FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
fremsat den 14. april 2005 [1]

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, 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 [2], som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 [3], idet den ikke i sine nationale bestemmelser foreskriver registrering af virksomheder, der varetager indsamling og transport af eget ufarligt affald som almindelig og sædvanlig aktivitet, eller af virksomheder, der varetager transport af eget farligt affald, hvor mængden ikke overstiger 30 kilo eller 30 liter pr. dag.

2. I det foreliggende tilfælde opstår først og fremmest spørgsmålet, om virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald (farligt eller ufarligt), i henhold til artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse skal betragtes som »virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald« og dermed er undergivet registreringsforpligtelsen.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretten*

3. Artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse bestemmer:

»Anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre (handlende eller mæglere) varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal,

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 194, s. 39 (herefter »affaldsdirektivet« eller »affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse«).

3 — EFT L 78, s. 32 (herefter »affaldsændringsdirektivet«; herefter for den ved dette direktiv ændrede affattelse af affaldsdirektivet »affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse«).

såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres hos de kompetente myndigheder.«

B — *Nationale regler*

4. Artikel 30, stk. 4, i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, som affattet i lov nr. 426 af 9. december 1998 (herefter »lovdekretet«), 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 [4], 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.«

4 — Det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald.

III — Administrativ procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

5. Da lovdekretets artikel 30, stk. 4, efter Kommissionens opfattelse ikke var i overensstemmelse med artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, indledte den ved åbningsskrivelse af 24. oktober 2001 et traktatbrudssøgsmål mod Den Italienske Republik i henhold til artikel 226 EF.

6. Den italienske regering bestred ved skrivelse af 27. februar 2002 Kommissionens synspunkt med henvisning til et notat fra ministeriet for miljø og naturbevaring.

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

8. Da Kommissionen ikke modtog et svar på nævnte begrundede udtalelse, anlagde den det foreliggende søgsmål ved stævning af 17. juni 2003, indført i Domstolens register den 23. juni 2003.

9. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 i direktiv 75/442/EØF om affald, som ændret ved direktiv 91/156/EØF, idet den i overensstemmelse med artikel 30, stk. 4, i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, som ændret ved lov nr. 426 af 9. december 1998, har tilladt virksomheder at varetage indsamling og transport af eget ufarligt affald som sædvanlig aktivitet uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nationale register over virksomheder, der forestår bortskaffelse af affald, samt at transportere eget farligt affald, såfremt mængden ikke overstiger 30 kilo og 30 liter pr. dag, uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nævnte register.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Vurdering af søgsmålet

A — *Parternes væsentligste argumenter*

10. Kommissionen gør gældende, at alle virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald i henhold til artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, skal være registreret hos de ansvarlige myndigheder, uanset om det drejer sig om ufarligt eller farligt affald. Begrebet virksomheder, der som »erhvervsmæssig aktivitet« varetager indsamling eller transport af affald, er efter Kommissionens opfattelse ikke begrænset til virksomheder, der udfører de nævnte aktiviteter for tredjemands regning, men omfatter tillige de virksomheder, der som biaktivitet i forbindelse med deres sædvanlige aktivitet indsamler og transporterer deres eget affald, idet de drager en økonomisk fordel heraf. Dette er også, hvad Domstolen har fastslået i præmisserne i Caterino-kendelsen [5].

11. Denne fortolkning harmonerer med systematikken i og formålene med affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, først og fremmest med nødvendigheden af at sikre tilsyn med affaldet fra produktion til endelig bortskaffelse, således som det nævnes i 12. betragtning til direktivet om ændring af affaldsdirektivet. Da registreringspligten muliggør et sådant tilsyn, ville et fuldstændigt tilsyn med affald ikke kunne sikres, såfremt virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald, var fritaget for den registreringspligt, der er fastsat i artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse.

12. Lovdekretets artikel 30 fastsætter derimod kun en registreringspligt for virksom-

5 — Domstolens kendelse af 29.5.2001, afsagt i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 3 (sag C-311/99, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 25).

heder, der varetager indsamling eller transport af affald frembragt af tredjemand, hvilket ikke er foreneligt med begrebet virksomheder, der »erhvervsmæssigt« varetager indsamling eller transport af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse.

13. Der er heller ikke i artikel 12 fastsat nogen kvantitativ begrænsning, således at den i lovdekretets artikel 30 fastsætter fritagelse for virksomheder, der ikke transporterer mere end 30 kilo eller 30 liter affald pr. dag, heller ikke er i overensstemmelse med affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse.

14. Den italienske regering har gjort gældende, at der ikke er nogen fællesskabsretlig bestemmelse, der foreskriver, at indsamling og transport af affald skal udføres ved tredjemand. Det afgørende er at sikre en kontrol af affaldets forarbejdningskredsløb. Direktivet pålægger indehaveren af affaldet ansvaret indtil det tidspunkt, hvor han skiller sig af med det med henblik på dets genanvendelse, genvinding eller bortskaffelse. Registreringspligten i henhold til artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse vedrører derfor kontrol af affald fra det tidspunkt, hvor det ikke længere er producentens ansvar. Producenten af affaldet »skiller sig« først af med det på det tidspunkt, hvor han overdrager det til en virksomhed, der varetager genanvendelse eller bortskaffelse af affaldet. Indtil dette tidspunkt, hvor affaldet alligevel henhører under hans ansvar, er der således ikke nogen grund til, at affaldsproducenten registreres med henblik på kontrol.

15. Efter den italienske regerings opfattelse skal begrebet »erhvervsmæssig« i artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse på den ene side ses som udtryk for, at det drejer sig om en sædvanlig aktivitet og kan på den anden side forstås således, at den pågældende virksomhed skal være i besiddelse af de kompetencer og erfaringer, der forudsættes for at gennemføre disse aktiviteter. Hvis man opfattede begrebet, således som Kommissionen gør, ville det medføre en registreringspligt for tusinder af virksomheder og gøre det tvivlsomt, om myndighederne kunne gennemføre en sådan kontrol. I forbindelse med gennemførelsen af overvågningssystemet i henhold til affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse kan det derfor kun være affaldets farlighed og mængde, der skal tages hensyn til.

B — *Bedømmelse*

16. Kommissionen kritiserer den omstændighed, at lovdekretets artikel 30, stk. 4, ikke for virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald, enten — i forbindelse med ufarligt affald — fastlægger nogen som helst registreringspligt eller — i forbindelse med farligt affald — kun fastlægger en registreringspligt, hvor affaldsmæng-

den overstiger en bestemt grænse (her 30 kilo eller 30 liter pr. dag).

17. I nærværende sag skal det for det første afklares, om der i henhold til artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse også er fastsat en registreringspligt for virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald, og for det andet, om denne registreringspligt i givet fald — i det mindste for så vidt angår farligt affald — kan være underlagt en kvantitativ begrænsning som i det foreliggende tilfælde.

18. Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald, overhovedet er omfattet af artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, må det fastslås, at direktivet indeholder mere præcise bestemmelser om en virksomheds bortskaffelse og nyttiggørelse af eget affald end om samme virksomheds indsamling og transport af eget affald.

19. Således fastsættes det i artikel 8 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, at medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald, hvis han ikke overlader dette til en indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet, selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv. I henhold til betragtning 11 til affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse kan virksomheder, der selv bortskaffer deres affald, eller som nyttiggør affald, ganske vist fritages for at indhente den krævede tilladelse, for så vidt som de overholder miljøbeskyttelseskravene, men i det mindste skal registreringspligten gælde for disse virksomheder. Denne bestemmelse er fastsat i artikel 11, stk. 1 og 2, i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse.

20. I affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse er der derimod ingen udtrykkelig henvisning til virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald. I henhold til 12. betragtning til affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse bør »andre virksomheder, der beskæftiger sig med affald, f.eks. transportvirksomheder samt mæglere, ligeledes gøres til genstand for godkendelse eller registrering og passende kontrol«.

21. I artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse afspejles anvendelsesområdet for godkendelses- og registreringspligten således: »virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre (handlende eller mæglere) varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald«.

22. Alene ud fra ordlyden af 12. betragtning til affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse og af artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse er der umiddelbart en del, der taler for, at det kun er indsamlings- og transportvirksomheder, der er omfattet af denne artikel og ikke virksomheder, hvis aktiviteter principielt ligger inden for et andet område, men som desuden varetager indsamling eller transport af eget affald.

23. Ligesom Kommissionen mener jeg imidlertid, at en gennemgang af denne bestemmelses historik eller opbygning af affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse fører til den konklusion, at dette direktivs artikel 12 også bør omfatte virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald.

24. I denne forbindelse skal det fastslås, at der i affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse blev sondret mellem to grupper af virksomheder, som der blev stillet forskellige miljøbeskyttelseskrav til.

25. Den første gruppe omfattede de virksomheder, »som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald«. Disse virksomheder skulle indhente tilladelse fra den kompetente myndighed (artikel 8 i affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse) og skulle kontrolleres regelmæssigt af den kompetente myndighed (artikel 9 i affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse).

26. Den anden gruppe omfattede »virksomheder, der varetager transport, indsamling, oplagring, deponering eller behandling af eget affald, såvel som virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald«. Disse virksomheder er blot underlagt de kompetente myndigheders »tilsyn« (artikel 10 i affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse).

27. I affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse optræder myndighedernes »tilsyn« ikke længere som selvstændig foranstaltning.

28. I stedet for henhører nu en del af virksomhederne i den anden gruppe — nemlig de virksomheder, der selv lagrer, deponerer eller behandler deres affald — i overensstemmelse med artikel 9 og 10 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse under den kategori af virksomheder, der varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, og som skal indhente tilladelse, eller også er de — såfremt betingelserne for fritagelse for kravet om tilladelse i henhold til artikel 11, stk. 1, er opfyldt — i henhold til denne artikels stk. 2 i det mindste underlagt registreringspligt.

29. Hvad dernæst angår de øvrige i artikel 10 i affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse nævnte virksomheder, nemlig de virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget eller andres affald, er det ubestridt, at i det mindste de virksomheder, der varetager indsamling eller transport af andres affald, er omfattet af artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse og dermed er underlagt registreringspligt, såfremt de er fritaget for kravet om tilladelse.

30. Sammenfattende må det således fastslås, at de virksomheder, der efter artikel 10 i affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse er underlagt de kompetente myndigheders tilsyn, og som varetager oplagring, deponering eller behandling af eget affald, samt de virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald, nu efter affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse er omfattet af en godkendelses- eller registreringspligt, og således i henhold til i dette direktivs artikel 13 skal kontrolleres regelmæssigt på passende vis af de kompetente myndigheder.

31. Det kan dog næppe antages, at virksomheder, som varetager indsamling eller transport af eget affald, skulle være fritaget for denne kontrol i henhold til dets øgede kontrolvirksomhed i medfør af affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, hvor der i stedet for blot et tilsyn fastsættes en godkendelses- og registreringspligt samt passende, regelmæssig kontrol.

32. Først og fremmest indeholder affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, når bortset fra artikel 12, ingen specifikke kontrolforanstaltninger, som kan henføres til virksomheder, der varetager indsamling eller transport af affald. Hvis artikel 12 derfor skulle forstås således, at ikke også virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald, var omfattet, ville en ændring af affaldsdirektivet i så henseende ikke alene have betydet, at beskyttelsesniveauet og virkningen af kontrollen ikke var forbedret, men tværtimod en forringelse, idet affaldsdirektivet i dets oprindelige affattelse i det mindste fastsatte et tilsyn med disse virksomheder ved de kompetente myndigheder. En sådan fortolkning ville desuden, således som Kommissionen har påpeget, i nogen grad være i modstrid med 12. betragtning til affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, hvor der henvises til at sikre »tilsyn med affaldet fra produktion til endelig bortskaffelse«.

33. At en virksomhed, der varetager indsamling eller transport af eget affald, som indehaver af affaldet i medfør af såvel artikel 8 som artikel 4 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse alligevel frem til overdragelsen af affaldet til en virksomhed, der varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse heraf, er »ansvarlig« for sit affald — idet den er omfattet af forbuddet mod ukontrolleret bortskaffelse og forpligtelsen til at overdrage affaldet til en virksomhed, der opfylder kravene herfor — taler modsat den italienske regerings argument ikke imod, at denne virksomhed er omfattet af registrerings- og kontrolkravet i henhold til dette direktivs artikel 12 og 13. I henhold til artikel 4 og 8 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse er også virksomheder, der varetager nyttiggørelse eller bortskaffelse

af deres affald, nemlig omfattet af det generelle forbud mod ukontrolleret bortskaffelse samt pligten til at sikre, at nyttiggørelse eller bortskaffelse sker under overholdelse af direktivets bestemmelser, og alligevel gælder der for disse virksomheder i henhold til dette direktivs artikel 9, 10 og 11 en godkendelses- og registreringspligt samt i henhold til dette direktivs artikel 12 en regelmæssig passende kontrol.

34. Jeg må derfor konkludere, at der i medfør af artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse grundlæggende også skal gælde en registreringspligt for virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget affald, for så vidt som disse ikke er omfattet af en godkendelsespligt.

35. Der resterer dog fortsat en afklaring af, hvilken betydning der skal tillægges begrebet »erhvervsmæssig« i artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse.

36. Da artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse — således som jeg har fastslået — ikke alene vedrører virksomheder, der beskæftiger sig med indsamling eller transport af affald, men også virksomheder, der beskæftiger sig med andre områder, og som blot sammen med deres øvrige opgaver varetager indsamling eller transport af eget affald, forekommer det ikke rimeligt primært at forstå begrebet »erhvervsmæssig« aktivitet, dvs. som fordel eller anden økonomisk gevinst for den pågældende virksomhed.

37. Efter min opfattelse betyder tilføjelsen »erhvervsmæssig« snarere en vis afgrænsning i den forstand, at ikke en hvilken som helst virksomhed, som lejlighedsvis eller undtagelsesvist har affald, som den selv transporterer til en indsamlings-, nyttiggørelses- eller bortskaffelsesvirksomhed, er omfattet af registreringspligten i medfør af artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse, men derimod virksomheder, hvis erhvervsaktivitet sædvanligt/almindeligt, dvs. i praksis som følge af denne aktivitets beskaffenhed, er forbundet med transport eller indsamling af eget affald.

38. Den opfattelse, som begge parter i det væsentlige har givet udtryk for, nemlig at tilføjelsen »erhvervsmæssig« angiver, at det i forbindelse med indsamling eller transport af affald skal dreje sig om en aktivitet, som virksomheden sædvanligt eller almindeligt varetager inden for rammerne af sit egentlige forretningsområde, kan for så vidt tiltrædes.

39. Hvad angår den i henhold til lovdekretet kvantitative begrænsning i registreringspligten på 30 kilo eller 30 liter pr. dag for virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget farligt affald, må det fastslås, at begrebet »erhvervsmæssig« i artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse faktisk ikke er helt præcist og dermed giver medlemsstaterne en vis skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen. Men da begrebet »erhvervsmæssig« næppe, således som den italienske regering åbenbart antager, sigter på den økonomiske gevinst ved at indsamle eller transportere eget affald, hjemler artikel 12 efter min opfattelse ej heller en generel fritagelse for registreringspligten for så vidt angår virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget farligt affald på op til 30 kilo eller 30 liter pr. dag.

40. Med andre ord kan en virksomhed, der dagligt varetager indsamling eller transport af eget farligt affald på op til 30 kilo eller 30 liter, udmærket anses for at være en virksomhed, der varetager denne aktivitet som en sædvanlig aktivitet inden for rammerne af sine forretningsaktiviteter.

41. I øvrigt er — som Kommissionen har påpeget — artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse vedtaget ubetinget og indeholder ingen henvisning til, at registreringspligten først skulle gælde fra og med en bestemt minimumsmængde. Den italienske regering har heller ikke gjort nærmere rede for, hvilke overvejelser der ligger til grund for fastlæggelsen af denne minimumsmængde.

42. I lyset af ovenstående redegørelse må det således fastslås, at lovdekretet, for så vidt som det generelt fritager virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget ufarligt affald, for registreringspligt, strider mod forpligtelserne i medfør af artikel 12 i affaldsdirektivet i dets ændrede affattelse. Ligeledes må det fastslås, at lovdekretet ikke er foreneligt med denne artikel, for så vidt som det fritager virksomheder, der varetager indsamling eller transport af eget farligt affald i en mængde på op til 30 kilo eller 30 liter pr. dag, for registreringspligt.

43. Kommissionens søgsmål er derfor begrundet.

V — Sagens omkostninger

44. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Italienske Republik har tabt sagen, foreslår jeg, at den pålægges at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

45. På baggrund af ovenstående skal jeg foreslå, at Domstolen

— fastslår, 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, 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, som ændret ved lov nr. 426 af 9. december 1998, har tilladt virksomheder at varetage indsamling og transport af eget ufarligt affald som sædvanlig aktivitet uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nationale register over virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald, samt at varetage transport af eget farligt affald, såfremt mængden ikke overstiger 30 kilo og 30 liter pr. dag, uden at være forpligtet til at lade sig indskrive i det nævnte register.

— pålægger Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.