RETSMØDERAPPORT
i sag C-2/90 *

I — De omtvistede nationale regler

1. Regionalstyret for den vallonske regions bekendtgørelse af 17. maj 1983 om deponering af visse former for affald i den vallonske region (*Moniteur belge* af 14.6.1983, s. 7717) indeholder følgende bestemmelser:

»*Artikel 1*

Det er ikke tilladt at deponere og aflæsse eller lade deponere og aflæsse affald fra andre lande på depoter, der er omfattet af de almindelige regler for arbejderbeskyttelse ... samt af kongelig anordning af 9. februar 1976 om de almindelige regler vedrørende giftigt affald ... 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.

Artikel 2

Der kan på anmodning af en udenlandsk offentlig myndighed dispenseres fra artikel 1 ... Dispensationen kan dog kun meddeles for et begrænset tidsrum og ... skal være begrundet i tungtvejende og ganske særlige hensyn.

...

Artikel 3

Det er ikke tilladt at deponere og aflæsse eller lade deponere og aflæsse affald fra andre regioner end den vallonske på de i artikel 1, stk. 1, omhandlede anlæg.

...

Artikel 5

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 ...«

* Processprog: fransk.

2. Den 19. marts 1987 udstedte regionalstyret for den vallonske region en ny bekendtgørelse om henlæggelse af visse former for affald i den vallonske region (*Moniteur belge* af 28.3.1987, s. 4671). Ved denne bekendtgørelse ophævedes den foregående, ovenfor beskrevne bekendtgørelse, hvis bestemmelser dog stort set blev gentaget i samme form. I bekendtgørelsen af 19. marts 1987 havde begyndelsen af artikel 1 følgende ordlyd: »Det er ikke tilladt at oplagre, deponere og aflæsse, lade oplagre, deponere eller aflæsse ...«.

II — Fællesskabsreglerne

3. Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39) har hjemmel i to traktatbestemmelser, nemlig artikel 100 og 235.

4. I direktivets første betragtning hedder det, at der bør foretages en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om bortskaffelse af affald, da »... forskelle mellem de bestemmelser ... som allerede finder anvendelse eller er under forberedelse ... kan skabe ulige konkurrencevilkår og kan dermed direkte indvirke på det fælles markeds funktion ...«.

5. Ifølge direktivets anden betragtning må traktatens artikel 235 bringes i anvendelse, idet »... det synes nødvendigt, at denne indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne ledsages af en fællesskabsaktion for gennem mere omfattende regler at gennemføre et af Fællesskabets mål vedrørende miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten ...«, og da traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil.

6. I tredje betragtning hedder det: »... alle regler om bortskaffelse af affald bør som deres væsentligste mål have beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald«.

7. I femte betragtning hedder det: »... effektive og sammenhængende regler for bortskaffelse af affald, der ikke hæmmer samhandelen inden for Fællesskabet, og som ikke påvirker konkurrencevilkårene, bør anvendes på løsøre, som indehaveren skiller sig af med ...«.

8. I det pågældende direktivs artikel 2, stk. 1, bestemmes det, at »med forbehold af dette direktiv kan medlemsstaterne fastsætte særlige regler for specielle kategorier af affald«, mens det af stk. 2 fremgår, at visse kategorier af affald falder uden for direktivets anvendelsesområde.

9. I artikel 3 hedder det: »Medlemsstaterne træffer hensigtsmæssige foranstaltninger til fremme af forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald ...«, og »de underretter i rette tid Kommissionen om alle udkast til regler vedrørende sådanne foranstaltninger ...«.

10. I artikel 5 bestemmes følgende: »Medlemsstaterne nedsætter eller udpeger den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler ... at planlægge, organisere, tillade og

føre tilsyn med bortskaffelse af affald«, og som skal udarbejde planer herom (artikel 6).

11. Ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald, skal fra ovennævnte kompetente myndighed indhente en tilladelse (artikel 8), og de kontrolleres regelmæssigt af denne myndighed (artikel 9), mens »virksomheder, der varetager transport, indsamling, oplagring, deponering eller behandling af eget affald, såvel som virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald, er undergivet ... den kompetente myndigheds tilsyn« (artikel 10).

12. Traktatens artikel 100 og 235 danner ligeledes hjemmel for 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), som ændret ved Rådets direktiv 86/279/EØF af 12. juni 1986 (EFT L 181, s. 13) og tilpasset de tekniske fremskridt ved Kommissionens direktiv 87/112/EØF af 23. december 1986 (EFT L 48, s. 31).

13. Ifølge direktivets tredje betragtning kan »overførsel af affald mellem medlemsstater ... være nødvendig for at bortskaffe dette affald på de bedst mulige betingelser«.

14. I fjerde betragtning anføres det, at forskelle mellem de bestemmelser om bortskaffelse af affald, som finder anvendelse i de forskellige medlemsstater, »... kan skabe ulige konkurrencevilkår og dermed direkte indvirke på det fælles markeds funktion ...«, mens det i sjette betragtning hedder, at »et effektivt og sammenhængende system med overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald bør hverken forårsage hindringer for handelen inden for Fællesskabet eller påvirke konkurrencen«. Endelig hedder det i syttende betragtning, at »medlemsstaterne efter samråd med Kommissionen kan fastlægge bestemte grænsesteder, hvor overførsel kan ske«.

15. I det pågældende direktivs artikel 1 tilskyndes medlemsstaterne til at træffe »... de fornødne foranstaltninger til overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald ...« inden for Fællesskabet »med henblik på beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet ...«.

16. Med henblik herpå bestemmes det i artikel 3, at »dersom affaldets indehaver agter at overføre affald fra en medlemsstat til en anden eller lade det passere gennem en eller flere medlemsstater ... skal han anmelde dette til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder«. Denne anmeldelse foretages ved hjælp af et standarddokument.

17. Grænseoverskridende overførsel må først finde sted, efter at de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater har bekræftet modtagelsen af ovennævnte anmeldelse. Disse medlemsstater kan fremsætte indsigelser mod den påtænkte overførsel, hvilke indsigelser skal være begrundet i forskrifter om miljø- og sundhedsbeskyttelse, der er i overensstemmelse med dette direktiv og andre fællesskabsretsakter (artikel 4).

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

18. Kommissionen modtog den 11. november 1986 en klage vedrørende ovennævnte nationale regler. Den skønnede efter at have gennemgået de pågældende regler, at disse var i strid med fællesskabsreglerne og tilstillede derfor den 29. februar 1988 det belgiske Udenrigsministerium en åbningsskrivelse i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1, hvori den bemærkede, at de af regionalstyret for den vallonske region trufne bestemmelser var i strid med ovennævnte direktiver 75/442 og 84/631 samt med EØF-traktatens artikel 30 og 36.

19. Da Kommissionen ikke modtog noget svar på denne åbningsskrivelse, tilstillede den den 17. oktober 1988 Kongeriget Belgien en begrundet udtalelse med opfordring til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist af to måneder.

20. Da denne begrundede udtalelse forblev ubesvaret, anlagde Kommissionen den 3. januar 1990 denne sag og nedlagde følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktiv 75/442 og 84/631 samt traktatens artikel 30 og 36, idet det har indført forbud mod i den vallonske region at oplagre, deponere eller aflæsse, lade oplagre, deponere og aflæsse affald hidrørende fra andre medlemsstater eller fra andre regioner end den vallonske.

— Kongeriget Belgien bærer sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen betaler sagens omkostninger.

21. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Domstolen har dog opfordret Kommissionen til skriftligt at besvare to spørgsmål og den belgiske regering til at besvare et spørgsmål.

IV — Parternes anbringender og argumenter

22. *Kommissionen* har gjort gældende, at direktiv 75/442 forfølger to mål, nemlig dels en indbyrdes tilnærmelse på grundlag af traktatens artikel 100 af medlemsstaternes lovgivninger om affald for at fjerne de forskelle, der kan skabe ulige konkurrencevilkår, dels opnåelse — på grundlag af traktatens artikel 235 — af et af Fællesskabets mål inden for miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten ved vedtagelsen af regler om bortskaffelse af affald. Det samme gælder direktiv 84/631.

23. Ingen af de pågældende direktiver giver hjemmel til at indføre et forbud som det, der er indeholdt i ovennævnte nationale regler.

Et sådant forbud er i strid ikke alene med direktivernes formål, men også med deres bestemmelser, som skal sikre den frie bevægelighed for affald under betingelser, der ikke skader den menneskelige sundhed eller miljøet.

24. Kommissionen har anført, at et sådant forbud tillige er i strid med traktatens artikel 30 og 36.

25. Forbuddet vil nemlig direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt kunne hindre samhandelen i Fællesskabet og således udgøre en ved artikel 30 forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837).

26. Ifølge Kommissionen indføres der ved direktiv 75/442 og 84/631 ensartede og harmoniserede regler for udstedelse af tilladelse til og tilsyn med virksomheder, der bortskaffer affald, og for overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsler af farligt affald. Det følger af Domstolens praksis, at en medlemsstat, når der ved fællesskabsforanstaltninger er indført en sådan harmoniseret ordning, ikke i medfør af artikel 36 kan gøre undtagelse fra det i artikel 30 indeholdte forbud (dom af 5.10.1977, sag 5/77, Denkavit, Sml. s. 1555).

27. Det vil under alle omstændigheder være umuligt i den foreliggende sag at påberåbe sig artikel 36, da det pågældende forbud udgør en vilkårlig forskelsbehandling af affald fra andre medlemsstater, som ikke kan betragtes som værende mere farligt end det, der hidrører fra den vallonske region. Dette gælder så meget desto mere, som den definition af affald hidrørende fra en anden stat eller fra en anden region end den vallonske, der er indeholdt i ovennævnte bekendtgørelsers artikel 5, er meget bred. Det pågældende forbud vil således blive meget strengt, da dets anvendelsesområde er meget bredt.

28. Kommissionen har endelig gjort gældende, at dispensationsmulighederne i ovennævnte bekendtgørelsers artikel 2 og 4 ikke kan ændre denne konklusion. Dispensationen er nemlig fakultativ, meddeles kun for et begrænset tidsrum og skal være begrundet i tungtvejende og ganske særlige hensyn. Efter Domstolens praksis kan de administrative formaliteter vedrørende meddelelsen af en sådan dispensation i sig selv udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion (dom af 24.1.1978, sag 82/77, Van Tiggele, Sml. s. 25).

29. *Kongeriget Belgien* har som sagsøgt for det første gjort gældende, at i ovennævnte bekendtgørelse af 19. marts 1987, som ændret ved bekendtgørelse af 23. juli 1987 (*Moniteur belge* af 29.9.1987), indledes artikel 1, stk. 1, således: »Det er ikke tilladt at oplagre, deponere eller aflæsse affald fra andre lande på depoter, lageranlæg og losseplads er, hvortil der kræves tilladelse i medfør af dekret af 5. juli 1985 om affald ...«

30. Disse bestemmelser har til formål dels at forbyde enhver producent eller indehaver af affald at skille sig af med dette i vallonske

anlæg, dels at forbyde ejerne af vallonske anlæg at tage imod sådant affald.

31. Sagsøgte har anført, at regionalstyret for den vallonske region ved at udstede bekendtgørelsen af 19. marts 1987 har reageret hurtigt og midlertidigt på en tilstrømning til Vallonien af affald fra nabolande, hvis lovgivninger indeholder væsentligt strengere foranstaltninger end dem, der er fastsat ved fællesskabsreglerne. Således udgør den pågældende bekendtgørelse en afskrækkende og undtagelsesvis nødløsning, som i høj grad har mistet sin berettigelse. Bekendtgørelsen af 19. marts 1987 vil nemlig snart blive erstattet med en afgiftsordning, og dens bestemmelser vedrørende indførsel af udenlandsk affald kan tænkes at blive ophævet inden udgangen af 1990.

32. De omtvistede regler opfylder sundheds- og miljøbeskyttelsesmålene og bør betragtes som en undtagelsesvis og midlertidig beskyttelsesforanstaltning.

33. Ifølge sagsøgte har alle fællesskabs- eller nationale regler vedrørende affald som hovedformål at beskytte sundheden og miljøet. Dette mål har i selve traktaten forrang frem for målet om frie varebevægelser, jf. artikel 36 og 130 R, og nævnes i øvrigt udtrykkeligt i tredje betragtning til ovennævnte direktiv 75/442. Regler vedrørende affald har ikke som sådanne et økonomisk formål og kan kun indirekte påvirke handelen i Fællesskabet.

34. Den belgiske regering har gjort gældende, at en sådan foranstaltning ikke er i strid med direktiverne 75/442 og 84/631. Den har anført, at Kommissionen ikke henviser til nogen bestemt artikel, som skulle være anvendt fejlagtigt, men alene hævder, at bekendtgørelsen af 19. marts 1987 er i strid med direktivets formål og opbygning.

35. Sagsøgte har for så vidt angår Kommissionens påstand om, at der ikke i de pågældende direktiver findes nogen bestemmelse, som giver en medlemsstat ret til at indføre et forbud som det, der anfægtes i den foreliggende sag, anført, at de omtvistede regler er i fuldstændig overensstemmelse med den ved direktiverne indførte autorisations- og planlægningsordning, idet de giver den kompetente myndighed mulighed for bedre at kontrollere bortskaffelsen af affald på grundlag af et system med undtagelser fra det principielle forbud.

36. Selv om det ved de omstridte regler indførte system ikke udtrykkeligt er nævnt eller tilladt i direktiverne, er det således ikke af den grund forbudt. Det strider i hvert fald ikke mod nogen bestemmelse i direktiverne og er i fuld overensstemmelse med ånden heri.

37. Sagsøgte har bestridt anvendeligheden af artikel 30 i denne sag og har først og fremmest henvist til Domstolens definition af begrebet »varer«: »produkter, hvis værdi kan måles i penge, og som i sig selv kan være genstand for omsætning« (dom af 10.12.1968, sag 7/68, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 541; org. ref.: Rec. s. 617).

38. På grundlag af denne definition forholder det sig således, at selv om affald, der kan recirkuleres og genanvendes, kan være genstand for omsætning, gælder dette ikke affald, som ikke kan recirkuleres, som skal kastes bort og ikke har nogen økonomisk værdi. Affald har under alle omstændigheder en specifik karakter, som vanskeligt kan sidestilles med andre varer.

39. Selv om affald måtte anses for en vare, hvilket ikke er tilfældet, kan det ikke heraf udledes, at de omtvistede regler falder ind under artikel 30's anvendelsesområde. De regulerer nemlig ikke importen af affald, men indfører alene et delvist forbud mod oplagring, som omfatter ikke alene udenlandsk affald, men også affald fra andre belgiske regioner end Vallonien.

40. Sagsøgte har endelig gjort gældende, at såfremt de omtvistede regler måtte betragtes som en ved artikel 30 forbudt kvantitativ importrestriktion, hvilket ikke er tilfældet, ville de under alle omstændigheder have hjemmel i artikel 36 og være berettigede bl.a. på grund af hensynet til den offentlige orden og beskyttelsen af sundheden og miljøet. Reglerne udgør nemlig en midlertidig beskyttelsesforanstaltning, der er truffet for at imødegå en bestemt, exceptionel situation.

41. Disse regler er ikke diskriminerende som hævdet af Kommissionen, da de ikke har til formål at beskytte økonomiske transaktioner vedrørende varer af vallonsk oprindelse. I øvrigt udelukker artikel 36 ikke, at der kan gøres forskel mellem nationale og udenlandske produkter (dom af 14.12.1979, sag 34/79, Henn, Sml. s. 3795).

42. *Kommissionen* har heroverfor gjort gældende, at ovennævnte bekendtgørelse af 19. marts 1987 ikke kan betragtes som en midlertidig beskyttelsesforanstaltning, da den blot er en videreførelse af regionalstyret for den vallonske regions ovennævnte bekendtgørelse af 17. maj 1983. Over for sagsøgtes påstand om, at bekendtgørelsen af 19. marts 1987 stort set har mistet sin berettigelse, udtrykker Kommissionen forundring over ikke at have modtaget nøjagtige oplysninger herom, idet dens åbningsskrivelse og begrundede udtalelse forblev ubesvaret.

43. Kommissionen har for så vidt angår de omtvistede reglers overensstemmelse med direktiverne 75/442 og 84/631 gjort gældende, at disse direktiver på fællesskabsplan fastsætter en ramme, der sikrer sundheds- og miljøbeskyttelsen uden at hindre samhandelen inden for Fællesskabet. I de pågældende direktiver fastsættes således henholdsvis en planlægnings- og kontrolordning og et anmeldelses- og overvågningssystem, og ikke et forbud.

44. Formålet med direktiverne er under overvågning af medlemsstaternes myndigheder at sikre fri bevægelighed for affald, således at dette kan bortskaffes uden at bringe menneskets sundhed og miljøet i fare. Det fremgår af Domstolens dom af 28. marts 1990 (sag C-359/88, Zanetti, Sml. I, s. 1509), at de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne og tillades ved dette direktiv, skal bidrage til gennemførelsen af direktivets målsætning.

45. Direktiverne giver ikke medlemsstaterne mulighed for at træffe mere restriktive foranstaltninger end dem, der er fastsat i dette. Et forbud som det, der her er tale om, er, da det ikke er indeholdt i direktiverne, i strid med disses målsætninger.

46. I øvrigt finder Kommissionen, at de pågældende regler herudover er udtryk for vilkårlig og skjult forskelsbehandling, da de dels sondrer mellem affaldets oprindelse, og dels i artikel 3, stk. 3, giver mulighed for dispensation fra det almindelige forbud på grundlag af aftaler mellem regionalstyret for den vallonske region og de kompetente myndigheder i den flamske region og Bruxellesregionen, hvilken mulighed medlemsstaterne ikke har.

47. Kommissionen har med hensyn til anvendelsen af artikel 30 henvist til Domstolens ovennævnte dom af 10. december 1968, Kommissionen mod Italien, og hævdet, at affald, uanset om det kan recirkuleres eller ej, udgør varer i denne bestemmelses forstand. Denne konklusion bekræftes af, at Domstolen har fastlagt én definition af affald og ikke draget nogen retlig konsekvens af muligheden eller den manglende mulighed for, at disse stoffer kan genbruges økonomisk (ovennævnte dom af 28.3.1990, Zanetti).

48. Således er det medlemsstaterne forbudt at indføre kvantitative restriktioner for import af affald og enhver foranstaltning med tilsvarende virkning. Et forbud som det her omhandlede vil under alle omstændigheder være en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

49. Hvad angår muligheden for at anvende artikel 36 har Kommissionen gentaget, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse, når den står over for fællesskabsforanstaltninger, ved hvilke der indføres en harmoniseret ordning på det pågældende område, som svarer til den i direktiverne 75/442 og 84/631 fastsatte ordning.

50. *Den belgiske regering* har fastholdt sine hovedargumenter, nemlig at hensynet til sundheds- og miljøbeskyttelsen er klart vigtigere end hensynet til affaldets frie bevægelighed. Denne prioritering er i øvrigt ifølge regeringen bekræftet ved Domstolens dom af 28. marts 1990 (forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessono mod Zanetti, Sml. I, s. 1461).

51. Såfremt affalds frie bevægelighed udgør en trussel mod miljøet, er vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger som dem, der er tale om i denne sag, således ikke forbudt ved de pågældende direktiver eller i strid med traktatbestemmelserne.

C. N. Kakouris
Refererende dommer