DOMSTOLENS DOM
9. juli 1992 *

I sag C-2/90,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Condou-Durande og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved directeur d'administration Robert Hoebaer, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, bistået af P. Cartuyvels, som er attacheret landbrugs-, miljø- og boligministeren (den vallonske region), og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31) og EØF-traktatens artikel 30 og 36, idet det har indført forbud mod i den vallonske region at oplagre, deponere og aflæsse, lade oplagre, deponere og aflæsse affald hidrørende fra andre medlemsstater eller andre regioner end den vallonske,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn, samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. november 1990, den 4. juli 1991 og den 28. januar 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. januar 1991, den 19. september 1991 og den 29. januar 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. januar 1990 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31) og EØF-traktatens artikel 30 og 36, idet det har indført forbud mod i den vallonske region at oplagre, deponere og aflæsse, lade oplagre, deponere og aflæsse affald hidrørende fra andre medlemsstater eller andre regioner end den vallonske.

2 Det fremgår af sagen, at de grundlæggende bestemmelser om affaldsforvaltning i den vallonske region indeholdes i regionalrådet for den vallonske regions dekret af 5. juli 1985 om affald (*Moniteur belge* af 14.12.1985). Formålene med dekretet er at forebygge, at der fremkommer affald, at fremme recirkulation og udvinding af energi og råvarer og at organisere bortskaffelsen af affald (artikel 1).

3 Til gennemførelse af dekretets artikel 19, stk. 6, hvorved regionalstyret for den vallonske region bemyndigedes til at fastsætte nærmere regler for benyttelse af kontrollerede lossepladser, affaldspladser og anlæg til behandling af affald fra udlandet og andre belgiske regioner, udstedte styret bekendtgørelse af 19. marts 1987 om deponering af visse former for affald i den vallonske region (*Moniteur belge* af 28.3.1987, s. 4671).

4 Bekendtgørelsens artikel 1, som ændret ved bekendtgørelser af 9. og 23. juli 1987, bestemmer:

»Det er ikke tilladt at oplagre, deponere og aflæsse, lade oplagre, deponere og aflæsse affald fra andre lande på depoter, lageranlæg og lossepladser, hvortil der kræves tilladelse ... bortset fra depoter i forbindelse med et anlæg til destruktion, neutralisering eller bortskaffelse af giftigt affald.

Indehaverne af de i stk. 1 nævnte anlæg må ikke godkende eller acceptere, at affald fra andre lande deponeres eller aflæsses på deres anlæg.«

5 Bekendtgørelsens artikel 2 bestemmer, at der på anmodning af en udenlandsk offentlig myndighed kan dispenseres fra artikel 1. Dispensationen kan dog kun meddeles for et begrænset tidsrum og skal være begrundet i tungtvejende og ganske særlige hensyn.

6 I henhold til bekendtgørelsens artikel 3 finder det i artikel 1 indeholdte forbud også anvendelse på affald fra andre belgiske regioner end den vallonske. Der kan gøres undtagelser i medfør af aftaler indgået mellem den vallonske region og andre belgiske regioner.

7 Bekendtgørelsens artikel 5 har følgende ordlyd:

»Affald antages at hidrøre fra en anden stat eller en anden region end den vallonske, såfremt det ikke er produceret i den vallonske region.

Såfremt affaldet er fremkommet efter en proces, hvor flere stater eller regioner har medvirket, har det oprindelse i den stat eller den region, hvor den sidste væsentlige og økonomisk berettigede forarbejdning har fundet sted i en hertil indrettet virksomhed ...«

8 Kommissionen var af den opfattelse, at ovennævnte belgiske ordning er i strid med fællesskabsbestemmelserne, idet den dels indeholder forbud mod i den vallonske region at deponere affald fra andre medlemsstater, og dels i henhold til artikel 3 i ovennævnte bekendtgørelse af 19. marts 1987, sammenholdt med artikel 5, et forbud mod i den vallonske region at henlægge affald, som hidrører fra andre medlemsstater, og som har undergået en væsentlig økonomisk berettiget forarbejdning i en anden belgisk region. Kommissionen indledte derfor proceduren i henhold til traktatens artikel 169 over for Kongeriget Belgien.

9 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

10 Kommissionen har gjort gældende, at de belgiske bestemmelser er i strid med dels direktiv 75/542 og direktiv 84/631, dels traktatens artikel 30 og 36.

Direktiv 75/442

11 Kommissionen har anført, at direktiv 75/442 om affald ikke indeholder bestemmelser, hvorefter der kan udstedes et generelt forbud som omhandlet i den belgiske ordning. Kommissionen har tilføjet, at et sådant forbud er i strid med såvel direktivets formål som dets opbygning, idet der herved søges sikret fri bevægelighed for affald på vilkår, som hverken er til skade for menneskers sundhed eller miljøet.

12 Indledningsvis bemærkes, at for så vidt angår bortskaffelse af affald fastsætter direktiv 75/442 visse principper og indeholder visse generelle bestemmelser.

13 Direktivet bestemmer således, at medlemsstaterne skal træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til fremme af forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald samt de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare og uden at miljøet skades. I henhold til direktivet pålægges det også medlemsstaterne at udpege de kompetente myndigheder, som det påhviler at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af affald. Direktivet bestemmer endvidere, at virksomheder, der varetager transport, indsamling, oplagring, deponering eller behandling af andres eller eget affald, skal indhente en tilladelse eller være undergivet de kompetente myndigheders tilsyn.

14 Det følger heraf, at hverken den generelle ramme, der er indført ved direktivet, eller nogen af dets bestemmelser specifikt omhandler samhandel med affald mellem medlemsstaterne eller indeholder et konkret forbud mod at træffe foranstaltninger som dem, der er indført ved den anfægtede ordning. Det må således fastslås, at der ikke er ført bevis for den af Kommissionen påståede overtrædelse af direktiv 75/442.

15 Endvidere bemærkes, at den anfægtede ordning omfatter affald i almindelighed, idet der ikke sondres mellem farligt og ufarligt affald. Da farligt affald i fælles-

skabsretten er særligt reguleret i ovennævnte direktiv 84/631, må ordningen i dette direktiv undersøges først.

Direktiv 84/631

16 Direktiv 84/631, som ændret ved Rådets direktiv 86/279/EØF af 12. juni 1986 (EFT L 181, s. 13) og tilpasset den tekniske udvikling ved Kommissionens direktiv 87/112/EØF af 23. december 1986 (EFT L 48, s. 31), er, som anført i første betragtning, et led i Fællesskabernes handlingsprogram til kontrol med bortskaffelsen af farligt affald. I anden betragtning hedder det, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til, at giftigt og farligt affald bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades. I tredje betragtning anføres det, at overførsel af affald mellem medlemsstater kan være nødvendig for at bortskaffe affaldet på de bedst mulige betingelser, og i syvende betragtning fremhæves det, at det er nødvendigt at overvåge og føre kontrol med farligt affald fra dets opståen, til det bliver behandlet eller sikkert bortskaffet.

17 Med henblik på at nå disse mål opstilles der, for så vidt angår bortskaffelsen at det pågældende affald, i direktivet betingelser, som navnlig skal sikre, at bortskaffelsen hverken er til fare for menneskers sundhed eller for miljøet, ligesom direktivet indeholder en ordning, hvorefter der kræves tilladelser til opbevaring, behandling eller deponering af affaldet, og hvorefter medlemsstaterne skal tilstille Kommissionen visse oplysninger om de anlæg, anstalter eller virksomheder, der er i besiddelse af en tilladelse.

18 Med hensyn til grænseoverskridende overførsel af farligt affald med henblik på dettes bortskaffelse bestemmer direktivet, at den indehaver af affald, som agter at overføre det eller lade det overføre fra en medlemsstat til en anden eller lade det passere gennem en eller flere medlemsstater, skal anmelde det til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder ved hjælp af et standardledsagedokument, som indeholder oplysninger bl.a. om affaldets oprindelse og sammensætning, de dispositioner, der tænkes truffet med hensyn til ruter og forsikring samt de foranstaltninger, der tænkes truffet med hensyn til transportsikkerheden (artikel 3).

19 Grænseoverskridende overførsel må først finde sted, efter at de pågældende medlemsstaters kompetente myndigheder har bekræftet modtagelsen af anmeldelsen. Myndighederne kan fremsætte indsigelser, som skal være begrundet i love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, sikkerhed og offentlig orden eller sundhedsbeskyttelse, der er i overensstemmelse med direktivet, andre fællesskabsretsakter eller internationale konventioner, som vedkommende medlemsstat har indgået (artikel 4).

20 Det bemærkes, at der således ved direktiv 84/631 er indført en fuldstændig ordning, som navnlig vedrører grænseoverskridende overførsler af farligt affald med henblik på dettes bortskaffelse i nærmere definerede virksomheder, og som er baseret på en forpligtelse for affaldets indehaver til forinden at indgive en detaljeret anmeldelse; de berørte nationale myndigheder kan fremsætte indsigelser og således forbyde konkrete overførsler af farligt affald (men ikke generelt overførsler af farligt affald) af hensyn dels til beskyttelsen af miljøet og sundheden, dels til den offentlige orden og sikkerhed. Efter ordningen kan medlemsstaterne således ikke generelt forbyde sådanne overførsler.

21 Det må herefter fastslås, at den omtvistede belgiske ordning er i strid med direktivet, for så vidt som den indebærer, at den i direktivet fastsatte fremgangsmåde ikke kan bringes i anvendelse, og for så vidt den indeholder et absolut forbud mod import af farligt affald til Vallonien, uanset at myndighederne i visse tilfælde kan meddele dispensationer.

Traktatens artikel 30 og 36

22 Tilbage er kun at behandle den omtvistede belgiske ordning i lyset af traktatens artikel 30 og 36, for så vidt som ordningen vedrører affald, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 84/631.

23 Det er ubestridt, at affald, som kan recirkuleres eller genanvendes, eventuelt efter en behandling, har en reel kommerciel værdi og er varer i traktatens forstand, og at det følgelig er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 ff.

24 For Domstolen har parterne derimod drøftet, om affald, der ikke kan recirkuleres eller genanvendes, også er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 30 ff.

25 Den belgiske regering har i den forbindelse anført, at affald, der ikke kan recirkuleres eller genanvendes, ikke kan antages at være varer i den i traktatens artikel 30 ff. forudsatte betydning. Det har ingen reel kommerciel værdi og kan derfor ikke omsættes. Transaktioner, hvorved sådanne former for affald bortskaffes eller deponeres, henhører under traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser.

26 Hertil bemærkes blot, at genstande, som transporteres over en grænse som led i kommercielle transaktioner, er omfattet af artikel 30, uanset transaktionernes art.

27 I øvrigt bemærkes — som det er gjort gældende for Domstolen — at sondringen mellem affald, der kan recirkuleres, og affald, der ikke kan recirkuleres, i praksis vil være meget vanskelig at gennemføre, navnlig med hensyn til grænsekontrollen. En sådan sondring er baseret på usikre forhold, som må antages at ændre sig i tidens løb, alt efter de tekniske fremskridt. Spørgsmålet om, hvorvidt affald kan recirkuleres, afhænger i øvrigt også af omkostningerne ved recirkulationen og følgelig også af rentabiliteten med hensyn til den påtænkte genanvendelse; den dermed forbundne vurdering er således nødvendigvis subjektiv og afhænger af faktorer, der ikke er konstante.

28 Det må det herefter fastslås, at affald, uanset om det kan genanvendes, er varer, hvis bevægelighed i henhold til traktatens artikel 30 i princippet ikke må hindres.

29 Til støtte for, at de indførte hindringer for affalds bevægelighed er begrundede, har den sagsøgte stat gjort gældende, at der med den omtvistede ordning tilgodeses tvingende hensyn vedrørende miljøbeskyttelse samt beskyttelse af menneskers sundhed, som har forrang for formålet med varers frie bevægelighed, og at ordningen er en usædvanlig og midlertidig foranstaltning, som skal dæmme op for en for voldsom tilstrømning til Vallonien af affald fra omkringliggende lande.

30 For så vidt angår hensynet til miljøet bemærkes, at affald har en særegen karakter. Selv inden affald bliver sundhedsfarligt, indebærer det en fare for miljøet, navnlig på grund af, at hver enkelt region eller lokal enhed har begrænsede muligheder for at modtage det.

31 Den belgiske regering har anført og Kommissionen ikke bestridt, at der har været en massiv og voldsom tilstrømning af affald fra andre regioner med henblik på deponering i Vallonien, hvilket udgør en reel fare for miljøet, når henses til regionens begrænsede muligheder for at modtage affald.

32 Argumentet om, at tvingende miljøbeskyttelseshensyn berettiger de omtvistede regler, findes herefter at være begrundet.

33 Kommissionen har imidlertid anført, at de nævnte tvingende hensyn ikke kan påberåbes i den foreliggende sag, idet de pågældende regler indebærer forskelsbehandling af affald fra andre medlemsstater, der ikke er mere skadeligt end affald produceret i Vallonien.

34 Hertil bemærkes, at tvingende hensyn kun kommer i betragtning ved regler, som uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte varer (jf. bl.a. dom af 25.7.1991, sag C-1/90, Aragonesa de publicidad, Sml. I, s. 4151). Ved afgørelsen af, om den omtvistede hindring udgør en forskelsbehandling, må der imidlertid tages hensyn til, at affald har en særegen karakter. Således indebærer princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden — et princip, som med hensyn til Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet er fastsat i traktatens artikel 130 R — at det tilkommer hver enkelt region, kommune eller lokal enhed at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald; affaldet skal således bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, således at transporten af det begrænses i videst muligt omfang.

35 I øvrigt er nævnte princip i overensstemmelse med det selvforsynings- og nærhedsprincip, der er opstillet i Basel-konventionen af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf; en konvention, som Fællesskabet er deltager i (*International environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston 1991, s. 546).

36 Da der er forskel på affald, alt efter hvor det produceres og dets forbindelse til det sted, hvor det produceres, kan de anfægtede bestemmelser herefter ikke antages at udgøre forskelsbehandling.

37 Sagsøgte vil således være at frifinde, for så vidt som sagen vedrører affald, der ikke er omfattet af direktiv 84/631.

Sagens omkostninger

38 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom.

Da Kongeriget Belgien kun delvis har tabt sagen, bør hver part afholde sine omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 3.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald, idet det har indført et absolut forbud mod, at der i den vallonske region oplagres, deponeres og aflæsses farligt affald hidrørende fra andre medlemsstater, og således udelukket, at den i direktivet fastsatte fremgangsmåde bringes i anvendelse.**

2) **I øvrigt frifindes sagsøgte.**

3) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident