FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 5. februar 1987 *

Høje Domstol.

1. De spørgsmål, som Rechtbank van Eerste Aanleg, Brügge, VII. afdeling, ved tre domme afsagt den 30. oktober 1985 har forelagt i medfør af EØF-traktatens artikel 177 kræver en fortolkning af en række bestemmelser i Rådets direktiv 75/442 af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47). Spørgsmålene er blevet rejst under tre straffesager anlagt mod Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke og Remi Vanhove, hvorved anpartsselskabet PVBA Quicke er indstævnet som ansvarlig for betaling af eventuelle omkostninger og bøder.

PVBA Quicke er en virksomhed, som bortskaffer affald. Camiel Quicke, som er indehaver af virksomheden, Traen, der er ansat som chauffør, Edouard Quicke og Vanhove, som er ledere af to andre virksomheder, har indsamlet, transporteret, undertiden behandlet, og derefter deponeret affald på landbrugsland med tilladelse fra ejeren eller besidderen af de pågældende grunde. Affaldet stammede hovedsagelig fra septiktanke, fedtsamlere, ajlebeholdere, kloakker og regnvandsbeholdere samt fra kalkstenssaverier og -vaskerier. De nævnte personer er alle tiltalt for at have overtrådt en anordning af 2. juli 1981 udstedt af Vlaamse Gemeenschap (Det Flamske Regionale Fællesskab) til gennemførelse af ovennævnte direktiv samt en række gennemførelsesbestemmelser, idet de individuelt eller sammen med en af de andre tiltalte har udtømt affald uden forinden at have ansøgt om tilladelse hertil og således uden tilladelse har drevet en virksomhed til bortskaffelse af affald.

Rechtbank van Eerste Aanleg har forelagt følgende spørgsmål:

»1) Ifølge hvilke kriterier skal det afgøres, om en virksomhed, som er beskæftiget med bortskaffelse af affald, jfr. artiklerne 8-12 i direktiv 75/442/EØF, er omfattet af disse bestemmelser. Er det tilstrækkeligt, at der foreligger en tilfældig eller en enkelt aktivitet, eller skal der opfyldes andre kriterier, såsom formålet ifølge selskabsvedtægterne, de faktiske aktiviteter i forbindelse med affald (hoved- eller bibeskæftigelse, hyppige aktiviteter), den forventede påvirkning af miljøet eller andre kriterier?

2) Skal vognmanden — fordi også han deponerer affald — have tilladelse, selv om udtømningen er sket efter instruks, anmodning eller tilladelse fra ejeren eller besidderen af grunden, som retligt har erhvervet ejendomsretten til affaldet, eller omvendt, skal ovennævnte ejer eller besidder, fordi han accepterer deponeringen (og altså ikke selv deponerer), som følge heraf betragtes som en virksomhed, der skal have tilladelse?

3) Opfylder den tilladelse til deponering, som meddeles af direktøren for et af en medlemsstat oprettet vandrensningssel-

* Oversat fra italiensk.

skab, betingelserne i artiklerne 5 og 8 i direktivet af 15. juli 1975?

4) I hvilket omfang kan medlemsstaterne frit tilrettelægge det i direktivets artikel 10 fastsatte tilsyn?

5) Gælder forpligtelserne efter artiklerne 8 og 12 i direktiv 75/442/EØF direkte for virksomhederne, eller er anvendelsen af bestemmelserne betinget af, at den enkelte medlemsstat forinden dels har nedsat eller udpeget den kompetente myndighed, som virksomhederne kan henvende sig til, f. eks. for at få den nødvendige tilladelse, dels fastsat de nødvendige gennemførelsesbestemmelser vedrørende tilsynet, f. eks. affattet formularer for aflevering af affald, når henses til, at direktivet træder i kraft ved meddelelse til medlemsstaterne og ikke ved offentliggørelse i *De europæiske Fællesskabers Tidende* (EØF-traktatens artikel 191 — og ovennævnte direktivs artikel 13)?«

Jeg skal herefter bemærke, at Domstolen ved kendelse af 4. december 1985 har besluttet at forene de tre sager med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen. Anklagemyndigheden ved den forelæggende ret, tiltalte Vanhove og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet indlæg, som i store træk er identiske.

2. For bedre at forstå spørgsmålene finder jeg det hensigtsmæssigt at belyse formålet med og de væsentligste bestemmelser i det direktiv, som skal fortolkes.

Formålet med direktivet, som er udstedt med hjemmel i traktatens artikler 100 og 235, er at undgå ulige konkurrencevilkår mellem virksomheder og, navnlig, at beskytte menneskets sundhed og miljøet mod skadelige virkninger i forbindelse med bortskaffelse af affald (første og tredje betragtning). Begreberne »affald« og »bortskaffelse« defineres i artikel 1. Ved det første begreb 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« [litra a)]; det andet omfatter »den indsamling, sortering, transport og behandling, der sker af affald, såvel som dets oplagring og deponering over eller under jorden« og »forarbejdningsprocesser, der er nødvendige for genanvendelse, genindvinding eller recirkulation« [litra b)].

Herefter opregnes en række forpligtelser for medlemsstaterne. Artikel 3 bestemmer således, at de skal træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til fremme af forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald samt udvinding af råvarer og eventuelt energi heraf; yderligere skal de ifølge denne bestemmelse underrette Kommissionen om planer på dette område og overholde direktivets bestemmelser, hvis hovedformål er udmøntet i artikel 4. Affaldet skal med andre ord bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades. Ifølge artikel 7 stilles yderligere det krav til medlemsstaterne, at de skal sørge for, at enhver indehaver af affald overlader det til en privat eller offentlig indsamler eller selv skal sørge for dets afskaffelse på de i artikel 4 fastsatte betingelser.

Herefter skal jeg fremhæve artikel 5, som har afgørende betydning. Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne udpege den

eller de kompetente myndigheder, som skal planlægge, organisere, tillade og udføre tilsyn med bortskaffelse af affald, idet de navnlig skal udpege »de fysiske eller juridiske personer«, der har beføjelse til at foretage bortskaffelse af affald (artikel 5 og 6). Herved sondres der mellem de virksomheder, der arbejder for andres regning, og de virksomheder, der behandler deres eget affald. Disse to kategorier af virksomheder er undergivet de ovenfor nævnte kompetente myndigheder (artikel 10), men kun de førstnævnte virksomheder skal hos myndighederne indhente en særlig tilladelse (artikel 8), hvorved de forpligter sig til at overholde betingelserne for tilladelsen, hvilket kontrolleres regelmæssigt (artikel 9).

Ifølge artikel 11 og i henhold til princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved bortskaffelsen af affaldet med fradrag af værdien ved dets eventuelle udnyttelse afholdes: a) af den indehaver, der overlader affald til en indsamler eller til en dertil autoriseret virksomhed og / eller b) af de tidligere indehavere eller producenter af det produkt, hvorfra affaldet hidrører.

Endelig bestemmer artikel 12, at medlemsstaterne hvert tredje år skal fremsende en rapport om bortskaffelse af affald til Kommissionen, og at de i artikel 8 og 10 nævnte virksomheder med henblik herpå skal holde de kompetente myndigheder underrettet om deres aktiviteter.

3. Jeg skal herefter gennemgå de spørgsmål, som er forelagt Domstolen. Som anført vedrører det første spørgsmål de kriterier, der gør det muligt at identificere de personer og navnlig de virksomheder, som er omfattet af direktivet. Det centrale problem er spørgmålet om, hvor ofte de foretager bortskaffelse af affald. Er det tilstrækkeligt, at de kun lejlighedsvis udfører denne aktivitet, eller kræves det, at bortskaffelse af affald er nævnt i virksomhedens vedtægter som dens hoved- eller bibeskæftigelse, og at der i sidstnævnte tilfælde er tale om en tilbagevendende aktivitet.

Det er ikke vanskeligt at besvare dette spørgsmål. Som allerede nævnt er direktivets hovedformål at sikre, at der træffes nationale foranstaltninger for at hindre, at bortskaffelsen af affald bringer menneskets sundhed i fare eller skader miljøet. Et så vidt formuleret mål antyder nødvendigvis, at direktivet finder anvendelse på en hvilken som helst virksomhed, uanset dennes juridiske status og uden hensyntagen til, hvor ofte den er beskæftiget med bortskaffelse af affald. Ordlyden af en række bestemmelser støtter i øvrigt denne opfattelse. For så vidt angår deponeringen af affald, sondrer direktivet således ikke mellem regelmæssig, lejlighedsvis eller enkeltstående tilfælde af deponering og lægger ikke vægt på, hvorledes den finder sted (spredning eller anden form for udtømning). Det fremgår endnu klarere af artikel 7 og 11, at bortskaffelsen af affald kan foretages ikke blot af en virksomhed i egentlig forstand, men også af selve indehaveren af affaldet og af en offentlig eller privat bortskaffelsesvirksomhed.

Det er klart, at ovenstående også gælder for de i artikel 8 anførte virksomheder, for så vidt de bortskaffer affald for andres regning.

4. Med det andet spørgsmål ønskes afgjort: a) om den, der transporterer affaldet i tilfælde af, at udtømningen sker efter instruks, anmodning eller tilladelse fra ejeren eller besidderen af grunden, skal have tilladelse hertil, eller om b) ejeren eller besidderen, som modtager affaldet, også skal have tilladelse fra myndighederne i henhold til artikel 5, fordi han tillader deponeringen.

For så vidt angår den første del af spørgsmålet, bemærkes blot, at i henhold til den utvivlsomt ufravigelige bestemmelse i artikel 8, kan en virksomhed kun bortskaffe affald for andres regning, såfremt den har fået tilladelse hertil af en offentlig myndighed. Det er således helt klart, at en privat person som ejeren af den grund, hvorpå affaldet deponeres, ikke kan træde i denne myndigheds sted. Anden del af spørgsmålet skal ligeledes behandles ved henvisning til artikel 8, hvorefter der udelukkende udstedes tilladelse til virksomheder, som arbejder for andres regning. For så vidt angår foranstaltningerne i henhold til artiklerne 3, 4 og 7, kan medlemsstaterne imidlertid udvide ovennævnte forpligtelse til også at omfatte andre personer, herunder navnlig indehavere af affald, som selv sørger for bortskaffelsen. Det påhviler nemlig medlemsstaterne at vurdere, om en foranstaltning af denne art er nødvendig for at gennemføre de mål, som direktivet forfølger.

5. For det tredje har den nationale ret ønsket afgjort, om direktøren for et offentligt vandrensningsselskab kan betragtes som en myndighed, der har kompetence til at udstede tilladelser.

Også dette spørgsmål er let at besvare. Som bekendt kræves det ifølge direktivet blot, at medlemsstaterne udpeger »den eller de myndigheder«, som det påhviler inden for et bestemt område at tilrettelægge bortskaffelsen af affald (artiklerne 5 og 8). Der er altså intet til hinder for, at den i spørgsmålet nævnte person meddeles kompetence til at udstede tilladelse til bortskaffelse af visse typer affald (såsom spildevand).

6. Det fjerde spørgsmål vedrører omfanget af medlemsstaternes frie skøn, for så vidt angår tilrettelæggelsen af tilsynet med de virksomheder, som bortskaffer deres eget affald, samt af de virksomheder, som udfører dette arbejde for andres regning.

Det bemærkes, at der i artikel 10 blot er tale om den »kompetente myndigheds tilsyn«. Heraf kan det efter min opfattelse udledes, at medlemsstaterne helt frit kan fastsætte de nødvendige foranstaltninger, naturligvis forudsat at de ikke er i strid med direktivets mål, jfr. artikel 4.

7. I det femte spørgsmål rejser den *nationale* ret det gamle problem om, hvilken virkning der skal tillægges de direktiver, som en medlemsstat ikke har gennemført rettidigt eller fuldstændigt. Med andre ord ønsker retten afgjort, om artiklerne 8 og 12 finder umiddelbar anvendelse på virksomheder, som bortskaffer affald.

Ganske vist tillægger de her anførte bestemmelser ikke rettigheder men pålægger forpligtelser, og i en senere dom [26. februar 1986, sag 152/84, Marshall mod Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Sml. s. 723] har Domstolen fastslået, at sådanne bestemmelser ikke har umiddelbar virkning. Jeg ønsker imidlertid ikke at henvise den nationale ret til denne dom, hvis rækkevidde endnu ikke er helt klar; jeg mener, at man må være mere pragmatisk og besvare spørgsmålet således, at gennemførelsen af de i disse bestemmelser fastsatte forpligtelser kræver, at der udstedes nationale bestemmelser. Forpligtelsen efter artikel 8 vedrører nemlig overholdelsen af »de i henhold til artikel 4 trufne foranstaltninger«, og formålet med forpligtelsen efter artikel 12 er at sikre, at medlemsstaterne kan overholde deres pligt til hvert tredje år at fremsende en rapport om forholdene vedrørende bortskaffelse af affald. Det er således medlemsstaternes ret og pligt at fastlægge indholdet af og vilkårene for disse krav.

8. Herefter skal jeg sammenfattende foreslå, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som er blevet forelagt af Rechtbank van Eerste Aanleg, Brügge, VII. afdeling, ved 3 domme af 30. oktober 1985 i straffesagerne mod Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove og anpartsselskabet PVBA Quicke, som følger:

»1) Artiklerne 8 — 12 i direktiv 75/442 af 15. juli 1975 skal fortolkes således, at de finder anvendelse på enhver virksomhed, som udfører bortskaffelse af affald, forudsat at den, for så vidt angår artikel 8, handler for andres regning. Virksomhedens juridiske status og spørsgsmålet om, hvor ofte den bortskaffer affald, er her uden betydning.

2) Artikel 8 i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at den her omhandlede tilladelse skal udstedes af den offentlige myndighed, som medlemsstaterne har udpeget med dette formål for øje, jfr. direktivets artikel 5, og tilladelsen kan ikke erstattes af en instruks, anmodning eller tilladelse fra ejeren eller besidderen af den grund, hvorpå affaldet udtømmes.

Selv om der ifølge artikel 8 kun skal indhentes tilladelse af de anlæg eller virksomheder, som bortskaffer affald for andres regning, kan medlemsstaterne, når de træffer de ifølge artikel 4 nødvendige foranstaltninger, udvide denne forpligtelse til at omfatte indehavere af affald, som selv sørger for bortskaffelsen.

3) I henhold til artikel 5 i direktiv 75/442 tilkommer det medlemsstaterne at udpege den eller de myndigheder, som har kompetence til at udstede tilladelser til bortskaffelse af affald. Der er således intet til hinder for at meddele et af det offentlige oprettet vandrensningsselskab en sådan kompetence.

4) Artikel 10 i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved tilrettelæggelsen af den kompetente myndigheds tilsyn med bortskaffelsesvirksomhederne. Det må dog kræves, at de trufne foranstaltninger er forenelige med de i direktivets artikel 4 fastsatte formål.

5) Artiklerne 8 og 12 i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at de ikke umiddelbart pålægger de berørte virksomheder forpligtelser. Virksomhederne skal derimod overholde de af medlemsstaterne fastsatte gennemførelsesbestemmelser.«