DOMSTOLENS DOM

23. februar 1994 *

I sag C-236/92,

angående en anmodning, som præsidenten for Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Comitato di coordinamento per la difesa della Cava m. fl.

mod

Regione Lombardia m. fl.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten på miljøområdet, navnlig Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris (refererende dommer), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. Von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Progesam Ecosistemi Srl og Gesam SpA ved advokaterne G. F. Ferrari og R. Cafari Panico, Pavia

— Det Forenede Kongerige ved J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Progesam Ecosistemi Srl, Gesam SpA, Det Forenede Kongerige ved Barrister D. Wyatt og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. september 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. november 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dekret af 1. april 1992 indgået til Domstolen den 7. april 1992 har præsidenten for Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt fem præjudicielle spørgsmål, især vedrørende fortolkningen af artikel 4 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47, herefter benævnt »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under nogle sager, der bl. a. er anlagt af en sammenslutning, Comitato di coordinamento per la difesa della cava, og en række borgere i regionen Lombardiet i anledning af dennes beslutning om at anbringe en losseplads på sit område.

3 Det fremgår af oplysningerne i sagen, at Giunta regionale i regionen Lombardiet (regionens udøvende organ) ved en række afgørelser i 1989 og 1990 godkendte et projekt til anlæggelse af en losseplads til kommunalt fast affald i en kommune inden for regionens område.

4 En række borgere anfægtede disse afgørelser for domstolene, idet de gjorde gældende, at afgørelserne krænkede deres rettigheder med hensyn til beskyttelsen af miljøet. Da den nationale ret, som sagerne blev indbragt for, konstaterede, at bortskaffelse af affald efter de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet (dekret nr. 915, udstedt af republikkens præsident den 10.9.1982, GURI nr. 343 af 15.12.1982, s. 9071) næsten udelukkende skulle ske ved anvendelse af los-

sepladser, rejste den spørgsmålet om, hvorvidt disse bestemmelser var forenelige med direktivet, som pålægger medlemsstaterne at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til fremme af forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald.

5 Den nationale ret besluttede derfor at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Tillægger fællesskabsretten på miljøområdet, navnlig artikel 4 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, borgerne subjektive rettigheder, som den nationale retsinstans er forpligtet til at beskytte?

2) Skal de 'subjektive rettigheder i henhold til fællesskabsretten' — når de inkorporeres i den italienske retsorden og dér antager form af 'berettigede interesser' — beskyttes af vedkommende forvaltningsdomstol ved hjælp af de regler, der er fastsat for 'berettigede interesser i henhold til italiensk ret', hvilket indebærer en pligt til (i givet fald) at anmode den offentlige forvaltning, som er part i sagen, om en sagkyndig erklæring, eller skal de beskyttes ved hjælp af de regler, der er fastsat for 'subjektive rettigheder i henhold til italiensk ret', hvilket indebærer en pligt til — i givet fald — at udmelde en tredjemand som sagkyndig?

3) Har den nationale retsinstans, når den skal beskytte borgernes subjektive rettigheder i henhold til fællesskabsretten, også pligt til at undlade at anvende nationale regler — som er i strid med fællesskabsretlige regler — i tilfælde, hvor denne undladelse af at anvende reglerne kan have uoverskuelige virkninger på Fællesskabets og nationale almene interesser, eller er den nationale retsinstans i sidstnævnte tilfælde forpligtet til at udøve beføjelser svarende til dem, der tilkommer Domstolen i medfør af artikel 174, stk. 2, således at den kan nøjes med f. eks. at fastslå, at en given national lov er ugyldig, med henblik på eventuelle senere krav om erstatning for det tab, ugyldigheden forårsager, eller med henblik på de foranstaltninger, Kommissionen eventuelt måtte finde det nødvendigt at træffe i medfør af EØF-traktatens artikel 169 ff.?

4) Er den nationale retsinstans efter dommen af 19. november 1991 (forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m. fl.) — i det mindste såfremt den antager, at den verserende sag også kan ende med, at det fastslås, at nationale generelle retsakter ikke skal anvendes, eller med, at det fastslås, at disse generelle retsakter er ugyldige i henhold til fællesskabsretten — forpligtet til at sikre, at også de lovgivningsorganer, som har udstedt de nævnte generelle retsakter (som mistænkes for at være ugyldige efter fællesskabsretten), kan udøve den grundlæggende ret til kontradiktion?

5) Hvilken processuel model (den italienske?, en model udledt af 'generelle fællesskabsretlige principper? etc.) skal den nationale retsinstans anvende med henblik på — i sådanne tilfælde — at give den statslige og den regionale lovgivende magt og den statslige og den regionale udøvende magt mulighed for konkret at udøve den grundlæggende ret til kontradiktion i sådanne sager?«

6 Med det første spørgsmål ønskes det oplyst, om direktivets artikel 4 skaber rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte.

7 Bestemmelsen er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, navnlig:

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

— uden at give gener ved støj eller lugt

— uden at områder eller landskaber påføres skade.«

8 Ifølge Domstolens faste praksis (jf. bl. a. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, og af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839) kan borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt.

9 En fællesskabsbestemmelse er ubetinget, når den opstiller en forpligtelse, der ikke er undergivet betingelser og heller ikke, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at Fællesskabets institutioner eller medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende (jf. bl. a. dom af 3.4.1968, sag 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen, Sml. 1965-1968, s. 475, org. Ref.: Rec. s. 211).

10 Desuden er en bestemmelse tilstrækkelig præcis til, at en borger kan støtte ret på den og den nationale domstol lægge den til grund, når den utvetydigt fastsætter en forpligtelse (dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, og af 4.12.1986, sag 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Sml. s. 3855).

11 Den her omhandlede bestemmelse opfylder ikke disse kriterier.

12 Direktivets artikel 4, som i det væsentlige er en gentagelse af den tredje betragtning til direktivet, har nemlig — set i den sammenhæng, den indgår i — karakter af en programerklæring, og den angiver de mål, medlemsstaterne skal tage hensyn til ved opfyldelsen af de mere specifikke forpligtelser, der påhviler dem efter bestemmelserne i direktivets artikel 5-11 med hensyn til planlægning samt tilsyn og kontrol med bortskaffelse af affald.

13 Desuden bemærkes, at Domstolen med hensyn til medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 10 allerede har fastslået, at denne bestemmelse ikke indeholder noget særligt krav, som begrænser medlemsstaternes frihed til at tilrettelægge tilsynet med de deri nævnte aktiviteter, men at medlemsstaterne dog herved skal tage hensyn til de mål, der er nævnt i direktivets tredje betragtning og i artikel 4 (jf. dom af 12.5.1987, forenede sager 372/85,373/85 og 374/85, Traen m. fl., Sml. s. 2141).

14 Det må således antages, at den omhandlede bestemmelse afstikker rammerne for medlemsstaternes virksomhed med hensyn til affaldsbehandling, men ikke i sig selv påbyder dem at træffe konkrete foranstaltninger eller anvende en bestemt metode til bortskaffelse af affald. Bestemmelsen er derfor hverken ubetinget eller tilstrækkelig præcis og kan således ikke tillægge borgerne rettigheder, som de kan påberåbe sig over for staten.

15 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at direktivets artikel 4 ikke skaber rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte.

16 Når henses til besvarelsen af dette spørgsmål er det ufornødent at besvare de andre præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

17 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af præsidenten for Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italien) ved dekret af 1. april 1992, for ret:

Artikel 4 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald skaber ikke rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte.

Due Mancini Edward Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1994.

R. Grass

Justitssekretær

O. Due

Præsident