FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
föredraget den 23 september 2004 [1]

1. Detta mål rör än en gång tolkningen av förordning (EEG) nr 259/93, [2] i vilken villkor och bestämmelser för de förfaranden som skall tillämpas vid avfallstransporter mellan medlemsstaterna fastställs. Frågan gäller huruvida och i vilken mån den behöriga förvaltningsmyndigheten i det land från vilket en avfallstransport skall ske, kallad den behöriga avsändarmyndigheten, har rätt att invända mot denna transport när villkoren för hur återvinning skall ske i destinationslandet inte överensstämmer med de normer som gäller i dess egen stat eller i dess nationella bestämmelser, och när dessa är strängare än de som gäller i destinationsmedlemsstaten.

2. Detta mål borde således föranleda domstolen att fastställa den behöriga avsändarmyndighetens befogenheter inom ramen för förfarandet för avfallstransporter och, eventuellt, huruvida den fria rörligheten för avfall som skall återvinnas, som föreskrivs i förordningen, utgör hinder för att denna myndighet gör gällande de hälso- och miljöskyddsnormer som gäller i dess stat, om dessa är strängare än de som gäller i destinationsmedlemsstaten.

3. Innan jag redogör för de faktiska omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, skall jag kortfattat erinra om utvecklingen av och principerna för gemenskapens politik på miljöområdet och om de sekundärrättsliga bestämmelser som är mest relevanta för svaret på den nationella domstolens frågor.

I — Gemenskapsrätten

A — *Gemenskapens miljöpolitik*

4. Skyddet av miljön har nyligen och successivt fastställts i gemenskapsrätten. Detta

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets förordning av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43), ändrad genom kommissionens beslut 98/368/EG av den 18 maj 1998 (EGT L 165, s. 20), nedan kallad förordningen.

begrepp saknades mer eller mindre i de ursprungliga fördragen.[3] I domen av den 7 februari 1985 i målet ADBHU,[4] angav domstolen genom ett rättsskapande uttalande att det utgjorde "en av gemenskapens viktigaste målsättningar", och gav det på så sätt status av ett tvingande krav som kan motivera nationella åtgärder som inkräktar på den fria rörligheten för varor. Med ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten år 1987 erhöll gemenskapen genom införandet av artiklarna 130r, 130s och 130t i EG-fördraget en rättslig grund i primärrätten för att verka inom miljöskyddsområdet.[5] Med fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, upphöjdes denna verksamhet till ett eget politikområde. I Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, förstärktes ytterligare denna politiks prioriterade ställning genom att principen att miljöskyddskraven skall integreras i gemenskapens övriga politik infördes i artikel 6 EG, som tillkom för det ändamålet och integrerades i den del av fördraget som ägnas åt gemenskapens grundläggande principer.

5. Gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att uppnå fyra mål som är uppräknade i artikel 174 EG. Det första avser miljöns kvalitet ur tre synvinklar, nämligen att bevara, skydda och förbättra miljön. Det andra målet är att skydda människors hälsa. Det tredje är att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. Det fjärde är att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

6. Denna politik grundas på följande fyra principer: försiktighetsprincipen, som gör det möjligt att vidta omedelbara åtgärder vid hot om allvarligt och oåterkalleligt angrepp på miljön; principen om förebyggande åtgärder, enligt vilken man redan från början bör förhindra att föroreningar eller olägenheter uppstår genom att vidta åtgärder för att undanröja kända risker; principen om att skador på miljön helst skall hejdas vid källan, vilket innebär att ingripandet skall avse just det som direkt eller indirekt framkallar miljöpåverkan och som i gemenskapslagstiftningen om avfallstransporter kommer till uttryck i principerna om närhet och tillräcklig egenkapacitet samt principen om att förorenaren skall betala, enligt vilken det ankommer på den som skapar en risk för förorening eller orsakar en förorening att bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller skadestånd.

3 — Bland Romfördragen innehöll EG-fördraget ingen särskild bestämmelse om miljön, och Euratom-fördraget innehöll ett kapitel ägnat åt skydd av allmänhetens och arbetstagarnas hälsa mot riskerna med joniserande strålning. EKSG-fördraget för sin del innehöll artikel 55 om arbetstagarnas säkerhet.

4 — Dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, ADBHU (REG 1985, s. 531), punkt 13.

5 — Artiklarna 130r och 130s i EG-fördraget har efter ändring blivit artiklarna 174 EG och 175 EG, och artikel 130t i EG-fördraget har blivit artikel 176 EG.

7. Det skall även understrykas att gemenskapens åtgärder på miljöområdet skall syfta till en hög skyddsnivå. Detta krav, vilket från och med Amsterdamfördraget fastslås i artikel 2 EG, upprepas i flera av EG-fördragets artiklar. [6]

8. Gemenskapen har inte ensam behörighet på miljöområdet. Dels är den underställd subsidiaritetsprincipen, dels har medlemsstaterna en behörighet som konkurrerar med gemenskapens. När gemenskapen har vidtagit miljöskyddsåtgärder kan medlemsstaterna, enligt artikel 176 EG, behålla och till och med vidta strängare skyddsåtgärder. Denna konkurrerande behörighet manifesteras även genom skyddsklausulerna, som gör det möjligt för en medlemsstat att, när gemenskapen har vidtagit harmoniseringsåtgärder som avser den inre marknadens etablering och funktion, behålla nationella undantagsbestämmelser som berättigas av kraven i artikel 30 EG eller som avser miljöskydd, och även besluta om nationella undantagsbestämmelser, under förutsättning att dessa är grundade på nya vetenskapliga belägg. [7]

9. I framtiden skulle de principer som omfattar miljörätten kunna få större betydelse, eftersom det i förslaget till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, som antogs av medlemsstaternas stats- och regeringschefer den 18 juni 2004, bland Europeiska unionens mål fastställs en hållbar utveckling av Europa, och hela jorden, samt en hög miljöskyddsnivå och bättre miljö. [8] I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som proklamerades i Nice den 7 december 2000 och som tas upp i den andra delen av förslaget till ovannämnda fördrag, föreskrivs att "[e]n hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet skall integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling". [9] Skyddet av miljön finns även angivet i flera medlemsstaters konstitutioner. [10]

6 — Artikel 2 EG samt artiklarna 95.3 EG och 174.2 EG.

7 — Artikel 95.4 och 95.5 EG. Se även den skyddsklausul som föreskrivs i artikel 174.2 andra stycket EG.

8 — Artikel 3.3 och 3.4.

9 — Artikel 37.

10 — Se, bland annat, Konungariket Belgien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Finland och Republiken Ungern. Det skall även tilläggas att den franska nationalförsamlingen just har gett sitt stöd till en stadga för miljön i sin konstitution.

B — *Gemenskapslagstiftningen för avfallstransporter*

1. Direktivet

10. Direktiv 75/442/EEG, [11] vars tillämpliga bestämmelser antogs på grundval av artikel 130s i fördraget, som ger Europeiska unionens råd befogenhet att vidta åtgärder för att genomföra gemenskapens politik på miljöområdet, syftar till att garantera en hög miljöskyddsnivå. [12] Där anges att medlemsstaterna för att uppnå en hög miljöskyddsnivå inte bara bör verka för att avfall bortskaffas eller återvinns på ett ansvarsfullt sätt utan också bör vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. [13] Det syftar även till att minska avfallstransporterna genom att skapa ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk för att ta hand om avfall så att gemenskapen själv kan ta hand om det avfall den producerar och så att medlemsstaterna också närmar sig detta mål.

11. Det anges i artikel 4 första stycket att "[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön ...".

12. I artikel 7 anges att för att uppnå de mål som anges bland annat i artikel 4 skall de behöriga myndigheterna vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen.

13. Det förskrivs även att företag som tar hand om och återvinner avfall skall omfattas av tillståndsplikt och inspekteras. [14]

2. Förordningen

14. Förordningen antogs också på grundval av artikel 130s i fördraget. Den ersätter direktiv 84/631/EEG, [15] bland annat för att genomföra Baselkonventionen av den

11 — Rådets direktiv av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), ändrat genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), och kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32), nedan kallat direktivet.

12 — Första och fjärde skälen i direktiv 91/156.

13 — Fjärde skälet i direktiv 91/156.

14 — Tionde skälet och artiklarna 9–14 i direktivet.

15 — Rådets direktiv av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 326, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 200).

22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall.[16] Den har till syfte att upprätta ett harmoniserat system av förfaranden genom vilka avfallstransporterna kan begränsas för att säkerställa skyddet av miljön.[17]

15. I förordningens avdelning II föreskrivs det förfarande som är tillämpligt på avfallstransporter mellan medlemsstater. Kapitel A i avdelning II, som omfattar artiklarna 3–5, avser avfall för bortskaffande och i kapitel i B i samma avdelning, som omfattar artiklarna 6–11, behandlas avfall för återvinning. Reglerna för transporter av avfall som skall återvinnas är mindre tvingande än de som rör transporter av avfall som skall bortskaffas. Denna skillnad i bestämmelserna mellan avfall för bortskaffande och avfall för återvinning förklaras av gemenskapslagstiftarens vilja att prioritera återvinning.[18] Dessutom är kontrollförfarandena för avfall för återvinning i princip inte tillämpliga på avfall som ingår i den gröna listan i bilaga II till förordningen, vilket inte anses utgöra någon risk för miljön. Begreppen bortskaffande och återvinning av avfall definieras i det direktiv som uttryckligen anges i förordningen.[19]

16. I förordningen åläggs en fysisk eller juridisk person som vill genomföra en avfallstransport från en medlemsstat till en annan för bortskaffande eller återvinning och som kallas anmälaren, att meddela sin transportplan till den behöriga destinationsmyndigheten och till behöriga avsändar- och transitmyndigheter samt till mottagaren av avfallet.[20] Varje medlemsstat får dock föreskriva att den behöriga avsändarmyndigheten skall göra denna anmälan i stället för anmälaren.[21]

17. Enligt nionde skälet i förordningen är syftet med denna anmälan att de olika behöriga myndigheterna skall "underrättas särskilt om avfallstyp samt om transport och bortskaffande eller återvinning av avfallet [så att de] därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa

16 — Nedan kallad Baselkonventionen. Denna konvention, i vilken medlemsstaterna även är parter, har utarbetats inom ramen för Förenta nationernas program för miljön. Den har godkänts för gemenskapens räkning genom rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 (EGT L 39, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 202). Konventionens text är bifogad beslutet. Baselkonventionen grundas på följande principer: för det första, att produktionen av farligt avfall nedbringas till ett minimum (artikel 4.2 a), för det andra, att gränsöverskridande transporter av avfall begränsas till ett minimum (artikel 4.2 d), för det tredje, egenkapacitet, varvid varje part förbinder sig att se till att avfallet bortskaffas i den stat där det har producerats (artikel 4.2 b) och, för det fjärde, miljövänlig hantering av avfall, som skyddar människors hälsa och miljön (artikel 2.8).

17 — Dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-2857; svensk specialutgåva, volym 15, s. 249), punkt 26.

18 — Dom av den 25 juni 1998 i mål C-203/96, Dusseldorp m.fl. (REG 1998, s. I-4075), punkt 33.

19 — Artikel 2 i och 2 k.

20 — Artiklarna 3.1 och 6.1.

21 — Artiklarna 3.8 och 6.8.

och miljön, inbegripet möjligheten att göra skäliga invändningar mot transporten". För det ändamålet föreskrivs följande i artikel 7.4 i förordningen, som hör till bestämmelserna om transporter för återvinning:

"a) De behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten i följande fall:

— I enlighet med direktiv 75/442/EEG, särskilt artikel 7 i detta, eller

— om transporten inte sker i enlighet med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd, eller

— om anmälaren eller mottagaren tidigare har gjort sig skyldiga till illegal handel ... eller

— om transporten strider mot förpliktelser som följer av internationella konventioner som den berörda medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna har ingått, eller

— om förhållandet mellan vad som kan återvinnas och inte kan återvinnas, det uppskattade värdet för det material som slutligen återvinns eller kostnaderna för återvinning och bortskaffande av den del som inte kan återvinnas medför att återvinning inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar.

b) De behöriga transitmyndigheterna får framställa motiverade invändningar mot den planerade transporten enligt punkten a andra, tredje och fjärde strecksatsen."

II — Bakgrunden och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

18. Den 23 november 1999 anmälde EU-Wood Trading GmbH,[22] etablerat i Frankfurt am Main (Tyskland) till Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, den behöriga avsändarmyndigheten, sin avsikt att transportera 3 500 ton träavfall till Italien. Det gällde bland annat målat eller behandlat trä från rivningshus, möbler eller snickeriavfall. Transporten skulle återvinnas, varvid avfallet skulle omvandlas till spånplattor. Enligt en analys som gjordes i mitten av november 1999 uppgick blyhalten i träavfallet till 47 milligram per kilo torrsubstans.[23]

19. Den behöriga avsändarmyndigheten, som enligt sin nationella lagstiftning har till uppgift att informera om transportplanerna, underrättade den behöriga destinationsmyndigheten om den omtvistade planen den 1 februari 2000. Denna framställde ingen invändning mot planen. Däremot framställde den behöriga avsändarmyndigheten själv en invändning mot planen den 17 januari 2000. Denna invändning var grundad på bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen.

20. Den behöriga avsändarmyndigheten ansåg således för det första på grundval av artikel 7.4 a första strecksatsen att den planerade transporten utgjorde ett åsidosättande av artikel 4 i direktivet, enligt vilken avfall skall bortskaffas utan fara för människors hälsa, eftersom blyhalten i detta avfall överstiger det riktvärde som miljöministeriet i Rheinland-Pfalz fastställt i sina riktlinjer för återvinning. Användning av sådant träavfall för framställning av spånplattor skulle därför medföra en anrikning av bly i materialkretsloppet och att det uppkommer en hälsofara vid återvinningen och användningen av dessa spånplattor.

21. Den behöriga avsändarmyndigheten ansåg på grundval av artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen att den planerade transporten skulle strida mot en bestämmelse i nationell rätt till skydd för hälsa och miljö,[24] enligt vilken avfallsåtervinning som

22 — Nedan kallat Wood Trading.

23 — Denna typ av avfall ingick på den tiden i den gula listan, som återfinns i bilaga III till förordningen under rubrik AC 170, vilket innebar att transporten för återvinning var underkastad det obligatoriska kontrollförfarande som föreskrivs i förordningen.

24 — Det gäller enligt den nationella domstolens beslut artikel 5.3 i Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen av den 27 september 1994 (BGBl. I, s. 2705).

medför en anrikning av skadliga ämnen är förbjuden.

22. Wood Trading protesterade mot denna invändning och stödde sig på en ny analys av avfallet i fråga, enligt vilken halten per kilo torrsubstans uppgick till 23 mg bly och 3,4 mg arsenik. Den behöriga avsändarmyndigheten vidhöll sin invändning, eftersom den ansåg att de två skälen att vägra godkänna transporten av träavfallet i fråga fortfarande var tillämpliga på grund av avfallets arsenikhalt.

23. Sedan talan utan framgång väckts vid Verwaltungsgericht Mainz, överklagade Wood Trading till den nationella domstolen och begärde att denna skulle förklara den behöriga avsändarmyndighetens invändning olaglig. Klaganden hävdade att artikel 7.4 a i förordningen endast ger denna myndighet rätt att framställa invändningar av skäl som grundas på villkoren för transport av avfallet, inte på villkoren för återvinning i destinationsstaten. Att godta motsatsen skulle enligt Wood Trading leda till att en medlemsstat skulle kunna upphöja sig till miljöväktare i en annan medlemsstat och det skulle strida mot principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Endast den behöriga destinationsmyndigheten skulle således ha befogenhet att framställa invändningar grundade på den del av transporten som berör dess land. En sådan invändning från den behöriga avsändarmyndigheten skulle dessutom utgöra en olaglig begränsning av den fria rörligheten för varor, i den mån den överskred de uttömmande bestämmelserna i förordningen. Wood Trading har även hävdat att denna invändning inte heller kan grundas på bestämmelserna i artikel 176 EG, enligt vilken rättsakter som rådet antar på grundval av artikel 175 EG inte utgör hinder för att varje medlemsstat behåller eller inför strängare skyddsåtgärder, eftersom sådana åtgärder endast skulle kunna vidtas för att skydda nationella intressen.

24. Den behöriga avsändarmyndigheten har invänt att begreppet transport som avses i artikel 7.4 a i förordningen inte enbart omfattar transporten av avfall utan även alla mellansteg av transporten till den slutliga destinationsorten, så att alla berörda myndigheter är behöriga att pröva om återvinningen innebär någon hälso- eller miljöfara. Den har även hävdat att omvandlingen av detta avfall till spånplattor innebär en hälso- och miljöfara i Tyskland eftersom dessa plattor skulle kunna importeras dit. Det framgår enligt denna myndighet dessutom av rättspraxis, särskilt av domen i målet ASA av den 27 februari 2002, [25] att återvinningsprocessen även skall kontrolleras av de behöriga avsändarmyndigheterna.

25 — Dom av den 27 februari 2002 i mål C-6/00, ASA (REG 2002, s. I-1961).

III — Tolkningsfrågorna

25. Mot bakgrund av dessa omständigheter har Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tyskland) beslutat att förklara målet vilande och ställa följande frågor till domstolen:

"1. Kan en invändning mot en transport av avfall för återvinning framställas enligt artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen ... med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av bestämmelsen om skydd för hälsa och miljö i artikel 4 första meningen i direktivet, där det anges att avfallet skall återvinnas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön?

2. Om frågan besvaras jakande, har förutom [den behöriga] destinationsmyndigheten även [den behöriga] avsändarmyndigheten rätt att framställa en sådan invändning?

3. Om frågan besvaras jakande, får [den behöriga] avsändarmyndigheten, vid bedömningen av om en planerad återvinning på destinationsorten uppfyller hälso- och miljökraven, även tillämpa de normer som gäller i avsändningsstaten, om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten?

4. Kan en invändning framställas enligt artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen mot en transport av avfall för återvinning med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av nationella lagar och andra författningar till skydd för miljön, till skydd för allmän säkerhet och ordning eller till skydd för hälsan?

5. Om frågan besvaras jakande, kan [den behöriga] avsändarmyndigheten framställa en sådan invändning med motiveringen att återvinningen utgör ett åsidosättande av de nationella lagar och andra författningar som gäller på avsändningsorten?"

IV — Bedömning

26. De fem tolkningsfrågor som den nationella domstolen ställt och som alla rör tolkningen av bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen omfattar tre frågeställningar. Frågan gäller för det första huruvida dessa bestäm-

melser gör det möjligt att framställa invändningar mot en avfallstransport grundade på den återvinning som föreskrivs i destinationsstaten (första och fjärde tolkningsfrågorna), för det andra huruvida den behöriga avsändarmyndigheten har rätt att framställa sådana invändningar (andra frågan och första delen av den femte tolkningsfrågan) och, för det tredje, huruvida denna myndighet har rätt att grunda sådana invändningar på de normer som gäller i dess egen stat, även om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten (tredje frågan och slutet av den femte tolkningsfrågan).

27. Jag börjar med att undersöka den första och den fjärde tolkningsfrågan, som rör möjligheten att framställa invändningar grundade på återvinningen.

A — *Möjligheten att framställa invändningar som grundas på återvinningen*

28. Med den första och den fjärde tolkningsfrågan söker den nationella domstolen i huvudsak klarhet i huruvida artikel 7.4 a i förordningen skall tolkas så, att en invändning mot en transport av avfall för återvinning som rör villkoren för hur denna återvinning skall ske kan grundas dels på den första strecksatsen i denna bestämmelse, med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av det krav som följer av artikel 4 första meningen i direktivet, enligt vilket avfall skall återvinnas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, dels på den andra strecksatsen i denna bestämmelse, med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av nationella lagar och andra författningar till skydd för miljön, för att värna om allmän säkerhet och ordning eller till skydd för hälsan.

29. Vad gäller artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen har den nationella domstolen ställt denna fråga på grund av att denna bestämmelse endast hänvisar särskilt till artikel 7 i direktivet, i vilken medlemsstaterna åläggs att upprätta planer för avfallshanteringen och där det hänvisas till avfallstransporterna.

30. Vad gäller artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen har den nationella domstolen förklarat att den är tveksam på grund av ordalydelsen i denna bestämmelse, vilken tyder på att invändningarna endast kan grundas på transporten av avfallet. Den har även framhållit att artikel 7.4 b i förordningen ger de behöriga myndigheterna i ett

transitland rätt att framställa invändningar endast på grundval av artikel 7.4 a andra, tredje och fjärde strecksatserna. Detta skulle kunna innebära att den andra strecksatsen inte ger möjlighet att framställa invändningar på grundval av villkoren för avfallsåtervinning, eftersom dessa myndigheter a priori inte skulle ha intresse av att göra sådana invändningar.

31. Den nationella domstolen har även påpekat att domstolen i domen i det ovannämnda målet Dusseldorp m.fl.,[26] med avseende på en transport av avfall för återvinning, fann att "[d]et är i syfte att stimulera denna återvinning inom hela gemenskapen, bland annat genom att utveckla de bästa möjliga teknikerna, som gemenskapslagstiftaren har föreskrivit att avfall av detta slag skall kunna cirkulera fritt mellan medlemsstaterna för att kunna behandlas där, *så länge inte transporten utgör en fara för miljön*".[27]

32. Inledningsvis förefaller det enligt min mening nödvändigt att ta ställning till tolkningen av den punkten i domen i det ovannämnda målet Dusseldorp m.fl. Jag tror inte att domstolen i den punkten menade att en invändning mot en transport av avfall för återvinning endast kunde framställas av skäl som rör villkoren för hur detta avfall skall transporteras. Då det mål i den nationella domstolen som gav upphov till denna dom rörde en bestämmelse om en plan för hanteringen av nederländskt avfall, enligt vilken export av oljefilter till en annan medlemsstat för återvinning där var förbjuden om inte behandlingen av dessa filter i utlandet var kvalitativt överlägsen motsvarande behandling i Nederländerna. För att bedöma huruvida en sådan bestämmelse är förenlig med gemenskapsrätten frågade Raad van State (Nederländerna) domstolen om principerna om egenkapacitet och närhet, såsom de hade genomförts i denna avfallsplan, kunde tillämpas på transporter av avfall för återvinning. Efter en undersökning av de relevanta bestämmelserna i direktivet och i förordningen fann domstolen att dessa principer endast var tillämpliga på transporter av avfall för slutligt omhändertagande. Den förklarade skälen till att reglerna avseende avfall för slutligt omhändertagande skiljer sig från reglerna avseende avfall för återvinning och påpekade särskilt att endast de sistnämnda kan göra det möjligt att genomföra principen om prioritering av återvinning. Det var i det sammanhanget som den gjorde den precisering som den nationella domstolen har citerat beträffande anledningen till att gemenskapslagstiftaren har velat gynna rörligheten för avfall för återvinning.

33. Genom att lägga till satsen att denna rörlighet endast kunde gynnas "så länge inte transporten utgör en fara för miljön", verkar det enligt min mening som om domstolen helt enkelt ville erinra om att denna fria rörlighet inte var ovillkorlig och att den var underkastad säkerhetskrav. Det skulle enligt min mening inte vara berättigat att av det faktum att endast transportsäkerheten

26 — Punkt 33.

27 — Den nationella domstolens kursivering.

nämns i denna sats dra slutsatsen att de berörda behöriga myndigheterna skulle se sig förhindrade att framställa invändningar mot en planerad avfallstransport på grund av de villkor som gäller för återvinningen, då det inte var den frågan som Raad van State hade ställt.

34. Jag kommer nu att undersöka de två bestämmelserna i fråga.

1. Artikel 7.4 a första strecksatsen

35. Liksom samtliga intervenienter, utom Wood Trading, anser jag att artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen skall tolkas så, att denna bestämmelse gör det möjligt att framställa invändningar som rör villkoren för hur återvinningen skall ske i destinationsstaten. Denna tolkning följer enligt min mening av bestämmelsens ordalydelse och den bekräftas av både systematiken och syftena i den förordning som den ingår i.

36. Avseende bestämmelsens ordalydelse anges i artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen att de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten "i enlighet med direktiv[et] ..., särskilt artikel 7 i detta". Uttrycket "i enlighet med direktiv[et]" är i detta fall visserligen inte särskilt tydligt och det är sant att endast artikel 7 i direktivet åsyftas särskilt. Det verkar dock enligt min mening som om den mest logiska tolkningen av denna bestämmelse är att invändningar får framföras "på grundval av direktivet". Användningen av adverbet "särskilt" före angivelsen av artikel 7 innebär att hänvisningen till denna artikel är rent vägledande och att dessa invändningar även kan grundas på andra bestämmelser i direktivet. Bestämmelsen som skall tolkas skall med andra ord enligt min mening förstås så, att invändningar mot en planerad transport får framställas om denna transport inte överensstämmer med föreskrifterna i direktivet. Denna bedömning bekräftas genom de flesta av de andra språkversionerna av denna bestämmelse. [28]

37. Vi har dessutom sett att det i artikel 4 i direktivet anges att "[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön ...". En jämförelse mellan denna artikel i

28 — "in accordance with Directive 75/442//EEC, in particular Article 7 thereof" på engelska, "gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7" på tyska, "con arreglo a lo dispueto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7" på spanska, "conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure" på italienska, osv.

direktivet och artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen ger således vid handen att denna sistnämnda bestämmelse gör det möjligt att framföra invändningar mot en planerad transport, om de förhållanden under vilka detta avfall skall återvinnas kan påverka människors hälsa eller miljön negativt.

38. Denna tolkning bekräftas av förordningens systematik. Vi har således sett att varje plan för transport av avfall för återvinning, utom i princip avfall som ingår i den gröna listan i bilaga II till förordningen, skall anmälas till de behöriga avsändar-, destinations- och transitmyndigheterna. Vi vet även att det är på grundval av denna anmälan som dessa myndigheter kan framställa en invändning mot en sådan transport på de grunder som anges i den uttömmande uppräkningen i artikel 7.4 i förordningen.[29] I artikel 6.5 i förordningen anges vilka uppgifter som skall lämnas på den fraktsedel som ligger till grund för anmälan. Vid en undersökning av artikel 6 i förordningen framgår att förutom sammansättning och mängd avseende det avfall som skall återvinnas[30] och närmare uppgifter om transporten,[31] skall anmälaren lämna ett visst antal uppgifter om villkoren för hur avfallet skall återvinnas.[32] Dessa upplysningar omfattar således hela den behandlingsprocess för avfallet som anmälaren planerar fram tills dess att det inte längre utgör någon fara för hälsan och miljön. Gemenskapslagstiftaren har följaktligen velat att alla behöriga myndigheter, innan den planerade transporten genomförs, skall underrättas om hela den planerade återvinningsprocessen från början till slut.[33] Jag förstår inte vad dessa uppgifter skulle tjäna till utom att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att bedöma villkoren för hur återvinningen skall ske och, i förekommande fall, motsätta sig denna transport, om villkoren för återvinningen verkar kunna påverka människors hälsa eller miljön negativt.

39. Till stöd för denna analys skall det även framhållas att förordningen innehåller flera

29 — Dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler (REG 2001, s. I-9897), punkt 50.

30 — Artikel 6.5 första strecksatsen.

31 — Ibidem, andra och tredje strecksatserna.

32 — Dessa uppgifter räknas upp i artikel 6.5 fjärde–åttonde strecksatserna i förordningen. Anmälaren skall uppge avfallsmottagarens identitet, bortskaffningsanläggningens belägenhet, den typ av tillstånd enligt vilket anläggningen drivs och giltighetstiden för detta, de återvinningsförfaranden som anges i bilaga 2 B till direktivet, den planerade metoden för bortskaffande av restavfall sedan återvinning skett och mängden återvunnet material i förhållande till restavfallet samt det uppskattade värdet av det återvunna materialet. Dessutom anges i fjärde strecksatsen att "[a]nläggningen skall ha den tekniska kapacitet som krävs för att återvinna det aktuella avfallet på ett sätt som inte medför fara för människors hälsa eller för miljön".

33 — För att garantera att behandlingen av avfallet slutförs utan att inverka negativt på hälsan eller miljön föreskrivs i artikel 27 i förordningen att alla transporter av avfall inom ramen för den förordningen skall omfattas av en ekonomisk garanti eller motsvarande försäkring som täcker kostnaderna för bortskaffande och återvinning och att sådana garantier skall återbetalas när det framgår att avfallet har nått destinationsorten och har bortskaffats eller återvunnits på ett miljömässigt godtagbart sätt.

bestämmelser av vilka det otvetydigt framgår att de behöriga myndigheterna är behöriga att kontrollera villkoren för hur avfallet skall återvinnas och att motsätta sig en planerad avfallstransport av olika skäl som rör den planerade återvinningen.[34] Artikel 7.4 a femte strecksatsen innehåller således en grund för invändning som uttryckligen hänförs till återvinningen av avfall.[35] Det föreskrivs likaledes i artikel 26.1 e att avfallstransporter skall betraktas som illegala om de medför bortskaffande eller återvinning i strid mot gemenskapens regler eller internationella regler.[36]

40. Det är slutligen lämpligt att hänvisa till förordningens syften, som anges i nionde skälet till denna. Enligt detta skäl syftar anmälan av en planerad transport till att underrätta de behöriga myndigheterna inte bara om transporten utan även om bortskaffandet eller återvinningen av avfallet så att dessa myndigheter kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön. Genom detta skäl bekräftas således att gemenskapslagstiftaren, genom att harmonisera de villkor och förfaranderegler som gäller för gränsöverskridande avfallstransporter inom gemenskapen inte har velat garantera skyddet av hälsa och miljö enbart inom ramen för avfallstransporter utan har velat uppnå detta mål även inom ramen för hanteringen av avfallet, genom bortskaffande eller återvinning. Detta mål skulle äventyras, om de behöriga myndigheterna såg sig förhindrade att framställa en invändning mot en transport av avfall för återvinning när de, sedan en planerad transport anmälts, konstaterar att den planerade återvinningen kan inverka negativt på människors hälsa eller på miljön.

34 — I artikel 9 i förordningen föreskrivs till exempel att behöriga myndigheter som inom sina områden har särskilda återvinningsanläggningar, trots vad som sägs i artikel 7, får besluta att de inte skall framställa invändningar mot transporter av vissa avfallsslag till en bestämd återvinningsanläggning. Se även artikel 34 i förordningen.

35 — Enligt denna bestämmelse får en invändning framföras "om förhållandet mellan vad som kan återvinnas och inte kan återvinnas, det uppskattade värdet för det material som slutligen återvinns eller kostnaderna för återvinning och bortskaffande av den del som inte kan återvinnas medför att återvinning inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar".

36 — Under förhandlingen uppmanades parterna att yttra sig i frågan huruvida bestämmelserna i artikel 26.1 e i förordningen även är tillämpliga under sådana omständigheter som föreligger i tvisten vid den nationella domstolen. Jag anser, liksom de flesta av dem, med undantag av Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, att så inte är fallet. I domen i det ovannämnda målet ASA fann domstolen att artikel 26 i förordningen kan utgöra en av grunderna för de behöriga myndigheternas skyldighet att framföra en invändning mot en planerad transport på grund av en felaktig klassificering (punkt 41). Även enligt beslut av den 27 februari 2003 i mål C-307/00–C-311/00, Oliehandel Koeweit m.fl. (REG 2003, s. I-1821), skall nämnda artikel 26 tillämpas om avfallshanteringen i fråga är föremål för en sekundärrättsakt. När en invändning från den behöriga avsändarmyndigheten däremot grundas på de skäl till avslag som avses uttryckligen i förordningens artikel 7.4, som i förevarande fall, eller artikel 4.3, är bestämmelserna i samma artikel 26 enligt min mening inte relevanta.

2. Artikel 7.4 a andra strecksatsen

41. Tolkningen av denna bestämmelse ger upphov till än fler svårigheter. Europeiska gemenskapernas kommission delar, liksom Wood Trading, den nationella domstolens tvivel och anser att artikel 7.4 a andra stycket i förordningen, med hänsyn till ordalydelsen och till innehållet i artikel 7.4 b, inte skulle kunna tjäna som rättslig grund för en

invändning som rör en planerad återvinning i destinationsstaten. Jag gör inte den bedömningen. Liksom den danska och den österrikiska regeringen och Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH anser jag att artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen också gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att framföra en invändning mot en transport av avfall för återvinning, nämligen när den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd.

42. För det första finner jag ingenting i denna bestämmelses ordalydelse som gör det möjligt att gå ifrån den tolkningen. I artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen anges att "[d]e behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten ... om transporten inte sker i enlighet med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd". Vad först och främst gäller begreppet "transport" har jag i samband med undersökningen av artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen uppgivit varför den enligt min mening inte skall tolkas så, att de invändningar som räknas upp i den artikeln borde avse enbart avfallstransporter. Jag noterar därefter att artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen i mycket generella ordalag syftar på nationella bestämmelser om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd, utan att precisera att dessa nationella bestämmelser endast skulle kunna tillämpas på transporten av avfallet och inte på återvinningen av detsamma.

43. Det argument som baserats på artikel 7.4 b i förordningen, enligt vilken de behöriga transitmyndigheterna endast får framföra motiverade invändningar mot en planerad avfallstransport på grundval av bestämmelserna i ovannämnda artikel 7.4 a andra, tredje och fjärde strecksatserna, följaktligen med undantag av första och femte strecksatserna, verkar för det andra enligt min mening inte ha någon avgörande betydelse. Vi har visserligen sett att den femte strecksatsen innehåller en grund för invändning som uttryckligen avser återvinning av avfall och jag har påpekat på vilket sätt även den första strecksatsen gör det möjligt att framställa en invändning grundad på den planerade återvinningen. Jag är dock av nedan angivna skäl inte övertygad om att artikel 7.4 b i förordningen visar att bestämmelserna i artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen inte gör det möjligt att även framföra invändningar mot den planerade återvinningen.

44. Till att börja med delar jag inte åsikten att de behöriga transitmyndigheterna inte har samma intresse som de andra behöriga myndigheterna av att framföra invändningar grundade på villkoren för återvinningen. Föroreningar hindras inte av gränser. Luft- eller vattenföroreningar som skulle kunna bli följden av återvinningen av avfall i destinationsstaten under förhållanden som är skadliga för miljön skulle således kunna påverka den stat eller de stater genom vilka avfallet skall transporteras likaväl som avsändarstaten, ja till och med mer, med hänsyn till att de ligger geografiskt närmare destinationsstaten. Det är därför som jag anser att begränsningen, i artikel 7.4 b i förordningen, av grunderna för de invändningar som de behöriga myndigheterna i transitlandet får framföra skulle kunna ha sin grund inte i att dessa myndigheter har mindre intresse av att återvinningen sker på ett sätt som inte skadar människors hälsa eller miljön, utan snarare i gemenskapslagstiftarens vilja att ge dessa myndigheter mindre ansvar för kontrollen av hur denna återvinning genomförs.

45. Transitländerna har med andra ord enligt artikel 7.4 b i förordningen mindre ansvar för kontrollen av transporter av avfall för återvinning än de behöriga avsändar- och destinationsmyndigheterna.[37] Den omständigheten att de grunder för invändningar som transitmyndigheterna kan framföra inte omfattar dem som avses i ovannämnda artikel 7.4 första och femte strecksatserna skulle således kunna betyda att transitmyndigheterna, i motsats till de behöriga avsändar- och destinationsmyndigheterna, inte är skyldiga att kontrollera att avfallet hanteras i enlighet med direktivet i destinationsstaten (första strecksatsen) eller att återvinningen verkligen är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar (femte strecksatsen). Detta innebär dock inte nödvändigtvis att transitländerna skulle se sig förhindrade att framföra en invändning mot en transport av avfall för återvinning om den planerade återvinningen inte överensstämmer med de nationella bestämmelserna om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd. Av denna anledning skulle därför artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen göra det möjligt för de behöriga myndigheterna i avsändar-, destinations- och transitländerna att framföra invändningar mot en avfallstransport på grundval av den planerade återvinningen.

46. Det är vidare utrett att det följer av förordningens systematik att varje planerad transport av avfall för återvinning som omfattas av dess tillämpningsområde innan den genomförs skall anmälas till alla behöriga myndigheter i de berörda länderna,

37 — Den behöriga destinationsmyndighetens ansvar är en logisk följd av att återvinningen sker inom dess territorium. Den behöriga avsändarmyndighetens ansvar följer av att avfallet har producerats inom dess jurisdiktion. Jag återkommer till detta i avdelning B av detta förslag till avgörande.

inklusive de behöriga transitmyndigheterna, och att dessa myndigheter skall erhålla samma information.[38] Genom att införa ett sådant system har gemenskapslagstiftaren velat att var och en av dessa myndigheter skall kunna bedöma hela transporten och inte bara den del som avlöper på dess eget territorium. Varje myndighet är med andra ord behörig att kontrollera att den planerade avfallstransporten i sin helhet, det vill säga från avsändningen av avfallet i avsändarstaten till slutet av hanteringen i destinationsstaten, inte påverkar hälsa och miljö negativt. Det är därför inte ologiskt att de behöriga transitmyndigheterna också kan framställa en invändning mot en avfallstransport med avseende på den planerade återvinningen och på grundval av artikel 7.4 a andra strecksatsen.

47. Jag anser därför att en invändning mot en planerad avfallstransport som avser återvinningen även får framställas på grundval av artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen.

48. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara den första och den fjärde tolkningsfrågan så att artikel 7.4 a i förordningen skall tolkas så, att invändningar mot en transport av avfall för återvinning som rör villkoren för hur denna återvinning skall ske kan grundas dels på den första strecksatsen i denna bestämmelse, med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av det krav som följer av artikel 4 i direktivet, enligt vilket avfall skall återvinnas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, dels på den andra strecksatsen i denna bestämmelse, med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av nationella lagar och andra författningar till skydd för miljön, för att värna om allmän säkerhet och ordning eller till skydd för hälsan.

B — *Möjlighet för den behöriga avsändarmyndigheten att framföra invändningar som rör den planerade återvinningen*

49. Med den andra frågan och första delen av den femte tolkningsfrågan har den nationella domstolen sökt klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen skall tolkas så, att den behöriga avsändarmyndigheten har rätt att framställa en invändning mot en avfallstransport när invändningen avser villkoren för hur återvinning skall ske.

50. Jag anser, i motsats till Wood Trading men liksom de andra intervenienterna, att den behöriga avsändarmyndigheten har

38 — Artikel 6 i förordningen.

befogenhet att framställa en invändning som rör den planerade återvinningen i destinationsstaten. Denna bedömning motiveras i första hand av ordalydelsen i artikel 7.4 a i förordningen, där det uttryckligen anges att "[d]e behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten" på de grunder som räknas upp i denna bestämmelse. Den ovannämnda satsen ger således dessa två myndigheter, utan att göra någon åtskillnad mellan dem och i otvetydiga ordalag, befogenhet att framställa invändningar mot en planerad avfallstransport på de grunder som anges i denna bestämmelse, särskilt i första och andra strecksatserna.

51. Denna bokstavliga tolkning bekräftas även av förordningens systematik. Vi har sett att det föreskrivs i förordningen att alla berörda behöriga myndigheter skall bedöma varje planerad transport i dess helhet, från avsändandet av avfallet i avsändarstaten till slutet av hanteringen i destinationsstaten. För att garantera skyddet av människors hälsa och miljön har gemenskapslagstiftaren föredragit att införa ett system där alla behöriga myndigheter samverkar i kontrollen av den planerade transporten, med risk för att dessa myndigheter gör olika bedömningar av samma transportplan [39] hellre än att begränsa den kontroll som var och en av dem skall göra till den del av transporten som skall äga rum på dennas nationella territorium. Enligt logiken i det system som införs genom förordningen är varje gränsöverskridande avfallstransport inom gemenskapen som omfattas av förordningens tillämpningsområde en angelägenhet för samtliga berörda behöriga myndigheter. Det är således en del av detta system att den behöriga myndigheten i en medlemsstat skall se sig nödsakad att göra en bedömning av huruvida den planerade transporten kan skada hälsan och miljön på en annan medlemsstats territorium. Den behöriga avsändarmyndigheten har således rätt att motsätta sig en avfallstransport när den planerade återvinningen kan inverka menligt på hälso- eller miljöskyddet, trots att denna återvinning skall ske på destinationsmedlemsstatens territorium.

52. Denna den behöriga avsändarmyndighetens befogenhet bekräftas också, om så behövs, av förordningens systematik genom att den stat på vars territorium avfallet har producerats har ett särskilt ansvar för hanteringen av avfallet. Detta särskilda ansvar kan framstå som en konsekvens av den skyldighet att nedbringa avfallsmängderna till ett minimum som medlemsstaterna åläggs både i de internationella konventionerna och i gemenskapslagstiftningen på detta område. [40] Detta ansvar verkställs till exempel genom principen om egenkapacitet i fråga om det avfall som skall

39 — Domstolen har fastslagit att risken för att den planerade transporten klassificeras på olika sätt är inbyggt i förordningens system (domen i det ovannämnda målet ASA, punkt 44, och beslutet i det ovannämnda målet Oliehandel Koeweit m.fl., punkt 102).

40 — Se artikel 4.2 a i Baselkonventionen och fjärde skälet i direktivet.

bortskaffas. Det upphör inte förrän avfallet har behandlats i enlighet med kraven på skydd av människors hälsa eller miljön. Den stat som avsänder avfallet är således skyldig att återta avfallet, om bortskaffandet eller återvinningen i destinationslandet inte kan genomföras enligt föreskrivna villkor.[41] Det anges även uttryckligen i förordningen när det gäller avfallstransporter utanför gemenskapen för bortskaffande eller återvinning där.[42]

53. Jag är dessutom benägen att anse att det inte enbart är fråga om en möjlighet, utan rent av en skyldighet, för den behöriga avsändarmyndigheten att framställa en sådan invändning när den anser att den planerade återvinningen i destinationslandet kan påverka människors hälsa eller miljön negativt. Jag tror nämligen inte att lagstiftaren, genom att i artikel 7.4 a i förordningen ange att de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna "får framställa motiverade invändningar" mot den planerade transporten i de fall som uppräknas i denna bestämmelse, har menat att detta bara skulle vara en möjlighet som dessa myndigheter fritt kan välja att genomföra i enskilda fall där den planerade transporten kan påverka människors hälsa och miljön negativt. Bland de exempel som nämns i de fem strecksatserna i denna bestämmelse finns vissa fall där det skulle vara svårt att motivera ett obligatoriskt avslag på en transport med hänsyn till förordningens syften.[43]

54. Däremot finns det andra bestämmelser i förordningen som talar för att de behöriga myndigheternas skyldighet att motsätta sig en avfallstransport som kan påverka människors hälsa eller miljön negativt är av tvingande karaktär. Förutom artikel 26 i förordningen anges det i artikel 30 i denna att "[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att tillse att avfall transporteras i enlighet med bestämmelserna i denna förordning". Likaså anges det, i artikel 34.1, att oavsett var avfallet skall bortskaffas eller återvinnas, skall producenten av avfallet vidta nödvändiga åtgärder för att bortskaffa eller återvinna avfallet eller sörja för bortskaffande eller återvinning på ett sådant sätt att miljön skyddas och, i artikel 34.2, att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att skyldigheterna enligt punkt 1 iakttas. Med tanke på dessa bestämmelser, där ordalydelsen är tvingande, förefaller det enligt min mening logiskt att anse att de behöriga

41 — Artikel 25 i förordningen.

42 — Artiklarna 14.2 b och 16.3 b i förordningen.

43 — Till exempel avser tredje strecksatsen fall där anmälaren eller mottagaren tidigare har gjort sig skyldiga till illegal handel. På samma sätt avser femte strecksatsen fall där återvinningen inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar.

avsändar- och destinationsmyndigheterna har en verklig skyldighet att motsätta sig en avfallstransport på grundval av bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna, när de anser att den planerade transporten kan påverka människors hälsa och miljön negativt.

55. Denna tolkning bekräftas även av förordningens syfte. Såsom framgår av nionde skälet och som domstolen har påpekat flera gånger, har vi sett att förordningens grundläggande mål är att säkerställa att kraven på skydd av människors hälsa och miljön iakttas. [44] Domstolen intog inte någon annan ställning i domen i det ovannämnda målet Dusseldorp m.fl., där den fann att rörligheten inom gemenskapen för avfall för återvinning skall säkerställas så länge den inte utgör en fara för miljön. [45] Förordningen syftar således till att ingen avfallstransport skall genomföras som kan äventyra dessa syften. Den skyldighet som på detta sätt åläggs de behöriga myndigheterna att motsätta sig en avfallstransport som skulle kunna äventyra människors hälsa eller miljön överensstämmer också med den skyldighet som föreskrivs i artikel 4 i direktivet och som innebär en förpliktelse för medlemsstaterna vad gäller just detta syfte. [46] Med tanke på att medlemsstaterna enligt artikel 4 i direktivet åläggs att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, skulle det enligt min mening inte vara följdriktigt att tolka de ifrågavarande bestämmelserna i förordningen så att de behöriga avsändar- eller destinationsmyndigheterna endast ges en möjlighet, utan någon bindande verkan.

56. I de nationella normer som kan tjäna som laglig grund för en invändning av den behöriga avsändarmyndigheten mot en planerad transport av avfall för återvinning borde dessutom enligt min mening proportionalitetsprincipen iakttas, så att dessa normer inte överskrider vad som krävs för att skydda människors hälsa och miljön, vilket vi kommer att se i avdelning C i detta förslag till avgörande. Inte heller borde bedömningen av risken vara godtycklig, utan vila på vetenskapliga grunder. Det är även med tanke på dessa villkor som jag anser att den behöriga avsändarmyndigheten, som på grundval av sådana normer konstaterar att den planerade återvinningen kan påverka människors hälsa eller miljön negativt, borde vara skyldig att motsätta sig densamma i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen.

57. Denna skyldighet för den behöriga avsändarmyndigheten, liksom för den behöriga destinationsmyndigheten, skulle även

44 — Domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 18, och av den 27 februari 2003 i mål C-389/00, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-2001), punkt 34.

45 — Punkt 33.

46 — Dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkt 67.

kunna ligga i linje med domstolens rättspraxis angående efterlevnaden av bestämmelserna i förordningen. Det framgår nämligen av denna rättspraxis att, när den allmänna systematiken i förordningen missförstås på grund av att klassificeringen av den planerade transporten är felaktig, åligger det alla behöriga myndigheter, bland annat avsändarmyndigheten, att invända mot denna transport. [47] Likaså har domstolen fastslagit att medlemsstaterna — när en avfallstransport medför bortskaffande eller återvinning i strid med de särskilda gemenskapsbestämmelser där villkoren för bortskaffande av en farlig produkt fastställs — befinner sig i en situation där deras behörighet är bunden, det vill säga de är, enligt artikel 26 i förordningen, skyldiga att vidta lämpliga rättsliga åtgärder för att förbjuda och vidta sanktionsåtgärder mot sådana transporter. [48]

58. Jag föreslår därför att den andra frågan och den första delen av den femte tolkningsfrågan besvaras med att bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen skall tolkas så, att den behöriga avsändarmyndigheten skall framställa en invändning mot en avfallstransport som rör villkoren för hur denna återvinning skall ske när den anser att den planerade återvinningen i destinationslandet kan skada människors hälsa eller miljön.

47 — Domen i det ovannämnda målet ASA, punkt 40, av den 13 februari 2003 i mål C-228/00, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-1439), punkt 33, och mål C-458/00, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-1553), punkt 21.

48 — Beslut i det ovannämnda målet Oliehandel Koeweit m.fl., punkt 117.

C — *Den behöriga avsändarmyndighetens rätt att grunda sådana invändningar på de normer som gäller i den egna staten*

59. Med den tredje och slutet av den femte tolkningsfrågan har den nationella domstolen i huvudsak sökt klarhet i huruvida artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen skall tolkas så, att den behöriga avsändarmyndigheten har rätt att grunda sin invändning mot den planerade återvinningen i destinationsstaten på de normer eller de nationella lagar och andra förordningar som gäller i den egna staten, om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten.

60. Jag utgår i mitt resonemang från antagandet att villkoren för återvinning av avfallet i fråga, liksom i förevarande fall, inte har varit föremål för harmonisering på gemenskapsnivå. I ett sådant fall skall varje medlemsstat enligt artikel 4 i direktivet vidta de åtgärder som krävs i dess nationella rättsordning för att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön. Även om denna artikel binder medlemsstaterna vid den målsättning som skall uppnås, anger den inte det konkreta innehållet i de åtgärder

som skall vidtas, och den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid bestämningen av huruvida sådana åtgärder är nödvändiga eller inte.[49] Dessutom kan medlemsstaterna, med stöd av sin ursprungliga behörighet på miljöskyddsområdet, ha antagit en förordning eller lagstiftning som påverkar villkoren för hur vissa typer av avfall skall återvinnas. De frågor som den nationella domstolen har ställt syftar således till att få klarhet i huruvida den behöriga avsändarmyndigheten har rätt att grunda en invändning mot en planerad transport på sina nationella normer, när dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten.

61. Mot bakgrund av det ovan anförda, inom ramen för undersökningen av föregående frågor, och de förslag till svar som jag har lämnat till domstolen, anser jag att det är just när de skyddsnormer som gäller i avsändarmedlemsstaten är strängare än de som gäller i destinationsstaten som den behöriga avsändarmyndigheten skall kunna framställa en invändning mot den planerade transporten på grundval av sina nationella normer. Det är nämligen just i ett sådant fall som den befogenhet som på så sätt tillerkänts den behöriga avsändarmyndigheten kommer till störst nytta. Om den planerade återvinningen även skulle visa sig strida mot de normer som gäller i destinationsstaten, skulle nämligen den behöriga myndigheten i den staten själv invända mot den. Det är därför just i en situation där återvinningen av det ifrågavarande avfallet, som i förevarande fall, skulle vara möjlig enligt destinationsstatens normer, men är förbjuden enligt de normer som gäller i avsändarstaten, som förordningen bör göra det möjligt att ge de strängaste skyddsnormerna företräde.

62. En sådan tolkning av bestämmelserna i artikel 7.4 a i förordningen finner även stöd i fråga om syftena med gemenskapens miljöpolitik, inom vilkens ram förordningen ligger.[50] Vi har sett att denna politik syftar till en hög skyddsnivå. Betydelsen av detta syfte visar sig dels genom att det bekräftas redan i artikel 2 EG, därefter i andra artiklar i fördraget och i det direktiv som utgör grundtexten för avfallshantering och även i femte skälet i förordningen. Det manifesteras även genom bestämmelserna i artikel 176 EG, som ger medlemsstaterna rätt att vidta strängare skyddsåtgärder, även efter det att gemenskapsåtgärder vidtagits, och genom de artiklar som innehåller föreskrifter om en skyddsklausul. Den omständigheten att den planerade återvinningen är tillåten i destinationsstaten kan således inte hindra den behöriga avsändarmyndigheten från att invända mot den när den anser att den strider mot dess nationella normer. Förordningens strävan efter en hög skyddsnivå gör det tvärtom berättigat att tillåta den behöriga

49 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 67.

50 — Domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 23.

avsändarmyndigheten att grunda sig på sina strängare nationella normer vid bedömningen av om den planerade återvinningen kan påverka människors hälsa eller miljön negativt. Jag ansluter mig i det avseendet till den danska och den österrikiska regeringens ståndpunkt, att den motsatta lösningen skulle gynna avfallstransporter till avfallshanteringsanläggningar med de minst stränga reglerna, vilket därmed skulle kunna leda till en sänkning av kraven för återvinning av det ifrågavarande avfallet.

63. Denna rätt för den behöriga avsändarmyndigheten kan likväl, som jag har visat, inte vara ovillkorlig. Det bör nämligen beaktas att det anges i förordningen att avfallet skall kunna cirkulera fritt inom gemenskapen. [51] Denna fria rörlighet syftar till att genomföra den princip om prioritering av återvinning som anges i förordningen. Den åtskillnad som på så sätt görs i förordningen mellan bestämmelserna för avfall som skall bortskaffas, vilket i princip skall ske i närheten av produktionsorten, och för avfall som skall återvinnas motiveras av att det sistnämnda används på ett ändamålsenligt sätt. Det kan ersätta andra material och till exempel utgöras av råmaterial i vissa industrier, och därmed bidra till att bevara naturresurserna. [52]

64. Domstolen har dessutom, som den nationella domstolen har påpekat, fastställt att alla villkor och förfaranderegler för avfallstransporter inom gemenskapen anges i förordningen, vilket innebär att alla nationella åtgärder avseende transporter av avfall skall bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i förordningen och inte mot bakgrund av artiklarna 28 EG–30 EG. [53] I enlighet med den allmänna proportionalitetsprincipen är det således viktigt att de nationella åtgärder som vidtas på grundval av bestämmelserna i artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen är ägnade att leda till att de eftersträvade skyddsmålen uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå desamma. [54] Härav följer att detta krav inte skulle uppfyllas om skyddet av människors hälsa och av miljön kunde säkerställas lika effektivt genom andra mindre tvingande åtgärder. Det åligger den nationella domstol vid vilken talan väckts mot den behöriga avsändarmyndighetens

51 — Domen i det ovannämnda målet Dusseldorp m.fl., punkt 33.

52 — Beslut i målet Oliehandel Koeweit m.fl., punkt 97.

53 — Domen i det ovannämnda målet DaimlerChrysler, punkterna 41–43.

54 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena m.fl. (REG 1987, s. 4587), punkt 15, av den 7 december 1993 i mål C-339/92, ADM Ölmühlen (REG 1993, s. I-6473), punkt 15, av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (REG 2002, s. I-6453), punkt 59, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkt 122.

invändning att bedöma huruvida proportionalitetsprincipen har efterlevts. [55]

65. I förevarande fall har den nationella domstolen inte ställt någon fråga om detta. Den har inte heller givit mycket ledning vad gäller de bestämmelser i den nationella rätten på vilka den behöriga avsändarmyndigheten grundat sin invändning mot den omtvistade transporten eller på vilka grunder dessa bestämmelser antagits. Jag anser ändå att det kan vara till nytta för lösningen av tvisten vid den nationella domstolen att göra följande preciseringar.

66. Som kommissionen har påpekat, förefaller det först och främst nödvändigt att de normer som den behöriga avsändarmyndigheten tillämpar grundas på en vetenskaplig riskbedömning. Det skulle strida mot förordningen om en transport av avfall som skulle kunna återvinnas effektivt i destinationsstaten i enlighet med den statens rätt förhindrades av den behöriga avsändarmyndigheten på grundval av allmänna antaganden eller en rent hypotetisk riskbedömning. [56] Liksom när det gäller begränsning av den fria rörligheten för livsmedel, [57] borde förekomsten av en risk för människors hälsa eller för miljön när det gäller återvinning av avfall enligt min mening bedömas med hänsyn till internationella forskningsresultat och till gemenskapens vetenskapliga kommittéers arbete. [58] Detta krav kan dock inte utgöra hinder för iakttagandet av försiktighetsprincipen, som också är en av de principer som miljörätten grundas på. För det fall denna bedömning skulle visa att det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av verkliga risker för folkhälsan, borde en medlemsstat med stöd av försiktighetsprincipen kunna vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att det fullt ut visas att sådana risker faktiskt föreligger och hur allvarliga de är. [59]

67. Vidare borde kontrollen av hur proportionalitetsprincipen efterlevs föranleda den behöriga avsändarmyndigheten att i varje enskilt fall bedöma huruvida den planerade återvinningen i destinationsstaten, även om den regleras av mindre stränga normer, ändå kan garantera ett skydd jämförbart med det som eftersträvas med dess nationella normer.

55 — Dom av den 12 oktober 2000 i mål C-314/98, Snellers (REG 2000, s. I-8633), punkt 59.

56 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2003 i mål C-192/01, kommissionen mot Danmark (REG 2003, s. I-9693), punkt 48.

57 — Se dom av den 24 oktober 2002 i mål C-121/00, Hahn (REG 2002, s. I-9193), punkt 40.

58 — Det skall i det avseendet påpekas att villkoren för användning av arsenik för träskydd, efter en riskbedömning som överlämnats till Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö, är mycket restriktiva i kommissionens direktiv 2003/2/EG av den 6 januari 2003 om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av arsenik (anpassning till tekniska framsteg för tionde gången av rådets direktiv 76/769/EEG) (EGT L 4, s. 9).

59 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl. (REG 1998, s. I-2211), punkt 63, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 49.

Under omständigheterna i förevarande fall skulle så kunna vara fallet om till exempel de tillverkningsmetoder för spånplattor som används av det företag som tar emot avfallet i Italien kunde skydda dem som arbetar med återvinningen lika effektivt och ta bort arseniken från dessa plattor eller minska den till en halt som ligger under det gränsvärde som fastställs i de tyska normerna.

68. I motsats till Wood Trading tror jag inte att en sådan bedömning skulle vara omöjlig att genomföra i praktiken. Vi har sett att den fraktsedel som ligger till grund för anmälan och som skall lämnas till den behöriga avsändarmyndigheten och till de andra behöriga myndigheterna skall innehålla ett flertal närmare uppgifter om återvinningen. Dessutom kan den behöriga avsändarmyndigheten, enligt artikel 6.4 och 6.6 i förordningen, begära ytterligare uppgifter och dokumentation samt det avtal som tecknats med mottagaren om återvinning av avfallet. Vidare borde anmälaren, som har varit skyldig att teckna detta avtal, följaktligen kunna visa att den planerade återvinningen uppfyller kraven i de normer som gäller i avsändarstaten. Denna fråga borde i förekommande fall kunna ge anledning till ett kontradiktoriskt förfarande mellan den behöriga avsändarmyndigheten och anmälaren. Denna kontroll och detta kontradiktoriska förfarande skulle kunna genomföras desto bättre när avsändarstaten, som i förevarande fall, med stöd av artiklarna 3.8 och 6.8 i förordningen har föreskrivit att den planerade transporten skall anmälas till de andra berörda myndigheterna och till mottagaren av den behöriga avsändarmyndigheten, eftersom denna myndighet i ett sådant fall skulle kunna få ytterligare tid på sig att vidarebefordra anmälan. [60]

69. Efter denna analys skall det även tilläggas att det svar jag skulle föreslå på de undersökta tolkningsfrågorna vid en första anblick inte skulle vara annorlunda om återvinningen av det berörda avfallet hade varit föremål för harmonisering på gemenskapsnivå och avsändarstaten, i enlighet med artikel 176 EG, hade behållit eller antagit strängare skyddsåtgärder. I ett sådant fall skulle den behöriga avsändarmyndigheten, enligt min mening, också kunna grunda en invändning på en planerad transport som inte överensstämde med dess nationella

60 — I förevarande fall mottog den behöriga avsändarmyndigheten fraktsedeln den 23 november 1999 och vidarebefordrade den till den behöriga destinationsmyndigheten först den 1 februari 2000. Jag har inte funnit någon förklaring i beslutet om hänskjutande av den behöriga avsändarmyndighetens dröjsmål med detta. I mitt förslag till avgörande av den 15 juli 2004 i det pågående målet (C-472/02), Siomab, angav jag att tidsfristen för den behöriga avsändarmyndigheten att vidarebefordra anmälan till de andra behöriga myndigheterna och till mottagaren inte bör överstiga fristen för den behöriga destinationsmyndigheten enligt artikel 7.2 i förordningen.

normer, återigen på villkor att proportionalitetsprincipen efterlevdes.

70. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att den tredje och slutet av den femte tolkningsfrågan skall besvaras med att artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen skall tolkas så, att den behöriga avsändarmyndigheten, under förutsättning att proportionalitetsprincipen efterlevs, får grunda sin invändning mot den planerade återvinningen i destinationsstaten på de normer eller de nationella lagar och andra förordningar som gäller i den egna staten, även om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten.

V — Förslag till avgörande

71. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna från Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz på följande sätt:

1. Artikel 7.4 a i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, ändrad genom kommissionens beslut 98/368/EG av den 18 maj 1998, skall tolkas så, att invändningar mot en transport av avfall för återvinning

som rör villkoren för hur denna återvinning skall ske kan grundas dels på den första strecksatsen i denna bestämmelse, med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av det krav som följer av artikel 4 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, ändrat genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, och kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996, enligt vilket avfall skall återvinnas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, dels på den andra strecksatsen i denna bestämmelse, med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av nationella lagar och andra författningar till skydd för miljön, allmän säkerhet och ordning eller till skydd för hälsan.

2. Den behöriga avsändarmyndigheten skall framställa en invändning mot en avfallstransport som rör villkoren för hur återvinningen skall ske när den anser att den planerade återvinningen i destinationsstaten kan skada människors hälsa eller miljön.

3. Under förutsättning att proportionalitetsprincipen efterlevs får den behöriga avsändarmyndigheten grunda denna invändning på de normer eller de nationella lagar och andra förordningar som gäller i den egna staten, även om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten.