DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. juni 2005 *

I sag C-270/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 23. juni 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Visaggio og R. Amorosi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J.-P. Puissochet (refererende dommer), S. von Bahr, J. Malenovský og U. Lõhmus,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. februar 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. april 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT

L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktivet«), idet den i overensstemmelse med artikel 30, stk. 4, i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, der gennemfører direktiv 91/156/EØF om affald, direktiv 91/689/EØF om farligt affald og direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (supplemento ordinario til GURI nr. 38 af 15.2.1997), som ændret ved artikel 1, stk. 19, i lov nr. 426 af 9. december 1998 (GURI nr. 291 af 14.12.1998, herefter »lovdekretet«), har tilladt virksomheder

— at varetage indsamling og transport af eget ufarligt affald som almindelig og sædvanlig aktivitet uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald)

— at transportere deres eget farlige affald, såfremt mængden ikke overstiger 30 kilo og 30 liter om dagen, uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nævnte register.

Retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

2 Direktivets artikel 1, litra a), første afsnit, definerer affald som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

3 Direktivets artikel 1, litra c), definerer »indehaver« som »producenten af affaldet, eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det«.

4 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

5 Direktivets artikel 8 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald

— enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B

— eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv.«

6 I direktivets artikel 9 bestemmes, at med henblik på gennemførelse af samme direktivs artikel 4 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A, indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed. Denne tilladelse skal bl.a. vedrøre arten og mængden af affaldet, de tekniske forskrifter, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og behandlingsmetoden.

7 Direktivets artikel 12 har følgende ordlyd:

»Anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre (handlende, mæglere) varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres hos de kompetente myndigheder.«

De nationale bestemmelser

8 Lovdekretets artikel 30, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Virksomheder, der varetager indsamling og transport af ufarligt affald frembragt af tredjemand, og virksomheder, der indsamler og transporterer farligt affald, skal lade sig registrere i et register [det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald], medmindre der er tale om transport af farligt affald, hvor mængden ikke overstiger 30 kilo pr. dag eller 30 liter pr. dag, og transporten udføres af producenten af det omhandlede affald.«

Den administrative procedure

9 Da lovdekretets artikel 30, stk. 4, efter Kommissionens opfattelse ikke var i overensstemmelse med direktivets artikel 12, opfordrede den ved åbningsskrivelse af

24. oktober 2001 Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger hertil inden for en frist på to måneder.

10 Ved skrivelse af 27. februar 2002 besvarede de italienske myndigheder denne åbningsskrivelse. I skrivelsen bestred myndighederne Kommissionens synspunkt med henvisning til bl.a. et notat af 25. januar 2002 fra ministeriet for miljø og naturbevaring.

11 Da disse argumenter ikke overbeviste Kommissionen, fremsatte den en begrundet udtalelse den 27. juni 2002 til Den Italienske Republik, og indrømmede den en frist på to måneder fra meddelelsen af denne udtalelse til at efterkomme den.

12 Da Kommissionen ikke modtog et svar på nævnte udtalelse, anlagde den det foreliggende søgsmål ved Domstolen.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

13 Kommissionen har gjort gældende, som den anførte i den sag, der gav anledning til Domstolens kendelse af 29. maj 2001 (sag C-311/99, Caterino, ikke trykt i Samling af

Afgørelser), at begrebet »virksomhed, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald«, der anvendes i direktivets artikel 12, ikke er begrænset til virksomheder, der udfører disse aktiviteter for tredjemands regning. Begrebet omfatter tillige de virksomheder, der udfører de nævnte aktiviteter for egen regning, såfremt den pågældende transport eller indsamling sammen med deres øvrige opgaver udgør en af de sædvanlige aktiviteter, som de drager en fordel eller anden økonomisk gevinst af. Denne fortolkning harmonerer med de miljøbeskyttelsesformål, der forfølges ved direktivet, med 12. betragtning til direktiv 91/156, direktivets artikel 8, der finder anvendelse på enhver »indehaver af affald«, og er også i mellemtiden blevet fastslået af Domstolen i Caterino-kendelsen (præmis 25).

14 Ved for det første med hensyn til ufarligt affald at anvende udtrykket »frembragt af tredjemand« frem for udtrykket »erhvervsmæssigt« i direktivets artikel 12, udelukker lovdekretets artikel 30, stk. 4, de virksomheder, der i udøvelsen af deres specifikke erhvervsmæssige aktivitet indsamler og transporterer affald for egen regning, fra registreringspligten. Disse to udtryk må nødvendigvis henvise til forskellige begreber og kan ikke være sammenfaldende.

15 For det andet foreskriver direktivets artikel 12, at alle virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, uanset mængden og affaldets farlighed, skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres hos de kompetente myndigheder. Lovdekretets artikel 30, stk. 4, er således ikke i overensstemmelse med direktivet, idet der herved indføres en undtagelse til denne forpligtelse til fordel for virksomheder, der ikke transporterer mere end 30 liter eller 30 kilo affald pr. dag.

16 Den italienske regering har i svarskriftet anført, at der ikke er nogen fællesskabsretlig bestemmelse, der foreskriver, at indsamling og transport af affald skal udføres ved mellemkomst af erhvervsdrivende, der har status som tredjemand i forhold til producenterne. Det væsentlige med hensyn til virkeliggørelsen af direktivets mål, der består i affaldsforebyggelse og en integreret affaldshåndtering, er at sikre en kontrol af affaldets kredsløb. De fællesskabsretlige regler pålægger producenten af affaldet ansvaret indtil det tidspunkt, hvor han skiller sig af med det med henblik på dets genanvendelse, genvinding eller bortskaffelse. Direktivets artikel 12 vedrører derfor kontrol af affald på det tidspunkt, hvor det ikke længere er producentens ansvar.

17 Den affaldsproducent, der transporterer affald direkte til sit genanvendelses- eller bortskaffelsesanlæg, »skiller sig« først af med det på det tidspunkt, hvor affaldet leveres til dette anlæg. Det er derfor ikke nødvendigt, at affaldsproducenten lader sig indskrive i registeret, idet registreringspligten kun gælder for virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet udfører transport eller indsamling af affald, dvs. som »sædvanlig aktivitet«.

18 Lovdekretet artikel 30, stk. 4, griber således ikke ind i direktivets mål.

Domstolens bemærkninger

19 Direktivets bestemmelser skal fortolkes i lyset af dets formål, som ifølge ordlyden af direktivets tredje betragtning er at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de

skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald, og under hensyn til det formål, der fremgår af artikel 174, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau, og bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats (jf. i denne retning dom af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, præmis 23).

20 Direktivet bestemte i den oprindelige affattelse af artikel 10, at virksomheder, der varetager transport af affald, var undergivet den kompetente myndigheds »tilsyn«, uanset om transporten blev udført for deres egen eller andres regning. Denne bestemmelse blev gengivet i samme direktivs syvende betragtning, hvorefter der »for at sikre beskyttelse af miljøet bør [...] fastsættes [...] et tilsyn med virksomheder, som selv sørger for bortskaffelse af eget affald, og med virksomheder, der indsamler andres affald [...]«.

21 Direktiv 91/156 har bl.a. haft til formål at styrke de offentlige myndigheders kontrol. Tolvte betragtning til direktivet lyder således: »For at sikre tilsyn med affaldet fra produktion til endelig bortskaffelse bør andre virksomheder, der beskæftiger sig med affald, som f.eks. indsamlings- og transportvirksomheder samt mæglere, ligeledes gøres til genstand for godkendelse eller registrering og passende kontrol.« Med henblik herpå blev nye bestemmelser indsat i direktivets artikel 12. Disse bestemmelser foreskriver for det første, at de virksomheder, der varetager transport af affald, skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres, og for det andet, at de virksomheder, som denne forpligtelse vedrører, er dem, der varetager en sådan transport som »erhvervsmæssig« aktivitet. Ved direktiv 91/156 blev »tilsynet«, der som sådant ikke længere fremgår af direktivet, således erstattet med registreringspligten.

22 Da direktiv 91/156 tager sigte på at indføre en kontrol af aktiviteterne vedrørende transport af affald via de offentlige myndigheder, der er strengere end den, der blev indført ved direktivet i dets oprindelige affattelse, ville det stride mod dette formål, såfremt begrebet »virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager transport af affald« i direktivets artikel 12 blev fortolket således, at det udelukker virksomheder, der i forbindelse med deres erhvervsmæssige aktiviteter varetager transport af affald for egen regning. Såfremt denne fortolkning blev lagt til grund, ville disse virksomheder være fritaget for enhver form for kontrol med hensyn til deres aktiviteter vedrørende transport af affald.

23 Domstolen har desuden allerede fastslået, at begrebet erhvervsmæssig transport af affald i direktivets artikel 12 ikke kun omfatter personer, der i forbindelse med deres erhverv som transportvirksomhed transporterer affald frembragt af tredjemand, men også personer, der — uden at udøve hvervet som transportvirksomhed — alligevel transporterer eget affald i forbindelse med deres erhvervsmæssige aktiviteter (Caterino-kendelsen, præmis 25).

24 I modsætning til, hvad den italienske regering har anført, indebærer det med direktivet forfulgte formål om at føre tilsyn med affaldets kredsløb, at affaldet følges fra det tidspunkt, hvor det frembringes, og navnlig, som det bestemmes i direktivets artikel 12, at betingelserne, hvorunder affaldet indsamles og transporteres, kontrolleres. Selv om affaldsproducenten i bestemte tilfælde selv kan varetage indsamlingen eller transporten af affald og faktisk først skiller sig af med dette affald, når indsamlingen eller transporten afsluttes, har dette ingen betydning for klassificeringen af indsamlede eller transporterede stoffer og genstande som affald, og følgelig heller ikke for den registreringspligt, der påhviler producenten på grund af en sådan operation.

25 Direktivets artikel 12 omfatter imidlertid ikke alle virksomheder, der i forbindelse med deres erhvervsmæssige aktiviteter transporterer det affald, de selv har frembragt.

26 For det første er udtrykket »erhvervsmæssig« i denne artikel ikke synonymt med udtryk som »i forbindelse med deres erhvervsmæssige aktiviteter« eller »i anledning af deres erhvervsmæssige aktiviteter«, som fællesskabslovgiver sandsynligvis ville have anvendt, såfremt hensigten var, at alle virksomheder, der i forbindelse med deres erhvervsmæssige aktiviteter transporterede det affald, de havde frembragt, skulle være omfattet.

27 Dernæst fremgår det af 12. betragtning til direktiv 91/156, at de heri fastsatte nye forpligtelser til at indhente en godkendelse eller til at lade sig registrere gælder for »virksomheder, der beskæftiger sig med affald, som f.eks. indsamlings- og transportvirksomheder samt mæglere«. Anvendelsen af verbet »beskæftiger sig« samt den ikke-udtømmende opregning af erhverv, der er specialiseret på affaldsområdet, indebærer, at direktivets artikel 12 finder anvendelse på virksomheder, der sædvanligvis indsamler eller transporterer affald.

28 Endelig betyder kravet om, at transporten skal varetages »erhvervsmæssigt«, at transport af affald — også selv om artikel 12 hverken bestemmer, at det skal være den pågældende virksomheds eneste eller væsentligste aktivitet — skal udgøre en sædvanlig og regelmæssig aktivitet for disse virksomheder.

29 Heraf følger, at der ved direktivets artikel 12 pålægges anlæg eller virksomheder, der i forbindelse med deres aktiviteter sædvanligvis og regelmæssigt varetager transport af affald, en registreringspligt, uanset om dette affald er frembragt af tredjemand eller af dem selv. Desuden fremgår det ikke af nogen bestemmelse i direktivet, at der gælder undtagelser til denne forpligtelse baseret på affaldets art eller mængde.

30 Lovdekretets artikel 30, stk. 4, fastsætter imidlertid registreringspligter, der varierer alt efter om det affald, der indsamles eller transporteres, er farligt eller ej.

31 Hvad angår ufarligt affald pålægger bestemmelsen kun de virksomheder, der varetager indsamling og transport af affald frembragt af tredjemand, en forpligtelse til at lade sig registrere i det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald, og fritager derved virksomheder, der indsamler eller transporterer deres eget affald.

32 Med hensyn til farligt affald bestemmer lovdekretets artikel 30, stk. 4, ganske vist, at alle virksomheder, der indsamler og transporterer dette affald, er omfattet af registreringspligten. Denne bestemmelse indeholder ikke begrænsninger i forhold til den erhvervsmæssige karakter af indsamlings- og transportaktiviteterne, hvorfor dens anvendelsesområde i denne henseende er langt bredere end anvendelsesområdet for direktivets artikel 12.

33 Nævnte bestemmelse undtager imidlertid »transport af farligt affald, hvor mængden ikke overstiger 30 kilo pr. dag eller 30 liter pr. dag, og transporten udføres af

producenten af det omhandlede affald [...]«, fra registreringspligten. Disse undtagelser er ikke foreskrevet i nogen bestemmelse i direktivet. Den italienske regering har i øvrigt ikke forklaret, hvilke betragtninger der ligger til grund for fastsættelsen af denne minimumsmængde.

34 Heraf følger, at lovdekretets artikel 30, stk. 4, er i strid med direktivets artikel 12. Under disse omstændigheder må Kommissionens søgsmål anses for at være begrundet.

35 Følgelig må det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 12, idet den i overensstemmelse med lovdekretets artikel 30, stk. 4, har tilladt virksomheder

— at varetage indsamling og transport af eget ufarligt affald som almindelig og sædvanlig aktivitet uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald

— at transportere deres eget farlige affald, såfremt mængden ikke overstiger 30 kilo og 30 liter om dagen, uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nævnte register.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, idet den i overensstemmelse med artikel 30, stk. 4, i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, der gennemfører direktiv 91/156/EØF om affald, direktiv 91/689/EØF om farligt affald og direktiv 94/62/EØF om emballage og emballageaffald, har tilladt virksomheder

— at varetage indsamling og transport af eget ufarligt affald som almindelig og sædvanlig aktivitet uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald)

— **at transportere deres eget farlige affald, såfremt mængden ikke overstiger 30 kilo og 30 liter om dagen, uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nævnte register.**

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter