DOMSTOLENS DOM
av den 9 juli 1992*

Mål C-2/90

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Maria Condou-Durande och Xavier Lewis, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Roberto Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Belgien, företrätt av Robert Hoebaer, directeur d'administration vid ministeriet för utrikesärenden, utrikeshandel och utvecklingssamarbete, i egenskap av ombud, biträdd av P. Cartuyvels, attaché till jordbruks-, miljö- och bostadsministern i regionen Vallonien, med delgivningsadress i Luxemburg hos den belgiska ambassaden, 4, rue des Girondins,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 01), rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 326, s. 31, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 06) och artiklarna 30 och 36 i EEG-fördraget genom att införa förbud mot att i Vallonien mellanlagra, deponera eller dumpa, eller låta mellanlagra, deponera eller dumpa, farligt avfall från en annan medlemsstat eller från en annan region än Vallonien.

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse och P. J. G. Kapteyn samt domarna G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco och M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden vid sammanträdena den 27 november 1990, den 4 juli 1991 och den 28 januari 1992,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 10 januari 1991, den 19 september 1991 och den 29 januari 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 3 januari 1990 har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 01), rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 326, s. 31, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 06) och artiklarna 30 och 36 i EEG-fördraget genom att införa förbud mot att i Vallonien mellanlagra, deponera eller dumpa, eller låta mellanlagra, deponera eller dumpa, farligt avfall från en annan medlemsstat eller från en annan region än Vallonien.

2 Det framgår av handlingarna i målet att de grundläggande bestämmelserna om avfallshanteringen i Vallonien återfinns i det vallonska regionrådets dekret av den 5 juli 1985 om avfall (Moniteur belge 14.12.1985). Syftet med detta dekret är att förebygga uppkomsten avfall samt att främja återvinning

av både energi och material och att organisera det slutliga omhändertagandet av avfall (artikel 1).

3 I enlighet med artikel 19.6 i samma dekret, varigenom den vallonska regionstyrelsen bemyndigas att fastställa särskilda bestämmelser för användningen av kontrollerade depåer, avfallsupplag och anläggningar för hantering av avfall från utlandet och från andra belgiska regioner, antog denna beslutet av den 19 mars 1987 om deponering av vissa former av avfall i Vallonien (Moniteur belge 28.3.1987, s. 4671).

4 I artikel 1 i beslutet ifråga, i dess ändrade lydelse genom beslut av den 9 och den 23 juli 1987, föreskrivs följande:

"Det är förbjudet att mellanlagra, deponera eller dumpa samt låta mellanlagra, deponera eller dumpa avfall från utlandet i depåer, avfallsupplag etc. för vilka krävs tillstånd ... med undantag för depåer i anslutning till en anläggning där giftigt avfall förstörs, neutraliseras eller slutligt omhändertas.

Innehavare av anläggningar av det slag som avses i första stycket får inte godkänna eller acceptera att avfall från utlandet deponeras eller dumpas på deras anläggningar."

5 I artikel 2 i beslutet i fråga föreskrivs att undantag från artikel 1 kan beviljas på begäran av en utländsk offentlig myndighet. Undantaget får dock endast gälla en begränsad period och skall vara motiverat av synnerliga skäl.

6 Enligt artikel 3 omfattar det förbud som föreskrivs i artikel 1 även avfall från andra belgiska regioner än Vallonien. Undantag kan beviljas på grundval av avtal som slutits mellan Vallonien och andra belgiska regioner.

7 Artikel 5 i samma beslut har följande lydelse:

"Avfall som inte producerats i Vallonien skall anses komma från utlandet eller någon annan region än Vallonien.

Om avfallet härrör från ett förfarande där två eller flera stater eller regioner deltagit skall avfallet anses ha sitt ursprung i den stat eller den region där den sista betydelsefulla och kommersiellt motiverade bearbetningen skett vid en anläggning som är avsedd för sådan hantering..."

8 Kommissionen ansåg att de belgiska bestämmelserna strider mot gemenskapsrätten eftersom de dels förbjuder deponering i Vallonien av avfall från andra medlemsstater, dels genom artikel 3 jämförd med artikel 5 i det nämnda beslutet av den 19 mars 1987 förbjuder dumpning i Vallonien av avfall från andra medlemsstater, vilket genomgått en betydelsefull och kommersiellt motiverad bearbetning i en annan belgisk region. Kommissionen inledde därför ett förfarande mot Belgien i enlighet med artikel 169 i fördraget.

9 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

10 Kommissionen har gjort gällande att de belgiska bestämmelserna strider dels mot direktiv 75/442 och 84/631 dels mot artiklarna 30 och 36 i fördraget.

Direktiv 75/442

11 Kommissionen har anfört att direktiv 75/442 om avfall inte innehåller några bestämmelser som tillåter ett generellt förbud av det slag som föreskrivs i de belgiska bestämmelserna. Den tillägger att ett sådant förbud strider mot direktivets syfte och systematik, som är att säkra fri rörlighet för avfall på villkor som varken är skadliga för människors hälsa eller miljön.

12 Det skall konstateras att direktiv 75/442 innehåller vissa principer och generella bestämmelser vad gäller bortskaffandet av avfall.

13 Enligt direktivet skall medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder för att förhindra att avfall uppkommer samt främja återvinning och omvandling av avfall liksom sådana åtgärder som krävs för att säkra att avfallet bortskaffas utan att människors hälsa eller miljön skadas. Direktivet föreskriver dessutom att medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som skall planera, organisera, godkänna och övervaka bortskaffandet av avfall och att företag som transporterar, samlar in, förvarar, deponerar eller behandlar andras eller eget avfall måste ha tillstånd för detta eller underställas de behöriga myndigheternas kontroll.

14 Det framgår av vad som sagts ovan att varken de generella ramar som fastställs genom direktivet i fråga eller någon av dess bestämmelser specifikt handlar om handel med avfall mellan medlemsstaterna, och det innehåller inte heller något konkret förbud mot åtgärder av det slag som de ifrågasatta bestämmelserna. Det har således inte kunnat fastställas att den av kommissionen påtalade överträdelsen av direktiv 75/442 faktiskt har skett.

15 Vidare skall påpekas att bestämmelsen i fråga omfattar avfall i allmänhet, utan åtskillnad mellan farligt avfall och annat avfall. På gemenskapsnivå regleras dock farligt avfall särskilt i direktiv 84/631, varför det system som införts genom det direktivet först måste prövas.

Direktiv 84/631

16 Direktiv 84/631, i dess ändrade lydelse genom rådets direktiv 86/279/EEG av den 12 juni 1986 (EGT L 181, s. 13, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), anpassat till den tekniska utvecklingen genom kommissionens direktiv 87/112/EEG av den 23 december 1986 (EGT L 48, s. 31, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), är enligt det första övervägandet i ingressen en del av gemenskapens åtgärdsprogram i fråga om kontroll av bortskaffandet av farligt avfall. Av det andra övervägandet framgår att medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att giftigt och annat farligt avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att miljön skadas. I det tredje övervägandet föreskrivs att transporter av avfall mellan medlemsstaterna kan vara nödvändiga för att bortskaffandet skall kunna ske på bästa möjliga sätt, och i det sjunde övervägandet erinras om att det är nödvändigt att övervaka och kontrollera det farliga avfallet från det tillfälle då det uppkommer tills det behandlas eller bortskaffas på ett säkert sätt.

17 Mot bakgrund av dessa mål fastställer direktivet villkor för bortskaffandet av ifrågavarande avfall, vilka särskilt skall säkra att detta sker utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, samt föreskriver ett förfarande enligt vilket det krävs tillstånd för lagring, behandling eller deponering av sådant avfall och ålägger medlemsstaterna att lämna kommissionen vissa uppgifter om de anläggningar, inrättningar eller företag som har sådant tillstånd.

18 Vad gäller gränsöverskridande transporter för bortskaffande av farligt avfall föreskriver direktivet att den innehavare som avser att transportera avfall från en medlemsstat till en annan, eller att transitera det genom en eller flera medlemsstater, skall lämna in en anmälan till den behöriga myndigheten i de berörda medlemsstaterna. Anmälan skall göras med en enhetlig fraktsedel av vilken skall framgå avfallets ursprung och sammansättning, planer vad gäller transportvägar och försäkring samt de åtgärder som behöver vidtas för att garantera en säker transport (artikel 3).

19 En gränsöverskridande transport får inte utföras förrän behöriga myndigheter i de berörda medlemsstaterna har bekräftat mottagandet av anmälan. Myndigheterna kan göra invändningar som måste grundas på bestämmelser i lagar och andra författningar avseende miljöskydd, allmän ordning och säkerhet eller hälsoskydd, vilka överensstämmer med direktivet, med andra gemenskapsinstrument eller med internationella konventioner inom detta område som har slutits av den berörda medlemsstaten (artikel 4).

20 Härav följer att det genom direktiv 84/631 har införts ett fullständigt system som bl.a. avser gränsöverskridande transporter av farligt avfall för slutligt omhändertagande vid särskilt angivna anläggningar och som bygger på en skyldighet för innehavaren av avfallet att i förväg göra en detaljerad anmälan; de berörda nationella myndigheterna har möjlighet att framföra invändningar och därmed att förbjuda en viss transport av farligt avfall (men inte att generellt förbjuda alla transporter av farligt avfall) av hänsyn dels till miljö- och hälsoskydd, dels till allmän ordning och allmän säkerhet. Detta system ger således inte medlemsstaterna någon möjlighet att införa totalförbud mot sådana transporter.

21 Det måste därför fastslås att de ifrågasatta belgiska bestämmelserna strider mot direktivet i fråga i den mån de åsidosätter det förfarande som föreskrivs i detta och inför ett absolut förbud mot import av farligt avfall till Vallonien, även om de tillåter att de berörda myndigheterna beslutar om vissa undantag.

Artiklarna 30 och 36 i fördraget

22 Det återstår således endast att pröva de omtvistade belgiska bestämmelserna mot bakgrund av artiklarna 30 och 36 i fördraget i den mån de rör avfall som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 84/631.

23 Det har inte ifrågasatts att avfall som kan återvinnas och återanvändas har ett potentiellt kommersiellt värde efter behandlingen och är varor i den betydelse som avses i fördraget och att de således omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 och följande i fördraget.

24 Den nationella domstolens fråga syftar dock till att utröna om avfall som inte kan återvinnas eller återanvändas omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 och följande i fördraget.

25 I detta avseende har den belgiska regeringen gjort gällande att avfall som inte kan återvinnas eller återanvändas inte kan betraktas som varor i den betydelse som avses i artikel 30 och följande i fördraget. Det har inget potentiellt kommersiellt värde och kan således inte avyttras. Det slutliga omhändertagandet eller deponeringen av sådant avfall omfattas följaktligen av fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster.

26 För att bemöta detta argument är det tillräckligt att påpeka att föremål som transporteras över en gräns som ett led i en kommersiell transaktion omfattas av artikel 30 utan hänsyn till transaktionens beskaffenhet.

27 Som påvisats för domstolen så är vidare distinktionen mellan återvinningsbart och icke återvinningsbart avfall mycket svår att göra i praktiken, särskilt vad gäller gränskontrollerna. En sådan distinktion grundar sig på osäkra faktorer som kan förändras över tiden till följd av den tekniska utvecklingen. Huruvida avfall är att beteckna som återvinningsbart eller ej hänger också samman med kostnaderna för återvinningen, dvs. med hur lönsam den tänkta återanvändningen är; således är den bedömning som krävs subjektiv och beror på föränderliga faktorer.

28 Det måste därför slås fast att avfall, återvinningsbart eller ej, skall betraktas som varor vars fria rörlighet i enlighet med artikel 30 i fördraget i princip inte får hindras.

29 För att motivera det hinder som införts för den fria rörligheten för avfall har svarandestaten gjort gällande att bestämmelserna i fråga dels tillgodoser tvingande hänsyn som rör miljöskydd och målet om skydd för människors hälsa, vilket har företräde framför den fria rörligheten för varor, dels utgör en särskild och tillfällig åtgärd som skall skydda Vallonien mot en tillströmning av avfall från grannländerna.

30 Vad gäller miljön är det nödvändigt att påpeka att avfall är föremål eller ämnen med särskilda egenskaper. Förvaring av avfall utgör en fara för miljön redan innan detta blivit hälsofarligt mot bakgrund av varje regions eller områdes begränsade kapacitet att ta emot det.

31 Den belgiska regeringen har utan att motsägas av kommissionen anfört att det skett en massiv och onormal tillströmning av avfall från andra regioner för deponering i Vallonien, vilket utgör en reell fara för miljön mot bakgrund av regionens begränsade kapacitet.

32 Härav följer att argumentet att de ifrågasatta bestämmelserna är motiverade av miljöskyddshänsyn måste anses välgrundat.

33 Kommissionen har dock gjort gällande att de nämnda tvingande hänsynen inte kan åberopas i målet vid den nationella domstolen eftersom åtgärderna i fråga innebär diskriminering av avfall från andra medlemsstater, vilket inte är mer skadligt än avfall som produceras i Vallonien.

34 Tvingande hänsyn skall mycket riktigt bara beaktas när det är fråga om åtgärder som tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade produkter (se bl.a. dom av den 25 juli 1991 i målet C-1/90 Aragonesa de publicidad, Rec. s. I-4151). För att avgöra om hindret i fråga är diskriminerande eller ej är det dock viktigt att beakta avfallets särskilda egenskaper. Enligt principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, som uppställs för gemenskapens miljöpolitik i artikel 130r.2 i fördraget, åligger det varje region, kommun eller annan lokal enhet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de kan ta emot, behandla och slutligt omhänderta sitt eget avfall. Avfallet skall således omhändertas slutligt så nära den plats där det producerats som möjligt, så att transporterna begränsas i största möjliga mån.

35 För övrigt överensstämmer den principen med principerna om självförsörjning och närhet som fastställs i Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av riskavfall, vilken gemenskapen tillträtt (International environmental Law, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, s. 546).

36 Mot bakgrund av de skillnader som föreligger mellan avfall beroende på var det producerats och avfallets koppling till den plats där det producerats kan de ifrågasatta åtgärderna inte anses vara diskriminerande.

37 Den del av talan som rör avfall som inte omfattas av direktiv 84/631 skall alltså ogillas.

Rättegångskostnader

38 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall den part som tappar målet ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Belgien endast har tappat målet på vissa punkter bör vardera parten bära sin kostnad i enlighet med artikel 69.3 i rättegångsreglerna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall genom att införa ett absolut förbud mot att det i Vallonien mellanlagras, deponeras eller dumpas farligt avfall från en annan medlemsstat och därmed hindra tillämpningen av det förfarande som föreskrivs i det nämnda direktivet.**

2) **Talan i övrigt ogillas.**

3) **Vardera parten skall bära sina rättegångskostnader.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande