FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 23. september 2004 [1]

1. Denne sag vedrører på ny fortolkningen af forordning (EØF) nr. 259/93 [2], som fastlægger betingelser og procedureregler for overførsel af affald mellem medlemsstaterne. Spørgsmålet drejer sig om, hvorvidt og i hvilken udstrækning den kompetente administrative myndighed i afsendelseslandet, hvorfra overførslen af affald skal ske (herefter »den kompetente afsendelsesmyndighed«), har ret til at gøre indsigelse mod denne overførsel, når de betingelser, hvorunder det pågældende affald skal nyttiggøres i bestemmelseslandet, ikke er i overensstemmelse med de kriterier, der gælder i dens egen stat, eller med de nationale retsforskrifter, der er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten.

2. Sagen burde således foranledige Domstolen til at præcisere den kompetente afsendelsesmyndigheds beføjelser inden for rammerne af proceduren for overførsel af affald og eventuelt, om den frie bevægelighed for affald til nyttiggørelse i henhold til forordningen er til hinder for, at disse myndigheder gør de sundheds- og miljøbeskyttelsesregler, der gælder i deres stat, gældende, når de er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesmedlemsstaten.

3. Inden jeg redegør for de faktiske omstændigheder i tvisten ved den nationale ret, vil jeg kortfattet erindre om udviklingen af og principperne for Fællesskabets politik på miljøområdet og om de bestemmelser i afledte ret, som er mest relevante for svaret på den forelæggende rets spørgsmål.

I — De fællesskabsretlige bestemmelser

A — *Fællesskabets miljøpolitik*

4. Miljøbeskyttelse er i den senere tid gradvis blevet forankret i fællesskabsretten.

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), som ændret ved Kommissionens beslutning 98/368/EF af 18.5.1998 (EFT L 165, s. 20, herefter »forordningen«).

Dette begreb var praktisk talt ikke repræsenteret i de oprindelige traktater[3]. I dom af 7. februar 1985, ADBHU[4], fastslog Domstolen ved en retsskabende udtalelse, at miljøbeskyttelse udgjorde »et af Fællesskabets grundlæggende formål« og tilkendte det således status af et tvingende hensyn, som kan retfærdiggøre nationale foranstaltninger, der begrænser de frie varebevægelser. Med ikrafttrædelsen i 1987 af den europæiske fælles akt fik Fællesskabets foranstaltninger på miljøbeskyttelsesområdet et primærretligt retsgrundlag med indførelsen af artikel 130 R, 130 S og 130 T i EF-traktaten[5]. Med traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, ophøjedes disse foranstaltninger til et selvstændigt politikområde. Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, styrkede yderligere denne politiks prioriterede stilling ved at indføre princippet om, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i Fællesskabets øvrige politikker, i artikel 6 EF, som blev oprettet med dette formål og indført i den del af traktaten, der omhandler Fællesskabets grundlæggende principper.

5. Fællesskabets miljøpolitik skal bidrage til at forfølge fire mål, som er opregnet i artikel 174 EF. Det første vedrører bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Det andet er beskyttelse af menneskers sundhed. Det tredje er en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne. Det fjerde er fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

6. Denne politik bygger på følgende fire principper: forsigtighedsprincippet, som gør det muligt at træffe umiddelbare foranstaltninger ved risiko for betydelig og uoprettelig miljømæssig skade, princippet om forebyggende indsats, hvorefter det fra begyndelsen af skal modvirkes, at der sker forurening, ved vedtagelsen af foranstaltninger, der kan eliminere de kendte risici, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, som indebærer, at indgrebet skal rettes mod det, der direkte eller indirekte fremkalder miljøpåvirkningen, og som i fællesskabslovgivningen om overførsel af affald kommer til udtryk ved principperne om »nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet«, og princippet om, at forureneren betaler, hvorefter den, som skaber en risiko for forurening, eller som forårsager en forurening, skal betale omkostningerne til forebyggelse eller afhjælpning heraf.

3 — Blandt Rom-traktaterne indeholdt EF-traktaten ingen specifik bestemmelse om miljøet, og Euratom-traktaten indeholdt et kapitel om beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med joniserende stråling. EKSF-traktaten indeholdt artikel 55 om arbejdstagernes sikkerhed.

4 — Sag 240/83, Sml. s. 531, præmis 13.

5 — EF-traktatens artikel 130 R og 130 S er efter ændring nu henholdsvis artikel 174 EF og 175 EF, og EF-traktatens artikel 130 T er nu artikel 176 EF.

7. Det skal endvidere understreges, at Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau. Dette krav, som fra og med Amsterdam-traktaten fastslås i artikel 2 EF, gentages i flere af EF-traktatens artikler [6].

8. Fællesskabet har imidlertid ikke enekompetence på miljøområdet. Dels er det underlagt subsidiaritetsprincippet. Dels har medlemsstaterne en beføjelse, der konkurrerer med Fællesskabets. I henhold til artikel 176 EF kan medlemsstaterne, når Fællesskabet har truffet miljøbeskyttelsesforanstaltninger, opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger. Denne konkurrerende beføjelse kommer ligeledes til udtryk gennem beskyttelsesklausuler, som giver en medlemsstat mulighed for, hvis Fællesskabet har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning med henblik på det indre markeds oprettelse og funktion, at opretholde nationale undtagelsesforanstaltninger, som er begrundet i de behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører miljøbeskyttelse, eller at vedtage nationale undtagelsesbestemmelser, på betingelse af at de er baseret på nyt videnskabeligt belæg [7].

9. Fremover skulle de principper, som afstikker grænserne for miljøretten, kunne få større betydning, eftersom udkastet til traktat om indførelse af en forfatning for Europa, der blev vedtaget af medlemsstaternes stats- og regeringschefer den 18. juni 2004, blandt Den Europæiske Unions mål fastsætter en bæredygtig udvikling af Europa, og en bæredygtig udvikling for jorden, samt et højst beskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten [8]. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret den 7. december 2000 i Nice, og som er optaget i anden del af ovennævnte traktatudkast, bestemmer, at »[e]t højt beskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling« [9]. Hertil kommer, at miljøbeskyttelse er fastsat i flere medlemsstaters forfatning [10].

6 — Artikel 2 EF, artikel 95, stk. 3, EF og artikel 174, stk. 2, EF.

7 — Artikel 95, stk. 4 og 5, EF. Jf. desuden beskyttelsesklausulen i artikel 174, stk. 2, andet afsnit, EF.

8 — Artikel 3, stk. 3 og 4.

9 — Artikel 37.

10 — Jf. navnlig Kongeriget Belgien, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Republikken Finland og Republikken Ungarn. Hertil kommer, at den franske nationalforsamling netop har givet støtte til at indsætte et miljøcharter i den franske forfatning.

B — *Fællesskabslovgivningen om overførsel af affald*

1) Direktivet

10. Direktiv 75/442/EØF [11], hvis gældende bestemmelser er vedtaget på grundlag af traktatens artikel 130 S, som giver Rådet for Den Europæiske Union beføjelse til at vedtage foranstaltninger med henblik på iværksættelse af Fællesskabets politik på miljøområdet, sigter mod et højt miljøbeskyttelsesniveau [12]. Ifølge direktivet skal medlemsstaterne, for at nå dette mål, ikke alene på ansvarlig måde sørge for bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, men også træffe foranstaltninger til begrænsning af affaldsproduktionen, især ved at fremme rene teknologier og produkter, der kan genvindes og genbruges [13]. Det tilsigter desuden at begrænse transporten af affald ved at skabe et integreret og passende affaldsbortskaffelsesnet, således at Fællesskabet selv kan håndtere bortskaffelsen af sit affald, og gøre det muligt for medlemsstaterne hver især at nærme sig dette mål.

11. I direktivets artikel 4, stk. 1, hedder det, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet [...]«.

12. I artikel 7 bestemmes, at for at nå de mål, der bl.a. er nævnt i artikel 4, skal medlemsstaterne hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet.

13. Direktivet bestemmer endvidere, at virksomheder, som varetager bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, skal indhente tilladelse og omfattes af kontrol [14].

2) Forordningen

14. Forordningen blev også vedtaget på grundlag af traktatens artikel 130 S. Den erstatter direktiv 84/631/EØF [15] navnlig for i Fællesskabet at gennemføre Basel-konventi-

11 — Rådets direktiv af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT L 78, s. 32), og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 (EFT L 135, s. 32, herefter »direktivet«).

12 — Første og fjerde betragtning til direktiv 91/156.

13 — Fjerde betragtning til direktiv 91/156.

14 — Tiende betragtning til direktivet og artikel 9-14.

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

onen af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf[16]. Den har til formål at oprette en harmoniseret ordning med procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet[17].

15. Forordningen foreskriver i afsnit II den procedure, der skal anvendes på overførsel af affald mellem medlemsstater. Kapitel A i afsnit II, som omfatter artikel 3-5, omhandler affald til bortskaffelse, og kapitel B i samme afsnit, som omfatter artikel 6-11, omhandler affald til nyttiggørelse. Reglerne for overførsel til nyttiggørelse er mindre bindende end dem, der vedrører overførsel til bortskaffelse. Denne forskel i bestemmelserne mellem affald til bortskaffelse og affald til nyttiggørelse forklares ved fællesskabslovgivers vilje til at sikre prioritering af nyttiggørelse[18]. Endvidere er de kontrolprocedurer, der vedrører affald til nyttiggørelse, i princippet ikke anvendelige på affald, som er opført på den grønne liste i bilag II til forordningen og ikke anses for at udgøre en miljørisiko. Begreberne bortskaffelse og nyttiggørelse af affald defineres i det direktiv, som forordningen udtrykkeligt henviser til[19].

16. I forordningen pålægges en fysisk eller juridisk person, som vil overføre affald fra en medlemsstat til en anden medlemsstat til bortskaffelse eller nyttiggørelse — kaldet anmelderen — at anmelde dette til den kompetente bestemmelsesmyndighed, de kompetente afsendelses- og transitmyndigheder og modtageren af affaldet[20]. Hver medlemsstat kan dog bestemme, at det er den kompetente afsendelsesmyndighed selv, der vil foretage anmeldelsen i stedet for anmelderen[21].

17. Ifølge niende betragtning til forordningen har anmeldelsen til formål at give de forskellige kompetente myndigheder mulighed for »at blive underrettet navnlig om affaldets art, overførsel og bortskaffelse eller nyttiggørelse, således at disse myndigheder kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og

16 — Herefter »Basel-konventionen«. Denne konvention, som medlemsstaterne også er parter i, er udarbejdet under De Forenede Nationers miljøprogram. Den blev indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 93/98/ØF af 1.2.1993 (EFT L 39, s. 1). Teksten til konventionen er knyttet til afgørelsen. Basel-konventionen bygger på følgende principper: for det første begrænsning af affaldsproduktion til et minimum [artikel 4, stk. 2, litra a)], for det andet begrænsning af grænseoverskridende transport af affald til et minimum [artikel 4, stk. 2, litra d)], for det tredje tilstrækkelig egenkapacitet, idet hver part forpligter sig til, at affaldet bortskaffes i den stat, hvor det er produceret [artikel 4, stk. 2, litra b)], og for det fjerde rationel affaldshåndtering, det vil sige en håndtering, der sikrer beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet (artikel 2, nr. 8).

17 — Dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 26.

18 — Dom af 25.6.1998, sag C-203/96, Dusseldorp m.fl., Sml. I, s. 4075, præmis 33.

19 — Artikel 2, litra i) og k).

20 — Artikel 3, stk. 1, og artikel 6, stk. 1.

21 — Artikel 3, stk. 8, og artikel 6, stk. 8.

miljøet, herunder muligheden for at gøre begrundet indsigelse mod overførslen«. Med henblik herpå bestemmer forordningens artikel 7, stk. 4, der som nævnt hører til bestemmelserne om overførsel til nyttiggørelse:

»a) De kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel:

— på grundlag af direktiv 75/442/EØF, særlig artikel 7, eller

— såfremt overførslen ikke er i overensstemmelse med de nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse, eller

— såfremt anmelderen eller modtageren tidligere har gjort sig skyldig i ulovlige overførsler [...], eller

— såfremt overførslen strider mod forpligtelser ifølge internationale konventioner, som den eller de berørte medlemsstater har indgået, eller

— hvis forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, som ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der endelig nyttiggøres, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, ikke begrunder nyttiggørelsen ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger.

b) De kompetente transitmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod overførslen på grundlag af litra a), andet, tredje og fjerde led.«

II — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i tvisten i hovedsagen

18. Den 23. november 1999 anmeldte EU-Wood-Trading GmbH [22], Frankfurt am Main (Tyskland), til Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, den kompetente afsendelsesmyndighed, at det agtede at overføre 3 500 tons træaffald til Italien. Affaldet bestod navnlig af malet eller behandlet træ fra nedrivninger, møbeltræ samt affald fra snedkervirksomheder. Overførslen var til nyttiggørelse, idet affaldet skulle forarbejdes til spånplader. Ved en analyse, der blev foretaget i midten af november 1999, blev der målt et blyindhold på 47 mg pr. kg tørstof [23].

19. Den kompetente afsendelsesmyndighed, som i henhold til den nationale lovgivning har ansvaret for videresendelse af transportplaner, underrettede den kompetente bestemmelsesmyndighed om den omtvistede plan den 1. februar 2000. Sidstnævnte gjorde ikke indsigelse mod planen. Den kompetente afsendelsesmyndighed gjorde derimod selv indsigelse mod planen den 17. januar 2000. Denne indsigelse var baseret på bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), henholdsvis første led og andet led.

20. Den kompetente afsendelsesmyndighed mente for det første på grundlag af nævnte første led, at den påtænkte overførsel var i strid med direktivets artikel 4, hvorefter affald skal nyttiggøres eller bortskaffes under iagttagelse af sundhedsmæssige hensyn, fordi blyindholdet i dette affald overskrider den grænseværdi, som er fastlagt i et cirkulære fra Miljøministeriet i Rheinland-Pfalz om nyttiggørelse. Anvendelse af sådant affald til spånpladeproduktion medfører således et forhøjet indhold af bly i materialekredsløbet og vil ligeledes medføre en fare for sundheden hos dem, der bearbejder og anvender spånpladerne.

21. Den kompetente afsendelsesmyndighed mente for det andet, at den påtænkte overførsel på grundlag af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, var i strid med en national bestemmelse om beskyttelse af sundheden og miljøet [24], som forbyder anvendelse af affald, der medfører en for-

22 — Herefter »Wood Trading«.

23 — Denne type affald var på daværende tidspunkt opført på den gule liste, som findes i bilag III til forordningen i rubrik AC 170, således at overførslen til nyttiggørelse var underkastet den obligatoriske kontrolprocedure, som foreskrives i forordningen.

24 — Ifølge forelæggelseskendelsen drejer det sig om § 5, stk. 3, i Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen af 27.9.1994 (BGBl. I, s. 2705).

højelse af indholdet af skadelige stoffer i materialekredsløbet.

22. Wood Trading indgav klage over denne indsigelse, til støtte for hvilken virksomheden fremlagde en ny analyse af det anmeldte affald, hvoraf det fremgik, at blyindholdet var 23 mg pr. kg tørstof og indholdet af arsen 3,4 mg pr. kg tørstof. Den kompetente afsendelsesmyndighed fastholdt sin indsigelse, da den mente, at de to grunde til afvisning af overførslen af det anmeldte træaffald stadig var gældende på grund af affaldets arsenindhold.

23. Wood Trading fik ikke medhold i den for Verwaltungsgericht Mainz anlagte sag, hvorefter Wood Trading appellerede sagen til den forelæggende ret med påstand om, at denne erklærede den kompetente afsendelsesmyndigheds indsigelse ulovlig. Virksomheden hævdede, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), kun giver denne myndighed ret til at gøre indsigelse af grunde, der var baseret på betingelserne for transporten af affaldet og ikke på betingelserne for dets nyttiggørelse i bestemmelsesstaten. Hvis det modsatte var tilfældet, ville det ifølge Wood Trading svare til at tillade en medlemsstat at ophøje sig til miljøvogter i en anden medlemsstat, og det ville være i strid med princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne. Kun den kompetente bestemmelsesmyndighed ville således være beføjet til at gøre indsigelse mod den del af transporten, som vedrører dens land. En sådan indsigelse fra den kompetente afsendelsesmyndighed ville desuden udgøre en ulovlig begrænsning af de frie varebevægelser, for så vidt som den overskred forordningens udtømmende bestemmelser. Wood Trading har desuden hævdet, at denne indsigelse heller ikke kan støttes på artikel 176 EF, i medfør af hvilken de retsakter, Rådet vedtager på grundlag af artikel 175 EF, ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, fordi sådanne foranstaltninger kun kan vedtages for at beskytte nationale interesser.

24. Den kompetente afsendelsesmyndighed har heroverfor gjort gældende, at begrebet overførsel i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), ikke blot omfatter transporten af affald, men tillige alle trin mellem afsendelsesstedet og det endelige bestemmelsessted, således at alle de involverede myndigheder ville være kompetente til at kontrollere, at nyttiggørelsen ikke udgør nogen fare for sundheden og miljøet. Den har endvidere hævdet, at forarbejdningen af dette affald til spånplader ville udgøre en risiko for sundheden og miljøet i Tyskland, fordi disse plader kunne blive importeret hertil. Ifølge denne myndighed følger det endvidere af retspraksis, navnlig af dom af 27. februar 2002, ASA [25], at nyttiggørelsesprocessen også skal kontrolleres af de kompetente afsendelsesmyndigheder.

25 — Sag C-6/00, Sml. I, s. 1961.

III — De præjudicielle spørgsmål

25. Det er på denne baggrund, at Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tyskland) har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende fem spørgsmål:

»1) Kan der med hjemmel i artikel 7, stk. 4, litra a), første led, [...] i forordning (EØF) nr. 259/93 [...] gøres indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse med den begrundelse, at den påtænkte overførsel er i strid med den forpligtelse, der følger af artikel 4, første punktum, i [...] direktiv 75/442 [...] om, at affaldet nyttiggøres, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades?

2) I bekræftende fald spørges: Har afsendelsesmyndigheden i lighed med bestemmelsesmyndigheden kompetence til at gøre en sådan indsigelse?

3) I bekræftende fald spørges: Kan afsendelsesmyndigheden ved vurderingen af de sundheds- og miljømæssige virkninger af den planlagte nyttiggørelse på bestemmelsesstedet også lægge de regler, der gælder i afsendelsesstaten, til grund for det tilfælde, at disse regler er strengere end de, som er gældende i bestemmelsesstaten?

4) Kan der med hjemmel i artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, i forordning (EØF) nr. 259/93 gøres indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse med den begrundelse, at den påtænkte overførsel ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse?

5) I bekræftende fald spørges: Kan afsendelsesmyndigheden gøre en sådan indsigelse med den begrundelse, at nyttiggørelsen ikke er i overensstemmelse med de nationale love eller andre retsforskrifter, der er gældende på afsendelsesstedet?«

IV — Vurdering

26. Med den forelæggende rets fem præjudicielle spørgsmål, som alle drejer sig om fortolkningen af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, bliver der rejst tre problemstillinger. For det første, om

disse bestemmelser gør det muligt at gøre indsigelse mod en overførsel af affald begrundet i den påtænkte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten (første og fjerde præjudicielle spørgsmål), for det andet, om den kompetente afsendelsesmyndighed har ret til at gøre sådanne indsigelser (andet spørgsmål og første del af det femte præjudicielle spørgsmål), og for det tredje, om denne myndighed har ret til at basere sådanne indsigelser på de regler, der gælder i dens egen stat, også selv om de er strengere end de, der gælder i bestemmelsesstaten (tredje spørgsmål og det sidste af det femte præjudicielle spørgsmål).

27. Jeg begynder med at undersøge det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål, som vedrører muligheden for at gøre indsigelse baseret på nyttiggørelsen.

A — *Muligheden for at gøre indsigelse baseret på nyttiggørelsen*

28. Med sit første og fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), skal fortolkes således, at indsigelser mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, der drejer sig om de betingelser, hvorunder denne nyttiggørelse skal ske, kan baseres dels på første led af denne bestemmelse, med den begrundelse, at den påtænkte nyttiggørelse er i strid med det krav, der følger af direktivets artikel 4, første punktum, hvorefter affaldet skal nyttiggøres uden at bringe menneskets sundhed i fare og uden at skade miljøet, dels på det andet led af denne bestemmelse med den begrundelse, at den påtænkte nyttiggørelse er i strid med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse.

29. Den forelæggende ret stiller dette spørgsmål vedrørende forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, fordi denne bestemmelse kun nævner specifikt direktivets artikel 7, som pålægger medlemsstaterne at oprette planer for affaldshåndteringen, og selv henviser til transport af affald.

30. Hvad angår forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, forklarer den forelæggende ret, at dens tvivl er baseret på denne bestemmelses ordlyd, som kunne give grund til at antage, at indsigelser kun kan være begrundet i transporten af affaldet. Den understreger desuden, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), kun giver de kompetente transitmyndigheder ret til at gøre indsigelse på grundlag af artikel 7, stk. 4, litra a), andet,

tredje og fjerde led. Dette kunne tyde på, at det andet led ikke giver mulighed for at gøre indsigelse baseret på betingelserne for nyttiggørelsen af affaldet, eftersom disse myndigheder ikke a priori ville have en interesse i at gøre sådanne indsigelser.

31. Den forelæggende ret minder desuden om, at i Dusseldorp m.fl.-dommen [26] fastslog Domstolen angående en overførsel af affald til nyttiggørelse, at »[d]et er for at fremme denne nyttiggørelse i hele Fællesskabet, navnlig ved fremkomst af de mest effektive teknikker, at fællesskabslovgiver har bestemt, at affald af denne type skal kunne bevæge sig frit mellem medlemsstaterne for at blive behandlet der, *for så vidt som transporten ikke fremkalder fare for miljøet*« [27].

32. Indledningsvis finder jeg det nødvendigt at tage stilling til fortolkningen af denne præmis i Dusseldorp m.fl.-dommen. Jeg mener ikke, at Domstolen i denne præmis har villet sige, at indsigelser mod en overførsel af affald til nyttiggørelse kun kan fremsættes af grunde, der vedrører de betingelser, hvorunder dette affald skal transporteres. Sagen ved den nationale ret, der gav anledning til denne dom, vedrørte en bestemmelse i en nederlandsk affaldshåndteringsplan, der fastsatte, at eksport af oliefiltre til en anden medlemsstat med henblik på nyttiggørelse var forbudt, hvis behandlingen af disse filtre i udlandet ikke var af højere kvalitet end behandlingen i Nederlandene. For at bedømme, om en sådan regel er forenelig med fællesskabsretten, spurgte Raad van State (Nederlandene) Domstolen, om principperne om egenkapacitet og nærhed, sådan som de var gennemført i denne håndteringsplan, kunne anvendes på overførsel af affald til nyttiggørelse. Efter en undersøgelse af de relevante bestemmelser i direktivet og forordningen fastslog Domstolen, at disse principper kun var anvendelige på overførsler af affald til bortskaffelse. Domstolen bemærkede, at denne forskellige behandling af affald til bortskaffelse og affald til nyttiggørelse skyldtes, at kun det sidstnævnte kan give mulighed for at gennemføre princippet om prioritering af nyttiggørelse. Det er i denne sammenhæng, at Domstolen anførte den af den forelæggende ret nævnte præcisering af grunden til, at fællesskabslovgiver har villet fremme muligheden for, at affald til nyttiggørelse kan bevæge sig frit mellem medlemsstaterne.

33. Med tilføjelsen af sætningen om, at denne frie bevægelighed kun måtte fremmes, »for så vidt som transporten ikke fremkalder fare for miljøet«, mener jeg, at Domstolen blot har villet erindre om, at denne frie bevægelighed ikke er ubetinget, men at den er underlagt sikkerhedsbetingelser. Det ville efter min mening ikke være berettiget at udlede af den omstændighed, at denne sætning alene nævner sikkerheden ved »transport«, at de berørte kompetente myn-

26 — Præmis 33.

27 — Den forelæggende rets fremhævelse.

digheder skulle være forhindret i at gøre indsigelse mod en påtænkt overførsel af affald på grund af de betingelser, hvorunder dets nyttiggørelse skulle gennemføres, og det var heller ikke det spørgsmål, Raad van State havde stillet.

34. Jeg skal nu undersøge de to omhandlede bestemmelser.

1) Artikel 7, stk. 4, litra a), første led

35. Jeg mener ligesom samtlige procesdeltagere, med undtagelse af Wood Trading, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, skal fortolkes således, at denne bestemmelse gør det muligt at gøre indsigelser, som drejer sig om betingelserne for nyttiggørelsen i bestemmelsesstaten. Denne fortolkning følger efter min mening af bestemmelsens ordlyd, og den bekræftes af både opbygningen af og målene med den forordning, den er et led i.

36. For så vidt angår ordlyden af denne bestemmelse skal det bemærkes, at det i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, bestemmes, at de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan fremsætte begrundede indsigelser mod den påtænkte overførsel »på grundlag af direktiv [...], særlig artikel 7«. Udtrykket »på grundlag af direktiv[et]« er ganske vist i det foreliggende tilfælde ikke særlig oplysende, og det er rigtigt, at der kun henvises specifikt til direktivets artikel 7. Jeg mener imidlertid, at den mest logiske fortolkning af denne bestemmelse er, at indsigelser kan fremsættes »på grundlag af direktivet«. Anvendelsen af adverbiet »særlig« før angivelsen af artikel 7 indebærer, at henvisningen til denne artikel er rent vejledende, og at indsigelser også kan fremsættes på grundlag af direktivets øvrige bestemmelser. Med andre ord skal den bestemmelse, der skal fortolkes, efter min mening forstås sådan, at der kan gøres indsigelse mod en påtænkt overførsel, hvis overførslen ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet. Denne vurdering bekræftes tillige i de fleste andre sprogversioner af denne bestemmelse [28].

37. Som allerede anført, bestemmes det i direktivets artikel 4, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet [...]«. Denne artikel i direktivet sammenholdt

28 — »in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof« i den engelske version, »gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7« i den tyske version, »con arreglo a lo dispuesto en la Directiva (75)/442/CEE, en particular su artículo 7« i den spanske version, »conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure« i den italienske version, osv.

med forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, får mig til at mene, at den sidstnævnte bestemmelse giver mulighed for at gøre indsigelse mod en planlagt overførsel, hvis betingelserne, hvorunder dette affald skal nyttiggøres, kan bringe menneskets sundhed eller miljøet i fare.

38. Denne fortolkning bekræftes af forordningens opbygning. Vi har således set, at enhver plan for overførsel af affald til nyttiggørelse, i princippet med undtagelse af affald, der er opført på den grønne liste i bilag II til forordningen, skal meddeles de kompetente afsendelses-, bestemmelses- og transitmyndigheder. Det er som bekendt på grundlag af denne meddelelse, at disse myndigheder kan gøre indsigelse mod en sådan overførsel af de grunde, der angives i den udtømmende opregning i forordningens artikel 7, stk. 4 [29]. En undersøgelse af forordningens artikel 6, som i stk. 5 angiver de oplysninger, der skal være i det ledsagedokument, der tjener som støtte for anmeldelsen, viser, at, foruden oplysninger om sammensætning og mængde af det affald der skal nyttiggøres [30] og om transportformen [31], skal anmelderen give et antal oplysninger om de forhold, hvorunder affaldet skal nyttiggøres [32]. Disse oplysninger omfatter således hele den af anmelderen planlagte behandling af affaldet, indtil det tidspunkt hvor det ikke længere fremkalder fare for sundheden og miljøet. Fællesskabslovgiver har følgelig villet, at alle de kompetente myndigheder underrettes forud for gennemførelsen af den planlagte overførsel om den samlede planlagte nyttiggørelsesproces indtil slutningen [33]. Jeg kan ikke se, til hvad nytte disse oplysninger skulle være ud over at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at bedømme de forhold, hvorunder nyttiggørelsen skal ske, og om nødvendigt at gøre indsigelse mod overførslen, hvis de finder, at betingelserne for nyttiggørelsen kan være til fare for menneskers sundhed eller miljøet.

39. Til støtte for denne analyse skal det desuden understreges, at forordningen inde-

29 — Dom af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 50.

30 — Artikel 6, stk. 5, første led.

31 — Artikel 6, stk. 5, andet og tredje led.

32 — Disse oplysninger er opregnet i forordningens artikel 6, stk. 5, fjerde til ottende led. Anmelderen skal give oplysninger om modtagerens identitet, nyttiggørelsescentrets beliggenhed samt type og gyldighedsperiode for den godkendelse, i henhold til hvilken centret drives, de nyttiggørelsesformer, som er nævnt i bilag II B til direktivet, den fastlagte metode til bortskaffelse af restaffald, efter at nyttiggørelsen har fundet sted, og mængden af nyttiggjort materiale i forhold til mængden af restaffald samt den anslåede værdi af det nyttiggjorte materiale. Endvidere hedder det i fjerde led, at »centret skal have den fornødne tekniske kapacitet til at nyttiggøre det pågældende affald under forhold, der hverken er til fare for menneskers sundhed eller for miljøet«.

33 — For at sikre, at processen til behandling af affaldet gennemføres indtil afslutningen uden at foranledige skade på sundheden og miljøet, bestemmes det i forordningens artikel 27, at ved al overførsel af affald, der er omfattet af forordningen, skal der stilles finansiel sikkerhed eller tilsvarende forsikring til dækning af omkostningerne ved bortskaffelse eller nyttiggørelse; sikkerhedsstillelsen tilbagebetales, når det er bevist, at affaldet er ankommet til bestemmelsesstedet og er bortskaffet eller nyttiggjort på en miljømæssigt forsvarlig måde.

holder flere bestemmelser, som entydigt bekræfter, at de kompetente myndigheder har beføjelse til at undersøge betingelserne, hvorunder affaldet skal nyttiggøres, og at gøre indsigelse mod en planlagt overførsel af grunde, der vedrører den påtænkte nyttiggørelse [34]. Artikel 7, stk. 4, litra a), indeholder således i femte led en begrundelse for at gøre indsigelse, som udtrykkeligt henviser til nyttiggørelsen af affald [35]. Det bestemmes desuden i artikel 26, stk. 1, litra e), at overførsel af affald betragtes som ulovlig, såfremt den medfører en bortskaffelse eller nyttiggørelse i strid med Fællesskabets eller internationale regler [36].

40. Endelig skal der henvises til forordningens formål, som er angivet i dens niende betragtning. I henhold til denne betragtning har anmeldelsen af en påtænkt overførsel til formål at underrette de kompetente myndigheder om ikke alene transporten af affaldet, men også om dets bortskaffelse eller nyttiggørelse, således at disse myndigheder kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet. Denne betragtning bekræfter således, at fællesskabslovgiver ved at harmonisere betingelserne og procedurereglerne for grænseoverskridende overførsel af affald i Fællesskabet ikke har villet sikre beskyttelsen af sundheden og miljøet alene i forbindelse med transport af affaldet, men også har villet nå dette mål inden for rammerne af håndteringen af affaldet, gennem bortskaffelse eller nyttiggørelse. Forfølgelsen af dette formål ville blive bragt i fare, hvis de kompetente myndigheder blev forhindret i at gøre indsigelse mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, når de efter anmeldelsen af en påtænkt overførsel konstaterer, at den planlagte nyttiggørelse kan være til fare for menneskers sundhed eller miljøet.

34 — F.eks. bestemmer forordningens artikel 9, at de kompetente myndigheder på et område med særlige nyttiggørelsesanlæg uanset artikel 7 kan beslutte, at de ikke vil gøre indsigelse i forbindelse med overførsler af visse former for affald til et bestemt nyttiggørelsesanlæg. Se desuden forordningens artikel 34.

35 — Ifølge denne bestemmelse kan der gøres indsigelse, »hvis forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, som ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der endelig nyttiggøres, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, ikke begrunder nyttiggørelsen ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger«.

36 — Under retsmødet blev parterne anmodet om at udtale sig om, hvorvidt bestemmelserne i forordningens artikel 26, stk. 1, litra e), også finder anvendelse under sådanne omstændigheder som i tvisten i hovedsagen. Ligesom størstedelen af dem, med undtagelse af Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, mener jeg ikke, at det er tilfældet. I ASA-dommen fastslog Domstolen, at forordningens artikel 26 kan være en af begrundelserne for de kompetente myndigheders forpligtelse til at gøre indsigelse mod en påtænkt overførsel på grund af anmelderens urigtige angivelse af formålet med overførslen (præmis 41). Ifølge kendelsen af 27.2.2003, Oliehandel Koeweit m.fl. (forenede sager C-307/00 — C-311/00, Sml. I, s. 1821), skal artikel 26 ligeledes finde anvendelse, hvis behandlingen af det pågældende affald har været genstand for en afledt retsakt. Når den kompetente myndigheds indsigelse derimod støtter sig på de begrundelser for afslag, der udtrykkeligt er omhandlet i forordningen i artikel 7, stk. 4, som i den foreliggende sag, eller i artikel 4, stk. 3, mener jeg ikke, at bestemmelserne i artikel 26 er relevante.

2) Artikel 7, stk. 4, litra a), andet led

41. Fortolkningen af denne bestemmelse giver anledning til endnu flere vanskeligheder. Ligesom Wood Trading deler Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den forelæggende rets tvivl og mener, at på grundlag af ordlyd og indhold af forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), kan artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, ikke tjene som retsgrundlag for en indsigelse, der drejer sig om en planlagt nyttiggørelse i bestemmel-

sesstaten. Jeg er ikke af denne opfattelse. Som den danske og den østrigske regering og Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH mener jeg, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, også gør det muligt for de kompetente myndigheder at gøre indsigelse mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, det vil sige, når den planlagte nyttiggørelse er i strid med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse.

42. For det første finder jeg intet i denne bestemmelses ordlyd, som gør det muligt at afvise denne fortolkning. Jeg minder om, at det i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, hedder, at »[d]e kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel [...] såfremt overførslen ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse«. Hvad for det første angår begrebet »overførsel« har jeg i forbindelse med undersøgelsen af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, anført, hvorfor jeg ikke mener, den skal fortolkes således, at de indsigelser, der er opregnet i denne artikel, alene skulle dreje sig om transport af affald. Jeg påpeger derefter, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, meget generelt omhandler nationale bestemmelser om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed og sundhedsbeskyttelse, uden at præcisere, at disse nationale bestemmelser kun skulle kunne anvendes på transport af affald og ikke på dets nyttiggørelse.

43. For det andet er det argument, der er baseret på forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), hvorefter de kompetente transitmyndigheder kun kan gøre begrundet indsigelse mod en påtænkt overførsel af affald på grundlag af bestemmelserne i artikel 7, stk. 4, litra a), andet, tredje og fjerde led, følgelig med undtagelse af første og femte led, efter min mening ikke afgørende. Vi har ganske vist set, at det femte led indeholder en indsigelsesgrund, der udtrykkeligt vedrører nyttiggørelsen af affald, og jeg har påpeget, på hvilken måde det første led også gør det muligt at gøre indsigelse baseret på den påtænkte nyttiggørelse. Jeg er derfor af de nedenfor angivne grunde ikke overbevist om, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), viser, at bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, ikke også gør det muligt at fremføre indsigelser mod den planlagte nyttiggørelse.

44. Indledningsvis deler jeg ikke opfattelsen af, at de kompetente transitmyndigheder ikke skulle have samme interesse som de øvrige kompetente myndigheder i at gøre begrundet indsigelse baseret på betingelserne for nyttiggørelsen. Forureningen kender ikke til grænser. Forurening gennem luften eller vandet, som kan følge af nyttiggørelsen af affald foretaget i bestemmelsesstaten under betingelser, som er skadelige for miljøet, ville således kunne påvirke den stat eller de stater, som affaldet skal igennem såvel som afsendelsesstaten, og tilmed mere i betragtning af, at de geografisk ligger nærmere bestemmelsesstaten. Derfor mener jeg, at begrænsningen af de indsigelsesgrunde i forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), som de kompetente transitmyndigheder kan fremsætte, ikke skyldes, at disse myndigheder har en mindre interesse i, at nyttiggørelsen foretages på en måde, der ikke er skadelig for menneskers sundhed eller miljøet, men snarere fællesskabslovgivers vilje til at give disse myndigheder et mindre ansvar for kontrollen af, hvordan nyttiggørelsen gennemføres.

45. Med andre ord ville transitstaterne i henhold til forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), have mindre ansvar for kontrollen af overførsel af affald til nyttiggørelse end de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder[37]. Den omstændighed, at de indsigelsesgrunde, der kan fremsættes af transitmyndighederne, ikke omfatter dem, der er omhandlet i artikel 7, stk. 4, første og femte led, kunne således betyde, at transitmyndighederne, i modsætning til de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder, ikke er forpligtet til at efterprøve, at affaldet bliver håndteret i overensstemmelse med direktivet i bestemmelsesstaten (første led), eller at nyttiggørelsen er begrundet ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger (femte led). Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at transitstaterne vil være hindret i at gøre indsigelse mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, hvis den påtænkte nyttiggørelse ikke er i overensstemmelse med nationale bestemmelser om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse. For så vidt kunne forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, gøre det muligt for de kompetente afsendelses-, bestemmelses- og transitmyndigheder at gøre indsigelse mod en overførsel af affald på grundlag af den planlagte nyttiggørelse.

46. Det står endvidere fast, at det følger af forordningens systematik, at enhver planlagt overførsel af affald til nyttiggørelse, som omfattes af forordningens anvendelsesområde, skal anmeldes forud for gennemførelsen til alle de kompetente myndigheder i de berørte stater, herunder også til de kom-

37 — Den kompetente bestemmelsesmyndigheds ansvar er en logisk følge af, at nyttiggørelsen finder sted på dens territorium. Den kompetente afsendelsesmyndigheds ansvar følger af, at affaldet er produceret på dens område. Jeg vender tilbage til dette punkt i afsnit B i dette forslag til afgørelse.

petente transitmyndigheder, og at disse myndigheder skal have de samme oplysninger[38]. Med indførelsen af en sådan ordning har fællesskabslovgiver villet, at hver enkelt af disse myndigheder kan bedømme hele operationen og ikke alene den del af den, som afvikles på dens egen stats område. Hver myndighed har med andre ord til opgave at kontrollere, at den påtænkte overførsel af affald i sin helhed, dvs. fra affaldets udgangspunkt i afsendelsesstaten frem til afslutningen af behandlingen i bestemmelsesstaten, ikke er til fare for sundheden og miljøet. Det er derfor ikke ulogisk, at også de kompetente transitmyndigheder kan gøre indsigelse mod en overførsel af affald baseret på den planlagte nyttiggørelse på grundlag af artikel 7, stk. 4, litra a), andet led.

47. Derfor mener jeg, at en indsigelse mod en planlagt overførsel af affald, som drejer sig om dets nyttiggørelse, ligeledes kan fremsættes på grundlag af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led.

48. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål med, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), skal fortolkes således, at indsigelser mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, som vedrører de betingelser, hvorunder nyttiggørelsen skal ske, kan baseres dels på det første led af denne bestemmelse, med den begrundelse, at den planlagte nyttiggørelse er i strid med det krav, der følger af direktivets artikel 4, hvorefter affald skal nyttiggøres uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, dels på det andet led af denne bestemmelse, med den begrundelse, at den planlagte nyttiggørelse er i strid med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse.

B — *Muligheden for, at den kompetente afsendelsesmyndighed kan gøre indsigelse, som vedrører den planlagte nyttiggørelse*

49. Med sit andet spørgsmål og første del af det femte præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed kan gøre indsigelse mod en overførsel af affald, som vedrører de betingelser, hvorunder nyttiggørelsen skal ske.

50. I modsætning til Wood Trading, men ligesom de øvrige procesdeltagere, mener jeg, at den kompetente afsendelsesmyndig-

38 — Forordningens artikel 6.

hed har beføjelse til at gøre indsigelse vedrørende den påtænkte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten. Denne vurdering begrundes først og fremmest af ordlyden af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), hvor det udtrykkeligt anføres, at »[d]e kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel« af de grunde, der er opregnet i denne bestemmelse. Den ovennævnte sætning giver således disse to myndigheder, uden at gøre nogen forskel mellem dem og med et utvetydigt ordvalg, beføjelse til at gøre indsigelse mod en planlagt overførsel af affald af de grunde, der er nævnt i denne bestemmelse, særlig i dens første og andet led.

51. Denne fortolkning med udgangspunkt i ordlyden bekræftes ligeledes af forordningens systematik. Som anført bestemmer forordningen, at alle de berørte kompetente myndigheder skal vurdere hver planlagt overførsel i sin helhed, fra udgangspunktet for affaldets afsendelse i afsendelsesstaten frem til afslutningen på behandlingen i bestemmelsesstaten. For at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet har fællesskabslovgiver foretrukket at indføre en ordning, hvor alle de kompetente myndigheder samtidig kontrollerer den planlagte overførsel med risiko for divergerende vurderinger af den samme planlagte overførsel [39], i stedet for at begrænse den kontrol, hver af myndighederne skal foretage til den del af overførslen, som foregår på dens eget nationale område. Efter logikken i den ved forordningen indførte ordning er hver grænseoverskridende affaldstransport mellem medlemsstater, som hører under forordningens anvendelsesområde, et anliggende, der angår alle de berørte kompetente myndigheder. Det er således et led i denne ordning, at den kompetente myndighed i en medlemsstat ser sig nødsaget til at foretage en vurdering af, hvorvidt den påtænkte overførsel kan skade sundheden og miljøet på en anden medlemsstats område. Den kompetente afsendelsesmyndighed har således ret til at modsætte sig en overførsel af affald, når den planlagte nyttiggørelse kan indvirke negativt på sundheds- eller miljøbeskyttelsen, selv om nyttiggørelsen skal ske på bestemmelsesmedlemsstatens territorium.

52. Denne den kompetente afsendelsesmyndigheds beføjelse bekræftes tillige, — hvis det skulle være nødvendigt — af forordningens systematik ved, at den stat, på hvis territorium affaldet er produceret, har et særligt ansvar for behandlingen af det. Dette særlige ansvar kan fremstå som en konsekvens af forpligtelsen til at nedbringe affaldsproduktionen til et minimum, der er pålagt medlemsstaterne ved de internationale konventioner og ved fællesskabslovgivningen på dette område [40]. Dette ansvar efterleves f. eks. ved princippet om egenkapacitet for så

39 — Domstolen har konstateret, at risikoen for divergerende vurderinger af den samme påtænkte overførsel er forbundet med den ordning, der er indført ved forordningen (ASA-dommen, præmis 44, og kendelsen i sagen Oliehandel Koeweit m.fl., præmis 102).

40 — Jf. Basel-konventionens artikel 4, stk. 2, litra a), og fjerde betragtning til direktivet.

vidt angår affald til bortskaffelse. Det ophører ikke, før affaldet er behandlet i overensstemmelse med kravene om beskyttelse af sundheden eller miljøet. Den stat, der afsender affaldet, er således forpligtet til at tage affaldet tilbage, hvis bortskaffelsen eller nyttiggørelsen i bestemmelsesstaten ikke kan gennemføres på de fastsatte betingelser [41]. Ansvaret er ligeledes udtrykkeligt fastsat i forordningen for så vidt angår overførsel af affald til lande uden for Fællesskabet med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse [42].

53. Jeg er desuden tilbøjelig til at mene, at der ikke alene er tale om, at den kompetente afsendelsesmyndighed har en mulighed, men at den er forpligtet til at gøre indsigelse, når den finder, at den planlagte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten kan skade menneskets sundhed eller miljøet. Jeg mener nemlig ikke, at lovgiver ved at anføre i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), at de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder »kan gøre begrundet indsigelse« mod den påtænkte overførsel på de i denne bestemmelse opregnede betingelser, har villet sige, at disse myndigheder blot fik en mulighed, som de frit kunne vælge at anvende i særlige tilfælde, hvor den påtænkte overførsel kan være til skade for menneskers sundhed og miljøet. Det bemærkes, at blandt de eksempler, der er nævnt i de fem led af denne bestemmelse, er der nogle situationer, hvor det ville være svært at begrunde et obligatorisk afslag under hensyn til forordningens formål [43].

54. Forordningen indeholder derimod andre bestemmelser, som taler for, at de kompetente myndigheders forpligtelse til at modsætte sig en overførsel af affald, der kan være til fare for menneskers sundhed eller miljøet, er af tvingende karakter. Foruden i forordningens artikel 26 bestemmer artikel 30, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at overførsler af affald finder sted i overensstemmelse med denne forordning«. Artikel 34, stk. 1, bestemmer, at uanset hvor affaldet bortskaffes eller nyttiggøres, skal producenten af affaldet træffe de nødvendige foranstaltninger for at bortskaffe eller nyttiggøre affaldet eller sørge for bortskaffelse eller nyttiggørelse på en sådan måde, at miljøkvaliteten beskyttes, og i stk. 2, at medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forpligtelserne i stk. 1 opfyldes. På baggrund af disse tvingende formulerede bestemmelser anser jeg det for konsekvent at mene, at de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder

41 — Forordningens artikel 25.

42 — Forordningens artikel 14, stk. 2, litra b), og artikel 16, stk. 3, litra b).

43 — Tredje led henviser f.eks. til en situation, hvor anmelderen eller modtageren tidligere har gjort sig skyldig i ulovlige overførsler; femte led omhandler en situation, hvor den påtænkte nyttiggørelse ikke er begrundet ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger.

har en virkelig forpligtelse til at modsætte sig en overførsel af affald på grundlag af artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, når de finder, at den påtænkte overførsel kan være til skade for menneskers sundhed og miljøet.

55. Denne fortolkning bekræftes også af forordningens formål. Som det fremgår af niende betragtning, og som Domstolen flere gange har udtalt, er forordningens grundlæggende formål som nævnt at sikre, at kravene om sundheds- og miljøbeskyttelse overholdes [44]. Domstolen har ikke indtaget et andet standpunkt i Dusseldorp m.fl.-dommen, da den fastslog, at affald til nyttiggørelse skal kunne bevæge sig frit i Fællesskabet, for så vidt som transporten ikke fremkalder fare for miljøet [45]. Forordningen tilsigter således at opnå, at der ikke gennemføres nogen overførsel af affald, der kan bringe forfølgelsen af disse mål i fare. Den forpligtelse, der således påhviler de kompetente myndigheder til at modsætte sig en overførsel af affald, der kan bringe menneskers sundhed i fare eller skade miljøet, svarer til den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 4, som binder medlemsstaterne med hensyn til samme mål [46]. Når man tænker på, at direktivets artikel 4 pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, finder jeg det ikke konsekvent at fortolke de pågældende bestemmelser i forordningen, som om de kompetente afsendelses- eller bestemmelsesmyndigheder blot gives en mulighed, uden nogen bindende karakter.

56. Som det vil fremgå i afsnit C i dette forslag til afgørelse, skal nationale regler, der lovligt kan tjene som grundlag for en kompetent afsendelsesmyndigheds indsigelse mod en planlagt overførsel af affald til nyttiggørelse, efter min mening opfylde proportionalitetsprincippet, således at de ikke overskrider, hvad der er nødvendigt for beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet. Risikovurderingen bør desuden ikke være baseret på et vilkårligt skøn, men på et videnskabeligt grundlag. Under hensyn til disse betingelser mener jeg desuden, at den kompetente afsendelsesmyndighed, som på grundlag af således definerede regler konstaterer, at den planlagte nyttiggørelse kan bringe menneskers sundhed i fare eller skade miljøet, bør være forpligtet til at gøre indsigelse herimod i henhold til bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led.

57. Denne forpligtelse for den kompetente afsendelsesmyndighed såvel som for den kompetente bestemmelsesmyndighed kan

44 — Dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 18, og dom af 27.2.2003, sag C-389/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2001, præmis 34.

45 — Præmis 33.

46 — Dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 67.

ligeledes falde inden for linjen i Domstolens praksis vedrørende overholdelse af forordningens forskrifter. Det fremgår nemlig af retspraksis, at hvis forordningens almene opbygning misforstås, fordi angivelsen af den påtænkte overførselsoperation ikke er korrekt, er alle de kompetente myndigheder, bl.a. afsendelsesmyndigheden, forpligtet til at modsætte sig denne overførsel [47]. Domstolen har ligeledes fastslået, at når en overførsel af affald medfører bortskaffelse eller nyttiggørelse i strid med Fællesskabets særlige regler, som fastsætter betingelserne for bortskaffelse af et farligt produkt, befinder medlemsstaterne sig i en situation, hvor deres beføjelse er bunden, dvs. at de i henhold til forordningens artikel 26 er forpligtet til at træffe passende retlige foranstaltninger for at forbyde og straffe sådanne ulovlige overførsler [48].

58. Jeg foreslår derfor, at det andet spørgsmål og første del af det femte præjudicielle spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed skal gøre indsigelse mod en overførsel af affald, som vedrører de betingelser, hvorunder nyttiggørelsen skal ske, hvis den finder, at den planlagte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten kan bringe menneskets sundhed eller miljøet i fare.

47 — ASA-dommen, præmis 40, domme af 13.2.2003, sag C-228/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1439, præmis 33, og sag C-458/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 1553, præmis 21.

48 — Kendelsen i sagen Oliehandel Koeweit m.fl., præmis 117.

C — Den kompetente afsendelsesmyndigheds ret til at basere sådanne indsigelser på de regler, der gælder i dens egen stat

59. Med det tredje og slutningen af det femte præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed kan basere sin indsigelse mod den planlagte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten på de kriterier eller nationale love og andre retsforskrifter, som gælder i dens egen stat, også selv om de er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesstaten.

60. Jeg går i mit ræsonnement ud fra den antagelse, at betingelserne for nyttiggørelse af det pågældende affald, som i det foreliggende tilfælde, ikke har været genstand for harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan. I en sådan situation skal hver medlemsstat i overensstemmelse med direktivets artikel 4 træffe de nødvendige foranstaltninger i den interne retsorden for, at dette affald bliver nyttiggjort, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet. Selv om denne artikel binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, bestemmer den intet om indholdet af de foranstaltninger, der

konkret skal træffes, og den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige[49]. Ifølge deres oprindelige kompetence på miljøbeskyttelsesområdet kan medlemsstaterne have vedtaget love eller andre retsforskrifter, som påvirker betingelserne for, hvordan visse typer affald skal nyttiggøres. Den forelæggende rets spørgsmål tager således sigte på at få oplyst, om den kompetente afsendelsesmyndighed har ret til at basere en indsigelse mod en planlagt overførsel på dens nationale regler, også selv om de er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesstaten.

61. På baggrund af de argumenter, der er fremført i forbindelse med undersøgelsen af de foregående spørgsmål og de forslag til svar, som jeg har forelagt Domstolen, mener jeg, at det netop er, når de gældende beskyttelsesregler i afsendelsesmedlemsstaten er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesstaten, at den kompetente afsendelsesmyndighed skal kunne gøre indsigelse mod den planlagte overførsel med støtte i sine nationale regler. Det er nemlig i en sådan situation, at den beføjelse, som således er tilkendt den kompetente afsendelsesmyndighed, har den mest nyttige virkning, da den kompetente myndighed i bestemmelsesstaten selv skulle gøre indsigelse, hvis den planlagte nyttiggørelse også skulle være i strid med de gældende regler i denne stat. Det er netop i en sådan situation, hvor nyttiggørelsen af det pågældende affald er mulig efter reglerne i bestemmelsesstaten, men er forbudt efter de gældende regler i afsendelsesstaten, at forordningen skal gøre det muligt at give de højest mulige beskyttelsesstandarder forrang.

62. En sådan fortolkning af bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), støttes også af målene med Fællesskabets politik på miljøområdet, som forordningen er et led i[50]. Som anført tilsigter denne politik et højt beskyttelsesniveau. Betydningen af dette mål viser sig dels ved, at det bekræftes allerede i artikel 2 EF, derefter i andre artikler i traktaten og i det direktiv, som udgør grundteksten for affaldshåndtering, og desuden i femte betragtning til forordningen. Den viser sig ligeledes gennem artikel 176 EF, som giver medlemsstaterne ret til at træffe strengere beskyttelsesforanstaltninger, også efter at der er vedtaget fællesskabsforanstaltninger, og gennem de artikler, som indeholder forskrifter om en beskyttelsesklausul. Den omstændighed, at den planlagte nyttiggørelse er godkendt i bestemmelsesstaten, kan således ikke hindre den kompetente afsendelsesmyndighed i at gøre indsigelse herimod, når den forekommer den at være i strid med dens nationale normer. At forordningen forfølger målet om et højt beskyttelsesniveau begrunder derimod, at den kompetente afsendelsesmyndig-

49 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 67.

50 — Dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 23.

hed har ret til at støtte sig på sine strengere nationale regler for at vurdere, om den planlagte nyttiggørelse kan bringe menneskets sundhed eller miljøet i fare. Jeg tilslutter mig i denne forbindelse den danske og den østrigske regerings opfattelse, at den modsatte løsning ville fremme overførsel af affald til behandlingsanlæg med de mindst strenge regler, hvilket kunne føre til en sænkende udligning af betingelserne for nyttiggørelse af det pågældende affald.

63. Som anført kan denne ret for den kompetente afsendelsesmyndighed dog ikke være ubetinget. Der skal nemlig tages hensyn til, at det i forordningen bestemmes, at affaldet skal kunne bevæge sig frit inden for Fællesskabet [51]. Denne frie bevægelighed har til formål at gennemføre princippet om prioritering af nyttiggørelse af affaldet, som er anført i forordningen. Den forskel, som således gøres i forordningen mellem det affald, der skal bortskaffes, hvilket principielt skal ske i nærheden af produktionsstedet, og det affald, der skal nyttiggøres, begrundes af, at det sidstnævnte kan opfylde en effektiv funktion, som bidrager til at bevare de naturlige ressourcer, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, og f.eks. udgøre råstoffet i visse industrier [52].

64. Domstolen har i øvrigt, som den forelæggende ret har påpeget, fastslået, at forordningen fastsætter de nærmere betingelser, hvorunder affald kan overføres inden for Fællesskabet, og de procedurer, der skal følges, for at overførsel kan tillades, og alle nationale foranstaltninger om overførsler af affald skal derfor bedømmes i henhold til bestemmelserne i forordningen og ikke på grundlag af artikel 28 EF-30 EF [53]. I overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip er det således vigtigt, at de nationale foranstaltninger, der iværksættes på grundlag af bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, skal være egnede til at nå det tilsigtede beskyttelsesformål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [54]. Heraf følger, at denne betingelse ikke er opfyldt, hvis beskyttelsen af menneskets sundhed og miljøet kunne sikres lige så effektivt ved mindre restriktive foranstaltninger. Det påhviler den nationale domstol, ved hvilken sagen til prøvelse af den kompetente afsendelsesmyndigheds indsigelse er anlagt, at

51 — Dusseldorp m.fl.-dommen, præmis 33.

52 — Kendelsen i sagen Oliehandel Koeweit m.fl., præmis 97.

53 — DaimlerChrysler-dommen, præmis 41-43.

54 — Jf. i denne retning dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 15, af 7.12.1993, sag C-339/92, ADM Ölmühlen, Sml. I, s. 6473, præmis 15, af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 59, og af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 122.

vurdere, om proportionalitetsprincippet er overholdt[55].

65. I det foreliggende tilfælde har den nationale ret ikke stillet spørgsmål vedrørende dette punkt. Den har heller ikke givet ret mange anvisninger med hensyn til de bestemmelser i national ret, på hvilke den kompetente afsendelsesmyndighed har støttet sin indsigelse mod den omtvistede overførsel eller med hensyn til begrundelsen for vedtagelsen af disse bestemmelser. Jeg mener alligevel, at det kan være nyttigt for løsningen af tvisten i hovedsagen at gøre følgende præciseringer.

66. Som Kommissionen har påpeget, forekommer det først og fremmest nødvendigt, at de af den kompetente afsendelsesmyndighed anvendte regler bygger på en videnskabelig evaluering af risikoen. Det ville være i strid med forordningen, hvis en overførsel af affald, der kunne nyttiggøres effektivt i bestemmelsesstaten i overensstemmelse med denne stats ret, forhindredes heri af den kompetente afsendelsesmyndighed på grundlag af generelle betragtninger eller en rent hypotetisk risikovurdering[56]. Ligesom når det drejer sig om begrænsning af den frie bevægelighed for levnedsmidler[57], bør forekomsten af en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, når det drejer sig om nyttiggørelse af affald, efter min mening bedømmes under hensyntagen til resultaterne af den internationale videnskabelige forskning og arbejdet i Fællesskabets videnskabelige komitéer[58]. Dette krav kan dog ikke udgøre en hindring for overholdelse af forsigtighedsprincippet, som ligeledes udgør et af de principper, som miljøretten bygger på. Såfremt denne vurdering skulle vise, at der er videnskabelig usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, må medlemsstaterne i henhold til forsigtighedsprincippet kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har[59].

67. Endvidere bør efterprøvelsen af proportionalitetsprincippet få den kompetente afsendelsesmyndighed til i hvert enkelt tilfælde at bedømme, om den nyttiggørelse, der er planlagt i bestemmelsesstaten, selv om den reguleres af mindre strenge regler, alligevel kan sikre en beskyttelse, der er sammenlignelig med den, der tilsigtes med dens nationale regler. Under sådanne omstændigheder som i det foreliggende til-

55 — Dom af 12.10.2000, sag C-314/98, Snellers, Sml. I, s. 8633, præmis 59.

56 — Jf. i denne retning dom af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 48.

57 — Jf. dom af 24.10.2002, sag C-121/00, Hahn, Sml. I, s. 9193, præmis 40.

58 — I denne forbindelse skal det påpeges, at brugsbetingelserne for arsen til træbeskyttelse efter en risikovurdering, der blev sendt til Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø, blev stærkt begrænset i Kommissionens direktiv 2003/2/EF af 6.1.2003 om begrænsning af markedsføring og anvendelse af arsen (tiende tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 76/769/EØF) (EFT L 4, s. 9).

59 — Jf. i denne retning dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 63, og dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 49.

fælde kunne det f.eks. være tilfældet, hvis de produktionsmetoder for spånplader, der anvendes af den virksomhed, som modtager affaldet i Italien, kunne beskytte dem, der arbejder med nyttiggørelsen, lige så effektivt og fjerne arsenet i disse plader eller mindske den til et indhold, som ligger under den grænseværdi, som er fastlagt i de tyske regler.

68. I modsætning til Wood Trading mener jeg ikke, at en sådan vurdering er umulig at gennemføre i praksis. Som nævnt skal det ledsagedokument, der tjener til støtte for anmeldelsen, og som skal meddeles den kompetente afsendelsesmyndighed og de øvrige kompetente myndigheder, indeholde talrige oplysninger om, hvordan nyttiggørelsen skal foregå. I henhold til forordningens artikel 6, stk. 4 og 6, kan den kompetente afsendelsesmyndighed anmode anmelderen om yderligere oplysninger og dokumentation og om den kontrakt, der er indgået med modtageren, om nyttiggørelse af affaldet. Anmelderen, som har skullet indgå denne kontrakt, burde desuden normalt være i stand til at påvise, at den påtænkte nyttiggørelse opfylder kravene i de gældende regler i afsendelsesstaten. Dette spørgsmål bør i givet fald kunne give anledning til en kontradiktorisk procedure mellem den kompetente afsendelsesmyndighed og anmelderen. Denne kontrol og denne kontradiktoriske procedure kunne så meget desto bedre finde sted, når afsendelsesstaten som i det foreliggende tilfælde har besluttet i henhold til forordningens artikel 3, stk. 8, og artikel 6, stk. 8, at den planlagte overførsel skal anmeldes til de øvrige berørte myndigheder og til modtageren af affaldet af den kompetente afsendelsesmyndighed, eftersom denne myndighed i en sådan situation kan få en længere frist til at videresende anmeldelsen [60].

69. Som slutning på denne undersøgelse skal det tilføjes, at det svar, som jeg foreslår at give på de gennemgåede præjudicielle spørgsmål, ikke umiddelbart ville være anderledes, hvis nyttiggørelsen af det pågældende affald havde været genstand for en harmoniseringsforanstaltning på fællesskabsplan, og afsendelsesmedlemsstaten i henhold til artikel 176 EF havde opretholdt eller indført strengere beskyttelsesforanstaltninger. I en sådan situation kunne den kompetente afsendelsesmyndighed efter min mening ligeledes gøre indsigelse mod en planlagt overførsel, som ikke var i overensstemmelse med dens nationale regler, atter

60 — I det foreliggende tilfælde modtog den kompetente afsendelsesmyndighed ledsagedokumentet den 23.11.1999, men meddelte det først til den kompetente bestemmelsesmyndighed den 1.2.2000. I forelæggelseskendelsen har jeg ikke fundet nogen forklaring på den kompetente afsendelsesmyndigheds forsinkelse. I mit forslag til afgørelse af 15.7.2004 i den for Domstolen verserende sag C-472/02, Siomab, påpegede jeg, at den frist, inden for hvilken den kompetente afsendelsesmyndighed skal fremsende anmeldelsen til de øvrige kompetente myndigheder og til modtageren, ikke må være længere end den frist, den kompetente bestemmelsesmyndighed har i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2.

på betingelse af, at proportionalitetsprincippet blev overholdt.

70. Under hensyn til det ovenanførte foreslår jeg, at det tredje præjudicielle spørgsmål og slutningen på det femte præjudicielle spørgsmål besvares med, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed kan basere sin indsigelse mod den planlagte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten på kriterier eller love eller andre retsforskrifter, som gælder i dens egen stat, også selv om de er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesstaten, på betingelse af at proportionalitetsprincippet overholdes.

V — Forslag til afgørelse

71. Af ovennævnte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare de af Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz stillede præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 7, stk. 4, litra a), 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, som ændret ved Kommissionens beslutning 98/368/EF af 18. maj 1998, skal fortolkes således, at indsigelser mod en overførsel af affald

til nyttiggørelse, som vedrører de betingelser, hvorunder nyttiggørelsen skal ske, kan baseres dels på det første led af denne bestemmelse, med den begrundelse, at den planlagte nyttiggørelse er i strid med det krav, der følger af artikel 4 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996, hvorefter affald skal nyttiggøres, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, dels på det andet led af denne bestemmelse, med den begrundelse, at den påtænkte nyttiggørelse er i strid med nationale love og andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse.

2) Den kompetente afsendelsesmyndighed skal gøre indsigelse mod en overførsel af affald, som vedrører de betingelser, hvorunder nyttiggørelsen skal ske, hvis den finder, at den påtænkte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten kan bringe menneskets sundhed eller miljøet i fare.

3) Den kompetente afsendelsesmyndighed kan basere denne indsigelse på kriterier eller love eller andre retsforskrifter, som gælder i dens egen stat, også selv om de er strengere end dem, der gælder i bestemmelsesstaten, på betingelse af at proportionalitetsprincippet overholdes.«