FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 25. september 2003 [1]

1. Ved nærværende sag, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til følgende retsakter:

— Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [2], som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 [3] (herefter »direktiv 75/442 som ændret«)

— Kommissionens beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442/EØF [4] (herefter »det europæiske affaldskatalog« eller »DEA«)

— Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald [5], som ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF af 27. juni 1994 [6] (herefter »direktiv 91/689 som ændret«), og

— Rådets beslutning 94/904/EF af 22. december 1994 om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689/EØF [7] (herefter »listen over farligt affald«).

2. Kommissionen er af den opfattelse, at de østrigske myndigheder ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterleve det europæiske affaldskatalog, listen over farligt affald samt bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 194, s. 39.
3 — EFT L 78, s. 32.
4 — EFT 1994 L 5, s. 15.
5 — EFT L 377, s. 20.
6 — EFT L 168, s. 28.
7 — EFT L 356, s. 14.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

3. Direktiv 75/442 som ændret fastsætter fællesskabsreglerne om håndtering og bortskaffelse af affald [8]. Direktivets væsentligste mål er at sikre beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald [9].

4. Artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, som ændret, definerer begrebet affald. Den har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved [...] affald: ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

Kommissionen skal senest den 1. april 1993 efter fremgangsmåden i artikel 18 have udarbejdet en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I. Denne liste skal gennemgås regelmæssigt og revideres efter behov efter samme fremgangsmåde.«

5. I artikel 18 i direktiv 75/442 som ændret bestemmes følgende:

»Kommissionen bistås af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster. Det udtaler sig med det flertal, som er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2, for vedtagelse af de afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen [...]

Kommissionen vedtager de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse.

Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse,

8 — Første betragtning.
9 — Tredje betragtning.

forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

[...]«

6. Kommissionen har vedtaget en liste i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 som ændret ved beslutning 94/3, nemlig DEA. I punkt 5 i den indledende note til bilag I til denne beslutning fastsættes, at »affaldskataloget skal tjene som en reference-nomenklatur med fælles terminologi for hele Fællesskabet. Formålet er at effektivisere landenes affaldshåndteringsaktiviteter«.

7. Direktiv 91/689 som ændret opregner særlige regler for håndtering af farligt affald. Det har til formål at forbedre de forhold, hvorunder farligt affald bortskaffes og behandles [10]. Af femte betragtning til dette direktiv fremgår, at »for at gøre behandlingen af farligt affald i Fællesskabet mere effektiv er det nødvendigt at anvende en præcis og ensartet definition af farligt affald [...]«.

8. Artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689 som ændret definerer begrebet farligt affald således:

»I nærværende direktiv forstås ved »farligt affald«:

— affald, der er opført på en liste, som senest seks måneder før tidspunktet for nærværende direktivs iværksættelse udarbejdes efter fremgangsmåden i artikel 18 i direktiv 75/442/EØF og på grundlag af bilag I og II til nærværende direktiv; dette affald skal have en eller flere af de egenskaber, der er opregnet i bilag III [...]

— al anden form for affald, hvorom en medlemsstat mener, at det udviser en eller flere af de egenskaber, der er opregnet i bilag III; sådanne tilfælde meddeles Kommissionen og gennemgås efter fremgangsmåden i artikel 18 i direktiv 75/442/EØF med henblik på tilpasning af listen.«

9. Listen over farligt affald er vedtaget af Rådet ved beslutning 94/904. Ifølge punkt 1 i indledningen til bilaget til denne beslutning er de forskellige typer affald på listen identificeret ved en fuld sekscifret kode.

10 — Anden og fjerde betragtning.

B — *Østrigske bestemmelser*

10. I østrigsk ret findes den almindelige lovgivning om affaldshåndtering i Bundesgesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz) af 6. juni 1990 [11] (forbundslov om forebyggelse og behandling af affald) [12].

11. Ifølge § 2, stk. 5, i denne lov, i den version, der blev offentliggjort i 1998 [13], skal forbundsministeren for miljø, ungdom og familie fastlægge, hvilket affald der skal anses for farligt. Samme bestemmelse præciserer, at den kompetente minister i denne henseende fastsætter visse bindende »ÖNORMEN«. »ÖNORMEN« er de normer, der er vedtaget af det østrigske standardiseringsinstitut.

12. Det østrigske affaldskatalog findes i ÖNORM S 2100 af 1. september 1997 [14]. Dette katalog, der ikke i sig selv er bindende, omfatter både farligt og almindeligt affald. Det er ubestridt, at ÖNORM S 2100 klassificerer dette affald i overensstemmelse med en anden metode end den, der ligger til grund for det europæiske affaldskatalog og listen over farligt affald.

13. I august 1997 vedtog ministeren for miljø, ungdom og familie Verordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen (Festsetzungsverordnung 1997) [15] (bekendtgørelse om fastlæggelse af farligt affald og problemstoffer, herefter »bekendtgørelsen fra 1997«).

14. § 3, stk. 1, i denne bekendtgørelse fastsatte, at affald under ÖNORM S 2100 og gentaget i bilag I (til nævnte bekendtgørelse) skulle anses for farligt. § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen fra 1997 indeholdt imidlertid en ændring af denne liste med virkning fra 1. juli 2000. Den bestemte følgende:

»Med virkning fra den 1. juli 2000 anses affald som farligt, når det er omfattet af [listen over farligt affald]. Ministeren for miljø, ungdom og familie offentliggør denne liste i Bundesgesetzblatt inden den 1. juli 2000.«

11 — BGBl. 1990/325.

12 — Denne bekendtgørelse blev i 2002 erstattet af Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002) erlassen (BGBl. 2002/102) (forbundslov om en vedvarende behandling af affald). Denne nye bekendtgørelse har imidlertid ingen relevans for undersøgelsen af tvisten, da den er fremsat efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist.

13 — BGBl. 1998/151.

14 — Denne tekst blev af de østrigske myndigheder meddelt Domstolen ved skrivelse af 4.4.2003.

15 — BGBl. 1997/227.

15. Den 30. juni 2000, dvs. dagen før denne bekendtgørelses ikrafttræden, udstedte ministeren for landbrug, skov, miljø og vand Verordnung mit der die Festsetzungsverordnung 1997 geändert wird [16] (bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelsen fra 1997, herefter »bekendtgørelsen fra 2000«). Denne bekendtgørelse ophævede § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen fra 1997 og indsatte en bestemmelse, hvorefter direktiv 91/689 som ændret og listen over farligt affald gennemførtes ved den således ændrede bekendtgørelse fra 1997.

II — Den administrative procedure

16. Den 14. juli 1999 tilsendte Kommissionen de østrigske myndigheder en åbningsskrivelse, da Kommissionen fandt, at den østrigske lovgivning ikke sikrede en korrekt gennemførelse af DEA, listen over farligt affald, direktiv 91/689 som ændret og direktiv 75/442 som ændret.

17. I sit svar af 8. oktober 1999 gjorde den østrigske regering gældende, at navnlig DEA, listen over farligt affald samt bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret var korrekt gennemført ved ÖNORM S 2100 og bekendtgørelsen fra 1997. De østrigske myndigheder fastholdt dette synspunkt i skrivelse af 2. november 2000 som svar på Kommissionens begrundede udtalelse af 27. juli 2000.

18. Den 4. maj 2001 anlagde Kommissionen derefter den foreliggende sag.

III — Parternes påstande og anbringender

19. I den foreliggende sag har Kommissionen fremsat tre klagepunkter mod de østrigske myndigheder [17].

20. For det første har Kommissionen gjort gældende, at de østrigske myndigheder ikke har gennemført DEA i national ret. Kommissionen har anført, at i henhold til artikel 249, tredje afsnit, EF er beslutningen om indførelsen af DEA bindende for dem, som den er rettet til, nemlig medlemsstaterne. Kommissionen har ligeledes understreget, at i henhold til punkt 5 i den indledende note skal DEA tjene som en reference-nomenklatur med fælles affalds-

16 — BGBl. 2000/178.

17 — Oprindeligt rejste Kommissionen flere klagepunkter mod Republikken Østrig. Den kritiserede den for at have udelukket visse emner fra anvendelsesområdet for direktiv 75/442 som ændret og for at have undladt at gennemføre bilag I til dette direktiv. Under retsmødet frafaldt Kommissionen imidlertid udtrykkeligt disse klagepunkter, således at nærværende forslag til afgørelse afgrænses til at vedrøre de tre klagepunkter, som Kommissionen har opretholdt.

terminologi for hele Fællesskabet. Det er derfor nødvendigt, at DEA anvendes på nationalt plan for at sikre en effektiv europæisk politik for affaldshåndtering.

21. For det andet mener Kommissionen ikke, at de østrigske myndigheder har foretaget en korrekt gennemførelse af listen over farligt affald i national ret. Kommissionen har anført, at listen over farligt affald udgør en integrerende del af definitionen af »farligt affald« i den i direktiv 91/689 som ændret omhandlede betydning, og at det i henhold til dette direktivs femte betragtning er nødvendigt at anvende en præcis og ensartet definition af begrebet »farligt affald« i Fællesskabet. Nationale foranstaltninger, der sikrer gennemførelsen af listen over farligt affald, skal derfor meget nøje følge den ordning, der er indført på fællesskabsniveau.

22. Kommissionen har fremhævet, at listen over farligt affald aldrig er blevet anvendt i østrigsk ret. § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen fra 1997, hvori fastsattes, at listen over farligt affald skulle finde anvendelse fra den 1. juli 2000, blev ved bekendtgørelse fra 2000 ophævet dagen før dens ikrafttræden.

23. For det tredje har Kommissionen gjort gældende, at de østrigske myndigheder ikke har gennemført bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret. Ifølge Kommissionen var medlemsstaterne forpligtede til at gennemføre hele direktiv 91/689 som ændret, herunder de omtvistede bilag.

24. Republikken Østrig har bestridt disse klagepunkter.

25. Hvad angår det første klagepunkt har den østrigske regering gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at gennemføre DEA i national ret. Ifølge regeringen er denne tekst ikke bindende og udgør ikke en del af begrebet »affald« i den i direktiv 75/442 som ændret omhandlede betydning. Under alle omstændigheder har den østrigske regering anført, at samtligt affald nævnt i DEA fremgår af ÖNORM S 2100, således at DEA faktisk er gennemført. I denne henseende har den østrigske regering anført, at den nationale affaldsliste (ÖNORM S 2100) er mere detaljeret og mere effektiv end DEA'en, for så vidt som den klassificerer affaldet i forhold til dets egenskaber og ikke til dets oprindelse.

26. Hvad angår det andet klagepunkt har den østrigske regering fremhævet, at fællesskabsretten ikke forpligter den til at gengive listen over farligt affald *ordret*. Den har erindret om, at i henhold til artikel 249, tredje afsnit, EF binder direktiverne medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men ikke med hensyn til form og midler for gennemførelsen. I den foreliggende sag var det i direktiv 91/689, som ændret, fastsatte resultat nået, eftersom ÖNORM S 2100 og bekendtgørelsen fra 1997 havde gennemført hovedindholdet af listen over farligt affald.

27. Den østrigske regering har ligeledes forklaret, at § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen fra 1997 havde til formål at opgive den østrigske klassificering (fastsat i § 3, stk. 1, og i bilag I til den nævnte bekendtgørelse) til fordel for fællesskabsnomenklaturen (listen over farligt affald). Denne bestemmelse blev imidlertid ophævet i 2000, fordi de østrigske myndigheder fandt, at fremskridtene i forbindelse med ændringen af listen over farligt affald var utilstrækkelige.

28. Den østrigske regering er nemlig af den opfattelse, at den østrigske liste over farligt affald er mere præcis, strengere og mere hensigtsmæssig end fællesskabslisten, for så vidt som den klassificerer affaldet i forhold til dets egenskaber og ikke til dets oprindelse. Ifølge den østrigske regering ville en overtagelse af listen over farligt affald, i listens nuværende form, medføre en væsentlig forringelse af de økologiske normer i Østrig. Endvidere udgør den østrigske liste over affald ingen som helst risiko for det indre markeds funktion, eftersom de østrigske myndigheder sikrer koordineringen mellem de (affalds-)koder, der anvendes på nationalt plan, og de koder, der anvendes på fællesskabsplan.

29. Hvad endelig angår det tredje klagepunkt er det ikke den østrigske regerings opfattelse, at bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret skulle gennemføres i national ret. Ifølge denne var disse bilag beregnet til at skulle anvendes i forbindelse med indkøringen af listen over farligt affald og skulle ikke integreres i medlemsstaternes interne ret.

30. Den østrigske regering har derfor nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Stillingtagen

31. Kommissionens to første klagepunkter rejser identiske spørgsmål, som vedrører den manøvrefrihed, som medlemsstaterne har til at rette sig efter DEA og listen over farligt affald, samt gyldigheden af de fællesskabsretlige kataloger. Derfor undersøges disse samtidigt før undersøgelsen af det tredje klagepunkt om en manglende gennemførelse af bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret.

A — *De to første klagepunkter (manglende gennemførelse af DEA og listen over farligt affald)*

32. I den foreliggende sag er det ubestridt, at de østrigske affaldskataloger ikke svarer til DEA og listen over farligt affald. ÖNORM S 2100 og bekendtgørelsen fra 1997 klassificerer affaldet ud fra dets egen-

skaber og dets sammensætning, mens fællesskabskatalogerne klassificerer affaldet ud fra dets oprindelse [18]. De østrigske lister afviger således fra den nomenklatur og den klassificering, der anvendes på fællesskabsplan.

33. Efter min opfattelse er de to første klagepunkter velbegrundede, henset til de pågældende retsakters karakter.

34. Det skal fremhæves, at disse klagepunkter i det foreliggende tilfælde ikke vedrører en manglende gennemførelse af et fællesskabsdirektiv. Kommissionen ønsker fastslået, at de østrigske myndigheder ikke på korrekt vis har gennemført »beslutninger« som omhandlet i artikel 249, fjerde afsnit, EF. Det er åbenbart, at DEA og listen over farligt affald er beslutninger (truffet af Kommissionen og Rådet), som er rettet til medlemsstaterne.

35. Ifølge ordlyden af artikel 249, fjerde afsnit, EF er en beslutning »bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til«. Til forskel fra et direktiv, der kun er bindende med hensyn til det tilsigtede mål [19], er en beslutning gældende i alle dens enkeltheder. Den forbyder således enhver ufuldstændig eller selektiv anvendelse [20], således at de medlemsstater, den retter sig til, fuldt ud skal rette sig efter den. Medlemsstaterne kan blot vælge den juridiske form for gennemførelsen af beslutningen i deres interne retsorden [21].

36. Heraf kan udledes, at i modsætning til Republikken Østrigs påstand havde medlemsstaterne ingen manøvrefrihed hvad angår gennemførelsen af DEA og listen over farligt affald.

37. I denne henseende erindres om, at i henhold til retspraksis kan Domstolen foretage en fornyet kvalifikation af en fællesskabsretsakt. Domstolen har således fastslået, at en retsakts sande natur ikke kan udledes ene og alene af den betegnelse,

18 — Under retsmødet illustrerede den østrigske regering denne forskel ved at henvise til kategori 30103 i DEA, der omhandler »spåner, afskåret materiale, ødelagt tømmer/spånplader/finer«. Den forklarede, at henset til kategoriens almengyldighed kunne den både omfatte ødelagt tømmer, der var behandlet mekanisk, og ødelagt tømmer, der var behandlet kemisk. I fællesskabsordningen indgik disse to affaldstyper i samme kategori, eftersom deres oprindelse var identisk (ødelagt tømmer). Men i den østrigske ordning indgik disse to affaldstyper i hver deres specifikke kategori, eftersom deres egenskaber og sammensætning var forskellige.

19 — Artikel 249, stk. 3, EF.

20 — Jf. hvad angår en forordning, der ligeledes er »bindende i alle enkeltheder«, dom af 7.2.1973, sag 39/72, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 101, præmis 20.

21 — G. Isaac og M. Blanquet: *Droit communautaire général*, 8. udg., Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001, s. 146. Hvad angår egenskaberne af de forskellige fællesskabsretsakter jf. ligeledes J.-V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck og M. Waelbroeck: *Commentaire J. Megret, Le droit de la CEE, volume 10, La Cour de justice, les actes des institutions*, 2. udg., Université de Bruxelles, Bruxelles, 1993, s. 479 ff.; S. Van Raepenbusch: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3. udg., De Boeck Université, Bruxelles, 2001, s. 293 ff., samt T. Hartley: *The foundations of European Community Law*, 4. udg., Oxford University Press, New York, 1998, s. 99 ff.

som den er givet af dens forfatter [22], eller af de nærmere regler for dens udstedelse [23]. Hvis bestemmelserne i en forordning således ikke er almengyldige, har Domstolen fastslået, at disse skal betragtes som en samling individuelle beslutninger [24]. På samme måde skal en beslutning, der har retsvirkninger for abstrakt fastlagte persongrupper, uanset at den er benævnt »beslutning«, betragtes som en almengyldig foranstaltning [25]. Endelig kan Domstolen efterprøve, at et direktiv som omhandlet i artikel 249, tredje afsnit, EF ikke indeholder specifikke bestemmelser, som har karakter af en individuel beslutning [26].

38. I den foreliggende sag har den østrigske regering ikke anfægtet, at DEA og listen over farligt affald udgør egentlige beslutninger. Regeringen har på intet tidspunkt i sagen fremsat det synspunkt, at kvalifikationen af de omtvistede retsakter var forkert.

39. Under alle omstændigheder mener jeg ikke, at DEA og listen over farligt affald har egenskab af et »direktiv« i den i artikel 249, tredje afsnit, EF omhandlede betydning.

40. På den ene side skal det fremhæves, at fællesskabslovgiver bevidst har valgt at vedtage DEA og listen over farligt affald i form af beslutninger. Vi ved, at direktiv 75/442 ikke oprindeligt fastsatte, at der blev oprettet en fællesskabsliste over affald. Artikel 1, litra a), i dette direktiv begrænsede sig til at definere begrebet affald som »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med«. Men ved ændringen af direktiv 75/442, i 1991, fandt Rådet det »nødvendigt, at der foreligger en fælles terminologi og en definition af affald« [27]. DEA blev således vedtaget med det formål at »tjene som en referencenomenklatur med fælles terminologi for hele Fællesskabet« [28].

41. På tilsvarende vis anføres det i femte betragtning til direktiv 91/689, som ændret, at »for at gøre behandlingen af farligt affald i Fællesskabet mere effektiv er det nødvendigt at anvende en præcis og ensartet definition af farligt affald«. DEA har således ligeledes til formål at give en ensartet definition af begrebet farligt affald i Fællesskabet.

42. Under disse omstændigheder er det åbenbart, at fællesskabslovgiver ikke kunne vedtage DEA og listen over farligt affald i form af direktiver. At give medlemsstaterne en vis frihed hvad angår form og midler

22 — Jf. bl.a. dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 357, og af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, benævnt »AETR«, Sml. 1971, s. 41, præmis 38 ff.

23 — Jf. dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse Italia mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 13.

24 — Dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, præmis 16-21.

25 — Rettens dom af 27.6.2001, sag T-166/99, Andres de Dios m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 1857, præmis 35-44.

26 — Kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 28-31.

27 — Direktiv 91/156, tredje betragtning.

28 — Indledende note til bilaget til DEA (nr. 5).

ville være i åbenbar strid med formålene i fællesskabskatalogerne, der har til formål at fastsætte en enslydende definition og nomenklatur for (farligt) affald i Fællesskabet. Ved at anvende en beslutning har fællesskabslovgiver således bevidst valgt at eliminere medlemsstaternes manøvrefrihed på dette område.

43. På den anden side bekræfter undersøgelsen af indholdet af fællesskabskatalogerne, at disse udgør egentlige »beslutninger« i henhold til artikel 249 EF. DEA og listen over farligt affald nævner på præcis og detaljeret vis de forskellige affaldskategorier. Endvidere klassificerer de dem efter en bestemt metode, der i det væsentlige baserer sig på affaldets oprindelse.

44. Følgelig mener jeg ikke, at Republikken Østrig havde nogen manøvrefrihed i forbindelse med gennemførelsen af DEA og listen over farligt affald. Den var forpligtet til helt og fuldt at anvende fællesskabskatalogerne i national ret.

45. Denne konklusion bekræftes i øvrigt af dom af 15. februar 2002 i sagen Kommissionen mod Luxembourg[29]. I den pågældende sag fastslog Domstolen, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser, da det havde vedtaget en ren luxembourgsk affaldsnomenklatur, der adskilte sig fra DEA.

46. Republikken Østrig har imidlertid bestridt denne konklusion ved at stille spørgsmålstegn ved relevansen af fællesskabskatalogerne. Den har fremsat en række argumenter med henblik på at bevise, at de østrigske lister er mere præcise, strengere og mere effektive end fællesskabskatalogerne.

47. Fra et retligt synspunkt mener jeg ikke, at denne påstand kan tages til følge.

48. Det følger af fast retspraksis, at der i henhold til det i traktaten indeholdte retsmiddelsystem sondres mellem søgsmål i henhold til artikel 226 EF og 227 EF, der har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og søgsmål i henhold til artikel 230 EF og 232 EF, der har til formål at kontrollere lovligheden af fællesskabsinstitutionernes handlinger eller undladelser. Disse retsmidler forfølger forskellige mål og er undergivet forskellige betingelser. En medlemsstat kan således ikke under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennem-

29 — Sag C-196/01, Sml. I, s. 569.

førelse af et direktiv, gøre gældende, at direktivet er ulovligt [30]. Den kan heller ikke under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en beslutning, som er rettet til medlemsstaten, gøre gældende, at beslutningen er ulovlig [31]. Domstolen har fastslået, at situationen kun kan forholde sig anderledes, hvis den anfægtede retsakt er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som ikke-eksisterende [32].

49. Denne retspraksis bygger på princippet om, at en af fællesskabsinstitutionerne truffet beslutning eller vedtaget direktiv, der ikke er anfægtet af adressaten inden for den i artikel 230 EF fastsatte frist, bliver endelig i forhold til denne [33].

50. Ganske vist blev DEA og listen over farligt affald i det foreliggende tilfælde vedtaget før Republikken Østrigs optagelse i Den Europæiske Union. De østrigske myndigheder havde derfor ikke mulighed for at anfægte gyldigheden af fællesskabskatalogerne i medfør af artikel 230 EF.

51. Dette forhold bevirker imidlertid ikke, at de af Republikken Østrig fremsatte indsigelser skal tages til følge.

52. I artikel 2 i retsakten om Republikken Østrigs tiltrædelse af Den Europæiske Union [34] anføres, at »fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt«. Endvidere fastsættes det i artikel 10 i tiltrædelsesakten, at »ved anvendelsen af de oprindelige traktater og af institutionernes retsakter gælder de i denne akt fastsatte undtagelsesbestemmelser som overgangsforanstaltning«.

53. Heraf følger, at tiltrædelsesakten bygger på et princip om, at fællesskabsrettens bestemmelser straks og fuldt ud gælder for

30 — Jf. bl.a. dom af 27.10.1992, sag C-74/91, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5437, præmis 10, samt domme af 25.4.2002, sag C-52/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3827, præmis 28, og sag C-154/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3879, præmis 28.

31 — Jf. bl.a. dom af 30.6.1988, sag 226/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3611, præmis 13 og 14, af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 10, af 27.6.2000, sag C-404/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4897, præmis 34 og 35, af 22.3.2001, sag C-261/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2537, præmis 18 og 19, og af 13.12.2001, sag C-1/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9989, præmis 100.

32 — Jf. bl.a. dommen af 30.6.1988 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 15 og 16, og dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 11.

33 — Jf. som nyligt eksempel på fast retspraksis dom af 22.10.2002, sag C-241/01, National Farmers' Union, Sml. I, s. 9079, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis.

34 — Akt vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, som ændret ved beslutning 95/1/EF, Euratom, EKSF: Rådets afgørelse af 1.1.1995 om tilpasning af retsakterne vedrørende nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union, EFT L 1, s. 1, herefter »tiltrædelsesakten«.

nye medlemsstater, således at undtagelser fra dette princip kun kan forekomme, i det omfang de udtrykkeligt er optaget i overgangsbestemmelserne i den nævnte akt [35].

54. Hvad angår direktiver og beslutninger truffet af fællesskabsinstitutionerne bestemmes det i øvrigt i tiltrædelsesaktens artikel 168, at »medmindre der i listen i bilag XIX eller i andre af denne akts bestemmelser er fastsat en frist herfor, iværksætter de nye medlemsstater de forholdsregler, der er nødvendige for fra tiltrædelsen at overholde bestemmelserne i direktiver og beslutninger efter EF-traktatens artikel 189 [nu artikel 249 EF] [...].«

55. I den foreliggende sag er det ubestridt, at ingen bestemmelse i tiltrædelsesakten gør det muligt for Republikken Østrig at fravige forpligtelserne i DEA eller listen over farligt affald. Tiltrædelsesakten gør det heller ikke muligt at fravige de forpligtelser, der følger af direktiv 75/442 som ændret eller af direktiv 91/689 som ændret.

56. Jeg er derfor af den opfattelse, at den østrigske regering ikke inden for rammerne af den foreliggende sag med rette kan anfægte gyldigheden af DEA eller listen over farligt affald. Disse retsakter udgør en integrerende del af fællesskabsretten, således at Republikken Østrig er forpligtet til at anvende dem fuldt ud [36].

57. Under retsmødet stillede Domstolen ligeledes et spørgsmål vedrørende sameksistensen af lister i den nationale retsorden. Domstolen spurgte Kommissionen, om den mente, at en korrekt gennemførelse af DEA og listen over farligt affald medførte, at Republikken Østrig skulle ophæve de nationale lister, eller om denne medlemsstat derimod fortsat kunne anvende disse lister parallelt med fællesskabskatalogerne.

58. Jeg er af den opfattelse, at det ikke kan tillades Republikken Østrig at anvende de to kategorier af lister samtidigt. Efter retspraksis skal medlemsstaterne, når de opfylder de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten, gøre det ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet [37]. Det er herved uden betydning, at de pågældende fællesskabsbestemmelser

35 — Jf. analogt dom af 9.12.1982, sag 258/81, Metallurgiki Halyps mod Kommissionen, Sml. s. 4261, præmis 7 og 8.

36 — Jf. i denne retning, i en anden sammenhæng, dom af 16.2.1982, forenede sager 39/81, 43/81, 85/81 og 88/81, Halyvourgiki og Helleniki Halyvourgia mod Kommissionen, Sml. s. 593, præmis 9-12; dommen i Metallurgiki Halyps-sagen, præmis 3-14, og dom af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 31-34.

37 — Jf. bl.a. dom af 19.5.1999, sag C-225/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3011, præmis 37, af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007, præmis 32, og af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 47.

har direkte virkning, således at borgerne kan påberåbe sig dem direkte mod en medlemsstat, som ikke har gennemført dem [38].

59. En samtidig anvendelse af fællesskabslisten og den nationale liste, der hver især bygger på forskellige klassificeringsmetoder, vil utvivlsomt skabe forvirring og usikkerhed med hensyn til gældende ret. De berørte personer samt de kompetente myndigheder vil ikke længere præcist kunne afgøre, om de skal anvende fællesskabskatalogerne eller de nationale lister.

60. Det skal endvidere fremhæves, at Domstolen i den nævnte dom i sagen Kommissionen mod Luxembourg allerede har udelukket, at en medlemsstat samtidigt kan anvende to kategorier af lister. I den pågældende sag fastslog Domstolen, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser, idet det samtidig med DEA havde indført en rent luxembourgsk affaldsnomenklatur, som var forskellig fra det europæiske affaldskatalog.

61. Under disse omstændigheder mener jeg, at Kommissionens to første klagepunkter bør tages til følge. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Republikken Østrig ved at undlade at træffe de fornødne foranstaltninger for at rette sig efter DEA og listen over farligt affald har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 249, fjerde afsnit, EF og de nævnte beslutninger.

B — *Det tredje klagepunkt (manglende gennemførelse af bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret)*

62. Med sit tredje klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at de østrigske myndigheder ikke har gennemført bilag I og II til direktiv 91/689 som ændret. Disse bilag nævnes i artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689 som ændret [39] og opregner kategorier af farligt affald, kendetegnet ved deres art eller den virksomhed, hvorved de er blevet fremstillet (bilag I), samt de stoffer, der gør det i bilag I B nævnte affald farligt, når det har de i bilag III nævnte egenskaber (bilag II).

63. Den østrigske regering har ikke anfægtet, at disse to bilag ikke er blevet gennemført i national ret. Den har anført, at disse bilag var instrumenter, som skulle anvendes i processen for udarbejdelsen af listen over farligt affald, men at de ikke skulle integreres i medlemsstaternes interne retsorden.

38 — Jf. bl.a. dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 20 og 21, og af 18.1.2001, sag C-162/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 541, præmis 22.

39 — Jf. punkt 8 i nærværende forslag til afgørelse.

64. Jeg mener ikke, at dette synspunkt hviler på et retligt grundlag. Hverken direktiv 91/689 som ændret eller tiltrædelsesakten indeholder nogen bestemmelser, der udelukker bilag I og II fra gennemførelsesforpligtelsen som følge af, at de er instrumenter, der skal anvendes i processen for udarbejdelse af listen over farligt affald. Tværtimod synes disse bilag at udgøre en integrerende del af direktiv 91/689 som ændret, hvorfor de skal gennemføres i henhold til artikel 10 i det nævnte direktiv og artikel 249, tredje afsnit, EF.

65. Jeg er derfor af den opfattelse, at Kommissionens tredje klagepunkt ligeledes bør tages til følge.

V — Forslag til afgørelse

66. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at tage Kommissionens påstand til følge og fastslå følgende:

»1) Republikken Østrig har ved at undlade at vedtage de fornødne love og administrative bestemmelser med henblik på at sikre gennemførelsen af Kommissionens beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442/EØF og Rådets beslutning 94/904/EF af 22. december 1994 om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689/EØF om farligt affald samt gennemførelsen af bilag I og II til Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald, som ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF af 27. juni 1994, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 249, tredje og fjerde afsnit, EF og i henhold til de nævnte beslutninger og direktiver.

2) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.«