DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
15. februar 1996 *

I sag C-209/94 P,

Buralux SA, Satrod SA og Ourry SA ved advokat Pierrot Schiltz, Luxembourg, og advokaterne Jean Claude Fourgoux og Christian Huglo, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Pierrot Schiltz, 4, rue Béatrix de Bourbon,

appellanter,

angående appel af kendelse afsagt den 17. maj 1994 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (sag T-475/93, Buralux SA, Satrod SA og Ourry SA mod Rådet for Den Europæiske Union, ikke trykt i Samling af Afgørelser), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af kendelsen,

den anden part i appelsagen er:

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Arthur Alan Dashwood, Rådets Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent Bjarne Hoff-Nielsen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos chefen for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Bruno Eynard, 100, boulevard Konrad Adenauer,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler og P.J.G. Kapteyn (refererende dommer),

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. november 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. juli 1994 har selskaberne Buralux, Satrod og Ourry (herefter »appellanterne«) i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af kendelse afsagt den 17. maj 1994 af Retten i Første Instans (sag T-475/93, Buralux SA, Satrod SA og Ourry SA mod Rådet for Den Europæiske Union, ikke trykt i Samling af Afgørelser), for så vidt der herved blev truffet bestemmelse om afvisning af den af appellanterne anlagte sag, hvori der var nedlagt påstand dels om annullation af artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), 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 (EFT L 30, s. 1), dels om, at det blev fastslået, at der påhviler Fællesskabet et ansvar uden for kontraktforhold, og om erstatning for den skade, appellanterne hævder at have lidt.

2 Det fremgår af, hvad Retten har lagt til grund, at appellanterne er tre virksomheder, der gennemfører indsamling, transport og deponering af husholdningsaffald fra Tyskland, som udføres til Frankrig, og at virksomhederne samarbejder, idet Buralux indgår aftaler vedrørende indsamling og bortskaffelse af husholdningsaffald, mens Ourry varetager transporten af affaldet, og Satrod driver de pågældende franske lossepladser (præmis 1).

3 Buralux har, for størstedelens vedkommende i 1990, herved indgået aftaler med forskellige tyske byer mv., som har en løbetid på fem år og kan forlænges (præmis 2).

4 Indførslen af husholdningsaffald til Frankrig ophørte imidlertid efter udstedelsen af det franske dekret nr. 92-798 af 18. august 1992 om ændring og supplering af dekret nr. 90-267 af 23. marts 1990 »om indførsel, udførsel og transit af affald, der forårsager gener«. I henhold til den nye affattelse af dekretets artikel 34-1 er indførsel af husholdningsaffald med henblik på deponering med visse undtagelser forbudt (præmis 3).

5 Den 1. februar 1993 udstedte Rådet forordning nr. 259/93, hvorved der blev indført en ensartet og udtømmende ordning vedrørende overførsel af alle former for affald, såvel farligt som ufarligt, ikke alene mellem medlemsstaterne, men også mellem Fællesskabet og tredjelande. Forordningens afsnit II omhandler overførsler af affald mellem medlemsstater og indeholder følgende bestemmelse i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i):

»For at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan i overensstemmelse med direktiv 75/442/EØF [Rådets direktiv af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 39)] kan medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten træffe foranstaltninger med henblik på helt eller delvis at nedlægge forbud mod overførsel af affald eller systematisk at gøre indsigelse herimod. Sådanne foranstaltninger skal straks meddeles Kommissionen, der underretter de øvrige medlemsstater.«

6 Da appellanterne fandt, at formålet med denne bestemmelse var at gennemføre en fællesskabsretlig »legalisering« af det franske dekret, indbragte de under henvisning til EF-traktatens artikel 173, stk. 4, et annullationssøgsmål for Retten til prøvelse af bestemmelsen tillige med et søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold, jf. traktatens artikel 178 og 215.

Rettens kendelse

7 Den 17. maj 1994 afsagde Retten i medfør af artikel 111 i sit procesreglement en kendelse, hvorved sagen blev afvist.

8 Efter at have henvist til Domstolens faste praksis vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for, at et af en borger indbragt annullationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, bemærkede Retten, at »bestemmelsen i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), i forordning nr. 259/93 — der indeholder hjemmel for medlemsstaterne til, for at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan, at træffe foranstaltninger med henblik på helt eller delvis at nedlægge forbud mod overførsel af affald eller systematisk at gøre indsigelse herimod — udelukkende kan antages at have til formål at fastlægge de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne kan indføre restriktioner over for overførsel af affald. De retsvirkninger, som bestemmelsen vil kunne afføde, berører derfor de pågældende kategorier af retssubjekter på generel og abstrakt måde« (præmis 23).

9 Retten antog herefter, at »den omtvistede bestemmelse alene berører [appellanterne] i deres objektive egenskab af erhvervsdrivende på området for forvaltning og transport af affald på samme måde, som den berører enhver anden erhvervsdrivende i den samme situation, hvorfor [appellanterne] ikke kan anses for individuelt berørt« (præmis 24). Retten traf på dette grundlag, og idet det måtte anses for ufornødent at undersøge, hvorvidt appellanterne var umiddelbart berørt af den omtvistede bestemmelse i forordningen, afgørelse om afvisning af sagen, for så vidt der i denne var nedlagt påstand om annullation af bestemmelsen (præmis 25).

10 Hvad angår påstandene vedrørende ansvar uden for kontraktforhold, jf. traktatens artikel 178 og 215, bemærkede Retten, at det i henhold til artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, der fandt anvendelse på tidspunktet for sagens anlæg, er en forudsætning, at stævningen indeholder en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene (præmis 30). Under henvisning til, at hverken stævningen eller replikken indeholdt nogen dokumentation med hensyn til størrelsen af appellanternes erstatningskrav (præmis 31), afviste Retten ligeledes denne del af sagen (præmis 32).

Appellanternes anbringender og argumenter til støtte for en ophævelse af Rettens kendelse

11 Hvad angår det under henvisning til traktatens artikel 173 indbragte annullationssøgsmål har appellanterne fremsat tre argumenter til støtte for, at det savnede grundlag for Retten at antage, at appellanterne ikke var umiddelbart og individuelt berørt af artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), i forordning nr. 259/93 (herefter »den omtvistede bestemmelse«).

12 For det første har Retten ved at anse den omtvistede bestemmelse for »et sæt spilleregler« rettet til generelt og abstrakt fastlagte kategorier af retssubjekter anlagt en forkert fortolkning. Medlemsstaterne kan efter bestemmelsen når som helst og uden begrundelse, inden for et problematisk område, indføre konkrete foranstaltninger som f.eks. forbud mod indførsel af affald fra en anden medlemsstat. For appellanterne, som er næsten de eneste virksomheder, der gennemfører transport af affald fra Tyskland til Frankrig, og for hvem denne transportvirksomhed er den væsentligste aktivitet, får bestemmelsen dermed ødelæggende økonomiske og finansielle følger.

13 Det savner endvidere grundlag, at Retten har undladt at anvende de principper, der fremgår af dommen i sagen Piraiki-Patraiki (dom af 17.1.1985, sag 11/82, Sml. s. 207), på de faktiske omstændigheder i sagen. Ligesom sagsøgerne i denne sag havde appellanterne inden udstedelsen af den omtvistede retsakt indgået aftaler, der skulle gennemføres i den periode, som retsakten skulle finde anvendelse i.

14 Endelig har Retten ved ikke at tage tilstrækkeligt hensyn til omstændighederne i sagen truffet afgørelse i strid med indholdet af begrebet retlig interesse og tilsidesat appellanternes ret til en domstolsprøvelse af retsakter fra Fællesskabets institutioner.

15 Hvad angår påstandene vedrørende ansvar uden for kontraktforhold, der er nedlagt i henhold til traktatens artikel 178 og 215, har appellanterne gjort gældende, at det savnede grundlag for Retten at afvise sagen under henvisning til, at appellanterne ikke havde fremlagt nogen præcis dokumentation med hensyn til størrelsen af den påberåbte skade, da det er ubestrideligt, at denne skade foreligger, og idet dens størrelse kan fastlægges på grundlag af samtlige fakturaer, hvis beløb sammenlagt er udtryk for appellanternes omsætning.

16 I svarskriftet har Rådet principalt gjort gældende, at appellen åbenbart må afvises fra realitetsbehandling, og subsidiært, at den bør forkastes.

17 Hvad nærmere angår annullationspåstanden må den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 259/93 i første række anses for en generel normativ bestemmelse, der er rettet til samtlige medlemsstater, og som hverken nuværende eller fremtidige erhvervsdrivende derfor berøres individuelt og umiddelbart af.

18 Rådet gør herefter gældende, at det alene var på grund af en lang række særlige omstændigheder, at Domstolen i dommen i Piraiki-Patraiki-sagen antog, at denne kunne antages til realitetsbehandling. Det samme ræsonnement kan ikke finde anvendelse i nærværende sag.

19 Endelig anfører Rådet, at borgerne hvad angår normative retsakter fra Fællesskabets institutioner altid kan anlægge sag til prøvelse af nationale afgørelser truffet i medfør af sådanne retsakter ved de nationale retsinstanser, der i medfør af

EF-traktatens artikel 177 kan anmode Domstolen om at efterprøve, om den pågældende retsakt er gyldig.

20 Hvad angår påstandene vedrørende ansvar uden for kontraktforhold har Rådet gjort gældende, at det ikke alene på det grundlag, at de pågældende fakturaer fremlægges, vil kunne dokumenteres, at der foreligger en skade, ligesom der heller ikke på dette grundlag vil kunne foretages en nærmere vurdering med hensyn til erstatningskravenes størrelse.

Domstolens bemærkninger

21 For så vidt appellen angår Rettens afgørelse om at afvise den del af sagen, som vedrører erstatning uden for kontraktforhold, bemærkes blot, at en vurdering af spørgsmålet, om stævningen og replikken indeholder tilstrækkelig dokumentation med hensyn til størrelsen af appellanternes erstatningskrav, forudsætter en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som ligger uden for grænserne for Domstolens kompetence, der kun omfatter en prøvelse af, hvorvidt der ved den appellerede kendelse er blevet truffet afgørelse i overensstemmelse med gældende ret.

22 Hvad angår appellanternes argumenter vedrørende Rettens afgørelse om at afvise den del af sagen, som angår annullationspåstanden, må det undersøges, hvorvidt Retten med føje kunne antage, at appellanterne ikke var individuelt berørt af den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 259/93.

23 I henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, kan enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag til prøvelse af beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning, dog berører vedkommende umiddelbart og individuelt.

24 Det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som en foranstaltning som den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 259/93 finder anvendelse på, ikke indebærer, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, når det kan fastslås, at denne retsvirkning som grundlag har objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. f.eks. dom af 15.6.1993, sag C-264/91, Abertal m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3265, præmis 16, og kendelse af 24.5.1993, sag C-131/92, Arnaud m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 2573, præmis 13).

25 For at de pågældende retssubjekter kan anses for individuelt berørt, skal der være sket en indgriben i deres retsstilling på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre og individualiserer dem på lignende måde som en adressat (jf. bl.a. dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 9).

26 Det er med føje, at Retten i præmis 23 i den appellerede kendelse har antaget, at den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 259/93 udelukkende har til formål at fastlægge de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne kan indføre restriktioner for overførsel af affald, og at de retsvirkninger, som bestemmelsen vil kunne afføde, derfor berører de pågældende kategorier af retssubjekter på generel og abstrakt måde.

27 Den omtvistede bestemmelse bemyndiger således samtlige medlemsstater, og ikke alene Den Franske Republik, til at træffe foranstaltninger med henblik på helt eller delvis at nedlægge forbud mod overførsel af affald eller systematisk at gøre indsigelse herimod, forudsat at sådanne foranstaltninger har til formål at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan i overensstemmelse med direktiv 75/442.

28 Det følger heraf, at bestemmelsen alene berører appellanterne i deres objektive egenskab af erhvervsdrivende på området for overførsel af affald mellem medlemsstaterne på samme måde, som den berører enhver anden erhvervsdrivende på dette

område, og at Retten ved at antage, at appellanterne dermed ikke berøres individuelt, ikke har anlagt nogen forkert retlig vurdering.

29 Det afsvækker ikke grundlaget for denne antagelse, at appellanterne er næsten de eneste virksomheder, som gennemfører transport af affald fra Tyskland til Frankrig. Dette er ikke en omstændighed, der adskiller appellanterne fra alle andre erhvervsdrivende i henseende til den omtvistede bestemmelse, der generelt finder anvendelse på overførsel af affald mellem samtlige medlemsstater uden forskel.

30 Hvad angår det anførte om, at Retten har truffet afgørelse i strid med de principper, der fremgår af dommen i sagen Piraiki-Patraiki, bemærkes, at de forhold, der gav anledning til denne dom, adskiller sig væsentligt fra omstændighederne i nærværende sag.

31 Det var alene i betragtning af en lang række særlige omstændigheder, at Domstolen — efter at have fremhævet, at det forhold, at sagsøgerne var eksportører til Frankrig, ikke i sig selv godtgjorde, at de var berørt individuelt af den anfægtede beslutning — i dommen i Piraiki-Patraiki-sagen fastslog, at de pågældende virksomheder var individuelt og umiddelbart berørt.

32 Det bemærkes for det første, at i modsætning til, hvad der gælder nærværende sag, angik ovennævnte sag en beslutning fra Kommissionen i medfør af artikel 130, stk. 3, i akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1979 L 291, s. 17), hvorved en enkelt medlemsstat fik bemyndigelse til at indføre en midlertidig beskyttelsesforanstaltning over for importen til denne medlemsstat af visse produkter med oprindelse i en enkelt anden medlemsstat.

33 For det andet bemærkes, at Domstolen alene fastslog, at sagen kunne antages til realitetsbehandling, efter, i præmis 28 i dommen, i forbindelse med undersøgelsen af sagens realitet at have fremhævet, at Kommissionen efter tiltrædelsesaktens artikel 130, stk. 3, var forpligtet til at tilvejebringe oplysninger vedrørende de skadelige virkninger, som dens beslutning muligvis kunne have for den pågældende medlemsstats økonomi såvel som for de berørte virksomheder, og at Kommissionen herved tillige var forpligtet til så vidt muligt at tage hensyn til de kontrakter, som virksomhederne i tillid til, at den frie samhandel inden for Fællesskabet ville blive opretholdt, allerede havde indgået, og som de helt eller delvis ville blive forhindret i at opfylde som følge af en beslutning om tilladelse til beskyttelsesforanstaltningen.

34 Det var som følge af den nævnte forpligtelse, der påhvilede Kommissionen, at de virksomheder, der var indehavere af sådanne kontrakter, ifølge præmis 31 i dommen for så vidt angår formalitetsspørgsmålet måtte antages at være individuelt berørt, idet de udgjorde en lille gruppe erhvervsvirksomheder, som Kommissionen kendte eller kunne have skaffet sig kendskab til, og som på grund af de nævnte kontrakter blev særligt berørt af den omtvistede beslutning.

35 Hvad angår det af appellanterne anførte, hvorefter Fællesskabets retsinstansers retspraksis er for restriktiv og ikke yder en effektiv beskyttelse af de erhvervsdrivende, når der sker en tilsidesættelse af en ret, som disse har i henhold til traktaten, som f.eks. kravet på en fuldstændig gennemførelse af princippet om frie varebevægelser, bemærkes, at overførsel af affald fra én medlemsstat til en anden i henhold til den i artikel 3, 4 og 5 i forordning nr. 259/93 fastlagte procedure forudgående skal anmeldes af den fysiske eller juridiske person, der vil overføre affald eller lade affald overføre, nærmere bestemt en anmeldelse til den kompetente myndighed, der er udpeget af bestemmelsesmedlemsstaten. Denne myndighed skal herefter inden for en frist på 30 dage efter afsendelsen af bekræftelsen af modtagelsen til anmelderen afgøre, om den tillader overførslen med eller uden betingelser, eller om den nægter at give tilladelse.

36 Det er følgelig ikke udelukket, at appellanterne under en sag til prøvelse af en afgørelse om afslag truffet som led i anvendelsen af den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 259/93 vil kunne gøre gældende, at bestemmelsen er retsstridig,

således at den pågældende nationale retsinstans vil skulle træffe afgørelse om samtlige de i forbindelse hermed fremsatte klagepunkter efter en præjudiciel forelæggelse for Domstolen med henblik på en prøvelse af bestemmelsens gyldighed.

37 Der kan herefter ikke gives appellanterne medhold i nogen af deres anbringender til støtte for appellen, hvorfor denne må forkastes.

Sagens omkostninger

38 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Appellanterne har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne betaler sagens omkostninger.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. februar 1996.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling