FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 20. september 2001 [1]

1. Med nærværende anmodning har Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) anmodet Domstolen om at fortolke visse bestemmelser i forordning (EØF) nr. 259/93 [2] med henblik på at gøre det muligt for den at efterprøve, om bekendtgørelsen af 12. september 1996 [3] udstedt af delstaten Baden-Württembergs regering og Miljø- og Trafikministerium om bortskaffelse af særligt overvågningskrævende affald og om Kontoret for Særligt Affald [4] er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

2. Denne bekendtgørelse indfører en bindende ordning for behandling af visse former for affald, der skal bortskaffes. Den pålægger nærmere bestemt producenter og indehavere af farligt affald i delstaten Baden-Württemberg at anmelde affaldet til levering til et centralt anlæg henhørende under den pågældende delstat med henblik på forbrænding. De nævnte virksomheder har således ikke mulighed for at udføre denne type affald til behandling i en anden medlemsstat.

3. Eftersom den forelæggende ret ikke mener sig i stand til kategorisk at fastslå, at den omtvistede bekendtgørelse i princippet er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og navnlig artikel 29 EF, spørger den Domstolen, om det i bekendtgørelsen fastsatte forbud er foreneligt med fællesskabsretten.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelserne*

Direktiv 75/442/EØF [5]

4. Direktivet har til formål at samordne de nationale lovgivninger om bortskaffelse af affald. Det er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 100 og 235 (nu artikel 94 EF og 308 EF). Direktivets bestemmelser er

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets forordning af 1.2.1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1, herefter »forordningen«).

3 — GBl, s. 586, herefter »bekendtgørelsen« eller »den omtvistede bekendtgørelse«.

4 — Herefter »kontoret«.

5 — Rådets direktiv af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved direktiv 91/156/EØF (herefter »direktivet«).

blandt andet blevet ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 [6] på grundlag af EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF).

5. I henhold til artikel 3, 4 og 5 er direktivets sigte for det første at forhindre og nedbringe affaldsproduktionen samt at nyttiggøre og anvende affald; dernæst at beskytte menneskets sundhed og miljøet ved behandlingen af affaldet, uanset om dette skal bortskaffes eller nyttiggøres, og endelig på fællesskabsplan og om muligt på nationalt plan at oprette et integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.

6. Direktivets artikel 5 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

2. Nettet skal endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.«

7. I direktivets artikel 7 pålægges medlemsstaterne at udarbejde planer for håndtering af affaldet for at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, og for at gøre det muligt for dem at træffe foranstaltninger for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med førnævnte planer.

Forordningen

8. Forordningen indeholder bestemmelser om overvågning af og kontrol med overførsler af affald mellem medlemsstaterne. Den er vedtaget på grundlag af traktatens artikel 130 S og ophæver og afløser direktiv 84/631/EØF [7].

6 — EFT L 78, s. 32.

7 — Rådets direktiv af 6.12.1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31).

9. Forordningens afsnit II med overskriften »Overførsler af affald mellem medlemsstater« fastsætter i kapitel A en procedure for overførsler af affald til bortskaffelse. Forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), som findes i kapitel A, bestemmer:

»For at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan i overensstemmelse med direktiv 75/442/EØF kan medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten træffe foranstaltninger med henblik på helt eller delvis at nedlægge forbud mod overførsel af affald eller systematisk at gøre indsigelse herimod. Sådanne foranstaltninger skal straks meddeles Kommissionen, der underretter de øvrige medlemsstater.«

B — *Nationale bestemmelser*

De relevante retsforskrifter

10. § 41, stk. 1, i forbundslov af 27. september 1994 [8] definerer affald til bortskaffelse, der er særligt overvågningskrævende, som affald fra industrivirksomheder eller andre handelsvirksomheder eller offentlige anlæg, »der ifølge sin art, beskaffenhed eller mængde udgør en særlig trussel for sundheden, luft eller vand, indebærer eksplosions- eller brandfare, eller som indeholder eller kan udvikle sygdomsoverførende kim«.

11. Det bestemmes i § 9, stk. 1, 1. pkt., i Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg (»Landesabfallgesetz« [9]), i affattelsen af 15. oktober 1996 [10], senest ændret ved § 4 i lov af 16. juli 1998 [11], at delstaten Baden-Württembergs myndigheder i samarbejde med producenter og indehavere af affald etablerer centrale anlæg til bortskaffelse af særligt overvågningskrævende affald.

12. Ifølge LAbfG's § 9, stk. 2, 2. pkt., kan delstatsregeringen ved bekendtgørelse bestemme, at producenter og indehavere af denne type af affald har pligt til at anmelde dette til levering til de centrale anlæg eller til det kontor, der er oprettet i overensstemmelse med samme lovs § 28a, stk. 1.

13. Ifølge LAbfG's § 9, stk. 2, 3. pkt., skal det affald, som ikke kan behandles i de

8 — Lov om fremme af genanvendelse og sikring af miljøvenlig bortskaffelse af affald (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, BGBl. I, s. 2705, herefter »forbundslov af 27. september 1994«).

9 — Delstatens lov om affald (herefter »LAbfG«).

10 — GBl, s. 617.

11 — GBl, s. 422.

centrale anlæg, anvises det affaldsanlæg, som foreslås af producenten eller indehaveren af affaldet.

17. Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 2, er de centrale anlæg for deponering af affald depotet for særligt affald i Billigheim og for affald til forbrænding det specialforbrændingsanlæg, som henhører under selskabet Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH i Hamburg [14]. Affaldet skal anvises »inden for rammerne af de eksisterende leveringsforpligtelser« [15].

Bekendtgørelsens relevante bestemmelser

14. Delstaten Baden-Württembergs regering har vedtaget bekendtgørelsen, som ændret ved bekendtgørelse af 26. januar 1998 [12], i henhold til LAbfG's § 9, stk. 2, 2. pkt.

18. Ifølge bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 1. pkt., skal producenter og indehavere af særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse, der er produceret i delstaten Baden-Württemberg, eller som skal behandles, oplagres eller deponeres dér, anmelde dette til kontoret, der i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 4, stk. 1, herefter anviser et affaldsanlæg.

15. I bekendtgørelsens § 1, stk. 1, præciseres det, at de centrale anlæg for bortskaffelse af særligt overvågningskrævende affald drives af selskabet Sonderabfallentsorgung Baden-Württemberg GmbH [13], der blev oprettet i 1973, og hvori delstaten har aktiemajoriteten.

16. Eftersom der ikke fandtes et forbrændingsanlæg for særligt affald i delstaten Baden-Württemberg, blev der etableret et samarbejde mellem denne delstat og delstaten Hamburg.

19. Bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 2. pkt., fastsætter dog undtagelser fra denne forpligtelse, navnlig når affaldsmængderne ikke overstiger visse grænser, eller når affaldet bortskaffes på visse betingelser i anlæg tilhørende producenter eller indehavere af affald.

12 — GBl, s. 73.

13 — Herefter »SBW-selskabet«.

14 — Herefter »AVG-selskabet«.

15 — Jf. punkt 23 og 24 i nærværende forslag til afgørelse.

20. Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, bestemmer:

»Kontoret for Særligt Affald henviser det anmeldte affald, der henhører under selskabet [SBW] til bortskaffelse på de centrale anlæg i overensstemmelse med § 1, stk. 2, såfremt affaldet kan bortskaffes dér. Hvad angår selskabets [AVG] specialforbrændingsanlæg i Hamburg skal leveringsforpligtelsen på 20 000 tons pr. år opfyldes. Det bortskaffer det affald, som anvises i medfør af første punktum, i de centrale anlæg.«

21. Ifølge bekendtgørelsens § 4, stk. 3, skal affald, der er anmeldt til levering, og som ikke henvises til et af de to ovennævnte centrale anlæg, i overensstemmelse med § 4, stk. 1, henvises af kontoret til det anlæg, som producenten eller indehaveren har foreslået, såfremt affaldet ifølge tysk miljøret kan bortskaffes forskriftsmæssigt.

22. Leveringsforpligtelsen på 20 000 tons årligt i henhold til bekendtgørelsens § 1, stk. 2, og § 4, stk. 1, for specialforbrændingsanlægget i Hamburg fremgår af den kontrakt, der blev indgået den 5. maj 1994 mellem SBW-selskabet og AVG-selskabet for en periode på 15 år [16].

Kontrakten

23. Ifølge indledningen til denne kontrakt stiller delstaten Hamburg som led i et samarbejde med delstaten Baden-Württemberg en del af sin kapacitet til rådighed til forbrænding af særligt affald, der anmeldes til levering af SBW-selskabet, mod betaling af 1 200 DEM pr. ton leveret affald. Forbrændingen foretages i AVG-selskabets forbrændingsanlæg i Hamburg.

24. I kontrakten præciseres det, at SBW-selskabet årligt højst må anmelde 30 000 tons særligt affald med henblik på forbrænding til AVG-selskabet [17]. SBW-selskabet forpligter sig til at levere en mængde på mindst 20 000 tons pr. år til AVG-selskabet. Det præciseres endvidere i kontrakten, at ikke-leverede mængder faktureres til samme pris. Det fastsættes dog, at der kan kræves afregning af et beløb, der svarer til prisen for bortskaffelse af den garanterede minimumsmængde [18]. Delstaten Baden-Württemberg skal stille en sikkerhed på 180 mio. DEM til dækning af disse tab.

16 — Herefter »kontrakten«.
17 — § 2, stk. 2, i kontrakten.
18 — § 3, stk. 1 og 3, i kontrakten.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

25. DaimlerChrysler AG[19] anfægter bekendtgørelsens lovlighed og har anlagt sag ved Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg med påstand om annullation af bekendtgørelsen. Stævningen herom blev indleveret den 4. december 1996.

26. DaimlerChrysler har ved denne ret gjort gældende, at forpligtelsen til at anmelde særligt affald, der produceres på dets fabrikker i delstaten Baden-Württemberg, til levering til et affaldsforbrændingsanlæg i Hamburg fratager selskabet muligheden for at udføre dette affald med henblik på billigere forbrænding i Belgien. DaimlerChrysler præciserede i denne forbindelse, at transporten af affaldet til anlægget i Hamburg, dvs. over afstande, der som regel udgør mellem 600 og 800 km, hvert år påfører selskabet en merudgift på 2,2 mio. DEM.

27. Til støtte for sine påstande har DaimlerChrysler gjort gældende, at forpligtelsen til at anmelde affald til AVG-selskabets affaldsforbrændingsanlæg i Hamburg udgør en kvantitativ udførselsrestriktion i strid med EF-traktatens artikel 34 (efter ændring nu artikel 29 EF) samt med direktivets og forordningens bestemmelser.

28. Verwaltungsgerichtshof frifandt ved dom af 24. november 1997 delstaten Baden-Württemberg for påstanden om annullation af bekendtgørelsen.

29. Efter begæring fra DaimlerChrysler har Bundesverwaltungsgericht ved beslutning af 14. maj 1998 meddelt selskabet tilladelse til at indlede kassationsankesag[20] på grund af sagens retlige interesse.

30. Da Bundesverwaltungsgericht er i tvivl om, hvorvidt bekendtgørelsen er forenelig med fællesskabsretten, har den, ved afgørelse af 24. juni 1999, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), i forordning (EØF) nr. 259/93 fortolkes således, at der tillige skal foretages en efterprøvelse af, om et generelt udførselsforbud for særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse — som er begrundet i principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet — ifølge artikel 28 EF ff. er foreneligt med den primære EU-ret,

19 — Herefter »DaimlerChrysler«.

20 — »Revisionsanke«.

navnlig med forbuddet mod kvantitative handelshindringer mellem medlemsstaterne?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, er det da tilstrækkeligt, hvor der er tale om et lovbestemt og kvantitativt begrænset udførselsforbud, at foretage en efterprøvelse af selve den lovbestemte ordning, eller skal prøvelsen foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, hvor en påtænkt udførsel forbydes i henhold til denne ordning? Er det herved lovligt at fastsætte et udførselsforbud for særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse, som skal gælde i 15 år, i form af en pligt til at anmelde affald til levering til et indenlandsk anlæg, når der på det tidspunkt, hvor anmeldelsespligten blev indført, alene kunne opnås den tilstrækkelige sikkerhed for bortskaffelse, såfremt indehaveren af dette anlæg blev pålagt en kontraktmæssig binding for et tilsvarende tidsrum?

3) Er medlemsstaterne efter artikel 4, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 259/93 berettiget til at indføre en ordning, hvorved de ved fastsættelse af en pligt til at anmelde affaldet til levering gør overførslen af særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse i andre medlemsstater betinget af, at den påtænkte bortskaffelse i en anden medlemsstat opfylder de miljøretlige krav i afsendelsesstaten?

4) Er det foreneligt med artikel 3 ff. i forordning (EØF) nr. 259/93, at en medlemsstat, når der påtænkes foretaget en grænseoverskridende overførsel af særligt overvågningskrævende affald, som skal bortskaffes, indfører en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af dette affald forud for den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure?«

III — Første præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

31. Inden jeg besvarer det første spørgsmål, finder jeg det hensigtsmæssigt at betone de faktiske og retlige omstændigheder, som den forelæggende ret har fremlagt, og som forpligter Domstolen og skal danne grundlag for Domstolens overvejelser, hvorefter jeg ikke senere vil vende tilbage hertil. Derefter vil jeg nærmere belyse de forhold, den nationale ret har sat fokus på, og de retlige problemstillinger, den ønsker belyst.

De faktiske og retlige omstændigheder, som den forelæggende ret har fremlagt

32. For det første skal det bemærkes, at det ikke præcist fremgår af forelæggelsesdommen, hvilken type affaldder produceres af

DaimlerChrysler, og hvem der er berørt af nærværende sag. Det præciseres kun, at det er »særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse«. I henhold til § 41, stk. 1, i lov af 27. september 1994 defineres som sådant »affald, der ifølge sin art, beskaffenhed eller mængde udgør en særlig trussel for sundheden, luft eller vand, indebærer eksplosions- eller brandfare, eller som indeholder eller kan udvikle sygdomsoverførende kim«. Dette affald skal således betragtes som farligt affald til bortskaffelse efter betydningen i direktiv 78/319/EØF om giftigt og farligt affald [21], hvilket i øvrigt ikke bestrides.

33. For det andet er det i henhold til den forelæggende ret princippet om forbud mod udførsel af dette affald til medlemsstater eller tredjelande med henblik på bortskaffelse, der er tvivl om. LAbfG's § 9 pålægger faktisk producenter og indehavere af affald i delstaten Baden-Württemberg at bortskaffe farligt affald i Tyskland. I forelæggelsesdommen præciseres det i den forbindelse, at delstaten Baden-Württembergs regering har vedtaget bekendtgørelsen på grundlag af denne bestemmelse i LAbfG. Selve ordlyden af bekendtgørelsen samt dens formål, som bekræftes af dens tilblivelseshistorie, er utvetydig. I henhold til den forelæggende ret har forpligtelsen til at levere farligt affald, der er produceret i delstaten, til bortskaffelse på centrale anlæg i Tyskland til formål at »forhindre eller i det mindste begrænse den [...] praksis med forbrænding på udenlandske anlæg« [22].

34. For det tredje mener den forelæggende ret, at målet med forbuddet såvel i bekendtgørelsen som i kontrakten [23] hovedsagelig er miljøbeskyttelse.

I forelæggelsesdommen konstaterer dommeren således, at ovennævnte bekendtgørelse har til formål at iværksætte principperne i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i) [24]. Endvidere præciserer den forelæggende ret, i modsætning til hvad sagsøgeren gør gældende, at de foranstaltninger, der således er vedtaget i henhold til bekendtgørelsen, ikke alene er berettiget af miljømæssige hensyn, men tillige står i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål [25].

Endvidere præciserer den forelæggende ret, at kontrakten dels sigter mod at »mindske det stadigt mere påtrængende problem med hensyn til forskriftsmæssig bortskaffelse af [...] affald, der produceres i delstaten« [26], og dels mod at forbedre de økonomiske betingelser, der gjorde sig gældende på det tidspunkt, og som umuliggjorde etablering af nye affalds- og forbrændingsanlæg, der var miljømæssigt forsvarlige og økonomisk bæredygtige, i alle delstater [27].

21 — Rådets direktiv af 20.3.1978 (EFT L 84, s. 43).

22 — Forelæggelsesdommen, s. 9.

23 — Jf. punkt 23 i nærværende forslag til afgørelse.

24 — Dvs. principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet (jf. i denne forbindelse forelæggelsesdommen, (s. 12-16)).

25 — Forelæggelsesdommen, s. 10.

26 — Sammesteds, s. 9.

27 — Sammesteds.

35. Det tilkommer alene den nationale ret dels at vurdere og kvalificere de faktiske omstændigheder [28], dels at anvende fællesskabsreglerne på hovedsagens faktiske omstændigheder [29]. Disse elementer betragtes derfor som kendsgerninger.Indholdet og omfanget af det præjudicielle spørgsmål

36. Bundesverwaltungsgericht mener, at udførselsforbuddet for farligt affald til bortskaffelse, som er indført ved den omtvistede bekendtgørelse, skal anses for at være et »tvingende miljøbeskyttelseshensyn« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i Domstolens praksis [30]. Retten udleder heraf, at forbuddet ikke er i strid med artikel 28 EF ff.

37. Retten mener imidlertid ikke, at den endeligt kan træffe afgørelse herom [31]. Den mener således ikke, at problemet er helt afklaret, fordi de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe i henhold til forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), skal være »i overensstemmelse med traktaten«. Den forelæggende rets spørgsmål går således netop på indholdet og omfanget af udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i forordningens ovennævnte artikel. Den ønsker at få belyst, om dette udtryk indebærer, at en foranstaltning, der er berettiget ud fra principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet, tillige skal være forenelig med forbuddet mod kvantitative handelshindringer mellem medlemsstaterne som fastsat i artikel 28 EF ff. [32]. Den forelæggende ret spørger med andre ord, om den — efter at have efterprøvet, om den omtvistede bekendtgørelse er i overensstemmelse med fællesskabsrettens miljøprincipper, jf. forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), og om foranstaltningen står i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål — tillige skal undersøge, om bestemmelserne i artikel 28 EF ff. er blevet overholdt.

Besvarelse

38. Svaret på dette første spørgsmål afhænger af, om der med forordningen indføres en harmoniseret ordning for overførsel af affald på fællesskabsplan. Formålet med Fællesskabets lovgivningsvirksomhed, der består i en indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger, er netop at sikre det indre markeds gennemførelse og funktion. Hvis harmoniseringen er gennemført på grundlag af en retsakt henhørende under afledt ret, er det derfor i henhold til Domstolens faste praksis ikke længere relevant at undersøge, om en national bestemmelse vedtaget i henhold til denne

28 — Jf. bl.a. dom af 22.6.2000, sag C-318/98, Fornasar m.fl., Sml. I, s. 4785.

29 — Jf. bl.a. dom af 18.12.1986, sag 10/86, VAG France, Sml. s. 4071.

30 — Jf. bl.a. dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4431, af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, og af 10.5.1995, sag C-422/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097.

31 — I henhold til den forelæggende ret kan »fortolkningen af den relevante EU-ret ikke [føre] til et så utvetydigt resultat, at der ikke er plads for rimelig tvivl« (forelæggelsesdommen, s. 8).

32 — Forelæggelsesdommen, s. 15.

afledte retsakt er i overensstemmelse med artikel 28 EF.

39. I dom af 12. oktober 1993, Vanacker og Lesage [33], skulle Domstolen tage stilling til, om bedømmelsen af, om en fransk foranstaltning, gennemført i henhold til direktiv 75/439/EØF om bortskaffelse af olieaffald [34], var forenelig med fællesskabsretten, udelukkende skulle ske på grundlag af bestemmelserne i det pågældende direktiv, eller om også traktatens bestemmelser om princippet om frie varebevægelser skulle tages i betragtning.

40. Domstolen vurderede utvetydigt, at »da spørgsmålet om indsamling af olieaffald er reguleret på fællesskabsplan ved direktivet, skal alle relevante nationale foranstaltninger bedømmes i henhold til direktivets bestemmelser og ikke på grundlag af traktatens artikel 30 og 36« [35].

41. Domstolen tog i dom af 28. juni 1994, Parlamentet mod Rådet [36], stilling til, om der med forordningen indføres en harmoniseret ordning for overførsel af affald på fællesskabsplan.

42. I denne sag var Domstolen blevet anmodet om at tage stilling til Rådets valg af hjemmel. Parlamentet gjorde gældende, at forordningens formål og mål vedrørte overførsel af affald inden for Fællesskabet og handel med affald mellem Fællesskabet og tredjelande. Forordningen skulle derfor have været udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 100 A og 113 (efter ændring nu artikel 95 EF og 133 EF) og ikke i henhold til traktatens artikel 130 S.

43. Efter en tilbundsgående analyse af forordningens indhold og dens formål fandt Domstolen, at forordningen er udtømmende med hensyn til beskrivelsen af de nærmere betingelser, hvorunder affald kan overføres mellem medlemsstaterne, og de procedurer, der skal følges, for at overførslerne kan tillades, med henblik på at sikre, at miljøet beskyttes og under hensyn til formål, der henhører under miljøpolitikken [37]. Valget af traktatens artikel 130 S [38] var således velbegrundet.

Ifølge Domstolen er forordningens formål netop at tilvejebringe »en harmoniseret ordning med procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet« [39].

33 — Sag C-37/92, Sml. I, s. 4947.
34 — Rådets direktiv af 16.6.1975 (EFT L 194, s. 31).
35 — Vanacker og Lesage-dommen, præmis 9.
36 — Sag C-187/93, Sml. I, s. 2857, præmis 26.
37 — Jf. bl.a. dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 21, 22 og 26.
38 — Denne artikel er det specifikke retsgrundlag for Fællesskabets befojelser på miljoområdet.
39 — Jf. dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 26.

44. Det fremgår af ovenstående, at den omtvistede bekendtgørelse kun skal bedømmes på grundlag af forordningens bestemmelser, ikke på grundlag af artikel 28 EF ff.

45. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), kan medlemsstaterne træffe foranstaltninger med henblik på at nedlægge forbud mod overførsel af affald for at iværksætte principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet.

46. Udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), skal efter min mening forstås således, at medlemsstater, som gør brug af den mulighed for at indskrænke den frie bevægelighed for varer, som de indrømmes, ikke kan anklages for at have tilsidesat traktaten.

47. Affald til bortskaffelse er faktisk varer[40]. Derfor skal de i princippet kunne bevæges frit. Foranstaltninger, der begrænser eller forbyder varers bevægelighed, kan være berettigede, fordi de kan begrundes med iværksættelsen af principperne i artikel 174, stk. 2, EF[41].

48. Principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed er pr. definition svære at forene med princippet om varers frie bevægelighed. Indholdet af disse principper blev defineret af Domstolen i ovennævnte dom, Kommissionen mod Belgien, på følgende måde, nemlig således at »princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden [indebærer] — 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 [*princippet om tilstrækkelig egenkapacitet*]; affaldet skal således bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, således at transporten af det begrænses i videst muligt omfang [*princippet om nærhed*]«[42].

49. Det giver ingen mening at pålægge medlemsstaterne at respektere princippet om varers frie bevægelighed, når de vedtager foranstaltninger i henhold til retsakter henhørende under afledt ret, der er baseret på disse principper, for så vidt disse foranstaltninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

40 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 28.

41 — Artikel 174 EF afgrænser det materielle anvendelsesområde for Fællesskabets beføjelser på miljøområdet. Det fastsættes, at denne politik skal bidrage til forfølgelse af en række mål (stk. 1), principper (stk. 2) og kriterier (stk. 3). Blandt disse principper hører princippet om »indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden«, af Domstolen også betegnet som »principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed«.

42 — Præmis 34.

50. Med ordlyden af forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), og valget af udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« har fællesskabslovgiver givet udtryk for sin vilje til at fremme miljøbeskyttelse, af Domstolen betegnet som »tvingende miljøbeskyttelseshensyn« [43], og gjort en undtagelse fra princippet om varers frie bevægelighed [44].

51. Den fortolkning, som jeg foreslår af udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), i forordningen, bekræftes af Domstolens praksis [45].

52. I forbindelse med udøvelsen af sine beføjelser har den forelæggende ret bedømt indholdet af den nationale foranstaltning, den kontekst, hvori den er vedtaget, dens mål og de midler, som er blevet iværksat for at nå disse mål. Retten konkluderede, at den omtvistede bekendtgørelse ved at opstille princippet om bortskaffelse af farligt affald på det nationale territorium har integreret forordningens bestemmelser i de nationale retsregler. Den skønnede ligeledes, at den omtvistede bekendtgørelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [46]. Det er allerede blevet efterprøvet, om den nationale foranstaltning er forenelig med forordningen, og det er derfor ikke nødvendigt at undersøge, om foranstaltningen er forenelig med artikel 28 EF ff.

53. Det fremgår af foranstående, at en medlemsstat, der vedtager en national foranstaltning, i henhold til hvilken udførsel af farligt affald til bortskaffelse forbydes med henblik på i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), at iværksætte principperne om tilstrækkelig egenkapital og nærhed, handler inden for rammerne af de beføjelser, som den er blevet tildelt i forordningen.

54. Visse parter har stillet spørgsmålstegn ved, om den omtvistede bekendtgørelse er forenelig med artikel 176 EF.

55. I henhold til artikel 176 EF kan medlemsstaterne faktisk vedtage strengere miljøbeskyttelsesforanstaltninger end dem, der foreskrives i fællesskabsretten. I dom af 25. juni 1998, Dusselsdorp m.fl. [47], præciserede Domstolen imidlertid, at når medlemsstaterne anvender denne mulighed, der gives i artikel 176 EF, skal de sørge for, at foranstaltningerne er i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 28 EF ff.

43 — Samme dom, præmis 32.

44 — Jf. også dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 68 ff., hvori Domstolen vurderede, at den forpligtelse til at købe elektricitet fremstillet fra vedvarende energikilder, der pålægges elforsyningsvirksomheder, var forenelig med artikel 28 EF, fordi den var begrundet i miljøbeskyttelseshensyn. Målet med den omtvistede nationale lovgivning var i overensstemmelse med artikel 174, stk. 1, EF at sikre en forsigtig og rationel udnyttelse af ressourcerne ved at fremme produktionen af el fra vedvarende energikilder, såsom vandkraft, vindenergi, solenergi, gas fra deponeringsanlæg, slamgas eller fra produkter eller restprodukter og biologisk affald fra land- og skovbrug.

45 — Jf. i denne forbindelse dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 13, hvori Domstolen antog, at »for så vidt angår affald kan tvingende miljøbeskyttelseshensyn begrunde undtagelser fra princippet om fri bevægelighed«.

46 — Jf. punkt 34 og 35 i nærværende forslag til afgørelse.

47 — Sag C-203/96, Sml. I, s. 4075, præmis 39.

56. I nærværende sag har de kompetente tyske myndigheder kun gjort brug af en ret, som de er blevet tildelt i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), og den omtvistede bekendtgørelse kan derfor ikke betragtes som en strengere beskyttelsesforanstaltning, jf. artikel 176 EF. Det er således formålsløst at undersøge, om den omtvistede bekendtgørelse er forenelig med artikel 176 EF.

57. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer den forelæggende rets første spørgsmål med, at lovligheden af en national foranstaltning, der vedtages på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), kun skal bedømmes på grundlag af forordningens bestemmelser og ikke på grundlag af artikel 28 EF ff. Udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i artikel 4 skal fortolkes således, at der udtrykkeligt og på en måde, der er forenelig med traktatens bestemmelser om begrænsninger i varers frie bevægelighed, gives tilladelse til nationale foranstaltninger, der er baseret på principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet, som er principper, der er forbundet med miljøbeskyttelse.

IV — Andet præjudicielle spørgsmål

58. Det andet præjudicielle spørgsmål forelægges subsidiært i det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende. I lyset af besvarelsen af det første spørgsmål er der ingen grund til at besvare det andet spørgsmål.

V — Tredje præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

59. Med sit tredje spørgsmål spørger den forelæggende ret Domstolen, om forordningens artikel 4, stk. 3, skal fortolkes således, at den giver medlemsstaterne ret til at vedtage nationale foranstaltninger, som gør overførslen af farligt affald til bortskaffelse i andre medlemsstater betinget af, at den påtænkte bortskaffelse i bestemmelsesmedlemsstaten opfylder miljøbeskyttelseskravene i afsendelsesmedlemsstaten.

60. Den forelæggende ret præciserer, at den pågældende nationale lovgivning giver kontoret tilladelse til at forbyde overførsel af affald til et affaldsanlæg i en anden medlemsstat, selv når

— anlægget opfylder miljøkravene i bestemmelsesmedlemsstatens nationale lovgivning og — for så vidt de findes — i fællesskabsretten, og når

— kontoret ikke er i stand til at henvise dette affald til et af de anlæg, der er etableret i Tyskland,

når bestemmelsesmedlemsstatens krav med hensyn til behandling af dette affald ikke opfylder tysk standard.

61. Med henblik på at give den forelæggende ret et anvendeligt svar vil jeg behandle det forelagte spørgsmål med udgangspunkt i ovenstående kontekst.

Besvarelse

62. Vi har set, at de betingelser og procedurer, der gør det muligt for medlemsstaterne at begrænse eller forbyde overførsel af affald inden for Fællesskabet, er harmoniserede. Overførsel af affald inden for Fællesskabet kan derfor kun forbydes eller begrænses af de grunde, som udtrykkeligt er fastsat i forordningen.

63. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 2, litra b) og c), skal indsigelser mod den påtænkte overførsel baseres på stk. 3 i førnævnte artikel.

64. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 3, kan de kompetente myndigheder i afsendelsesmedlemsstaten gøre indsigelse imod den påtænkte overførsel

— for at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet [48]

— i tilfælde, hvor anlægget skal bortskaffe affald fra en nærmere kilde, og den kompetente myndighed har prioriteret dette affald [49]

— for at sikre, at overførslerne foretages i overensstemmelse med affaldshåndteringsplanerne [50]

— såfremt overførslen ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse [51], eller den strider mod forpligtelser ifølge internationale konventioner, som den

48 — Forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), og litra b), nr. i).

49 — Forordningens artikel 4, stk. 3, litra b), nr. ii).

50 — Artikel 4, stk. 3, litra b), nr. iii).

51 — Artikel 4, stk. 3, litra c), første led.

eller de berørte medlemsstater har indgået [52]

— såfremt anmelderen eller modtageren tidligere har gjort sig skyldig i ulovlige overførsler. I så tilfælde kan den kompetente afsendelsesmyndighed afvise alle overførsler, hvori den pågældende person er involveret, i henhold til den nationale lovgivning [53].

65. Det fremgår såvel af ordlyden af forordningens relevante bestemmelser som af dens opbygning og formål, at indsigelserne mod overførsel af affald inden for Fællesskabet primært har til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at sikre, at affaldet transporteres og bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades [54].

66. Det fremgår af årsagerne til forbuddet mod overførsler, jf. den omtvistede bekendtgørelse, at disse betingelser ikke er opfyldt. Denne nationale foranstaltning forbyder overførsler, selv om transporten eller betingelserne med hensyn til bortskaffelse af affaldet er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsbestemmelser. Den omtvistede nationale lovtekst tillader ligeledes, at kontoret gør indsigelser mod overførslen, selv om det ikke har mulighed for at henvise affaldet til et af de centrale anlæg, der er beliggende i Tyskland, og selv om der ikke foreligger påstande om, at anlægget i bestemmelsesmedlemsstaten bortskaffer det farlige affald på en sådan måde, at menneskers sundhed bringes i fare, eller at miljøet skades.

67. Endvidere mener jeg ikke, at denne nationale foranstaltning kan anses for at være en strengere beskyttelsesforanstaltning, jf. artikel 176 EF [55]. Delstaten Baden-Württembergs regering vil kun kunne gøre brug af den mulighed, som den indrømmes i denne artikel, hvis den overholder de bestemmelser, der fastsættes i denne tekst. Dette forudsætter, som vi har set [56], at bestemmelserne i artikel 28 EF ff. og proportionalitetsprincippet overholdes. Det er helt klart ikke tilfældet i nærværende sag, eftersom den omtvistede bekendtgørelse i princippet forbyder udførsel af affald til andre medlemsstater med henblik på bortskaffelse.

68. Som konklusion foreslår jeg på grundlag af foranstående betragtninger, at det tredje spørgsmål besvares på følgende måde: Forordningens artikel 4, stk. 3, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national foranstaltning, der gør overførslen af affald til andre medlemsstater betinget af, at affaldet bortskaffes i overensstemmelse med afsendelsesmedlemsstatens miljøbeskyttelseskrav, når kravene i bestem-

52 — Artikel 4, stk. 3, litra c), tredje led.

53 — Artikel 4, stk. 3, litra c), andet led.

54 — Jf. i denne forbindelse dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 40 og 41.

55 — Jf. punkt 55 i nærværende forslag til afgørelse.

56 — Samme punkt.

melsesmedlemsstatens miljølovgivning ikke medfører, at menneskers sundhed bringes i fare, eller at miljøet skades.

VI — Fjerde præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

69. Med dette spørgsmål spørger den forelæggende ret Domstolen, hvordan forordningens artikel 3 ff. skal fortolkes. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, om disse artikler berettiger, at en medlemsstat anvender en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af affald forud for den fastsatte anmeldelsesprocedure i tilfælde af grænseoverskridende overførsel af affald til bortskaffelse.

70. I henhold til den forelæggende ret er den procedure, der indføres ved bekendtgørelsen, ikke indført som et led i Fællesskabets anmeldelsesprocedure. I henhold til retten indføres der ved bekendtgørelsen en procedure, der pålægger en virksomhed, som ønsker at overføre affald til en anden medlemsstat med henblik på bortskaffelse, at følge den nationale procedure, der fastsættes i bekendtgørelsen. Kun hvis der ikke henvises til et af de nationale centrale anlæg, som er etableret til dette formål, er det tilladt at følge Fællesskabets anmeldelsesprocedure, der er fastsat i forordningens artikel 3 ff.

Besvarelse

71. Som allerede nævnt er konteksten i nærværende sag en ansøgning om overførsel af farligt affald til bortskaffelse i en anden medlemsstat.

72. Endvidere henleder jeg opmærksomheden på, at den procedure, der gælder for overførsel af affald mellem medlemsstater, fastsættes på udtømmende vis i forordningen.

73. I forordningens artikel 3, 4 og 5 præciseres de forskellige formaliteter, som skal være opfyldt af ansøgeren og af de kompetente myndigheder med henblik på overførsel af affald til bortskaffelse i en anden medlemsstat.

74. I henhold til forordningens artikel 3 skal anmelderen først henvende sig til myndigheden i bestemmelsesstaten og informere myndigheden i afsendelsesstaten herom. Anmelderen skal tilvejebringe en række oplysninger om affaldets art, transportruten, selve transporten, modtageren af affaldet, de behandlingsmetoder, der fører

til bortskaffelse, og den mellem anmelderen og modtageren indgåede kontrakt [57].

75. I forordningens artikel 4 fastsættes den procedure og de betingelser, hvorved de kompetente myndigheder i bestemmelses- eller afsendelsesstaten kan gøre indsigelser mod overførslen.

76. Endelig præciseres det i forordningens artikel 5, stk. 1, at »[o]verførslen må først finde sted, når anmelderen har fået tilladelse hertil fra den kompetente bestemmelsesmyndighed«.

77. Det fremgår af ordlyden af disse bestemmelser, at fællesskabslovgiver har indført en komplet og harmoniseret ordning både med hensyn til de betingelser, der skal opfyldes, og den procedure, som skal følges ved overførsel af affald til andre medlemsstater. Hensigten er således at undgå, at de kompetente myndigheder i afsendelses- og bestemmelsesstaten etablerer parallelle procedurer eller fastsætter supplerende betingelser.

78. Det fremgår endvidere af opbygningen og ordlyden af disse bestemmelser, at fællesskabslovgivers hensigt har været at knæsætte princippet om ret til overførsel og dertil knytte en række betingelser, der skal overholdes. Indsigelse mod overførsel skal betragtes som en undtagelse fra denne regel.

79. Med den omtvistede bekendtgørelse indføres der imidlertid en omvendt ordning. I henhold til dens bestemmelser skal en virksomhed, der ønsker at overføre affald til bortskaffelse i en anden medlemsstat, faktisk først henvende sig til en myndighed i afsendelsesstaten med henblik på at få henvist dette affald til et nationalt anlæg. Kun hvis den ikke kan blive henvist til et sådant anlæg, kan den gøre brug af sin overførselsret.

80. En sådan ordning er af denne grund klart uforenelig med den harmoniserede fællesskabsprocedure.

81. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det fjerde spørgsmål med, at forordningens artikel 3 ff. skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national foranstaltning, der gør den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure for overførsel af affald til andre medlemsstater afhængig af en særskilt forudgående national procedure for anmeldelse og henvisning af affald til bortskaffelse.

57 — Artikel 3, stk. 1-8.

Forslag til afgørelse

82. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare Bundesverwaltungsgericht's spørgsmål på følgende måde:

»1) Lovligheden af en national foranstaltning, der er vedtaget på grundlag af artikel 4, stk. 3, litra a) nr. i), i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab, skal kun bedømmes på grundlag af bestemmelserne i den førnævnte forordning og ikke på grundlag af artikel 28 EF ff. Udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i samme artikel 4 skal fortolkes således, at den udtrykkeligt og på en måde, der er forenelig med EF-traktatens bestemmelser om restriktioner for varers frie bevægelighed, tillader nationale foranstaltninger, der er baseret på principperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet.

2) Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 259/93 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national foranstaltning, der gør overførsel af affald til andre medlemsstater betinget af, at affaldet bortskaffes i overensstemmelse med afsendelsesstatens miljøbeskyttelseskrav, når de krav, der er fastsat i bestemmelsesmedlemsstatens miljølovgivning, ikke udgør en fare for menneskers sundhed eller er til skade for miljøet.

3) Artikel 3 ff. i forordning nr. 259/93 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national foranstaltning, der gør den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure for overførsel af affald til andre medlemsstater afhængig af en særskilt forudgående national procedure for anmeldelse og henvisning af affald til bortskaffelse.«