DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

25. juni 1998 *

I sag C-203/96,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl.

mod

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 34, 86, 90 og 130 T, af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32), samt af 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 (EFT L 30, s. 1),

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray og G. Hirsch,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. ved advokat B. J. M. Veldhoven, Haag, advokat O. W. Brouwer, Amsterdam, og advokat F. P. Louis, Bruxelles

— den nederlandske regering ved kommitteret J. G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved kontorchef C. de Salins og sekretær R. Nadal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Vliet og M. Condou, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 3. juli 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. ved advokaterne O. W. Brouwer og F. P. Louis, af den nederlandske regering ved konsulent J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den danske regering ved kontorchef P. Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved H. van Vliet,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 23. april 1996, indgået til Domstolen den 14. juni 1996, har Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 34, 86, 90 og 130 T, af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktivet«), samt af 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 (EFT L 30, s. 1, herefter »forordningen«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (herefter »Dusseldorp«), Factron Technik GmbH (herefter »Factron«) og Dusseldorp Lichtenvoorde BV (herefter »Dusseldorp Lichtenvoorde«) på den ene side og Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(det nederlandske Ministerium for Boliganliggender, Fysisk Planlægning og Miljø, herefter »ministeriet«) på den anden side vedrørende udførsel til Tyskland af affald bestemt til nyttiggørelse i Tyskland.

Fællesskabsretsforskrifterne

Direktivet

3 Direktivets artikel 1 definerer dels bortskaffelse af affald dels nyttiggørelse af affald, idet det henviser til henholdsvis bilag II A og II B, som hver især indeholder en præcis liste over de pågældende bortskaffelses- og nyttiggørelsesformer.

4 Direktivets artikel 3, 4 og 5 fastsætter følgende mål: For det første forhindring, nedbringelse, nyttiggørelse og anvendelse af affald; dernæst beskyttelse af menneskets sundhed og af miljøet ved behandlingen af affaldet, uanset om dette skal bortskaffes eller nyttiggøres, og endelig oprettelse på fællesskabsplan og om muligt på nationalt plan af et integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.

5 Direktivets artikel 5 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på

oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

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

6 Direktivets artikel 7 forpligter dernæst medlemsstaterne til at udarbejde planer for håndtering af affaldet for at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, og tillader dem at træffe foranstaltninger til at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer.

Forordningen

7 Forordningen vedrører overførsel af affald, navnlig mellem medlemsstater.

8 Forordningens afsnit II, som har overskriften »Overførsler af affald mellem medlemsstater«, indeholder to forskellige kapitler, hvoraf det ene vedrører den procedure, der gælder for overførsler af affald til bortskaffelse (kapitel A), og den anden den procedure, der gælder for overførsler af affald til nyttiggørelse (kapitel B). Proceduren for den sidstnævnte kategori affald er mindre streng end den, der gælder for den førstnævnte.

9 Artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), som er indeholdt i kapitel A om overførsler af affald til bortskaffelse, bestemmer følgende:

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

10 Derimod nævner kapitel B om overførsler af affald til nyttiggørelse ikke principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed.

11 Artikel 7, stk. 2, og artikel 7, stk. 4, litra a), som er indeholdt i kapitel B, bestemmer følgende:

»2. De kompetente bestemmelses-, afsendelses- og transitmyndigheder har en frist på tredive dage efter afsendelse af bekræftelsen til at gøre indsigelse mod overførslen. Indsigelsen baseres på stk. 4. Enhver indsigelse forelægges skriftligt for anmelderen og for de øvrige berørte kompetente myndigheder inden for fristen på tredive dage.

...

4. 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 nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse

...«

De nationale retsforskrifter

12 Den nederlandske flerårsplan for bortskaffelse af farligt affald af juni 1993 (herefter »flerårsplanen«) bestemmer i afsnit 6, femte underafsnit:

»Når der findes en behandlingsteknik af bedre kvalitet i udlandet, eller når kapaciteten til behandling af en bestemt form for affald er utilstrækkelig i Nederlandene, er udførsel tilladt, medmindre dette hindrer, at der i Nederlandene foretages en bortskaffelse af mindst tilsvarende værdi. I dette tilfælde foretages der oplagring i afventning af, at denne foretages.«

13 Sektorplan 19 i flerårsplanens anden del præciserer med hensyn til oliefiltre, at udførsler ikke er tilladt, hvis behandling af disse filtre i udlandet ikke er af en højere kvalitet end den, der udføres i Nederlandene.

14 Sektorplan 10 i flerårsplanens anden del om affald til forbrænding bestemmer på grundlag af princippet om tilstrækkelig egenkapacitet, at udførsel af farligt affald til forbrænding så vidt muligt skal begrænses, navnlig fordi emissionskravene i tilfælde af forbrænding er mindre strenge i udlandet end i Nederlandene.

15 I denne sektorplan tilstræber man også den mest muligt effektive bortskaffelsesmetode ved at tildele AVR Chemie CV (herefter »AVR Chemie«) en såkaldt »affaldshåndteringsfunktion«. AVR Chemie er således udpeget som den eneste endelige forarbejder for forbrænding af farligt affald i en avanceret tromleovn. Det affald, der skal forbrændes i en sådan ovn, kan kun udføres af AVR Chemie, hvis tilladelse indeholder regulerende betingelser for at undgå, at priserne på uønsket måde drives i vejret.

16 AVR Chemie er oprettet i form af et kommanditselskab, hvis deltagere er den nederlandske stat, Rotterdam kommune samt otte industrivirksomheder, heriblandt Akzo Nobel Nederland. Den nederlandske stat og Rotterdam kommune har til sammen en selskabsandel på 55% i AVR Chemie.

17 Direktøren for Miljøministeriets Direktorat for Affald er ligeledes den nederlandske stats repræsentant i AVR Chemie's tilsynsråd. Dette direktorat har til

opgave at fastlægge den nederlandske politik for udførsel af affald og beslutter i konkrete tilfælde, om en udførsel skal tillades eller nægtes.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

18 I 1994 ansøgte Dusseldorp om tilladelse til at udføre to partier oliefiltre og lignende affald til Tyskland på henholdsvis 2 000 og 60 tons, for at det kunne blive behandlet af Factron.

19 Ved to afgørelser af 22. august 1994 fremsatte ministeren i henhold til flerårsplanens bestemmelser sammenholdt med forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 7, stk. 4, litra a), indsigelser mod denne udførsel.

20 Den 13. september 1994 indgav Dusseldorp, Factron og Dusseldorp Lichtenvoorde en klage over disse to afgørelser.

21 Efter at to embedsmænd fra det nederlandske Miljøministerium havde aflagt besøg i Factron's anlæg, erklærede ministeren ved en ny afgørelse af 8. december 1994, at de pågældendes klager var grundløse, da Factron's behandling af affaldet ikke var

mere effektiv end den, der blev foretaget af den nederlandske virksomhed for forarbejdning og behandling af affald, AVR Chemie.

22 Ved stævning af 18. januar 1995 har Dusseldorp, Factron og Dusseldorp Lichtenvoorde anlagt sag ved Nederlandenes Raad van State med påstand om annullation af ministerens afgørelse af 8. december 1994, som efter deres opfattelse ikke er forenelig med Fællesskabets retsforskrifter.

De præjudicielle spørgsmål

23 Da den nationale ret nærer tvivl om svaret på spørgsmålet om, hvorvidt principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed, således som de er gennemført i flerårsplanen, kan anvendes på overførsler af affald bestemt til nyttiggørelse, har den stillet Domstolen følgende fire præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Gælder principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed, når henses til systematikken 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, sammenholdt med Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (som ændret ved direktiv 91/156/EØF), kun for overførsel mellem medlemsstater af affald til bortskaffelse eller også for affald til nyttiggørelse?

b) Såfremt Domstolen er af den opfattelse, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed i henhold til forordning (EØF) nr. 259/93 og direktiv 75/442/EØF ikke kan anvendes på overførsel mellem medlems-

stater af affald til nyttiggørelse, kan EF-traktatens artikel 130 T da give hjemmel for en ordning som den af den nederlandske regering indførte flerårsplan for bortskaffelse af farligt affald af juni 1993 vedrørende sådant affald?

2) I den nævnte flerårsplan konkretiseres principperne om tilstrækkelig egenkapital og nærhed i en bestræbelse på at opnå en metode til bortskaffelse (herunder nyttiggørelse) af så høj kvalitet som muligt og kontinuitet i bortskaffelsen. Er dette en korrekt gennemførelse af disse principper?

3) a) Såfremt de i flerårsplanen fastsatte kriterier for at gøre indsigelse mod eksport af affald til nyttiggørelse i sig selv er acceptable, er der da her tale om en foranstaltning med tilsvarende virkning i EF-traktatens artikel 34's forstand, og er denne berettiget?

b) Gør det i denne forbindelse nogen forskel, om principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed, såfremt disse kan anvendes på affald til nyttiggørelse, primært anvendes inden for Fællesskabet som helhed eller udelukkende på nationalt plan?

4) Er de rettigheder, som de nederlandske myndigheder i sektorplan 10 i flerårsplanens del II har indrømmet AVR Chemie CV til forbrænding af farligt

affald, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 90, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 86, når henses til begrundelsen herfor i flerårsplanen?«

Det første spørgsmål

24 Den nationale rets første spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om direktivet og forordningen skal fortolkes således, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed finder anvendelse på overførsler af affald til nyttiggørelse. I benægtende fald spørger den, om artikel 130 T giver medlemsstaterne mulighed for at udstrække anvendelsen af disse principper til sådant affald.

Fortolkningen af direktivet og forordningen

25 Den nederlandske og den danske regering er af den opfattelse, at den omstændighed, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed ikke udtrykkeligt er nævnt i direktivet og forordningen med hensyn til affald til nyttiggørelse, ikke er til hinder for, at disse principper kan anvendes på denne type affald. Direktivets artikel 7 opregner nemlig ikke udtømmende de punkter, som planerne for håndtering af affald skal omfatte.

26 Dusseldorp, den franske regering og Kommissionen mener derimod, at det følger af den omstændighed, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed ikke udtrykkeligt er nævnt med hensyn til affald til nyttiggørelse i direktivet og forordningen, samt af sidstnævntes opbygning, at disse principper ikke kan tages i betragtning, når der er tale om affald bestemt til nyttiggørelse.

27 Det bemærkes for det første, at direktivets artikel 7 bestemmer, at medlemsstaterne skal udarbejde planer for håndtering af affald, navnlig for at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5. Blandt disse bestemmelser er det kun artikel 5, der henviser til principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed, og udelukkende med hensyn til affald til bortskaffelse. Ligeledes vedrører syvende betragtning, som henviser til disse principper, udelukkende denne kategori affald.

28 For det andet nævner forordningen kun udtrykkeligt disse principper i tiende betragtning, hvori de alene forbindes med affald til bortskaffelse, og i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), og litra b), som bestemmer, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne samt de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder kan træffe for at iværksætte dem. Da denne bestemmelse er indeholdt i kapitel A i forordningens afsnit II, angår den kun overførsel af affald til bortskaffelse.

29 Forordningens artikel 7, som er indeholdt i kapitel B om affald til nyttiggørelse, og som svarer til ovennævnte artikel 4, foreskriver ikke mulighed for at træffe foranstaltninger til iværksættelse af principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed.

30 Det fremgår således af direktivets og forordningens bestemmelser samt af sidstnævntes opbygning, at ingen af disse to retsakter bestemmer, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed finder anvendelse på affald til nyttiggørelse.

31 Dette resultat bekræftes af Rådets resolution af 7. maj 1990 om affaldspolitik (EFT C 122, s. 2), som der henvises til i anden betragtning til direktivet. I denne resolution har Rådet nemlig præciseret, at formålet tilstrækkelig egenkapacitet med hensyn til affald ikke gælder for genanvendelse.

32 I begrundelsen til forslaget til den oprindelige forordning (KOM(90) 415 endelig udg. — SYN 305 af 26.10.1990) anføres det desuden, at kriteriet om nærhed kunne begrunde myndighedernes indgriben i forbindelse med bortskaffelse af affald. Dette kriterium blev ikke nævnt for affald til nyttiggørelse; for sidstnævnte var det alene princippet om rational økologisk forvaltning, der kunne anvendes.

33 Endelig bemærkes, at den forskellige behandling af affald til bortskaffelse og affald til nyttiggørelse afspejler forskellen mellem de roller, som hver af disse to typer affald skal spille i udviklingen af Fællesskabets miljøpolitik. Pr. definition er det kun affald til nyttiggørelse, der kan bidrage til at gennemføre det princip om prioritering af nyttiggørelse, som er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 3. Det 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. Fællesskabslovgiver har derfor indført en mere smidig procedure for grænseoverskridende transport af dette affald, som principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed er til hinder for.

34 På baggrund af de foregående betragtninger skal forordningen og direktivet derfor fortolkes således, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed ikke finder anvendelse på affald til nyttiggørelse.

Fortolkningen af traktatens artikel 130 T

35 Ifølge Dusseldorp og Kommissionen er der ved forordningen gennemført en fuldstændig harmonisering af reglerne om overførsel af affald mellem medlemsstaterne, således at disse i princippet kun kan modsætte sig overførsler af affald på grundlag af forordningen. Desuden bemyndiger traktatens artikel 130 T kun medlemssta-

terne til at indføre bestemmelser, hvis disse er forenelige med bl.a. traktatens artikel 30 ff. Ifølge Dusseldorp og Kommissionen indeholder flerårsplanen imidlertid foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner, der er forbudt i henhold til traktatens artikel 34, og som hverken er berettiget af tvingende miljøbeskyttelseshensyn eller under hensyn til EF-traktatens artikel 36.

36 Ifølge den nederlandske regering kan det udledes af forordningens ordlyd og opbygning samt af traktatens artikel 130 T, at de foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 130 S, er en minimumsharmonisering. Under disse omstændigheder er der intet til hinder for, at medlemsstaterne tilstræber et højere beskyttelsesniveau i henhold til artikel 130 T. Desuden er flerårsplanen ikke i strid med traktaten, og navnlig indeholder den intet forbud mod udførsel. Subsidiært har den nederlandske regering anført, at hvis flerårsplanen indeholder et forbud mod udførsel som omhandlet i artikel 34, er dette forbud berettiget i henhold til traktatens artikel 36 af, at man tilstræber den mest effektive form for bortskaffelse af affald og kontinuitet i bortskaffelsen, som har til formål at beskytte menneskers sundhed og liv.

37 Det bemærkes, at direktivet og forordningen er udstedt i henhold til traktatens artikel 130 S, som der henvises til i traktatens artikel 130 T.

38 Traktatens artikel 130 T bestemmer:

»Beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i henhold til artikel 130 S, er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne traktat. De meddeles Kommissionen.«

39 Det må følgelig undersøges, om foranstaltninger som dem, der er truffet i flerårsplanen for anvendelse af principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed på affald til nyttiggørelse, i henhold til denne bestemmelse er forenelige med traktatens artikel 34.

40 Sidstnævnte bestemmelse forbyder kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning. Ifølge Domstolens faste praksis tager bestemmelsen sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel (dom af 14.7.1981, sag 155/80, Oebel, Sml. s. 1993, præmis 15).

41 Sektorplan 19 i flerårsplanens anden del bestemmer, at udførsler ikke er tilladt, medmindre behandlingen af oliefiltrene i udlandet er af højere kvalitet end behandlingen i Nederlandene.

42 Det må nødvendigvis fastslås, at en sådan bestemmelse har til formål og til følge at begrænse udførslen og at sikre den indenlandske produktion en særlig fordel.

43 Imidlertid har den nederlandske regering for det første gjort gældende, at den nævnte bestemmelse i flerårsplanen kunne være berettiget af et tvingende miljøbeskyttelseshensyn. Ifølge den nederlandske regering er de pågældende foranstaltninger nødvendige for at gøre det muligt for AVR Chemie at fungere rentabelt ved at have tilstrækkeligt materiale at bortskaffe samt for at sikre virksomheden tilstrækkelig forsyning med oliefiltre til anvendelse som brændstof. I tilfælde af util-

strækkelig forsyning vil AVR Chemie være nødsaget til at anvende brændstof, der er mindre skånsomt for miljøet, eller at skaffe sig andre former for brændstof, der ligeledes er skånsomme for miljøet, men som giver anledning til yderligere omkostninger.

44 Selv hvis det antages, at den pågældende nationale foranstaltning kan være berettiget af miljøbeskyttelseshensyn, er det tilstrækkeligt at fastslå, at de af den nederlandske regering fremførte argumenter vedrørende den nationale virksomhed AVR Chemie's rentabilitet og de omkostninger, som den skal afholde, er af økonomisk art. Domstolen har imidlertid fastslået, at formål af rent økonomisk art ikke kan begrunde en begrænsning af det grundlæggende princip om de frie varebevægelser (dom af 28.4.1998, sag C-120/95, Decker, Sml. I, s. 1831, præmis 39).

45 Den nederlandske regering mener for det andet, at den omtvistede bestemmelse i flerårsplanen er begrundet i henhold til undtagelsen i traktatens artikel 36 om beskyttelse af menneskers sundhed og liv.

46 Det bemærkes, at en sådan begrundelse ville være relevant, hvis behandlingen af oliefiltre i de øvrige medlemsstater og deres transport over længere afstand, som følge af deres udførsel, udgjorde en fare for menneskers sundhed og liv.

47 Imidlertid fremgår det ikke af sagen, at dette er tilfældet. Dels har den nederlandske regering selv erkendt, at behandlingen af filtre i Tyskland var sammenlignelig med den af AVR Chemie udførte behandling. Dels er det ikke blevet godtgjort, at transporten af oliefiltre udgjorde en fare for miljøet eller for menneskers liv og sundhed.

48 Det følger heraf, at udførselsrestriktioner for affald til nyttiggørelse som dem, der er fastsat ved de nederlandske bestemmelser, ikke var nødvendige for at beskytte menneskers sundhed og liv i overensstemmelse med traktatens artikel 36.

49 Det må derfor konkluderes, at anvendelsen af principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed på affald til nyttiggørelse som f.eks. oliefiltre har til formål og til følge at begrænse udførslerne af dette affald, uden at det i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende er berettiget af et tvingende miljøbeskyttelseshensyn eller af ønsket om at beskytte menneskers sundhed og liv i overensstemmelse med traktatens artikel 36. En stat kan følgelig ikke under henvisning til traktatens artikel 130 T anvende principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed på sådant affald.

50 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at direktivet og forordningen ikke kan fortolkes således, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed finder anvendelse på overførsler af affald til nyttiggørelse. Traktatens artikel 130 T tillader ikke medlemsstaterne at udstrække anvendelsen af disse principper til sådant affald, når det fremgår, at de udgør en hindring for udførslerne, som hverken er begrundet i en tvingende miljøbeskyttelsesforanstaltning eller i en af de i traktatens artikel 36 fastsatte undtagelser.

Det andet og det tredje spørgsmål

51 Det andet og det tredje spørgsmål er alene stillet af den forelæggende ret for det tilfælde, at Domstolen finder, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed finder anvendelse på affald til nyttiggørelse, enten i henhold til direktivet og forordningen eller i henhold til traktatens artikel 130 T.

52 Under hensyn til svaret på det første spørgsmål er det ufornødent at besvare disse spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

53 Den nationale rets fjerde spørgsmål går ud på, om eksklusive rettigheder som dem, der er tildelt AVR Chemie som led i den politik, der er iværksat i overensstemmelse med flerårsplanen, er forenelige med konkurrencereglerne i traktatens artikel 90 og 86. Som generaladvokaten har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, skal de eksklusive rettigheder, som den nationale ret henviser til, forstås således, at de både omfatter den almindelige eneret, der er givet til forbrænding, og enhver eneret, der følger af den omtvistede bestemmelse. Sidstnævnte bestemmelse angår forbuddet mod at udføre oliefiltre, medmindre behandlingen i udlandet er mere effektiv end behandlingen i Nederlandene.

54 Den nationale ret spørger således nærmere bestemt, om traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86, er til hinder for bestemmelser som flerårsplanen, hvorefter en medlemsstat forpligter virksomheder til at overdrage deres affald til nyttiggørelse, såsom oliefiltre, til en indenlandsk virksomhed, som den har indrømmet en eksklusiv ret til at forbrænde farligt affald, medmindre behandlingen af deres affald i en anden medlemsstat er mere effektiv end den, som denne virksomhed udfører.

55 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at AVR Chemie ikke har eksklusive rettigheder, således at artikel 90 ikke kan finde anvendelse i hovedsagen.

56 Dusseldorp er af den opfattelse, at de eksklusive rettigheder, som de nederlandske myndigheder har indrømmer AVR Chemie, er uforenelige med traktatens artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artikel 86. Disse rettigheder kan desuden ikke være berettiget i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, da opretholdelse af den nederlandske bortskaffelsesstruktur kan sikres ved foranstaltninger, der er mindre indgribende over for konkurrencen og de frie varebevægelser.

57 Kommissionen har henvist til, at den omstændighed, at en medlemsstat kun giver en enkelt virksomhed, der er etableret på dens område, tilladelse til at behandle visse former for affald, ikke i sig selv er uforenelig med traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86.

58 Det fremgår af sagen, at AVR Chemie er blevet udpeget som eneste endelige forarbejder for forbrænding af farligt affald. Denne virksomhed kan følgelig anses for at være indehaver af en eksklusiv rettighed i traktatens artikel 90, stk. 1's forstand.

59 Det bestemmes i artikel 90, stk. 1, at medlemsstaterne afstår fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med traktaten, navnlig på konkurrenceområdet.

60 Det bemærkes, at tildeling af eksklusive rettigheder til forbrænding af farligt affald på hele en medlemsstats område må anses for at give den begunstigede virksomhed en dominerende stilling på en væsentlig del af fællesmarkedet (jf. tilsvarende dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 31).

61 Skønt den blotte omstændighed, at der skabes en dominerende stilling, ikke i sig selv er uforenelig med traktatens artikel 86, tilsidesætter en medlemsstat forbuddene i artikel 90, sammenholdt med artikel 86, hvis den ved lov eller ved administrativt fastsatte bestemmelser foranlediger en virksomhed, som den indrømmer eksklusive rettigheder, til at misbruge sin dominerende stilling (jf. tilsvarende dom af 13.12.1991, sag C-18/88, GB-Inno-BM, Sml. I, s. 5941, præmis 20).

62 Det fremgår af sagen, at den nederlandske regering på grundlag af flerårsplanen har forbudt sagsøgeren i hovedsagen at eksportere, og herved i praksis har pålagt selskabet en forpligtelse til at overdrage sine oliefiltre, som er affald til nyttiggørelse, til en indenlandsk virksomhed, der er indehaver af den eksklusive rettighed til at forbrænde farligt affald, selv om kvaliteten af den behandling, som tilbydes i en anden medlemsstat, var sammenlignelig med den indenlandske virksomheds behandling.

63 En sådan forpligtelse bevirker, at den indenlandske virksomhed begunstiges ved, at det tillades den at behandle affald, som var bestemt til at behandles af en tredjevirksomhed. Den har dermed den følge, at afsætningen begrænses i strid med traktatens artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artikel 86.

64 Det må dog undersøges, om denne forpligtelse kan være begrundet i, at der er overdraget en opgave af almindelig økonomisk interesse i traktatens artikel 90, stk. 2's forstand.

65 Det fremgår af Domstolens praksis, at denne bestemmelse kan påberåbes som grundlag for en foranstaltning i strid med traktatens artikel 86, der er truffet til fordel for en virksomhed, som staten har indrømmet eksklusive rettigheder, hvis denne foranstaltning er nødvendig for, at virksomheden kan opfylde de særlige

opgaver, som er betroet den, og hvis den ikke påvirker udviklingen af samhandelen på en måde, der strider mod Fællesskabets interesse (jf. tilsvarende dom af 19.5.1993, sag C-320/91, Corbeau, Sml. I, s. 2533, præmis 14, og af 23.10.1997, sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5815, præmis 49).

66 Den nederlandske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser har til formål at nedsætte omkostningerne for den virksomhed, der har fået overdraget forbrænding af farligt affald, og således at gøre den økonomisk levedygtig.

67 Selv hvis den opgave, der er overdraget denne virksomhed, kunne udgøre en opgave af almindelig økonomisk interesse, påhviler det, som generaladvokaten har anført i punkt 108 i forslaget til afgørelse, den nederlandske regering at godtgøre på tilfredsstillende måde for den nationale ret, at dette formål ikke også kan nås ved andre midler. Traktatens artikel 90, stk. 2, kan således kun finde anvendelse, såfremt det godtgøres, at den pågældende virksomhed, hvis den omtvistede foranstaltning ikke blev truffet, ville være ude af stand til at udføre den opgave, som er overdraget den.

68 Under disse omstændigheder skal det fjerde præjudicielle spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86, er til hinder for bestemmelser som den flerårsplan, hvorefter en medlemsstat forpligter virksomheder til at overdrage deres affald til nyttiggørelse, såsom oliefiltre, til en indenlandsk virksomhed, som den har indrømmet en eksklusiv ret til at forbrænde farligt affald, medmindre behandlingen af deres affald i en anden medlemsstat er mere effektiv end den, som denne virksomhed udfører, når disse bestemmelser, uden objektiv grund, og uden at det er nødvendigt for udførelsen af en opgave af almindelig interesse, fører til, at den indenlandske virksomhed begunstiges, og at dens dominerende stilling forstærkes.

Sagens omkostninger

69 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den danske og den franske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Raad van State ved kendelse af 23. april 1996, for ret:

1) Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, og 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 kan ikke fortolkes således, at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed finder anvendelse på overførsler af affald til nyttiggørelse. EF-traktatens artikel 130 T tillader ikke medlemsstaterne at udstrække anvendelsen af disse principper til sådant affald, når det fremgår, at de udgør en hindring for udførslerne, som hverken er begrundet i en tvingende miljøbeskyttelsesforanstaltning eller i en af de i traktatens artikel 36 fastsatte undtagelser.

2) **EF-traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86, er til hinder for bestemmelser som den flerårsplan, hvorefter en medlemsstat forpligter virksomheder til at overdrage deres affald til nyttiggørelse, såsom oliefiltre, til en indenlandsk virksomhed, som den har indrømmet en eksklusiv ret til at forbrænde farligt affald, medmindre behandlingen af deres affald i en anden medlemsstat er mere effektiv end den, som denne virksomhed udfører, når disse bestemmelser, uden objektiv grund, og uden at det er nødvendigt for udførelsen af en opgave af almindelig interesse, fører til, at den indenlandske virksomhed begunstiges, og at dens dominerende stilling forstærkes.**

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juni 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling