



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

30. marts 2017¹

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — affald — direktiv 2008/98/EF — dækning af omkostningerne ved affaldshåndtering — forureneren betaler-princippet — begrebet »affaldsindehaver« — pris opkrævet for affaldshåndtering — særligt gebyr til finansiering af kapitalinvesteringer«

I sag C-335/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Općinski sud u Velikoj Gorici (byretten i Velika Gorica, Kroatien) ved afgørelse af 3. juni 2016, indgået til Domstolen den 15. juni 2016, i sagen:

VG Čistoća d.o.o.

mod

Đuro Vladika,

Ljubica Vladika,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— VG Čistoća d.o.o. ved direktor Ž. Galeković

— den kroatiske regering ved T. Galli, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved E. Sanfrutos Cano og M. Mataija, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

¹ — Processprog: kroatisk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af forureneren betaler-princippet og af artikel 14, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side VG Čistoča d.o.o., som er et kommunalt affaldshåndteringsselskab, og på den anden side Đuro Vladika og Ljubica Vladika, der er brugere af en affaldshåndteringstjeneste, vedrørende betaling af regninger for indsamling og håndtering af kommunalt affald i perioden fra oktober 2013 til september 2014.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Første betragtning til direktiv 2008/98 har følgende ordlyd:

»Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald [(EUT 2006, L 114, s. 9)] opstiller de retlige rammer for affaldsbehandling i Fællesskabet. Det definerer en række nøglebegreber som affald, nyttiggørelse og bortskaffelse og opstiller de grundlæggende krav til håndtering af affald, herunder særlig[t] et krav om, at anlæg eller virksomheder, der udfører affaldshåndtering, skal have tilladelse eller være registreret, og et krav om, at medlemsstaterne skal opstille affaldshåndteringsplaner. Det fastlægger også hovedprincipper, såsom en forpligtelse til at behandle affald på en måde, som ikke påvirker miljøet og menneskers sundhed negativt, en opfordring til at anvende affaldshierarkiet og et krav i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet om, at omkostningerne ved bortskaffelse af affald skal betales af indehaveren af affaldet, af tidligere indehavere af affaldet eller af producenterne af det produkt, der har givet anledning til affaldet.«

- 4 Ottende betragtning til direktiv 2008/98 bestemmer:

»Direktiv [2006/12] må derfor revideres for at præcisere visse nøglebegreber, såsom definitionerne på affald, nyttiggørelse og bortskaffelse, at skærpe foranstaltningerne til forebyggelse af affald, at indføre en tilgang, hvor produkternes og materialernes fulde livscyklus tages i betragtning og ikke kun deres affaldsfase, og at fokusere på nedbringelse af miljøbelastningen fra affaldsproduktion og -håndtering, hvorved affaldets økonomiske værdi øges. Desuden bør man fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer. Af hensyn til klarheden og for at gøre teksten lettere at læse bør direktiv [2006/12] ophæves og erstattes af et nyt direktiv.«

- 5 Følgende fremgår af 25. og 26. betragtning til direktiv 2008/98:

»(25) Omkostningerne bør fordeles på en måde, der afspejler de virkelige miljøomkostninger ved affaldsproduktion og -håndtering.

(26) Princippet om, at forureneren betaler, er et overordnet princip i europæisk og international sammenhæng. Affaldsproducenter og indehavere af affald bør håndtere affaldet på en måde, der sikrer et højt miljø- og sundhedsbeskyttelsesniveau.«

6 Direktivets artikel 3 fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

(5) »affaldsproducent«: enhver, hvis aktivitet frembringer affald (den oprindelige affaldsproducent), eller enhver, der foretager en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning

(6) »affaldsindehaver«: producenten af affaldet eller den fysiske eller juridiske person, der er i besiddelse af affaldet

[...]

(9) »affaldshåndtering«: indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald, herunder tilsyn i forbindelse hermed og efterbehandling af deponeringsanlæg samt forhandleres og mægleres virksomhed

(10) »indsamling«: afhentning af affald, herunder indledende sortering og indledende oplagring af affald med henblik på transport til et affaldsbehandlingsanlæg

(11) »særsilt indsamling«: indsamling, hvor en affaldsstrøm holdes adskilt alt efter affaldets type og art for at lette en specifik behandling

[...]

(14) »behandling«: nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, der omfatter forberedelse forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse

[...]

(17) »genanvendelse«: enhver nyttiggørelsesoperation, hvor affaldsmaterialer omforarbejdes til produkter, materialer eller stoffer, hvad enten de bruges til det oprindelige formål eller til andre formål. Heri indgår omforarbejdning af organisk materiale, men ikke energiudnyttelse og omforarbejdning til materialer, der skal anvendes til brændsel eller til opfyldningsoperationer

[...]«

7 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2008/98 bestemmer:

»Medlemsstaterne iværksætter relevante foranstaltninger til fremme af genbrug af produkter og forberedelse med henblik på genbrug, navnlig ved at tilskynde til etablering og støtte af genbrugs- og reparationsnetværk, anvendelse af økonomiske instrumenter, indkøbskriterier, kvantitative målsætninger og andre foranstaltninger.

Medlemsstaterne iværksætter foranstaltninger til fremme af genanvendelse af høj kvalitet, og de vedtager i givet fald med henblik herpå særskilte indsamlingsordninger, hvor det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt, for at opfylde de nødvendige kvalitetsnormer for de relevante genanvendelsessektorer.

[...]«

8 Samme direktivs artikel 14 fastsætter:

»1. I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved affaldshåndtering afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere.

2. Medlemsstaterne kan beslutte, at omkostningerne ved affaldshåndtering enten helt eller delvist afholdes af producenten af det produkt, hvorfra affaldet stammer, og at distributører af et sådant produkt kan deltage i afholdelsen af disse omkostninger.«

9 Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at oprindelige affaldsproducenter eller andre indehavere selv udfører affaldsbehandlingen eller foranstalter den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler i overensstemmelse med artikel 4 og 13.«

Kroatisk ret

10 Artikel 20, stk. 1, i Zakon o komunalnom gospodarstvu (lov om forvaltning af kommunale tjenester, NN 36/95) i den affattelse, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»Prisen for kommunale tjenester kan finansiere gennemførelsen af følgende kommunale opgaver:

[...]

4. renligholdelse for så vidt angår indsamling og fjernelse af kommunalt affald

5. deponering af kommunalt affald

[...]«

11 Artikel 4 i Zakon o održivom gospodarenju otpadom (lov om bæredygtig affaldshåndtering, NN 94/13) bestemmer:

»(1) I denne lov forstås ved:

[...]

10. »indsamling af affald«: procedurerne for normal indsamling og for hasteindsamling af affald samt proceduren for indsamling af affald i en genbrugsstation

[...]

39. »affaldsindehaver«: producenten af affaldet eller den fysiske eller juridiske person, der er i besiddelse af affaldet

[...]

48. »affaldsproducent«: enhver, hvis aktivitet frembringer affald, og/eller der foretager en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds sammensætning eller karakter

[...]«

- 12 Det fremgår af lovens artikel 6, stk. 1, at affaldshåndteringen bygger på overholdelsen af principper i national ret, gældende EU-ret og folkeret vedrørende miljøbeskyttelse, og navnlig på forureneren betaler-princippet, hvorefter »affaldsproducenten, den tidligere affaldsindehaver eller affaldsindehaveren afholder omkostningerne til foranstaltningerne til affaldshåndteringen og er økonomisk ansvarlig for gennemførelsen af foranstaltningerne til afhjælpning af de skader, som disse har eller kunne have forårsaget«.

- 13 Lovens artikel 6, stk. 2, bestemmer:

»De omkostninger, der er forbundet med affaldshåndtering, afholdes af fabrikanten af det produkt, hvorfra affaldet hidrører, eller af affaldsproducenten.«

- 14 Samme lovs artikel 28 har følgende ordlyd:

»(1) Den lokale myndighed skal på sit område sikre:

[...]

2. særskilt affaldsindsamling for papir, metal, glas, plastik og tekstiler samt kommunalt storskrald

[...]«

- 15 Artikel 30 i lov om bæredygtig affaldshåndtering, med overskriften »Den offentlige tjenesteydelse, der består i indsamling af kommunalt affald i form af blandinger og kommunalt bionedbrydeligt affald«, har følgende ordlyd:

»(1) Den offentlige tjenesteydelse, der består i indsamling af kommunalt affald i form af blandinger og bionedbrydeligt affald, omfatter indsamling af dette affald i beholdere hos forskellige brugere i det pågældende tjenesteydelsesområde samt transport af affaldet til den person, der har beføjelse til at behandle det.

[...]

(6) Brugeren af den tjenesteydelse, der er nævnt i denne bestemmelses stk. 4, skal:

[...]

3. betale omkostningerne til håndteringen af kommunalt affald i forhold til mængden af affald, der er overladt til tjenesteyderen.«

- 16 Denne lovs artikel 33 bestemmer:

»(1) Tjenesteyderen skal beregne prisen på den i denne lovs artikel 30, stk. 1, omhandlede offentlige tjenesteydelse på en sådan måde, at anvendelsen af forureneren betaler-princippet, en økonomisk bæredygtig drift samt sikkerheden, konformiteten og kvaliteten af den leverede tjenesteydelse sikres i henhold til bestemmelserne i denne lov [...]

(2) Tjenesteyderen skal fakturere brugeren den i denne lovs artikel 30, stk. 1, omhandlede offentlige tjenesteydelse i forhold til den mængde affald, der er blevet afleveret i faktureringsperioden, idet dette mængdekriterium beror på massen af det afleverede affald eller rumfanget af affaldsbeholdere og antallet af tømninger af disse beholdere, jf. den i denne lovs artikel 30, stk. 7, omhandlede afgørelse.

[...]

(4) Tjenesteyderen skal medregne følgende omkostninger i prisen for den i denne lovs artikel 30, stk. 1, omhandlede offentlige tjenesteydelse: omkostninger til anskaffelse og vedligeholdelse af udstyr til indsamling af affald, omkostninger til transport af affald, omkostninger til behandling af affald og andre omkostninger fastsat i den i denne lovs artikel 29, stk. 10, nævnte bekendtgørelse.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Twisten i hovedsagen vedrører betaling af fakturaer for håndtering af husholdningsaffald fra oktober 2013 til september 2014, som VG Čistoća har krævet af Đuro og Ljubica Vladika, og som månedligt beløb sig til 78,61 HRK (ca. 10,54 EUR).
- 18 De sagsøgte i hovedsagen har nægtet at betale for den del af fakturaerne, der vedrører særskilt indsamling, genanvendelse og deponering af det affald, der ulovligt er blevet efterladt i naturen, samt for et særligt gebyr, der skal finansiere de kapitalinvesteringer, som affaldshåndteringsselskabet har foretaget med henblik på genanvendelsesoperationer. De har derimod ikke nægtet at betale for den del af fakturaerne, som vedrører fjernelse og deponering af det affald, som faktisk er produceret og fjernet.
- 19 VG Čistoća har anlagt sag ved Općinski sud u Velikoj Gorici (byretten i Velika Gorica, Kroatien) med henblik på at opnå betaling af de beløb, som Đuro og Ljubica Vladika skylder.
- 20 Den forelæggende ret har præciseret, at Đuro og Ljubica Vladika kun har en affaldsbeholder på 120 liter, og at VG Čistoća til brug for faktureringen af sin affaldshåndtering foretager en månedsopgørelse for fjernelse af affald på grundlag af den anvendte beholders rumfang. Selskabet foretager således en fakturering på grundlag af de tømte beholderes rumfang og ikke på grundlag af vægten af det affald, som de sagsøgte i hovedsagen har produceret.
- 21 Denne ret har anført, at sagsøgeren for at overholde princippet om ligebehandling burde have en anordning til affaldsindsamling, som gør det muligt kun at fakturere det affald, som brugerne faktisk har produceret. Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at særlige beholdere til indsamling af affald, som indsamles særskilt (papir, plastik, blandet affald), burde stilles til rådighed for brugerne. Den forelæggende ret har tilføjet, at brugerne ikke burde være forpligtet til at betale for deponering af affald ved genanvendelse. Retten ønsker således oplyst, om brugerne skal betale for alle poster på fakturaerne, der er udstedt for håndtering af kommunalt affald.
- 22 Det er i denne forbindelse, at Općinski sud u Velikoj Gorici (byretten i Velika Gorica) har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Hvorledes beregnes prisen for indsamling og fjernelse af husholdningsaffald i henhold til EU-retten? Hvorledes betaler [EU-]borgerne fakturaerne for indsamling og fjernelse af kommunalt affald, dvs. skal de betale for indsamlingen og fjernelsen af kommunalt affald i forhold til rumfanget af tømte affaldsspande og containere eller i forhold til rumfanget af det indsamlede affald, og skal de derudover betale visse gebyrer?«

Det præjudicielle spørgsmål

- 23 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 14 og artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter brugerne af affaldshåndteringstjenester skal betale dels en pris, der er beregnet efter rumfanget af den beholder, som er stillet til deres rådighed, og ikke efter vægten af det faktisk fjernede affald, dels et yderligere gebyr, hvis overskud skal finansiere de investeringer, som er nødvendige til behandlingen af det indsamlede affald.
- 24 I medfør af artikel 14 i direktiv 2008/98 og i overensstemmelse med princippet om, at forurenere betaler, skal omkostningerne ved affaldshåndtering afholdes af den oprindelige affaldsproducent eller de nuværende eller tidligere affaldsindehavere. Den økonomiske forpligtelse, der påhviler disse indehavere, skyldes, at de har medvirket til frembringelsen af det pågældende affald (jf. analogt dom af 24.6.2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 77, og af 16.7.2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 45).
- 25 Hvad angår finansieringen af omkostningerne ved håndtering og bortskaffelse af dagrenovation, for så vidt som der er tale om en ydelse, der leveres på et kollektivt grundlag til alle »indehavere«, er medlemsstaterne i henhold til artikel 15 i direktiv 2008/98 forpligtet til at sikre sig, at i princippet samtlige brugere af denne ydelse i deres egenskab af »indehavere« i henhold til direktivets artikel 3 kollektivt afholder de samlede omkostninger ved bortskaffelsen af dette affald (jf. analogt dom af 16.7.2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 46).
- 26 På EU-rettens nuværende udviklingstrin er der ikke vedtaget regler i henhold til artikel 192 TEUF, som pålægger medlemsstaterne at anvende en præcis metode vedrørende finansieringen af omkostningerne ved bortskaffelse af dagrenovation, således at denne finansiering efter den pågældende medlemsstats valg kan sikres gennem afgifter, gebyrer eller enhver anden form for opkrævning. På denne baggrund kan anvendelsen af faktureringskriterier, som er baseret på rumfanget af den beholder, der er stillet til rådighed for brugerne, på grundlag af bl.a. arealet af de ejendomme, der bebos, samt anvendelsen af disse, give mulighed for at beregne omkostningerne til bortskaffelse af affald og at fordele dem blandt de forskellige indehavere, eftersom dette parameter er egnet til direkte at påvirke omkostningernes størrelse (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 48 og 50).
- 27 Følgelig kan nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, der med henblik på finansiering af håndtering og bortskaffelse af dagrenovation fastsætter en pris, der beregnes på grundlag af et skøn over den frembragte affaldsmængde og ikke på grundlag af vægten af det affald, der faktisk frembringes og overlades til indsamling, ikke på EU-rettens nuværende udviklingstrin anses for at være i strid med artikel 14 og artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 (jf. analogt dom af 16.7.2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 51).
- 28 Dette gælder tilsvarende for indførelsen af et yderligere gebyr til finansiering af de investeringer, der er nødvendige for behandlingen af affald, herunder genanvendelse heraf.
- 29 I henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal medlemsstaterne nemlig træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre sig, at affaldsproducenterne bidrager kollektivt til de investeringer, som er nødvendige for at opfylde målene i artikel 11, stk. 1, artikel 14 og artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98, idet de har medvirket til frembringelsen af affaldet (jf. analogt dom af 24.6.2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 77, og af 16.7.2009, *Futura Immobiliare m.fl.*, C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 46).
- 30 Selv om de nationale myndigheder på EU-rettens nuværende udviklingstrin råder over et vidt skøn for så vidt angår fastsættelsen af beregningsmetoden for priserne, såsom omkostningerne ved affaldshåndteringen og det yderligere gebyr som omhandlet i hovedsagen, påhviler det ikke desto

mindre den forelæggende ret på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, som den har fået forelagt, at efterprøve, om den opkrævede pris og dette yderligere gebyr ikke fører til, at visse »indehavere« pålægges udgifter, der er klart uforholdsmæssige i forhold til de affaldsmængder eller til karakteren af det affald, som disse kan frembringe (jf. analogt dom af 16.7.2009, Futura Immobiliare m.fl., C-254/08, EU:C:2009:479, præmis 55 og 56).

- 31 I den henseende skal der navnlig tages hensyn til kriterier knyttet til typen af de ejendomme, som bebos af brugerne, til arealet og anvendelsen af disse ejendomme, »indehaverne« af affaldets produktionskapacitet, rumfanget af de beholdere, der er stillet til rådighed for brugerne, samt indsamlingshyppigheden, eftersom disse parametre er egnede til direkte at påvirke omkostningerne ved håndtering og bortskaffelse af affaldet.
- 32 På baggrund af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 14 og artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal fortolkes således, at de på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der med henblik på finansiering af en ordning med håndtering og bortskaffelse af dagrenovation fastsætter en pris, der beregnes på grundlag af et skøn over den affaldsmængde, der frembringes af brugerne af ordningen, og ikke på grundlag af den affaldsmængde, som disse rent faktisk frembringer og overlader til indsamling, samt foreskriver, at brugerne som affaldsindehavere skal betale et yderligere gebyr, hvis overskud skal finansiere de kapitalinvesteringer, som er nødvendige til behandling af affald, herunder genanvendelse heraf. Det påhviler imidlertid den forelæggende ret på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, som den har fået forelagt, at efterprøve, om dette ikke fører til, at visse »indehavere« pålægges udgifter, der er klart uforholdsmæssige i forhold til de affaldsmængder eller til karakteren af det affald, som disse kan frembringe. Den nationale ret kan herved navnlig tage hensyn til kriterier knyttet til typen af de ejendomme, som bebos af brugerne, til arealet og anvendelsen af disse ejendomme, »indehavernes« produktionskapacitet, rumfanget af de beholdere, der er stillet til rådighed for brugerne, samt indsamlingshyppigheden, eftersom disse parametre er egnede til direkte at påvirke omkostningerne ved håndtering af affaldet.

Sagens omkostninger

- 33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Artikel 14 og artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver skal fortolkes således, at de på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der med henblik på finansiering af en ordning med håndtering og bortskaffelse af dagrenovation fastsætter en pris, der beregnes på grundlag af et skøn over den affaldsmængde, der frembringes af brugerne af ordningen, og ikke på grundlag af den affaldsmængde, som disse rent faktisk frembringer og overlader til indsamling, samt foreskriver, at brugerne som affaldsindehavere skal betale et yderligere gebyr, hvis overskud skal finansiere de kapitalinvesteringer, som er nødvendige til behandling af affald, herunder genanvendelse heraf. Det påhviler imidlertid den forelæggende ret på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, som den har fået forelagt, at efterprøve, om dette ikke fører til, at visse »indehavere« pålægges udgifter, der er klart uforholdsmæssige i forhold til de affaldsmængder eller til karakteren af det affald, som disse kan frembringe. Den nationale ret kan herved navnlig tage hensyn til kriterier knyttet til typen af de ejendomme, som bebos af brugerne, til

arealet og anvendelsen af disse ejendomme, »indehavernes« produktionskapacitet, rumfanget af de beholdere, der er stillet til rådighed for brugerne, samt indsamlingshyppigheden, eftersom disse parametre er egnede til direkte at påvirke omkostningerne ved håndtering af affaldet.

Underskrifter