

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

27. januar 2005 *

I sag C-15/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 14. januar 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Grunwald og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Østrig ved E. Riedl og M. Hauer samt ved E. Wolfslehner, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af

Republikken Finland ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved K. Manji, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Demetriou, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), C. Gulmann, G. Arestis og J. Klučka,

generaladvokat: A. Tizzano

justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. september 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. oktober 2004,

afsagt følgende

Dom

- 1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald (EFT L 194, s. 31), som ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986 (EFT 1987 L 42, s. 43, herefter »direktivet«), idet den ikke har truffet de nødvendige retlige og faktiske foranstaltninger med henblik på at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 2 Direktivet har til formål at beskytte miljøet mod de skadelige virkninger, som skyldes udtømning og behandling af olieaffald. Direktivets artikel 3 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn, de nødvendige foranstaltninger for at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering.

2. Når der ikke foretages regenerering ud fra de i stk. 1 nævnte hensyn, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til, at forbrænding af olieaffald sker efter nærmere, miljømæssigt forsvarlige regler i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv, forudsat at en sådan forbrænding er mulig ud fra et teknisk, økonomisk og organisatorisk synspunkt.

3. Når der hverken foretages regenerering eller forbrænding af olieaffald ud fra de i stk. 1 og 2 nævnte hensyn, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre dets destruktion uden skadelige virkninger eller kontrolleret opbevaring eller deponering.»

3 I direktivets artikel 1 er »regenerering« defineret som:

»enhver proces, hvorved der kan fremstilles basisolier ved raffinering af olieaffald, bl.a. ved udskillelse af de forurenende stoffer, oxidationsprodukter og tilsætningsstoffer, som dette olieaffald indeholder«.

4 Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 2 i direktiv 87/101 træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til direktivet med virkning fra den 1. januar 1990.

De nationale bestemmelser

- 5 Den østrigske regering underrettede Kommissionen om følgende retsakter vedrørende håndtering af olieaffald:

- Bekendtgørelse vedrørende gennemførelse af lov om olieaffald (BGBl. 1987/383).
- Forbundslov af 6. juni 1990 om affaldshåndtering (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, herefter »AWG«).
- Denne lov blev ændret, navnlig med henblik på at indføre en prioritering af behandling af olieaffald ved regenerering, ved en ny forbundslov om affaldshåndtering, som trådte i kraft den 2. november 2002 (BGBl. 2002/102, herefter »AWG 2002«).

- 6 AWG's § 1, stk. 2, nr. 2, er affattet som følger:

»Affaldet skal anvendes til at genvinde stoffer eller varme, for så vidt det er miljømæssigt fordelagtigt og teknisk muligt, og de hermed forbundne meromkostninger ikke er uforholdsmæssigt høje i forhold til andre former for affaldsbehandling, og der er eller kan skabes et marked for de stoffer eller den energi, der således er udvundet (genvinding af affald).«

- 7 A WG 2002's § 2, stk. 5, nr. 2, definerer begrebet »genvinding« på følgende måde:

»miljømæssig formålstjenlig behandling af affald til udnyttelse af udgangsmaterialets stofmæssige egenskaber med det hovedformål at anvende affald eller de heraf udvundne stoffer til direkte at erstatte råstoffer eller produkter fremstillet af råstoffer, bortset fra affald eller stoffer, der er udvundet af sådant affald, som er bestemt til termisk genvinding«.

- 8 A WG 2002's § 16, stk. 3, nr. 1, bestemmer med hensyn til olieaffald:

»Olieaffald skal gennemgå en genvindingsproces [...] når det er teknisk muligt at fremstille en basisolie på grundlag af olieaffald, og dette er rentabelt for indehaveren af affaldet, når henses til mængden af fremstillede materialer, transportveje og påløbne omkostninger. Såfremt olieaffaldet genvindes, må de derved fremstillede mineralolieprodukter ikke indeholde mere end 5 ppm PCB/PCT [polychlorbiphenyler og polychlorterphenyler] og ikke mere end 0,03% halogener i forhold til massen.«

- 9 A WG's § 22, stk. 1, bestemmer:

»Genvinding af olieaffald er kun tilladt, såfremt det drejer sig om genvinding af stoffer (rensning, be- eller forarbejdning) eller om energigenvinding.«

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

- 10 Kommissionen fremsendte den 17. april 2001 en åbningsskrivelse til Republikken Østrig, med den begrundelse, at de nationale myndigheder havde undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.
- 11 Republikken Østrig meddelte i sit svar af 22. juni 2001 Kommissionen, at AWG's § 22, stk. 1, sammenholdt med § 1, stk. 1, opfyldte et af direktivets formål ved at prioritere regenerering af affald. I svaret blev det tillige præciseret, at den pågældende medlemsstat ikke havde noget regenereringsanlæg for olieaffald, da den årlige produktion på i alt 45 000 tons ikke var tilstrækkelig til at gøre et sådant anlæg rentabelt, idet rentabilitetstærsklen ligger på mellem 60 000 og 80 000 tons om året.
- 12 Kommissionen var imidlertid af den opfattelse, at de østrigske bestemmelser ikke opfyldte fællesskabsretten. Kommissionen tilstillede derfor ved skrivelse af 21. december 2001 Republikken Østrig en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at de nationale myndigheder ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn, idet den opfordrede den pågældende medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.
- 13 Republikken Østrig besvarede den begrundede udtalelse ved i skrivelser af 18. og 22. marts 2002 at fremsætte bemærkninger, hvorved den gjorde gældende, at prioriteringen af regenerering fremgik klart af bestemmelserne i AWG, i dens ændrede affattelse.

- 14 Kommissionen var imidlertid af den opfattelse, at Republikken Østrig ikke havde efterkommet kravene i den begrundede udtalelse. Den besluttede derfor at anlægge denne sag.
- 15 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. juni 2003 fik Republikken Finland samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Østrigs påstande.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

- 16 Kommissionen har henvist til, at det i selve direktivet er fastsat, at medlemsstaterne skal prioritere regenerering, idet alle andre former for bortskaffelse har vist sig at være endnu mere skadelige for miljøet end regenerering.
- 17 Kommissionen har anført, at der hverken ved AWG's § 1, stk. 2, nr. 2, eller § 22, stk. 1, er indført en prioritering af regenerering af olieaffald, men at disse bestemmelser sidestiller regenerering og energigenvinding, dvs. forbrænding af olieaffald, hvorved den indbyrdes prioritetsorden mellem de to behandlingsformer forsvinder.

- 18 Ifølge Kommissionen er der imidlertid heller ikke ved AWG 2002's § 16, stk. 3, nr. 1, indført en prioritering af regenerering af olieaffald. Denne bestemmelse opstiller derimod to restriktive betingelser for regenerering, der ikke som sådanne er fastsat i direktivet, nemlig dels et antagelighedskriterium, dels fastsættelsen af visse grænseværdier (5 ppm PCB/PCT og 0,03% halogener). Disse to restriktive betingelser indebærer ikke, at regenerering prioriteres eller fremmes.
- 19 Kommissionen har anført, at de nævnte betingelser vælter ansvaret for overholdelse af prioriteringsprincippet over på indehaveren af affald frem for at lade et sådant ansvar påhvile de offentlige myndigheder, som det kræves i henhold til direktivet.
- 20 Hvad angår argumentet om, at regenerering ikke er rentabelt i Østrig som følge af den ringe mængde olieaffald, der fremstilles i landet, har Kommissionen understreget, at direktivet ikke kun finder anvendelse på medlemsstater, der fremstiller store mængder olieaffald, men også på alle andre medlemsstater. Desuden er der ikke fremført noget konkret argument for at forklare, hvorfor regenerering af olieaffald ikke er rentabelt i Østrig.
- 21 Kommissionen har konstateret, at det øjeblik, fra hvilket regenerering af olieaffald kan være finansielt rentabelt, afhænger af forskellige økonomiske faktorer, og at kapaciteten i regenereringsanlæggene kun udgør en af disse faktorer. Endvidere giver erklæringerne fra de østrigske myndigheder ikke mulighed for at afgøre, om de har gjort en indsats for at skabe en passende ramme for en rentabel drift af et regenereringsanlæg for olieaffald eller for at anvende regenereringskapaciteten i de andre medlemsstater.

- 22 Den østrigske regering har anført, at forpligtelsen i direktivets artikel 3, stk. 1, er blevet gennemført ved de forskellige bestemmelser i AWG. Navnlig har de ændringer af loven, som trådte i kraft i 2002, gjort det endnu tydeligere, at regenerering af olieaffald prioriteres. I henhold til nævnte lovs § 16, stk. 3, nr. 1, skal olieaffald »genvindes«, dvs. regenereres, for så vidt som en sådan fremgangsmåde er teknisk mulig og økonomisk forsvarlig.
- 23 Nævnte regering har gjort gældende, at regenerering ifølge ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 1, kun skal foretages, såfremt tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn ikke er til hinder herfor. Ifølge Domstolens praksis skal disse hensyn fortolkes vidt og må opfattes som et udtryk for proportionalitetsprincippet.
- 24 Den østrigske regering er af den opfattelse, at det hverken fremgår af direktivet eller af nævnte retspraksis, at de nævnte hensyn ikke må vedrøre affaldsindehaverens situation. Direktivet indeholder under alle omstændigheder ingen holdepunkter for at antage, at det påhviler medlemsstaterne selv at indsamle og regenerere olieaffald, eller at det kun er medlemsstaterne, der berøres af sådanne hensyn. Set i dette perspektiv er begrebet »hensyn« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 1, og med hensyn til den effektive virkning heraf blevet konkretiseret i den ændrede affattelse af AWG.
- 25 Hvad angår fastsættelsen af visse grænseværdier for basisolie, der hidrører fra regenerering, har den østrigske regering anført, at der i selve direktivet er fastsat sådanne værdier for regenereret olie. Endvidere bevirker de betingelser, der kræves opfyldt for at genanvende regenereret basisolie, at det er nødvendigt at indføre sådanne grænseværdier.

- 26 Den østrigske regering har gjort gældende, at det på baggrund af de omhandlede mængder ikke var rentabelt at opføre et specifikt regenereringsanlæg for olieaffald, som er genvundet af tredjemand. Rentabiliteten af regenereringen af affaldet afhænger nemlig af flere økonomiske faktorer, og forpligtelsen til at prioritere regenerering af olieaffald kan ikke strækkes så vidt, at medlemsstaten tvinges til selv at opføre et anlæg, der ikke er rentabelt, for at gøre en regenerering i landet mulig, eller at affaldsindehavere tvinges til at regenerere det.
- 27 Den østrigske regering har anført, at formålet med ændringen af AWG var at sikre en retlig omredigering af de bestemmelser, der finder anvendelse på området. Bestemmelsernes anvendelsesområde omfatter i dag også regenerering af olieaffald fra virksomheder, og ikke længere kun regenerering foretaget af tredjemand. At regenerering af olieaffald prioriteres i den nationale lovgivning, fremgår bl.a. af den omstændighed, at olien eksporteres med henblik på regenerering, samt af et vist antal økonomiske foranstaltninger.
- 28 Den finske regering har i sit interventionsindlæg til støtte for Republikken Østrigs påstande anført, at regenerering af olieaffald prioriteres i de omtvistede nationale bestemmelser. Denne prioritering er imidlertid ikke absolut, da det er en betingelse, at den kan gennemføres ud fra et teknisk, økonomisk og organisatorisk synspunkt.
- 29 Den finske regering har gjort gældende, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at opføre regenereringsanlæg, idet rentabiliteten af denne fremgangsmåde afhænger af flere faktorer, nemlig mængden af olieaffald, transportafstande, produktionsomkostninger samt markedsprisen. Hvorvidt de økonomiske betingelser, som gør regenerering mulig, foreligger, skal nemlig bedømmes i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de omstændigheder, der er relevante i den pågældende medlemsstat.

- 30 Det Forenede Kongeriges regering, der tillige intervenserer til støtte for Republikken Østrig, er af den opfattelse, at AWG 2002's § 16, stk. 3, udgør en forskriftsmæssig gennemførelse af direktivet. I henhold til den nationale lovgivning er indehaveren af olieaffald forpligtet til at behandle det ved regenerering.
- 31 Nævnte regering har anført, at proportionalitetsprincippet anvendes korrekt i AWG, idet indehaverne af olieaffald forpligtes til at behandle det ved regenerering, medmindre dette er teknisk umuligt eller økonomisk uforsvarligt. Medlemsstaterne opfylder nemlig deres forpligtelser i henhold til et direktiv lovligt, når de inden for rammerne af den nationale lovgivning fastsætter rettigheder og forpligtelser for privatpersoner og virksomheder.
- 32 Det Forenede Kongeriges regering har medgivet, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, skal træffe makroøkonomiske foranstaltninger for at sikre prioriteringen af regenerering og med henblik på at fjerne enhver hindring herfor, for så vidt som dette står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges. Rækkevidden af denne forpligtelse varierer imidlertid efter forholdene i hver medlemsstat, og den konkrete form af en sådan forpligtelse afhænger af, hvilke hindringer der er tale om i den pågældende medlemsstat.
- 33 Samme regering har endelig gjort gældende, at den ringe mængde olieaffald, som produceres i Østrig, og den omstændighed, at der ikke er et regenereringsanlæg i den pågældende medlemsstat, udgør relevante forhold, som sidstnævnte kan tage i betragtning ved vurderingen af de økonomiske hensyn, som er til hinder for regenereringen, og ved vurderingen af rækkevidden af den forpligtelse, som påhviler den i medfør af direktivets artikel 3, stk. 1.

Domstolens bemærkninger

- 34 Indledningsvis bemærkes, at ændringen af AWG, som blev foretaget ved den anden lov om affaldshåndtering, herunder navnlig ændringerne af nævnte lovs § 16, stk. 3, først trådte i kraft den 2. november 2002, dvs. efter udløbet af fristen på to måneder i den begrundede udtalelse, som var fastsat for at give Republikken Østrig mulighed for at efterkomme sine forpligtelser.
- 35 Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 4.7.2002, sag C-173/01, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6129, præmis 7, og af 10.4.2003, sag C-114/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3783, præmis 9).
- 36 Under disse omstændigheder kan Domstolen ikke tage hensyn til Republikken Østrigs argument om, at prioriteringen af regenerering af olieaffald i forbindelse med ændringen af AWG er blevet tydeligere.
- 37 Hvad angår den retsstilling, som forelå inden ændringen af AWG i 2002, må det fastslås, som generaladvokaten med rette har bemærket i punkt 45 i forslaget til afgørelse, at de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på området, ikke udgør en retlig ramme, der er egnet til at sikre en prioritering af regenerering. I henhold til de nævnte bestemmelser er det nemlig tilladt at bortskaffe olieaffald ved genvinding eller energiudnyttelse, hvorved regenerering sidestilles med forbrænding, hvilket er i strid med den prioriteringsorden, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1.

38 Hvad angår Republikken Østrigs argument om, at det ikke er rentabelt at etablere et regenereringsanlæg på dens område, og at de berørte medlemsstaters forpligtelser under disse omstændigheder og som følge af proportionalitetsprincippet burde tilpasses efter konkrete omstændigheder i disse medlemsstater, bemærkes, således som Domstolen har fastslået i præmis 35 og 43 i dom af 9. september 1999, Kommissionen mod Tyskland (sag C-102/97, Sml. I, s. 5051), at et af hovedformålene med direktivet var at prioritere regenerering af olieaffald. Såfremt det antoges, at de bestående tekniske, økonomiske og organisatoriske forhold i en medlemsstat nødvendigvis er hensyn, som er til hinder for, at der træffes de foranstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, ville det være ensbetydende med, at den nævnte bestemmelse mistede sin effektive virkning, eftersom den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne, ville være begrænset til, at status quo skulle opretholdes, og bestemmelsen ville således ikke pålægge dem en reel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til fordel for en prioritering af behandling af olieaffald ved regenerering.

39 For så vidt angår denne prioritering bemærkes desuden, således som Domstolen har fastslået i præmis 38 og 39 i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, at »tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn«, som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, er en del af en bestemmelse, som angiver en samlet forpligtelse for medlemsstaterne, og at fællesskabslovgiver ikke med denne henvisning har villet fastsætte en begrænset undtagelse til en generel gennemførelsesbestemmelse, men har villet definere anvendelsesområdet for og indholdet af en positiv forpligtelse, der består i at prioritere regenerering af olieaffald.

40 Heraf følger, at Kommissionens søgsmål bør anses for begrundet.

- 41 Det må følgelig fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, idet den har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.

Sagens omkostninger

- 42 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges Republikken Østrig at betale sagens omkostninger. I henhold til samme artikels stk. 4 bærer Republikken Finland og Det Forenede Kongerige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, som ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986, idet den har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger med

henblik på at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.

- 2) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.**
- 3) Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter