DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
12. september 1996 *

I de forenede sager C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 og C-157/95,

angående en række anmodninger, som Pretura circondariale di Roma's afdelinger i henholdsvis Tivoli og Castelnuovo di Porto (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende straffesager mod

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna m.fl.,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci og

Fulvio Smaldone

* Processprog: italiensk.

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),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. A. O. Edward, og dommerne L. Sevón (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den franske regering ved sous-directeur Catherine de Salins, Direction des affaires juridiques, Udenrigsministeriet, og secrétaire des affaires étrangères Gautier Mignot, samme direktorat, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Condou-Durande og Laura Pignataro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. februar 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved ti kendelser afsagt i tiden fra den 26. oktober 1994 til den 4. april 1995, indgået til Domstolen mellem den 6. marts og den 19. maj 1995, har Pretura circondariale di Roma's afdelinger i henholdsvis Tivoli og Castelnuovo di Porto i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32, herefter »direktiv 91/156«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under straffesager mod personer, der står tiltalt for at have overtrådt den italienske lovgivning om affald, nærmere betegnet dekret nr. 915 af 10. september 1982 fra republikkens præsident, der er en gennemførelse af direktiv 75/442/EØF om affald, direktiv 76/403/EØF om fjernelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler og direktiv 78/319/EØF om farligt og giftigt affald (GURI nr. 343 af 15.12.1982, herefter »DPR nr. 915/82«) samt lovdekret nr. 397 af 9. september 1988, der bærer overskriften »Absolut nødvendige bestemmelser vedrørende fjernelse af affald« (GURI nr. 213 af 10.11.1988), som efter visse ændringer er blevet til lov nr. 475 af 9. november 1988 (GURI nr. 264 af 10.11.1988, herefter »lov nr. 475/88«). Selv om forelæggelseskendelserne ikke detaljeret omtaler de forhold, tiltalen vedrører, er der tilsyneladende tale om først og fremmest utilladt indretning af oplagspladser for særligt affald i strid med artikel 10 i DPR nr. 915/82, utilladt bortskaffelse af affald i strid med samme dekrets artikel 25 samt undladelse af at opfylde forpligtelserne ifølge artikel 3 og 9h i lov nr. 475/88 om førelse af affaldsregistre.

3 Den forelæggende ret henviser i forelæggelseskendelserne først til, at direktiv 91/156 indeholder dybtgående ændringer af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), da det ændrer begrebet »affald«, tilskynder til genvindingsforanstaltninger og opstiller mål vedrørende forhindring eller nedbringning af affaldsproduktionen gennem anvendelsen af teknologier baseret på

genvinding, videreudnyttelse eller energifremstilling. Den fastslår, at dette direktivs gennemførelse derfor vil medføre en radikal ændring af de i Italien gældende regler, for så vidt som sondringen mellem bortskaffelsesforanstaltninger og genvindingsforanstaltninger, for hvilke sidste der ifølge den forelæggende ret bliver tale om en lempeligere ordning om tilladelser, får betydning for dem. Den forelæggende ret fastslår imidlertid, at den italienske lovgivningsmagt ikke har gennemført direktiv 91/156, selv om fristen for gennemførelse udløb den 1. april 1993.

4 I fortsættelsen af gennemgangen i forelæggelseskendelserne af sagens problemer nævner den forelæggende ret, at man med direktiv 91/156 tilsyneladende har valgt først og fremmest, om ikke udelukkende, at lade affaldsområdet være et forvaltningsanliggende, således at strafsanktionering ad rettens vej af overtrædelser kun kommer på tale i ekstraordinære tilfælde. Bestemmelserne i DPR nr. 915/82 er derfor med deres betoning af anvendelsen af strafferetlige sanktioner frem for forvaltningsvirksomhed og de former for kontrol, den indebærer, i strid med direktivet. De medfører ifølge retten, at italienske erhvervsdrivende får en mindre gunstig stilling end den, de øvrige erhvervsdrivende i Fællesskabet har, selv om formålet med direktivet har været at sikre, at det indre marked fungerer rigtigt, og at uensartethed i behandlingen af de erhvervsdrivende på enhedsmarkedet bliver fjernet ved gennemførelsen af ensartede lovgivninger.

5 Den forelæggende ret har derfor anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Hvilken retlig betydning har det, at Den Italienske Republik har undladt at udstede de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre Rådets direktiv 91/156/EØF?

2) Kan bestående strafferetlige sanktioner, herunder navnlig de i artikel 25 ff. i DPR 915/82 fastsatte sanktioner for tilsidesættelse af de italienske bestemmelser, anses for at være i strid med de fællesskabsregler, hvorved der skal tilvejebringes ensartet behandling, også for så vidt angår anvendelsen af strafferetlige sanktioner, af de erhvervsdrivende inden for enhedsmarkedet?«

Spørgsmålet, om de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

6 Den franske regering har fremhævet, at det er vanskeligt at forstå, hvilken stilling de tiltalte i hovedsagen indtager, hvad de forhold, som tiltalen vedrører, går ud på, og hvad der er indholdet af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse. De har anført, at de forelagte spørgsmål er meget upræcise.

7 Herved skal der henvises til Domstolens praksis, hvorefter det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i hvert fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. navnlig dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, og Domstolens kendelse af 20.3.1996, sag C-2/96, Sunino og Data, Sml. I, s. 1543, præmis 4).

8 Endvidere skal det fremhæves, at de oplysninger, der gives i forelæggelsesbeslutningerne, ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen. Det påhviler Domstolen at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til, at det i henhold til ovennævnte bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter (jf. navnlig dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 6, og ovennævnte Sunino og Data-kendelse, præmis 5).

9 Det må imidlertid fastslås, at Domstolen i den foreliggende sag råder over tilstrækkeligt mange oplysninger til at kunne give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål, når henses til disses meget almindelige karakter samt den detaljerede fortolkning, som den nationale ret har givet af direktiv 91/156 i kendelsernes præmisser. Spørgsmålene kan derfor antages til realitetsbehandling.

De forelagte spørgsmål

10 Den nationale ret ønsker med sine spørgsmål først og fremmest en afgørelse af, om fællesskabsretten og specielt direktiv 91/156 skal fortolkes således, at det herefter også er tilladt at vedtage bestemmelser om strafferetlige sanktioner som dem, der er fastsat i den italienske lovgivning, og desuden hvilke følger det har, at Den Italienske Republik ikke fristmæssigt har gennemført dette direktiv.

11 Af formuleringen af spørgsmålene og sammenhængen i forelæggelseskendelsen fremgår det, at anden del af spørgsmålet kun er en bredere formulering af dets første del, og kun har betydning, såfremt de strafferetlige sanktioner, som er fastsat i den italienske lovgivning, antages at være retsstridige efter fællesskabsretten og specielt efter direktiv 91/156. Da spørgsmålene hænger sammen, må de behandles under ét.

12 De bygger på den forelæggende rets ovenfor gengivne fortolkning, hvorefter de nye fællesskabsbestemmelser har været ensbetydende med, at ordningen for meddelelse af tilladelse i forbindelse med genvinding af affald er blevet lempet, og de procedurer, hvori der føres kontrol, først og fremmest afvikles administrativt, mens strafferetlig sanktionering kun kommer på tale i tilfælde af grovere overtrædelser. Ifølge den forelæggende ret har dette direktiv i øvrigt til formål at få det indre marked til at fungere godt og at fjerne uligheder i behandlingen af de erhvervsdrivende.

13 Som anført af generaladvokaten i punkt 23-30 i forslaget til afgørelse foreligger der hermed en fejlagtig fortolkning af direktiv 91/156 for så vidt angår reglerne om tilladelser. I direktivets artikel 9 og 10 er det bestemt, at virksomheder eller anlæg, som varetager bortskaffelse af affald, skal indhente tilladelse, hvad enten der er tale om bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A til direktivet eller om bortskaffelsesformer, der indebærer mulighed for nyttiggørelse som nævnt i bilag II B. Artikel 11 er en bestemmelse om fritagelse for kravet om tilladelse for anlæg eller virksomheder, der selv varetager bortskaffelsen af deres eget affald på produktions-

stedet, og for anlæg eller virksomheder, der nyttiggør affaldet, og forudsætter, at der udstedes nationale bestemmelser, med hensyn til hvis hensigtsmæssighed medlemsstaterne råder over et skøn.

14 I øvrigt må det nævnes, at der ikke ved direktiv 91/156 er pålagt medlemsstaterne nogen præcis forpligtelse med hensyn til reglerne om kontrol og sanktioner. Heraf kan dog ikke sluttes, at nationale bestemmelser om straf for overtrædelser af de lovregler, hvorved direktivet iværksættes, er i strid med direktivet. Medlemsstaterne er nemlig med forbehold af deres frihed ved valg af form og midler i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3, forpligtet til at vælge de bedst egnede former og midler for at sikre direktivernes tilsigtede virkninger (dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 75). Domstolen har i øvrigt præciseret, at når et fællesskabsdirektiv ikke fastsætter en særlig sanktion for overtrædelser eller med hensyn hertil henviser til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, skal medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 5 træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Medlemsstaterne har et skøn med hensyn til valget af sanktioner, men skal dog drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning (Domstolens domme af 8.6.1994, sag C-382/92, og sag C-383/92, begge Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, henholdsvis Sml. I, s. 2435, præmis 55, og Sml. I, s. 2479, præmis 40).

15 Af denne retspraksis fremgår, at en medlemsstat retmæssigt kan vedtage straffebestemmelser om straf for overtrædelser af den lovgivning, hvorved direktiverne om affald gennemføres, det være sig direktiv 75/442 eller direktiv 91/156, såfremt den finder, at dette er den bedst egnede måde at sikre disse direktivers tilsigtede virkning på, når de fastsatte straffe er de samme som de, der anvendes i tilfælde af overtrædelser af samme art og grovhed af national ret, og er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

16 Domstolen har netop vedrørende direktiv 91/156 fastslået, at dette gyldigt blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 130 S i stedet for dens artikel 100 A, idet hovedformålet med den i direktivets artikel 1 forudsatte harmonisering, er ud fra hensynet til at beskytte miljøet, at sikre en effektiv behandling af affald i Fællesskabet, uanset dets oprindelse, og denne harmonisering har kun accessorisk betydning for konkurrence- og samhandelsvilkårene (dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 20 og 21). Det er derfor forkert at antage, at dette direktiv særligt har til formål at få det indre marked til at fungere rigtigt og at fjerne uligheder i behandlingen af de erhvervsdrivende.

17 I den forbindelse må det tilføjes, at også selv om direktiv 91/156 havde de særlige mål, som den forelæggende ret formoder, ville der ikke dermed ske nogen begrænsning af medlemsstaternes frihed i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3, til at vælge de bedst egnede former og midler til at tilvejebringe dets tilsigtede virkning.

18 Besvarelsen må herefter gå ud på, at traktatens artikel 5 og artikel 189, stk. 3, skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke herved er afskåret fra at benytte strafferetlige sanktioner for på hensigtsmæssig måde at sikre, at forpligtelserne ifølge direktiv 91/156 opfyldes, såfremt de i den forbindelse fastsatte strafferetlige sanktioner er de samme som dem, der finder anvendelse i tilfælde af overtrædelser af samme art og grovhed af national ret, og er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Sagens omkostninger

19 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Roma ved kendelser afsagt i tiden 26. oktober 1994 — 4. april 1995, for ret:

EF-traktatens artikel 5 og artikel 189, stk. 3, skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke herved er afskåret fra at benytte strafferetlige sanktioner for på hensigtsmæssig måde at sikre, at forpligtelserne ifølge Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald opfyldes, såfremt de i den forbindelse fastsatte strafferetlige sanktioner er de samme som dem, der finder anvendelse i tilfælde af overtrædelser af samme art og grovhed af national ret, og er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Edward Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. september 1996.

R. Grass D. A. O. Edward

Justitssekretær Formand for Første Afdeling