

Kommissionen besvarede spørgsmålet inden for fristen.

I henhold til procesreglementets artikel 54 har Domstolens præsident fastsat datoen for den mundtlige forhandling til udløbet af den frist, Kommissionen var indrømmet til besvarelse af Domstolens spørgsmål.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det statueres, at kongeriget Belgien har tilsidesat forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten, idet det ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af artikel 14 i Rådets direktiv 78/319/(EØF) af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald.

2) Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Belgien har ikke nedlagt egentlige påstande.

III — Sammenfatning af parternes argumenter

Kommissionen har anført, at den belgiske regering ikke har overholdt de forpligtelser, der er fastsat i traktatens artikler 5 og 189, hvorefter medlemsstaterne inden for de fastsatte frister skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig gennemførelse af direktiver i deres interne retsorden.

De nævnte forpligtelser er ifølge Kommissionen ikke opfyldt, såfremt en medlemsstat ikke kræver, at der skal føres et register, eller der ikke kræves *alle* de oplysninger, som ifølge artikel 14, stk. 1, i ovennævnte rådsdirektiv 78/319 skal gives.

Det samme må gøre sig gældende for så vidt angår forpligtelsen til at udfærdige en identifikationsformular for affaldstransporter, jfr. direktivets artikel 14, stk. 2, idet iværksættelsen af internationale konventioner vedrørende transport af farligt gods i henhold til direktivets artikel 2 kun kan fritage de berørte medlemsstater fra at træffe yderligere foranstaltninger med henblik på direktivets gennemførelse, hvis de foranstaltninger, der træffes med henblik på at gennemføre de nævnte konventioner, er mindst lige så strenge som dem, der kræves for direktivets iværksættelse. De konventioner, den belgiske regering har omtalt, omfatter imidlertid hverken flod-, sø- eller lufttransport.

Kommissionen har anført, at selv om det af regionen Flandern udstedte dekret af 21. april 1982, som den belgiske regering har påberåbt sig i svarskriftet, opfylder kravene i direktivets artikel 14, stk. 2, er bestemmelsen fortsat ikke overholdt for så vidt angår regionerne Wallonien og Bruxelles.

Kommissionen har anført, at den har taget til efterretning, at den behlgiske regering i svarskriftet og i duplikken har erklæret, at den vil ændre ordningen med henblik på at efterkomme artikel 14, stk. 1, i direktiv 78/319. Efter Kommissionens opfattelse er der dog stadig tale om traktatbrud, selv om den belgiske regering har meddelt, at den vil udstede cirkulæreskrivelser, indtil ændringen af arrêté royal af 9. februar 1976 er gennemført. Efter Kommissionens opfattelse vil traktatbruddet kun bringes til ophør, når det nævnte arrêté royal med den krævede ændring er trådt i kraft.

Den belgiske regering har erklæret, at arrêté royal af 9. februar 1976 om de almindelige regler vedrørende giftigt affald vil blive ændret inden for de nærmeste måneder med henblik på at efterkomme direktivets artikel 14, stk. 1, som vedrører de berørte virksomheders forpligtelse til at føre et register, der indeholder samtlige de oplysninger, der kræves efter bestemmelsen; indtil da vil direktivet blive gennemført via cirkulære.

For så vidt angår indholdet af de formularer, der ledsager affaldstransporter, nærmere bestemt stedet for affaldets bortskaffelse, som kræves oplyst i henhold til direktivets artikel 14, stk. 2, har den belgiske regering anført, at den nævnte forpligtelse for regionen Flanderns vedkommende er sikret opfyldt ved dekret af 21. april 1982, udstedt i henhold til artikel 33 i dekretet af 2. juli 1981.

Myndighederne i regionen Wallonien påtænker at udstede en tilsvarende arrêté. Med hensyn til regionen Bruxelles vil der hurtigst muligt blive udarbejdet cirkulærer, indtil loven og dennes gennemførelsesbestemmelser er vedtaget.

IV — Domstolens spørgsmål til kommissionen

Spørgsmål

Artikel 14, stk. 1, i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald bestemmer, at der *enten* skal føres et register *eller* gives de kompetente myndigheder de oplysninger, der kræves tilført registret, efter anmodning fra nævnte myndigheder.

Hvorfor har kongeriget Belgien efter Kommissionens opfattelse gjort sig skyldig i traktatbrud derved, at der i henhold til national belgisk lovgivning ikke kræves ført det pågældende register?

Det bemærkes, at spørgsmålet ikke har noget at gøre med det forhold, at det synes at fremgå af sagen, at den årlige erklæring, der kræves efter national lovgivning, ikke skal indeholde alle de oplysninger, der er angivet i direktivets artikel 14, stk. 1.

Svar

Kommissionen har erklæret, at kritikken af den belgiske ordning ikke beror på, at der ikke efter ordningen kræves ført det i direktivets artikel 14, stk. 1, angivne register, men at den belgiske ordning alene tilsigter en gennemførelse af samme direktivbestemmelses stk. 2. Kernen i Kommissionens kritik er, at det ikke efter den belgiske ordning kræves, at de berørte erhvervsdrivende skal give *alle* de i direktivets artikel 14, stk. 1, nævnte oplysninger.

Kommissionen har anført, at de bestemmelser, der herved skal tages i betragtning, er artiklerne 17 og 18 i arrêté royal af 9. februar 1976 om de almindelige gennemførelsesbestemmelser vedrørende giftigt affald.

De nævnte bestemmelser har følgende ordlyd:

Artikel 17

Virksomheder, der ligger inde med, sælger, mod eller uden vederlag overdrager eller eksporterer giftigt affald, skal give oplysning herom senest otte dage efter, at transaktionen har fundet sted.

Der gælder følgende undtagelser fra stk. 1:

a) erklæringen om opbevaring kan afgives en gang årligt af producenterog en gang månedligt af importører og professionelle opkøbere, der ikke selv foretager destruktionen, neutralisationen eller bortskaffelsen;

b) erklæringer om salg eller overdragelse mod eller uden vederlag kan afgives en gang månedligt af producenter af giftigt affald og importører og professionelle opkøbere.

Erklæringen om køb og indførsel skal afgives hver måned.

Artikel 18

Erklæringerne skal indgives til Administration de l'hygiène et de la médecine du travail (arbejdssundheds- og miljømyndighederne) og skal i hvert tilfælde indeholde følgende oplysninger:

1) Det giftige affalds art og oprindelse.

2) Det giftige affalds mængde og bestemmelsessted.

Som undtagelser fra stk. 1 skal erklæringerne om opbevaring, der afgives af producenterne af giftigt affald, i hvert tilfælde indeholde følgende oplysninger:

1) Det giftige affalds art og oprindelse.

2) Den omtrentligt producerede årlige mængde.

3) Oplagrings- og overdragelsesmetoder, såfremt destruktionen, neutralisationen eller bortskaffelsen ikke finder sted hos producenten.

4) Metoder for destruktion, neutralisation eller bortskaffelse, såfremt de nævnte transaktioner finder sted hos producenten. [1]

Y. Galmot
Refererende dommer

1 — Domstolens oversættelse.