RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager C-206/88 og C-207/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Fællesskabsrettens bestemmelser*

Ved Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39) og Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43) er der udstedt regler om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om bortskaffelse af affald.

I artikel 1, litra a), i begge de nævnte direktiver bestemmes: »... ved [affald] forstås ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser«.

Det udtales i betragtningerne til begge de nævnte direktiver, at hovedformålet med direktiverne er beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald.

Ifølge artikel 4 i direktiv 75/442 og artikel 5 i direktiv 78/319 skal medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå dette mål.

De skal med henblik herpå nedsætte eller udpege den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af affald (artikel 5 i direktiv 75/442 om affald; artikel 6 i direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald).

For at sikre overholdelsen af de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet i medfør af artikel 4 i direktiv 75/442 om affald, er det i samme direktivs artikel 8 bestemt, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald, fra den i direktivets artikel 5 anførte af medlemsstaterne udpegede myndighed skal indhente tilladelse. De nævnte anlæg eller virksomheder skal desuden ifølge direktivets artikel 9 kontrolleres regelmæssigt af den samme myndighed.

For virksomheder, der varetager transport, indsamling, oplagring, deponering eller behandling af eget affald, såvel som virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald, er der ved artikel 10 i direktiv 75/442 blot givet en bestemmelse om tilsyn ved den i artikel 5 anførte kompetente myndighed.

I artikel 9 i direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald er der desuden givet regler om en ordning for meddelelse af tilladelse til og kontrol med bortskaffelse af det af direktivet omfattede affald.

* Processprog: italiensk.

B — *De italienske bestemmelser*

Italien har gennemført direktiverne 75/442 og 78/319 i italiensk ret ved dekret nr. 915 af 10. september 1982 fra republikkens præsident (GURI nr. 343 af 15.12.1982, s. 9071).

Ifølge artikel 2, stk. 1, i dette dekret forstås ved »affald« »ethvert stof eller enhver genstand, som hidrører fra menneskelig aktivitet eller naturens cyklus, og som indehaveren har efterladt eller haft til hensigt at efterlade«.

I dekretets artikel 2, stk. 2, gennemføres en sondring mellem tre kategorier af affald: byaffald (først og fremmest pladskrævende affald og affald henlagt på offentligt område); specialaffald (herunder affald hidrørende fra industriel forarbejdning og virksomhed inden for landbrug, håndværk og handel...); giftigt og farligt affald (dvs. affald med indhold af de i et bilag til dekretet nævnte stoffer).

Byaffald og specialaffald i den i det italienske præsidentdekret forudsatte betydning omfattes af direktiv 75/442, mens giftigt og farligt affald ifølge betydningen i samme dekret henhører under direktiv 78/319.

Dekretets artikel 25 indeholder bestemmelser om straf for virksomhedsledere, der bortskaffer byaffald og specialaffald, der er fremstillet af andre, uden at have indhentet tilladelse i henhold til artikel 6, litra d), i dekretet. Ifølge sidstnævnte bestemmelse er det regionerne, der har kompetence til at meddele tilladelse til bortskaffelse af byaffald og specialaffald, der er fremstillet af tredjemand.

C — *Hovedsagerne*

De tiltalte i hovedsagerne, Vessoso og Zanetti, står ved Pretura di Asti tiltalt for at have bortskaffet byaffald og specialaffald for tredjemands regning uden forudgående tilladelse fra den kompetente region.

De tiltalte har til deres forsvar anført, at de genstande og stoffer, de har bortskaffet, ikke er affald, men genindvindingsmateriale, der kunne gøres til genstand for økonomisk genbrug. De har derfor ikke været forpligtet til at indhente tilladelse til den omhandlede bortskaffelsesvirksomhed.

På baggrund heraf har Pretura di Asti ved to kendelser af 18. december 1987 udsat sagerne og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal artikel 1 i Rådets direktiv 75/442 af 15. juli 1975 om affald og artikel 1 i Rådets direktiv 78/319 af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald fortolkes således, at begrebet 'affald' også omfatter ting, som indehaveren har skilt sig af med, men som kan genbruges økonomisk, og er det en betingelse for at anse en ting for 'affald', at indehaveren af stoffet eller genstanden fastslås at have haft til hensigt at efterlade stoffe eller genstanden ('animus dereliquendi')«?

Pretura di Asti har i forelæggelseskendelsen omtalt, at retspraksis i Italien ikke er fast, når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt genstande eller stoffer, der kan genbruges økonomisk, udgør affald. I den forbindelse bemærkes, at den forelæggende ret selv i sin

praksis vedrørende dette spørgsmål altid har lagt til grund, at sådanne genstande og stoffer virkelig er affald. En af den forelæggende ret afsagt dom, der fastslog dette, er i øvrigt blevet stadfæstet af Italiens Corte di cassazione. I sidstnævntes dom hedder det, at den omstændighed, at genstande eller stoffer, som besidderen skiller sig af med, kan gøres til genstand for økonomisk genbrug, ikke er ensbetydende med, at offentligheden har interesse i, at der gennemføres kontrol med de vigtigste faser af bortskaffelsen af disse genstande og stoffer (dom af 14. april 1987, Perione, ikke offentliggjort). Pretura di Asti mener uanset denne praksis ved Corte di cassazione, at spørgsmålet ikke er endeligt afklaret, og at Domstolen bør tage stilling til det.

Den forelæggende ret udtaler desuden, at man undertiden i retspraksis og i teorien finder den opfattelse, at begrebet »affald« er et subjektivt begreb; en genstand eller et stof kan herefter kun betegnes som affald, såfremt den indehaver, der skiller sig af med genstanden eller stoffet, har til hensigt at efterlade det definitivt. Denne fortolkning støttes på definitionen i det italienske præsidentdekret af begrebet affald, hvori opgivelse af tingen betones. Efter Pretura di Astis opfattelse er en sådan subjektiv opfattelse uforenelig med definitionen i direktiverne af begrebet affald, der alene lægger hovedvægten på adfærden hos den besidder, der skiller sig af med genstanden. Efter Preturas opfattelse må Domstolen på baggrund af den uenighed, der gør sig gældende på dette punkt, også i en dom tage stilling til det.

D — *Sagens behandling ved Domstolen*

Kendelserne fra Pretura di Asti er begge registreret på Domstolens Justitskontor den 28. juli 1988.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 21. oktober 1988 (sagerne C-206/88 og C-207/88) af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Fabro fra Kommissionens Juridiske Tjeneste som befuldmægtiget, den 10. november 1988 (sag C-207/88) og den 11. november 1988 (sag C-206/88) af den italienske regering ved professor L. Ferrari Bravo, afdelingschef i Udenrigsministeriets Juridiske Afdeling, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. G. Ferri.

Domstolen har ved kendelse af 23. november 1988 besluttet at forene de to sager med henblik på skriftvekslingen og den mundtlige forhandling samt dommen.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Domstolen har ved kendelse af 4. oktober 1989 i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og stk. 2, besluttet at henvise sagen til Første Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Den italienske regering har inledningsvis fremhævet, at definitionen af begrebet »affald« i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 hovedsagelig lægger vægt på adfærden hos den person, der skiller sig af med en genstand eller et stof, og ikke på vedkommende persons hensigter med denne adfærd. Den omstændighed, at den person, der skiller sig af med tingen, ønsker at opnå en modydelse for denne medfører altså ikke, at tingen ikke anses for affald.

Den har dernæst henvist til formuleringen i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, hvorefter ikke blot genstande eller stoffer, som indehaveren (frivilligt) skiller sig af med, men også genstande eller stoffer, som vedkommende i henhold til gældende nationale bestemmelser er forpligtet til at skille sig af med, er affald. Affald, som indehaverne er forpligtet til at skille sig af med, vil utvivlsomt i visse tilfælde kunne genbruges økonomisk. For øvrigt fremgår det af artikel 1, litra b), andet led, og af artikel 3, stk. 1, i samme direktiv, at økonomisk genanvendelse af affald er et af hovedformålene med indsamling og bortskaffelse af affald. Affaldsbegrebet omfatter således mange genstande og stoffer, som kan genanvendes økonomisk.

Den italiensk regering har på baggrund af det anførte foreslået, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Det er ikke ifølge direktiv 75/442 en betingelse for at anse en ting eller et stof for 'affald' og dermed omfattet af en derom i den nationale lovgivning gældende ordning, at genstandens eller stoffets besidder, når han skiller sig af med genstanden eller stoffet, har til hensigt at efterlade genstanden eller stoffet, eller at genstanden eller stoffet vil kunne genbruges økonomisk.«

Kommissionen har anført, at det af ordlyden af artikel 1 i direktiverne 75/442 og 78/319 fremgår, at begrebet »affald« omfatter enhver genstand og ethvert stof, som indehaveren skiller sig af med, uanset på hvilken måde og i hvilken hensigt bortskaffelsen sker.

Det er udelukkende på grundlag af denne fortolkning, at der kan opnås sikkerhed for, at den ordning om kontrol og tilladelse, der er etableret ved de to direktiver, kommer til at fungere effektivt. Såfremt en anvendelse af ordningen ifølge direktiverne gøres afhængig af hensigten bag en bortskaffelseshandling eller af muligheden for, at den ting, der opgives, på ny bliver genstand for økonomisk omsætning, vil denne ordning let kunne omgås.

Kommissionen har derfor foreslået, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 1 i Rådets direktiv 75/442 af 15. juli 1975 om affald og artikel 1 i Rådets direktiv 78/319 af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald skal fortolkes således, at begrebet 'affald' juridisk omfatter ethvert stof og enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med, uanset bevæggrunden eller årsagen til hans adfærd.«

R. Joliet
Refererende dommer