

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
26. september 1996 *

I sag C-168/95,

angående en anmodning, som Pretura circondariale di Vicenza (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Luciano Arcaro

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23), og Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium (EFT L 291, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. N. Kakouris (refererende dommer), og dommerne P. J. G. Kapteyn og H. Ragnemalm,

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

* Processprog: italiensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Laura Pignataro og Dominique Maidani, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 22. april 1995, indgået til Domstolen den 30. maj 1995, har Pretura circondariale di Vicenza i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23), og Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium (EFT L 291, s. 1).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag mod Luciano Arcaro, der er sat under tiltale for overtrædelse af artikel 5, 7 og 18 i lovdekret nr. 133 af 27. januar 1992 vedrørende industriel udledning af farlige stoffer i vandmiljøet (det almindelige tillæg nr. 34 til GURI nr. 41 af 19.2.1992 og berigtigelse offentliggjort i GURI nr. 124 af 28.5.1992, herefter »dekretet«).

- 3 Direktiv 76/464 bestemmer i artikel 3, at enhver udledning af stoffer, der er opført på liste I i bilaget »forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat«. Listen omfatter stoffer, der er særlig farlige for vandmiljøet, herunder cadmium.

- 4 For denne kategori af stoffer stilles der krav om tilladelse til udledning i henhold til samme direktivs artikel 3 og 5. Ifølge disse bestemmelser skal der i tilladelserne til udledning navnlig angives emissionsnormer, dvs. den størst tilladte koncentration og den størst tilladte mængde af et stof i udledningen, de betingelser, der er knyttet til tilladelsen, samt det tidsrum, hvori udledningen kan finde sted.

- 5 Det fremgår af artikel 6, stk. 1, i direktiv 76/464, at emissionsnormerne ikke må overskride de grænseværdier, der fastsættes af Rådet.

- 6 Med hensyn til cadmium anvender de nationale myndigheder de grænseværdier, tidsfrister og overvågningsprocedurer, der er angivet i bilagene til direktiv 83/513.

- 7 Det fremgår imidlertid af bilag I (note 1 og 7) til direktivet, at grænseværdierne for udledning af cadmium for så vidt angår de industrisektorer, der ikke er anført i bilaget, fastsættes senere af Rådet. Indtil da fastsætter medlemsstaterne emissionsnormerne autonomt og i overensstemmelse med direktiv 76/464, idet normerne dog ikke må være mindre strenge end den grænseværdi i bilaget, som de bedst kan sammenlignes med.

- 8 I Italien er dekretet udstedt til gennemførelse af en række fællesskabsdirektiver om udledning af farlige stoffer, herunder direktiv 76/464 og 83/513.

- 9 Det finder anvendelse på udledning af farlige stoffer, som hører ind under de grupper af stoffer, der er nævnt i liste I og II i bilag A (artikel 1). Bilag B indeholder »grænseværdierne for emissionsnormerne« for nogle af de farlige stoffer, der er omhandlet i liste I i bilag A.
- 10 Dekretet fastlægger ordningen vedrørende de lokale myndigheders meddelelse af tilladelse til udledning af de stoffer, der er opført på liste I i bilag A. Ordningen bygger på en sondring mellem udledning fra nye industrianlæg på den ene side og udledning fra industrianlæg, der bestod den 6. marts 1992, eller som var sat i drift inden den 6. marts 1993, på den anden.
- 11 For alle nye og bestående industrianlæg skal der indhentes tilladelse, for at der kan foretages udledning (dekretets artikel 5). For begge kategorier meddeler den lokale myndighed tilladelse til udledning, idet den fastsætter emissionsnormerne i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i bilag B. Hvis udledningen imidlertid vedrører stoffer, for hvilke der endnu ikke er fastsat grænseværdier i bilag B, sondres der på følgende måde.
- 12 Når der er tale om nye anlæg, stilles der krav om forudgående tilladelse til udledning, som meddeles i overensstemmelse med de tolerancegrænser, der er fastsat i lov nr. 319 af 10. maj 1976 (GURI nr. 141 af 29.5.1976) som ændret (dekretets artikel 6, stk. 3). Når der derimod er tale om bestående anlæg, følger det af artikel 7, stk. 7, at dekretet, og dermed kravet om tilladelse, først er gældende, når der er udstedt ministerielle dekreter i henhold til artikel 2, stk. 3, litra b).
- 13 Det fremgår af sagens akter, at bilag B ikke angiver grænseværdierne for de udledninger af cadmium, som er hovedsagens genstand. Følgelig gælder kravet om, at der skal indhentes tilladelse til udledning, ifølge dekretet kun, hvis der er tale om udledninger fra nye anlæg.

- 14 Dekretets artikel 18 indeholder regler om sanktioner i tilfælde af overtrædelse af dekretets bestemmelser.
- 15 Det fremgår af hovedsagens akter, at der er rejst tiltale mod Luciano Arcaro som ansvarlig for en virksomhed, hvis aktiviteter hovedsagelig består i forarbejdning af ædle metaller, for overtrædelse af dekretets artikel 5, 7 og 18 ved at have gennemført udledning af cadmium i overfladevand (floden Bacchiglione) uden at have indgivet ansøgning om tilladelse hertil.
- 16 Luciano Arcaro har for Pretura circondariale di Vicenza, som anklagemyndigheden har indbragt sagen for, gjort gældende, dels at hans virksomhed er et bestående anlæg i dekretets forstand dels, at ordningen med en tilladelse i henhold til dekretets artikel 7 i betragtning af virksomhedens produktion først finder anvendelse på ham, når der ved ministerielt dekret er fastsat grænseværdier for denne type produktion.
- 17 Pretura har lagt til grund, at bestemmelserne i dekretets artikel 7, stk. 1 og 7, holder størstedelen af de bestående anlæg uden for den tilladelsesordning, der er indført ved dekretet.
- 18 I punkt 8 i forelæggelseskendelsen har Pretura imidlertid rejst tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er i overensstemmelse med de fællesskabsdirektiver, de er udstedt til gennemførelse af, idet der efter rettens opfattelse i henhold til direktiverne kræves tilladelse til alle udledninger, der er omfattet af direktiverne, uden at der sondres mellem nye og bestående anlæg. I denne forbindelse har Pretura eksempelvis henvist til artikel 1, stk. 2, litra d), og artikel 3 i direktiv 76/464 og til artikel 3 i direktiv 83/513.

19 På denne baggrund har Pretura besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om i en præjudiciel afgørelse at oplyse:

- »a) om den fortolkning, der er omtalt i punkt 8 i forelæggelseskendelsen, af de fællesskabsdirektiver, der har skullet gennemføres ved lovdekretet, er rigtig,

- b) såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, om fællesskabsbestemmelserne på grundlag af en rigtig fortolkning af fællesskabsretten kan anvendes umiddelbart, og samtidig de hermed uforenelige nationale bestemmelser lades uanvendt, selv om der herved kan ske en forringelse af borgerens retsstilling,

- c) såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, hvilken anden fremgangsmåde der efter en korrekt fortolkning af fællesskabsretten kan anvendes for i den nationale lovgivning at få fjernet de bestemmelser, der er i strid med fællesskabsbestemmelserne, når den umiddelbare anvendelighed af disse sidste får det resultat, at borgerens retsstilling forringes?»

Det første spørgsmål

20 Indledningsvis bemærkes, at dette spørgsmål er vagt formuleret, idet det vedrører en fortolkning af alle de fællesskabsdirektiver, som det er hensigten med dekretet at gennemføre, og de bestemmelser i direktiv 76/464 og 83/513, som specielt er nævnt i forelæggelseskendelsens punkt 8, kun nævnes eksempelvis.

21 Det bemærkes imidlertid, at Domstolen efter fast praksis, såfremt den har fået forelagt upræcist affattede spørgsmål, i givet fald af det materiale, der er fremlagt af

den nationale ret, og af akterne i hovedsagen kan udlede de fællesskabsretlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 13.12.1984, sag 251/83, Haug-Adrion, Sml. s. 4277, præmis 9).

- 22 I det foreliggende tilfælde fremgår det som anført i nærværende doms præmis 15 og 16 af hovedsagens akter, at sagen vedrører udledning af cadmium, som er foretaget uden tilladelse fra et bestående anlæg i dekretets forstand.
- 23 I betragtning af, at de relevante bestemmelser i fællesskabsretten med hensyn til udledning af cadmium findes i direktiv 76/464 og 83/513, må det første præjudicielle spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, om de relevante bestemmelser i disse direktiver skal fortolkes således, at enhver udledning af cadmium forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse, uanset hvornår det anlæg, hvorfra udledningen finder sted, er sat i drift.
- 24 Det bemærkes i denne forbindelse, at det i artikel 3 i direktiv 76/464 hedder:

»Med hensyn til stoffer, der tilhører de på liste I opførte stoffer, familier og grupper af stoffer ...:

1. Enhver udledning i ... vandområder, som kan indeholde et af disse stoffer, forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat.

...«

Liste I, som findes i bilaget til direktivet, nævner i punkt 6 cadmium.

25 Heraf fremgår, at enhver udledning af cadmium forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse, uden at der gøres undtagelse for så vidt angår udledninger fra anlæg, der bestod før et bestemt tidspunkt.

26 Denne fortolkning er ikke i modstrid med artikel 3, nr. 3, eller artikel 6, stk. 4, i direktiv 76/464.

27 Det hedder i den første af disse bestemmelser:

»Med hensyn til stoffer, der tilhører de på liste I opførte stoffer, familier og grupper af stoffer ...:

3. For så vidt angår udledninger af disse stoffer, som for tiden finder sted i de førnævnte vandområder, skal de for udledningen ansvarlige inden for den i tilladelsen fastsatte tidsfrist efterkomme de deri fastsatte betingelser. Denne frist kan ikke overskride de i henhold til artikel 6, stk. 4, fastsatte begrænsninger.«

28 I artikel 6, stk. 4, bestemmes det:

»For de stoffer, som indgår i de i stk. 1 omhandlede familier og grupper af stoffer, fastsætter Rådet i overensstemmelse med artikel 12 begrænsningerne for de i artikel 3, nr. 3, omhandlede frister under hensyn til de pågældende industrisektoreres særlige forhold og i givet fald til produkttyperne.«

- 29 Selv om disse bestemmelser vedrører »udledninger, som for tiden finder sted«, af stoffer, der er opført på liste I, indebærer de ikke, at en virksomhed, som bestod før et bestemt tidspunkt, undtages fra forpligtelsen til at indhente forudgående tilladelse; de henviser blot til de frister, som fastsættes i tilladelsen for denne type udledninger.
- 30 Denne fortolkning modsiges heller ikke af direktiv 83/513, som i artikel 2, litra f) og g), definerer begreberne »bestående anlæg« og »nyt anlæg«. Artikel 2 bestemmer således:

»I dette direktiv forstås ved

...

f) 'bestående anlæg':

industrianlæg, der er i drift på datoen for meddelelsen af dette direktiv;

g) 'nyt anlæg'

— industrianlæg, der sættes i drift efter datoen for meddelelsen af dette direktiv

— et bestående anlæg, hvis kapacitet for så vidt angår behandling af cadmium er blevet betydeligt forøget efter datoen for meddelelsen af dette direktiv.«

Ikke desto mindre er denne sondring kun relevant for så vidt angår direktivets artikel 3, stk. 4, første afsnit, hvorefter »medlemsstaterne [kun] må ... give tilladelse til nye anlæg, såfremt disse anlæg anvender normer svarende til de bedst mulige til rådighed stående tekniske midler«.

31 Heraf følger, at denne bestemmelse for de pågældende anlægs vedkommende ikke fritager for forpligtelsen til at indhente en tilladelse, men tværtimod skærper den.

32 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 3 i direktiv 76/464 skal fortolkes således, at enhver udledning af cadmium forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse, uanset hvornår det anlæg, hvorfra udledningen finder sted, er sat i drift.

Det andet spørgsmål

33 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om en offentlig myndighed i en medlemsstat, når medlemsstaten ikke inden for den fastsatte frist har gennemført direktiv 76/464 — og dermed dets artikel 3 — og direktiv 85/513 fuldstændigt, kan gøre artikel 3 gældende over for en borger, selv om der herved kan ske en forringelse af borgerens retsstilling.

34 Kommissionen har anført, at bestemmelserne i direktiv 76/464 og 83/513 om, at der kræves tilladelse til udledning, forudsætter, at der udpeges nationale myndigheder, der har kompetence til at meddele sådanne tilladelser, og som har en reel skønsbeføjelse. Heraf slutter den, at bestemmelserne i disse direktiver ikke kan anses for ubetingede i den forstand, hvori udtrykket anvendes i Domstolens

praksis, og at de derfor ikke har direkte virkning. Kommissionen har tilføjet, at et direktiv under alle omstændigheder ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for en borger og heller ikke som sådant kan gøres gældende over for en borger ved en national ret.

- 35 I en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er det ikke nødvendigt at undersøge, om direktivets artikel 3 er ubetinget og tilstrækkelig præcis.
- 36 Domstolen har nemlig understreget, at muligheden for ved en national ret at påberåbe sig en ubetinget og tilstrækkeligt præcis bestemmelse i et ikke gennemført direktiv kun gælder for borgere og i forhold til »enhver medlemsstat, som det rettes til«. Heraf følger, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for borgerne, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer (dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, og af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 9). Domstolen har præciseret, at denne praksis skal hindre, at en medlemsstat kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme fællesskabsretten (dom af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 22, og af 7.3.1996, sag C-192/94, El Corte Inglés, Sml. I, s. 1281, præmis 16).
- 37 På linje med denne praksis har Domstolen ligeledes kendt for ret, at et direktiv ikke i sig selv og uden hensyn til national lovgivning i en medlemsstat til gennemførelse af direktivet kan være grundlag for at afgrænse eller skærpe strafansvaret for overtrædelse af direktivets bestemmelser (dom af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò, Sml. s. 2545).
- 38 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at en offentlig myndighed i en medlemsstat, når medlemsstaten ikke inden for den fastsatte frist har gennemført direktiv 76/464 — og dermed dets artikel 3 — og direktiv 83/513 fuldstændigt, ikke kan gøre artikel 3 gældende over for en borger.

Det tredje spørgsmål

- 39 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om der efter en korrekt fortolkning af fællesskabsretten findes en fremgangsmåde, hvorefter den nationale ret kan fjerne nationale bestemmelser, der er i strid med en bestemmelse i et ikke gennemført direktiv, når denne bestemmelse ikke kan gøres gældende for en national ret.
- 40 For det første bemærkes, at der efter fællesskabsretten ikke findes en sådan fremgangsmåde.
- 41 Det må tilføjes, at den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten i medfør af traktatens artikel 5 til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af denne pligt, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence. Heraf følger, at den nationale ret ved anvendelsen af nationale retsfor skrifter er forpligtet til, i videst muligt omfang, at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat, og således handle i overensstemmelse med traktatens artikel 189, stk. 3 (jf. dom af 13.11.1990, sag C-106/89, *Marleasing*, Sml. I, s. 4135, præmis 8, og af 16.12.1993, sag C-334-92, *Wagner Miret*, Sml. I, s. 6911, præmis 20).
- 42 Imidlertid begrænses den nationale rets forpligtelse til at henholde sig til direktivets indhold ved fortolkningen af de relevante bestemmelser i dens nationale ret, når en sådan fortolkning fører til, at en forpligtelse, der er fastsat i et ikke gennemført direktiv, gøres gældende over for en borger, eller så meget mere, når den fører til, at der på grundlag af direktivet og i mangel af en lov til gennemførelse af direktivet fastsættes strafansvar, eller at strafansvaret skærpes for personer, der handler i strid med dets bestemmelser (jf. dommen i *Kolpinghuis Nijmegen*-sagen, præmis 13 og 14).

- 43 Det tredje spørgsmål må derfor besvares med, at der efter fællesskabsretten ikke findes en fremgangsmåde, hvorefter den nationale ret kan fjerne nationale bestemmelser, der er i strid med en bestemmelse i et ikke gennemført direktiv, når denne bestemmelse ikke kan gøres gældende for en national ret.

Sagens omkostninger

- 44 De udgifter, der er afholdt 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 (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Vicenza ved kendelse af 22. april 1995, for ret:

- 1) Artikel 3 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, skal fortolkes således, at enhver udledning af cadmium forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse, uanset hvornår det anlæg, hvorfra udledningen finder sted, er sat i drift.

- 2) En offentlig myndighed i en medlemsstat kan, når medlemsstaten ikke inden for den fastsatte frist har gennemført direktiv 76/464 — og dermed dets artikel 3 — og direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium fuldstændigt, ikke gøre artikel 3 gældende over for en borger.
- 3) Efter fællesskabsretten findes der ikke en fremgangsmåde, hvorefter den nationale ret kan fjerne nationale bestemmelser, der er i strid med en bestemmelse i et ikke gennemført direktiv, når denne bestemmelse ikke kan gøres gældende for en national ret.

Kakouris

Kapteyn

Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. september 1996.

R. Grass

C. N. Kakouris

Justitssekretær

Formand for Fjerde Afdeling