DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
13. juli 1989 *

I sag 380/87,

angående en anmodning, som tribunale amministrativo regionale per la Lombardia i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane og Polyflex Italiana

mod

Comune di Cinisello Balsamo,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 75/442 af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), Rådets direktiv 76/403 af 6. april 1976 om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler (EFT L 108, s. 41) og Rådets direktiv 78/319 af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43) samt vedrørende fastlæggelse af principperne for erstatning for tab, forvoldt ved en fællesskabsretstridig forvaltningsakt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden R. Joliet, dommerne Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

* Processprog: italiensk.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Giuliano Marenco og juridisk konsulent Thomas Van Rijn,

— sagsøgerne i hovedsagen ved advokaterne Leone, Siragusa, Simont og Scaselati Sforzolini,

— den italienske regering ved avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri,

— Det Forenede Kongeriges regering ved Treasury Solicitor H. R. L. Purse,

— den portugisiske regering ved Lufs Fernandes, Rui Falcao De Campos og Ana Christina Branco,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 2. marts 1989

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. marts 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse afsagt den 23. november 1987, indgået til Domstolens Justitskontor den 21. december samme år, har tribunale amministrativo regionale per la Lombardia i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 75/442 af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), Rådets direktiv 76/403 af 6. april 1976 om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler (EFT L 108, s. 41) og Rådets direktiv 78/319 af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43) samt vedrørende fastlæggelse af principperne for erstatning for tab, forvoldt ved en fællesskabsretstridig forvaltningsakt.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag, som sagsøgerne, der er producenter af beholdere, emballage og poser af plastic, har anlagt mod Cinisello Balsamo kommune med påstand om annullation af en afgørelse af 16. februar 1987 fra denne kommunes borgmester, der med virkning fra den 1. september 1987 forbyder udlevering til forbrugerne af bæreposer og andre poser, der ikke kan nedbrydes biologisk, til borttransport af indkøbte varer, samt salg og forhandling af plasticposer, bortset fra poser til transport af affald.

3 Selskaberne Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane og Polyflex Italiana (herefter benævnt »sagsøgerne i hovedsagen«) har anlagt sag ved tribunale amministrativo regionale per la Lombardia med påstand om annullation af nævnte afgørelse. De har desuden fremsat begæring om, at gennemførelsen af afgørelsen udsættes. Sagsøgerne i hovedsagen har til støtte for påstandene gjort gældende, at afgørelsen er i strid med fællesskabsretten, hvorfor den nationale ret har udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af de fire følgende spørgsmål:

»1) Skaber Rådets direktiver 75/442 af 15. juli 1975 om affald, 78/319 af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald og 76/403/EØF af 6. april 1976 om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler for borgerne i EØF en subjektiv i fællesskabsretten hjemlet ret, der kan påberåbes ved medlemsstaternes domstole også i sager mellem medlemsstaterne og borgerne (en rettighed som medlemsstaterne derfor ikke kan begrænse) til salg eller anvendelse af de i de nævnte tre direktiver omhandlede produkter, når direktiverne principielt foreskriver særlige regler om bortskaffelse af disse produkter, men ikke berører spørgsmålet, om det skal være forbudt at sælge eller anvende de omhandlede produkter?

2) a) Kan det af de ovenfor nævnte direktiver eller af fællesskabsretten som sådan udledes, at Kommissionen principielt i god tid skal underrettes om ethvert udkast til bestemmelser eller almengyldige regler (om anvendelse, salg eller brug af de omhandlede produkter), der kan give anledning til tekniske vanskeligheder med bortskaffelsen eller medføre meget store bortskaffelsesomkostninger?

b) Kan en forpligtelse som den under a) angivne pålægges staten og kommunerne og disse dermed lades uden beføjelser med hensyn til reguleringen af anvendelse, salg eller brug af andre produkter, der ikke findes i den ved direktiv 76/403 fastlagte udtømmende fortegnelse over skadelige stoffer,

uden forudgående fællesskabskontrol med, at der ikke herved skabes ulige konkurrencevilkår?

3) a) Følger den fællesskabsretlige subjektive ret for EF-borgerne — med den hertil svarende forpligtelse for samtlige medlemsstater — der begrunder, at Kommissionen i rette tid skal underrettes om alle udkast til regler vedrørende anvendelsen af de omhandlede produkter, når denne kan give anledning til tekniske vanskeligheder med bortskaffelsen eller medføre meget store bortskaffelsesomkostninger (jfr. direktiv 75/442, artikel 3, stk. 2), af indholdet af den første betragtning til de tre i det første spørgsmål nævnte direktiver, jfr. navnlig udtalelsen heri om, at forskelle mellem de bestemmelser om bortskaffelse af affald, som allerede finder anvendelse eller er under forberedelse i de forskellige medlemsstater, kan skabe ulige konkurrencevilkår og dermed direkte indvirke på det fælles markeds funktion, eller i al fald af de tre nævnte direktiver?

b) Består den under a) omhandlede subjektive ret (svarende til forpligtelsen til forud at underrette Kommissionen om alle udkast til regler osv., jfr. ovenfor under a), i givet fald også i forhold til generelle retsakter, der vedtages af kommunerne og som dermed har begrænset territorial gyldighed?

4) Der spørges endvidere, om forvaltningen i henhold til fællesskabsretten er forpligtet til at betale erstatning, såfremt den ved en ulovlig akt retstridigt overtræder en subjektiv rettighed i henhold til fællesskabsretten, der efter inkorporering i italiensk ret fremtræder som en retmæssig interesse, men fortsat bevarer sin fællesskabskarakter.«

4 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

5 Indledningsvis bemærkes, at det af forelæggelseskendelsen fremgår, at tvisten i hovedsagen drejer sig om produkter, der ikke er omfattet af de nævnte direktiver 76/403 og 78/319's anvendelsesområde. Plasticposer indeholder faktisk hverken polychlordiphenyler og polychlortriphenyler og udgør i og for sig ikke farligt eller giftigt affald. De præjudicielle spørgsmål vil derfor alene være at behandle i lyset af Rådets direktiv 75/442.

Det første spørgsmål

6 Med det første spørgsmål fra den forelæggende ret skal det først og fremmest afgøres, om der ved direktiv 75/442 er tillagt privatpersoner en ret til at sælge eller anvende plasticposer og andre beholdere, der ikke kan nedbrydes biologisk.

7 Det bemærkes, at formålet med direktiv 75/442 er at harmonisere reglerne i de forskellige medlemsstater vedrørende bortskaffelse af affald med henblik på dels at fjerne hindringer for handelen i Fællesskabet og ulige konkurrencevilkår som følge af disse reglers uensartethed, og dels at gennemføre Fællesskabets mål for så vidt angår beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet. Direktivet indeholder ikke et forbud mod salg eller anvendelse af bestemte varer, hvilket dog ikke kan danne grundlag for en antagelse om, at direktivet er til hinder for, at medlemsstaterne eventuelt udsteder sådanne forbud med henblik på miljøbeskyttelse.

8 En herimod stridende fortolkning af direktivet kan ikke støttes på dettes ordlyd og vil i øvrigt være i strid med direktivets formål. Det fremgår nemlig af direktivets artikel 3, at direktivet bl. a. skal være grundlag for hensigtmæssige nationale foranstaltninger til fremme af forebyggelse af affald. Indskrænkninger i adgangen til eller et forbud mod salg eller anvendelse af varer som beholdere, der ikke kan nedbrydes biologisk er egnede midler til opnåelse af dette formål.

9 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at et totalt forbud mod handel med varer af den i sagen omtvistede art udgør en hindring for handelen, der ikke kan begrundes i hensynet til miljøbeskyttelse og som derfor er i strid med EØF-Traktatens artikel 30.

10 Det må imidlertid fastslås, at den nationale ret ikke har anmodet Domstolen om at tage stilling til et spørgsmål vedrørende Traktatens artikel 30, hvorfor en fortolkning af denne bestemmelse i den foreliggende sag ikke kommer på tale.

11 Det første spørgsmål fra den forelæggende ret skal derfor besvares med, at direktiv 75/442 skal fortolkes således, at der ikke ved direktivet tillægges privatpersoner ret til at sælge eller anvende plasticposer og andre beholdere af materialer, der ikke kan nedbrydes biologisk.

Det andet spørgsmål

12 Med det andet spørgsmål skal det først og fremmest afgøres, om medlemsstaterne ifølge artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 er forpligtet til at give Kommissionen underretning om alle udkast til regler vedrørende foranstaltninger som den i hovedsagen omtvistede afgørelse forud for den endelige vedtagelse af sådanne regler.

13 Det er i den forbindelse under sagen blevet gjort gældende, at de omtvistede nationale bestemmelser ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 3, idet disse bestemmelser ikke vedrører produkter, der kan give anledning til tekniske vanskeligheder ved bortskaffelsen eller medføre meget store bortskaffelsesomkostninger.

14 Det er herved tilstrækkeligt at fastslå, at medlemsstaterne ifølge artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 er forpligtet til i rette tid at underrette Kommissionen ikke blot om udkast til regler vedrørende bl. a. anvendelsen af produkter, der kan give anledning til tekniske vanskeligheder ved bortskaffelsen eller medføre meget store bortskaffelsesomkostninger, men også i kraft af henvisningen heri til artiklens stk. 1, om alle udkast til regler, der skal fremme bl. a. forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald.

15 Et udkast til regler af den omhandlede art falder derfor ikke uden for anvendelsesområdet for direktivets artikel 3, stk. 2, heller ikke selv om det i overensstemmelse med det anførte lægges til grund, at de produkter, der omhandles af de i sagen omtvistede nationale foranstaltninger ikke kan give anledning til tekniske vanskeligheder ved bortskaffelsen eller medføre meget store bortskaffelsesomkostninger.

16 Det er i retsmødet endvidere gjort gældende, at den ved direktivets artikel 3, stk. 2, indførte forpligtelse til forhåndsunderretning kun vedrører foranstaltninger af mere indgribende betydning, men umuligt kan gælde bestemmelser, der kun har en meget begrænset praktisk betydning, som f. eks. bestemmelser vedtaget af en lille kommune. Det ville nemlig medføre uoverstigelige vanskeligheder i praksis, hvis også udkast til sådanne regler var omfattet af forpligtelsen til at give underretning.

17 Det bemærkes hertil, at direktivet ikke indeholder undtagelser fra eller begrænsninger i forpligtelsen til at underrette Kommissionen om de i artikel 3 nævnte udkast. Denne forpligtelse omfatter derfor udkast til regler, der er vedtaget af alle medlemsstaternes myndigheder, herunder lokale myndigheder som kommunerne.

18 Den forelæggende rets andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til at underrette Kommissionen om et udkast til regler som de i hovedsagen omtvistede, førend disse regler vedtages endeligt.

Det tredje spørgsmål

19 Med den forelæggende rets tredje spørgsmål ønskes der en afgørelse af, om der ved artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 er tillagt private en rettighed, som kan påberåbes ved de nationale domstole til støtte for en påstand om annullation eller ugyldighed af nationale bestemmelser, der henhører under nævnte direktivbestemmelses anvendelsesområde, idet det herved gøres gældende, at de omtvistede nationale regler er blevet vedtaget, uden at Kommissionen forinden er blevet underrettet om dem.

20 Det bemærkes hertil, at der ved nævnte artikel 3, stk. 2, alene pålægges medlemsstaterne en forpligtelse til i rette tid at underrette Kommissionen om de i bestemmelsen omhandlede udkast til bestemmelser, men at artikel 3, stk. 2, ikke fastsætter nogen procedure for en undersøgelse af udkastene på Fællesskabsplan og heller ikke gør disse reglers gyldighed betinget af Kommissionens udtrykkelige eller stiltiende accept.

21 Den forpligtelse, som nævnte artikel 3, stk. 2, pålægger medlemsstaterne, skal gøre det muligt for Kommissionen at få kendskab til påtænkte nationale foranstaltnin-

ger vedrørende bortskaffelse af affald, for at denne kan vurdere, om det er nødvendigt at vedtage harmoniseringsregler for Fællesskabet, og for at den kan undersøge, om de udkast, den har fået forelagt, er i overensstemmelse med fællesskabsretten og alt efter udfaldet af denne undersøgelse drage de nødvendige konklusioner.

22 Det kan hverken på grundlag af ordlyden eller formålet med nævnte direktivbestemmelse antages, at medlemsstaternes undladelse af at opfylde forpligtelsen til forudgående underretning i sig selv kan medføre, at regler, der er vedtaget således, bliver retstridige.

23 Det følger heraf, at den nævnte direktivbestemmelse vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, men derimod ikke skaber nogen ret for private, der vil være overtrådt, såfremt en medlemsstat tilsidesætter sin pligt til på forhånd at underrette Kommissionen om de udkast til regler, den har udarbejdet.

24 Det tredje spørgsmål fra den forelæggende ret skal derfor besvares med, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at der ikke ved denne bestemmelse tillægges privatpersoner en ret, der kan gøres gældende ved de nationale domstole til støtte for en påstand om annullation eller ugyldighed af nationale regler, der henhører under nævnte direktivbestemmelses anvendelsesområde, med den begrundelse, at disse regler er blevet vedtaget, uden at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber forinden er blevet underrettet herom.

Det fjerde spørgsmål

25 Den besvarelse, der er givet de tre første spørgsmål fra den forelæggende ret, gør det ufornødent at tage stilling til det fjerde præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den italienske regering, den portugisiske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fæl-

lesskaber, som har afgivet indlæg ved Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ved kendelse af 23. november 1987, for ret:

1) **Direktiv 75/442 skal fortolkes således, at der ikke ved direktivet tillægges privatpersoner ret til at sælge eller anvende plasticposer og andre beholdere af vanskeligt nedbrydeligt materiale.**

2) **Artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til at underrette Kommissionen om et udkast til regler som de i hovedsagen omtvistede, førend disse regler vedtages endeligt.**

3) **Artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at der ikke ved denne bestemmelse tillægges privatpersoner en ret, der kan gøres gældende ved nationale domstole til støtte for en påstand om annullation eller ugyldighed af nationale regler, der henhører under nævnte direktivbestemmelses anvendelsesområde, med den begrundelse, at disse regler er blevet vedtaget, uden at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber forinden er blevet underrettet herom.**

Joliet Slynn

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 1989.

J.-G. Giraud
justitssekretær

R. Joliet
formand for Femte Afdeling