FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUIS DA CRUZ VILAÇA
fremsat den 2. oktober 1986 *

Høje Domstol.

1. Domstolen skal træffe afgørelse i den foreliggende traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt mod kongeriget Belgien med påstand om, at denne medlemsstat domfældes, fordi den kun ufuldstændigt har gennemført bestemmelserne i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald [1] i sin retsorden.

2. Dette rådsdirektiv, der er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikler 100 og 235, har til formål dels at afskaffe de ulige konkurrencevilkår, som kan fremkaldes ved forskelle mellem de bestemmelser om bortskaffelse af giftigt og farligt affald, som allerede finder anvendelse eller er under forberedelse i de forskellige medlemsstater, dels at indføre særlige regler vedrørende en fællesskabspolitik med hensyn til miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten.

Medlemsstaterne skal træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at »fremme forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af... affald« (artikel 4), og skal samtidig »sikre, at giftigt og farligt affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare« (artikel 5, stk. 1). Følgelig skal medlemsstaterne træffe nødvendige foranstaltninger til at »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« (artikel 5, stk. 2), og medlemsstaterne skal 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« (artikel 6).

Medlemsstaterne skal derfor fastsætte en hel række forpligtelser for de erhvervsdrivende, der frembringer, ligger inde med, bortskaffer eller transporterer sådant affald.

De nødvendige gennemførelsesforanstaltninger til efterkommelse af direktivet skulle sættes i kraft inden 24 måneder efter dets meddelelse. Kongeriget Belgien skulle derfor have opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet senest den 22. marts 1980.

Ved skrivelse af 2. maj 1980 meddelte den belgiske regering Kommissionen, at i medfør af den nationale lovgivning, der allerede var i kraft forud for direktivets meddelelse [2], var den belgiske retsorden, med undtagelse af en fortegnelse, der var under vedtagelse, i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til direktivet.

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT L 84 af 31.3.1978, s. 43.

2 — Navnlig lov af 22. juli 1974 om giftigt affald (*Moniteur belge*, 1.3.1975) og »arrêté royal« af 9. februar 1976, som stadfæstede den almindelige ordning for giftigt affald (*Moniteur belge*, 14.2.1976).

Kommissionen delte ikke denne opfattelse; den rettede derfor henvendelse til den belgiske regering, og da den ikke anså dennes argumenter for overbevisende, fremsatte den en begrundet udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Da Belgien ikke inden for den fastsatte frist rettede sig efter den fremsatte udtalelse, anlagde Kommissionen sag ved Domstolen mod Belgien under anbringende af, at denne medlemsstat ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.

Kommissionen har i stævningen konkret fremført, at den sagsøgte medlemsstat — ligesom anført i udtalelsen — ikke har gennemført bestemmelserne i artikel 14, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 78/319/EØF.

3. Artikel 14, stk. 1, i det omhandlede direktiv bestemmer:

»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.«

Både i sin begrundede udtalelse og i stævningen har Kommissionen anført, at Belgiens manglende gennemførelse af denne direktivbestemmelse blandt andet består i, at denne medlemsstat ikke i sin lovgivning har fastsat en forpligtelse for de anlæg, anstalter eller virksomheder, der frembringer, ligger inde med og/eller bortskaffer giftigt og farligt affald, til at *føre et register* indeholdende en række oplysninger.

Imidlertid bestemmer artikel 14, stk. 1, at forpligtelsen til at føre et register, indeholdende sådanne oplysninger, eller til at give de kompetente myndigheder disse oplysninger efter anmodning, gælder kumulativt eller alternativt (»og/eller«).

Kommissionen, der ønsker at Domstolen afklarer dette punkt, har ændret sin påstand i denne henseende, og mener nu, at forpligtelsen til at føre et register er det mest effektive middel til at opfylde direktivets formål.

Denne opfattelse genspejles imidlertid ikke i direktivets ordlyd, og derfor opretholder Kommissionen kun sin påstand med hensyn til den omstændighed, at Belgien ved at have valgt forpligtelsen til at give oplysninger, jfr. direktivets artikel 14, stk. 1, andet afsnit, ikke i forhold til de ovennævnte erhvervsdrivende kræver *alle* de oplysninger, som ifølge stk. 1 skal tilføres registeret.

Det må nemlig antages, at artiklerne 17 og 18 i »arrêté royal« af 9. februar 1976 kun ufuldstændigt gennemfører forpligtelserne i henhold til direktivet. Selv om sådanne bestemmelser i belgisk lovgivning på den ene side indeholder en forpligtelse til at give oplysninger, årligt, månedligt eller fra tilfælde til tilfælde, kræver de på den anden side ikke, at de meddelte erklæringer indeholder alle de oplysninger, der er nævnt i artikel 14, stk. 1, første afsnit. Det fremgår klart, at den nationale lovgivning ikke kræver, at de

erhvervsdrivende giver oplysninger om affaldets fysiske og kemiske karakteristika, og end mindre oplysninger om datoerne for modtagelsen eller overdragelsen af sådant affald; den samme klarhed foreligger ikke med hensyn til den manglende angivelse af stederne for affaldets bortskaffelse i betragtning af henvisningen i artikel 18 i »arrêté royal« til affaldets »bestemmelse«, men affattelsen er uklar, og lader også på dette punkt bestå uklarhed om den fuldstændige gennemførelse af direktivet i belgisk lovgivning.

Endvidere forskriver den belgiske lovgivning kun, at erklæringerne skal indeholde oplysninger om metoder til bortskaffelse af affald, når det destrueres, neutraliseres eller bortskaffes af producenten.

Den belgiske regering har i svarskriftet og duplikken anført, at den har til hensigt at ændre »arrêté royal« af 9. februar 1976, således at den efterkommer Kommissionens krav, samt at den, inden denne tilpasning finder sted, agter at offentliggøre et cirkulære for midlertidigt at udfylde lakunerne i belgisk lovgivning.

Lovbestemmelser, som den belgiske regering har til hensigt at træffe, er imidlertid uden betydning for den foreliggende sag, da fristen i direktivet er udløbet. Tilpasningen af den belgiske retsorden til de forpligtelser, der følger af artikel 14, stk. 1, i Rådets direktiv 78/319/EØF, kan først anses for forskriftsmæssig og fuldstændig, når »arrêté royal« af 9. februar 1976 bliver ændret. Indtil da — og kun på et relativt afgrænset område — kan man ikke komme udenom, at kongeriget Belgien ikke har opfyldt en række af de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktivet, og derfor i medfør af EØF-traktaten.

Hvad angår det cirkulære, som Belgien påtænker at udstede, forekommer det ubestrideligt, som Kommissionen har anført i replikken, at direktivet, som indfører forpligtelser for medlemsstaternes statsborgere, kun kan gennemføres i national ret, såfremt medlemsstaterne ved lov eller anordning giver de nævnte forpligtelser de nødvendige retsvirkninger. Den midlertidige vedtagelse af en simpel administrativ vejledning med begrænset rækkevidde forekommer ikke tilstrækkelig til at virkeliggøre direktivets formål i medlemsstatens retsorden.

4. Den anden påstand vedrørende det hævdede traktatbrud angår overholdelsen af artikel 14, stk. 2, i direktivet, som bestemmer:

»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.«

Som svar på Kommissionens henvendelse vedrørende det hævdede traktatbrud, oplyste den belgiske regering under den administrative procedure, at forpligtelserne i henhold til denne bestemmelse var overholdt, fordi Belgien ved lovene af 10. august 1960 og 24. januar 1974 har inkorporeret reglerne i den europæiske overenskomst om international vejtransport af farligt gods og den internationale konvention om jernbanetransport af gods i sin interne retsorden.

Artikel 2 i direktiv 78/319/EØF bestemmer, 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«; dette gælder dog kun »såfremt de foranstaltninger, der træffes med henblik på disse konventioners iværksættelse, er mindst lige så strenge som dem, der kræves for dette direktivs iværksættelse«. Det er klart, at man ikke over for denne bestemmelse kan påberåbe sig Rådets og Kommissionens erklæring, der er optaget i Rådets mødereferat af 20. marts 1978, som Belgien har henvist til i sin skrivelse af 27. februar 1984 under den administrative procedure; skrivelsen henviser klart ikke til den betingelse, der er fastsat i direktivets artikel 2, in fine.

Når det forholder sig således, må Domstolen, som Kommissionen med rette har anført, statuere, at de regler, der gælder i den belgiske lovgivning vedrørende transport af giftigt og farligt affald, må suppleres, for at de kan antages at være i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 14, stk. 2. Dette gælder for det første, fordi de internationale konventioner, som Belgien har henvist til, kun angår vej- og jernbanetransport, men intet foreskriver om flod-, sø- eller lufttransport. For det andet fordi disse konventioner — hvad angår de dokumenter, der skal ledsage sådanne produkter under transport — ikke omhandler alle de oplysninger, der er anført i artikel 14, stk. 2, navnlig angivelsen af stedet for affaldets bortskaffelse.

Den belgiske regering har i sit svarskrift anført, at der for regionen Flanderen, i henhold til et dekret af 21. april 1982, allerede gælder en bestemmelse om, at den nævnte oplysning skal være anført i den formular, der skal ledsage affaldstransporter; myndighederne i Wallonien har til hensigt at udstede et dekret, der indeholder samme forpligtelse, og regionen Bruxelles skal midlertidigt løse problemet gennem udstedelse af et cirkulære, indtil en lov, henholdsvis dekreter, træder i kraft.

Det må imidlertid fastslås, at der fortsat foreligger et traktatbrud. På den ene side udstrækker den belgiske lovgivning ikke de forpligtelser, der gælder i henhold til artikel 14, stk. 2, til at gælde for samtlige transportformer. På den anden side — selv om der for regionen Flanderen gælder et krav om angivelse af alle de oplysninger, der i direktivet er foreskrevet for den formular, der skal ledsage affaldstranporter — består den manglende gennemførelse fortsat i de øvrige regioner, hvorfor den belgiske stat fortsat begår traktatbrud.

Det er selvfølgelig rigtigt, at nogle af de vanskeligheder, der består for denne medlemsstat ved opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til direktivet, skyldes dens forfatningsmæssige struktur, især magtfordelingen

mellem centralregeringen og regionerne, men her må jeg henvise til Domstolens praksis på dette område. Herefter kan en medlemsstat ikke påberåbe sig »bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes« [3]. Domstolen har ligeledes stedse fastslået, at en medlemsstat er ansvarlig for handlinger og undladelser, begået af dens organer og institutioner, endog selv om disse efter forfatningen er uafhængige [4].

5. Jeg skal derfor sammenfattende foreslå, at Domstolen fastslår, at kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige bestemmelser for fuldt ud at efterkomme forpligtelserne i henhold til Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978.

I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bør Belgien betale sagens omkostninger.

3 — Jfr. f. eks. domme af 2. februar 1982 i sagerne 68, 69, 70, 71, 72 og 73/81, Kommissionen mod kongeriget Belgien, Sml. s. 153, 163, 169, 175, 183 og 189.

4 — Jfr. f. eks. dommen af 5. maj 1970 i sag 77/69, Kommissionen mod kongeriget Belgien, Sml. s. 47.