DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 25 juni 1998 *

I mål C-203/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Nederlandse Raad van State (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m. fl.

och

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

angående tolkningen av artiklarna 34, 86, 90 och 130t i EG-fördraget, av rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), och av rådets förordning (EEG) nr 259/93 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),

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden H. Ragnemalm (referent) samt domarna G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray och G. Hirsch,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m. fl., genom advokaterna B. J. M. Veldhoven, Haag, O. W. Brouwer, Amsterdam och F. P. Louis, Bryssel,

— Nederländernas regering, genom ställföreträdande juridiske rådgivaren J. G. Lammers, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Romain Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom H. van Vliet och M. Condou, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 3 juli 1997 av: Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m. fl., företrätt av O. W. Brouwer och F. P. Louis, Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren J. S. van den Oosterkamp, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Danmarks regering, företrädd av avdelningsdirektören P. Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av H. van Vliet,

och efter att den 23 oktober 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Nederlandse Raad van State har genom beslut av den 23 april 1996, som inkom till domstolen den 14 juni samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende fyra frågor om tolkningen av artiklarna 34, 86, 90 och 130t i EG-fördraget, av rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66, nedan kallat direktivet), och av rådets förordning (EEG) nr 259/93 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, nedan kallad förordningen).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (nedan kallat Dusseldorp), Factron Technik GmbH (nedan kallat Factron) samt Dusseldorp Lichtenvoorde BV (nedan kallat Dusseldorp Lichtenvoorde) och Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(nederländska ministern för bostäder, planifikation och miljö, nedan kallad ministern) beträffande export till Tyskland av avfall avsett att återvinnas där.

Gemenskapslagstiftningen

Direktivet

3 I artikel 1 i direktivet definieras dels åtgärder för slutligt omhändertagande, dels återvinningsåtgärder med hänvisning till bilaga IIA respektive bilaga IIB, som var för sig innehåller en uppräkning av de åtgärder som avses.

4 I artikel 3—5 i direktivet anges följande målsättningar. För det första skall det tillses att avfall inte uppkommer, att mängden avfall minskas och att avfall återvinns och återanvänds. Vidare skall det tillses att hanteringen av avfall sker utan fara för människors hälsa eller på ett sätt som inte kan skada miljön, oavsett om avfallet är avsett för slutligt omhändertagande eller för återvinning. Slutligen skall det tillskapas — på gemenskapsnivå och, om möjligt, på nationell nivå — ett gemensamt nätverk för slutligt omhändertagande av avfall.

5 I artikel 5 i direktivet föreskrivs således följande:

"1. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder, genom samarbete mellan medlemsstater när detta är nödvändigt eller tillrådligt, för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för

[slutligt omhändertagande], med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader. Nätverket måste utformas så att gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

2. Nätverket måste även utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs."

6 Artikel 7 i direktivet föreskriver vidare en skyldighet för medlemsstaterna att upprätta planer för avfallshanteringen för att uppnå de mål som anges i artikel 3—5 och ger dem möjlighet att vidta åtgärder för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna.

Förordningen

7 I förordningen behandlas transport av avfall bland annat mellan medlemsstaterna.

8 Avdelning II i förordningen, kallad "Transport av avfall mellan medlemsstater", innehåller två skilda kapitel, vari behandlas dels det förfarande som är tillämpligt på transport av avfall för slutligt omhändertagande (kapitel A), dels det förfarande som är tillämpligt på transport av avfall för återvinning (kapitel B). Det förfarande som föreskrivs för den sistnämnda kategorin av avfall är inte tvingande i samma utsträckning som det förfarande som är tillämpligt på den förstnämnda kategorin.

9 I artikel 4.3 a i, som utgör del av kapitel A om transporter av avfall för slutligt omhändertagande, föreskrivs:

"i) För att genomföra principerna om närhet, prioritet av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå i enlighet med direktiv 75/442/EEG får medlemsstaterna i enlighet med fördraget vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall. Sådana åtgärder skall genast anmälas till kommissionen, som skall underrätta övriga medlemsstater."

10 Däremot omnämns inte principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet i kapitel B, vilket handlar om transport av avfall för återvinning.

11 I artikel 7.2 och 7.4 a, som utgör del av kapitel B, föreskrivs:

"2. De behöriga destinations-, avsändar- och transitmyndigheterna skall ha möjlighet att senast 30 dagar sedan bekräftelsen avsänts invända mot transporten. En sådan invändning skall grundas på vad som sägs i punkt 4. Varje invändning skall lämnas skriftligen till anmälaren och till övriga berörda behöriga myndigheter inom fristen på 30 dagar.

...

4. 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,

..."

Den nationella lagstiftningen

12 I den fleråriga nederländska planen för slutligt omhändertagande av farligt avfall från juni 1993 (nedan kallad flerårsplanen) anges följande i punkt 6 femte stycket:

"När det existerar en bättre behandlingsteknik i utlandet eller om behandlingskapaciteten för ett visst givet avfall är otillräcklig i Nederländerna, är export tillåten om inte denna export förhindrar att avfallet slutligt omhändertas i Nederländerna på ett sätt som är åtminstone likvärdigt. I ett sådant fall skall avfallet lagras i avvaktan på att slutligt omhändertagande kan ske."

13 I områdesplan 19 i andra delen av flerårsplanen preciseras beträffande oljefilter att export av dessa inte är tillåten om behandlingen av dessa filter i utlandet inte är kvalitativt överlägsen motsvarande behandling i Nederländerna.

14 Med hänvisning till principen om tillräcklig egenkapacitet föreskrivs i områdesplan 10 i andra delen av flerårsplanen, om avfall för förbränning, att export av farligt avfall för förbränning så långt det är möjligt måste begränsas, bland annat eftersom utsläppskraven vid förbränning är mindre stränga i utlandet än i Nederländerna.

15 I strävan att uppnå ett så effektivt förfarande som möjligt för slutligt omhändertagande har i denna områdesplan AVR Chemie CV (nedan kallat AVR Chemie) tillerkänts en så kallad avfallshanteringsfunktion. AVR Chemie har således utsetts till den enda aktören med befogenhet att slutligt förbränna farligt avfall i en roterande ugn med hög prestanda. Avfall som skall förbrännas i en dylik ugn får endast exporteras av AVR Chemie, vars licens innehåller reglerande villkor i syfte att undvika oönskade prishöjningar.

16 AVR Chemie är ett kommanditbolag som ägs av nederländska staten, Rotterdams kommun samt åtta industriföretag, däribland Akzo Nobel Nederland. Nederländska staten och Rotterdams kommun äger tillsammans 55 procent av AVR Chemie.

17 Direktören för avfallssektionen på miljöministeriet är även nederländska statens representant i AVR Chemies övervakningsråd. Denna sektion har till uppgift att

definiera den nederländska politiken angående export av avfall och beslutar i varje enskilt fall om en export skall beviljas eller vägras.

De faktiska omständigheterna i målet

18 År 1994 begärde Dusseldorp tillstånd att till Tyskland få exportera två partier oljefilter och besläktat avfall, om 2 000 respektive 60 ton vardera, för behandling i Tyskland av Factron.

19 Genom två beslut av den 22 augusti 1994 invände ministern mot denna export med stöd av bestämmelserna i flerårsplanen jämförda med artikel 7.2 och 7.4 a i förordningen.

20 Den 13 september 1994 anförde Dusseldorp, Factron och Dusseldorp Lichtenvoorde klagomål mot dessa två beslut.

21 Efter ett besök vid Factrons anläggning av två tjänstemän vid nederländska miljöministeriet avslog ministern, genom ett nytt beslut av den 8 december 1994, de klagandes begäran, med motiveringen att den behandling som Factron tillämpade

inte var effektivare än den behandling som tillämpas av det nederländska företaget för omvandling och hantering av avfall, AVR Chemie.

22 Genom ansökan av den 18 januari 1995 väckte Dusseldorp, Factron och Dusseldorp Lichtenvoorde talan vid Nederlandse Raad van State om ogiltigförklaring av ministerbeslutet av den 8 december 1994, vilket enligt deras mening är oförenligt med gemenskapslagstiftningen.

Tolkningsfrågorna

23 Då den nationella domstolen anser det vara oklart huruvida principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet, såsom de genomförts i flerårsplanen, kan tillämpas på transporter av avfall för återvinning, har den hänskjutit följande fyra frågor till domstolen:

"1) a) Med hänsyn till systematiken i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, jämförd med rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG), gäller principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet endast för transporter mellan medlemsstaterna av avfall för slutligt omhändertagande eller gäller de även avfall för återvinning?

1) b) Om domstolen finner att varken förordning (EEG) nr 259/93 eller direktiv 75/442/EEG ger stöd för att tillämpa principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet på transporter mellan medlemsstaterna av avfall för

återvinning, kan då sådana bestämmelser som finns i den nederländska regeringens flerårsplan från juni 1993 för slutligt omhändertagande av farligt avfall grundas på artikel 130t i EG-fördraget?

2) I nämnda flerårsplan konkretiseras principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet i en strävan att uppnå ett så effektivt förfarande som möjligt för slutligt omhändertagande (däri inbegripet återvinning) och kontinuitet i detta förfarande. Är detta en riktig tillämpning av principerna?

3) a) Om flerårsplanens kriterier för att kunna invända mot export av avfall för återvinning är tillåtna i sig, är det då fråga om en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 34 i EG-fördraget, och är denna berättigad?

b) Är det i detta sammanhang av betydelse om principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet — för det fall dessa är tillämpliga på återvinning av avfall — primärt tillämpas inom gemenskapen som helhet eller uteslutande tillämpas på nationell nivå?

4) Är sådana exklusiva rättigheter avseende förbränning av farligt avfall som nederländska staten i områdesplan 10 i del II i flerårsplanen har tillerkänt AVR Chemie CV förenliga med artikel 90.1 och 90.2 jämförd med artikel 86

i EG-fördraget, med hänsyn till de skäl som i flerårsplanen anförs för ett sådant tillerkännande?"

Den första frågan

24 Genom den första frågan önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida direktivet och förordningen skall tolkas på så sätt att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet är tillämpliga på transporter av avfall för återvinning. Om denna fråga besvaras nekande, undrar den nationella domstolen om medlemsstaterna med stöd av artikel 130t kan tillämpa dessa principer även i fråga om sådant avfall.

Tolkningen av direktivet och förordningen

25 Den nederländska och den danska regeringen anser att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet kan tillämpas på avfall för återvinning, trots att dessa principer inte uttryckligen omnämns i direktivet och förordningen. Artikel 7 i direktivet innehåller i själva verket en icke uttömmande uppräkning av de uppgifter som planerna för hantering av avfall bör innehålla.

26 Dusseldorp, den franska regeringen och kommissionen anser å sin sida att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet inte kan beaktas beträffande avfall för återvinning, vilket följer av att dessa principer inte uttryckligen omnämns i direktivet och förordningen samt av systematiken i förordningen.

27 Det kan i detta avseende för det första konstateras att det i artikel 7 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall upprätta planer för avfallshanteringen, bland annat i syfte att uppnå de mål som anges i artikel 3—5. Av dessa bestämmelser är det endast artikel 5 som innehåller en hänvisning till principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet, och då endast beträffande avfall för slutligt omhändertagande. Sjunde övervägandet i ingressen, vilket hänvisar till dessa principer, avser på samma sätt uteslutande denna kategori av avfall.

28 För det andra omnämns dessa principer uttryckligen i förordningen endast i tionde övervägandet i ingressen, vari de enbart förknippas med avfall för slutligt omhändertagande, och i artikel 4.3 a i och 4.3 b, vari de slag av åtgärder fastställs som medlemsstaterna respektive de behöriga avsändar- och destinationsmyndigheterna får vidta i syfte att genomföra dessa principer. Eftersom denna bestämmelse utgör del av kapitel A i avdelning II i förordningen, gäller den endast transporter av avfall för slutligt omhändertagande.

29 I artikel 7 i förordningen, som återfinns i kapitel B och som avser avfall avsett för återvinning samt utgör en motsvarighet till den ovannämnda artikel 4, föreskrivs inte någon möjlighet att vidta åtgärder i syfte att genomföra principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet.

30 Således följer det av bestämmelserna i direktivet och förordningen, samt av systematiken i förordningen, att det inte i någon av dessa två rättsakter föreskrivs att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet skall tillämpas på avfall för återvinning.

31 Denna slutsats bekräftas av rådets resolution av den 7 maj 1990 om avfallspolitik (EGT C 122, s. 2), till vilken det hänvisas i andra övervägandet i ingressen till direktivet. I denna resolution preciserar rådet nämligen att målsättningen att uppnå tillräcklig egenkapacitet beträffande avfall inte gäller återvinning.

32 Dessutom anges i redogörelsen för skälen till det ursprungliga förslaget till förordning [KOM (90) 415 slutlig — SYN 305 av den 26 oktober 1990] att närhetskriteriet kan motivera ett ingripande från myndigheterna när det gäller avfall för slutligt omhändertagande. Detta kriterium nämndes inte beträffande avfall för återvinning. För detta slag av avfall kunde endast kriteriet om ekologiskt förnuftig hantering tillämpas.

33 Det skall slutligen understrykas att skillnaden i behandling av avfall för slutligt omhändertagande respektive avfall för återvinning återspeglar skillnaden mellan de roller som vart och ett av dessa två slag av avfall har satts att spela i utvecklingen av gemenskapens miljöpolitik. Per definition kan endast avfall för återvinning medverka till att genomföra den princip om prioritering av återvinning som anges i artikel 4.3 i förordningen. Det 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. Därför har det införts ett mera flexibelt system för gränsöverskridande transporter av detta avfall som står i motsats till principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet.

34 Mot bakgrund av vad ovan anförts skall förordningen och direktivet tolkas på så sätt att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet inte är tillämpliga på avfall för återvinning.

Tolkningen av artikel 130t i fördraget

35 Enligt Dusseldorp och kommissionen har det genom förordningen skett en total harmonisering av reglerna om transporter av avfall mellan medlemsstaterna, vilket innebär att medlemsstaterna i princip endast kan invända mot avfallstransporter med stöd av förordningen. Dessutom har staterna enligt artikel 130t i förordningen

endast rätt att anta en lagstiftning om den är förenlig med bland annat artikel 30 och följande artiklar i fördraget. Enligt Dusseldorp och kommissionen innehåller emellertid flerårsplanen åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa exportrestriktioner, som är förbjudna enligt artikel 34 i fördraget och som inte kan motiveras med hänvisning till vare sig tvingande miljöskyddshänsyn eller artikel 36 i EG-fördraget.

36 Enligt den nederländska regeringen framgår det av ordalagen och systematiken i förordningen samt av artikel 130t i fördraget att åtgärder som vidtas med stöd av artikel 130s utgör en minimiharmonisering. Under dessa omständigheter finns det inte något som hindrar staterna från att sträva mot en högre miljöskyddsnivå med stöd av artikel 130t. Flerårsplanen är dessutom inte oförenlig med fördraget och innehåller i synnerhet inte något exportförbud. För det fall flerårsplanen innehåller ett exportförbud i den mening som avses i artikel 34, har den nederländska regeringen i andra hand gjort gällande att detta förbud är motiverat, med stöd av artikel 36 i fördraget, genom att bästa möjliga förfarande eftersträvas för slutligt omhändertagande och kontinuitet i detta förfarande i syfte att skydda människors hälsa och liv.

37 Det skall konstateras att direktivet och förordningen har antagits med stöd av artikel 130s i fördraget, i vilken hänvisning sker till artikel 130t i samma fördrag.

38 I artikel 130t föreskrivs följande:

"De skyddsåtgärder som antas enligt artikel 130s skall inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med detta fördrag. De skall anmälas till kommissionen."

39 Det finns därför anledning att undersöka huruvida sådana åtgärder är förenliga med artikel 34 i fördraget som har vidtagits i flerårsplanen för att tillämpa principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet på avfall för återvinning i enlighet med artikel 130t.

40 Denna bestämmelse innehåller ett förbud mot kvantitativa exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Enligt domstolens fasta rättspraxis avser denna artikel sådana nationella åtgärder vars syfte eller verkan särskilt är att begränsa exporten och därigenom skapa olika förutsättningar för en medlemsstats inrikeshandel och exporthandel, så att den inhemska produktionen eller marknaden gynnas i den aktuella staten (dom av den 14 juli 1981 i mål 155/80, Oebel, REG 1981, s. 1993, punkt 15; svensk specialutgåva, häfte 6).

41 I områdesplan 19 i andra delen av flerårsplanen föreskrivs att export endast är tillåten om behandlingen av oljefiltren i utlandet är kvalitativt överlägsen motsvarande behandling i Nederländerna.

42 Det måste konstateras att en sådan bestämmelses syfte och verkan är att begränsa exporten och att gynna den inhemska produktionen.

43 Den nederländska regeringen har emellertid gjort gällande, för det första, att den ovannämnda bestämmelsen i flerårsplanen kan motiveras av tvingande miljöskyddshänsyn. Enligt dess uppfattning är åtgärderna i fråga nödvändiga för att AVR Chemie skall kunna fungera lönsamt och ha tillräckligt med material att slutligt omhänderta samt att AVR Chemie tillförsäkras en tillräcklig tillförsel av

oljefilter att användas som bränsle. Vid otillräcklig tillförsel skulle AVR Chemie tvingas att använda ett bränsle som inte är lika miljövänligt eller att införskaffa andra lika miljövänliga bränslen till en högre kostnad.

44 Även om den nationella åtgärden i fråga skulle kunna motiveras av miljöhänsyn, är det tillräckligt att konstatera att de argument som förts fram av den nederländska regeringen, om det nationella företaget AVR Chemies lönsamhet och de kostnader som detta företag har att bära, är av ekonomisk natur. Domstolen har emellertid slagit fast att målsättningar av rent ekonomisk natur inte kan motivera en inskränkning av den grundläggande principen om fri rörlighet för varor (dom av den 28 april 1998 i mål C-120/95, Decker, REG 1998, s. I-1831, punkt 39).

45 För det andra anser den nederländska regeringen att den omtvistade bestämmelsen i flerårsplanen kan motiveras med hänvisning till undantaget i artikel 36 till skydd för människors hälsa och liv.

46 Det skall påpekas att den nederländska regeringens invändning vore relevant om behandlingen av oljefiltren i de andra medlemsstaterna och transporten av dessa filter över en längre sträcka på grund av exporten utgjorde en fara för människors hälsa och liv.

47 Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att så skulle vara fallet. För det första har den nederländska regeringen själv medgett att behandlingen av filtren i Tyskland är jämförbar med den behandling som tillämpas av AVR Chemie. För det andra har det inte påvisats att transporten av oljefiltren utgör en fara för miljön eller för människors hälsa och liv.

48 Härav följer att sådana restriktioner för export av avfall för återvinning som har införts genom den nederländska regleringen inte är nödvändiga för att skydda människors hälsa och liv i enlighet med artikel 36 i fördraget.

49 Det skall därför konstateras att tillämpningen av principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet på sådant avfall för återvinning som exempelvis oljefilter har till syfte och verkan att begränsa export av detta avfall utan att det — i ett fall som det ifrågavarande — kan motiveras av tvingande miljöskyddshänsyn eller för att skydda människors hälsa och liv i enlighet med artikel 36 i fördraget. En stat kan följaktligen inte åberopa artikel 130t i fördraget för att på sådant avfall tillämpa principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet.

50 Den första frågan skall således besvaras på så sätt att direktivet och förordningen inte skall tolkas så, att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet är tillämpliga på transporter av avfall för återvinning. Medlemsstaterna kan inte med stöd av artikel 130t i fördraget tillämpa dessa principer i fråga om sådant avfall, när det framgår att dessa principer utgör ett exporthinder som inte kan anses utgöra en tvingande åtgärd till skydd för miljön eller omfattas av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 36 i fördraget.

Den andra och den tredje frågan

51 Den andra och den tredje frågan har av den nationella domstolen ställts enbart för det fall domstolen skulle anse att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet är tillämpliga på avfall för återvinning, antingen med stöd av direktivet och förordningen eller med stöd av artikel 130t i fördraget.

52 Mot bakgrund av svaret på den första frågan saknas anledning att besvara dessa frågor.

Den fjärde frågan

53 Den nationella domstolens fjärde fråga gäller huruvida sådana exklusiva rättigheter som tillerkänts AVR Chemie inom ramen för den politik som genomförts i enlighet med flerårsplanen är förenliga med konkurrensreglerna i artiklarna 90 och 86 i fördraget. Såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 97 i sitt förslag till avgörande, måste de exklusiva rättigheter som den nationella domstolen hänvisar till anses inbegripa såväl den generella exklusiva rättigheten till förbränning som varje annan exklusiv rättighet som kan följa av den omtvistade bestämmelsen. Den exklusiva rättigheten i det sistnämnda avseendet gäller förbudet att exportera oljefiltren, om inte behandlingen i utlandet är effektivare än den behandling som tillämpas i Nederländerna.

54 Den nationella domstolen önskar således i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 90 i fördraget, jämförd med artikel 86, utgör hinder för en reglering av det slag som flerårsplanen utgör, enligt vilken en medlemsstat tvingar företagen att lämna sitt avfall för återvinning — såsom exempelvis oljefilter — till ett nationellt företag, som av denna stat har tillerkänts den exklusiva rätten att förbränna farligt avfall, om inte behandlingen av deras avfall i en annan medlemsstat är effektivare än den behandling som tillämpas av detta företag.

55 Den nederländska regeringen anser att AVR Chemie inte förfogar över sådana exklusiva rättigheter att artikel 90 blir tillämplig i målet vid den nationella domstolen.

56 Dusseldorp å sin sida anser att de exklusiva rättigheter som tillerkänts AVR-Chemie av de nederländska myndigheterna är oförenliga med artikel 90.1 i fördraget, jämförd med artikel 86. Dessa rättigheter kan inte heller motiveras med hänvisning till artikel 90.2 i fördraget, eftersom strukturen på det slutliga omhändertagandet i Nederländerna kan upprätthållas genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar konkurrensen och den fria rörligheten för varor.

57 Kommissionen har erinrat om att det förhållandet att en medlemsstat endast beviljar ett enda företag i denna stat tillstånd till behandling av visst avfall inte i sig strider mot artikel 90 i fördraget, jämförd med artikel 86.

58 Det framgår av handlingarna i målet att AVR Chemie har utsetts till den enda aktören med befogenhet att slutligt förbränna farligt avfall. Detta företag kan därför anses förfoga över en exklusiv rättighet i den mening som avses i artikel 90.1 i fördraget.

59 I denna bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna inte får vidta eller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördraget, i synnerhet mot konkurrensreglerna.

60 Det kan i detta avseende konstateras att det förhållandet att ett företag beviljas exklusiv rättighet att förbränna farligt avfall inom en medlemsstats hela territorium innebär att detta företag erhåller en dominerande ställning på en väsentlig del av den gemensamma marknaden (se i detta avseende dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, REG 1991, s. I-2925, punkt 31; svensk specialutgåva, häfte 11).

61 Även om det inte i sig strider mot artikel 86 i fördraget att skapa en dominerande ställning, bryter en medlemsstat mot de förbud som uppställs i artikel 90, jämförd med artikel 86, om den antar lagar eller andra författningar som bidrar till att ett företag, som av staten har beviljats exklusiva rättigheter, missbrukar sin dominerande ställning (se i detta avseende dom av den 13 december 1991 i mål C-18/88, GB-Inno-BM, REG 1991, s. I-5941, punkt 20; svensk specialutgåva, häfte 11).

62 Det framgår av handlingarna i målet att den nederländska regeringen med stöd av flerårsplanen har förbjudit sökanden i målet vid den nationella domstolen att exportera sina oljefilter och har därigenom i praktiken tvingat företaget att lämna dessa oljefilter — avfall för återvinning — till det nationella företag som är innehavare av den exklusiva rätten att förbränna farligt avfall, även om kvaliteten på den behandling som erbjuds i en annan medlemsstat är jämförbar med den behandling som tillhandahålls av det nationella företaget.

63 En sådan skyldighet medför att det nationella företaget gynnas genom att det tillåts att behandla avfall som är avsett att behandlas av ett annat företag. Följden av denna skyldighet blir således en begränsning av marknaden som strider mot artikel 90.1 i fördraget, jämförd med artikel 86.

64 Det skall emellertid undersökas huruvida denna skyldighet skulle kunna vara motiverad som en uppgift av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 90.2 i fördraget.

65 Av domstolens rättspraxis framgår att denna bestämmelse kan åberopas för att motivera en åtgärd i strid med artikel 86 i fördraget som har vidtagits till förmån för ett företag som av staten har tillerkänts exklusiva rättigheter, om denna åtgärd är nödvändig för företagets fullgörande av de särskilda uppgifter som det har

tilldelats, och om den inte påverkar utvecklingen av handeln på ett sätt som strider mot gemenskapens intresse (se i detta avseende dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, REG 1993, s. I-2533, punkt 14, svensk specialutgåva, häfte 14, och av den 23 oktober 1997 i mål C-159/94, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-5815, punkt 49).

66 I detta avseende har den nederländska regeringen gjort gällande att den omtvistade regleringen har till syfte att minska kostnaderna för det företag som ansvarar för förbränning av farligt avfall och att på så sätt skapa förutsättningar för att företaget skall kunna vara ekonomiskt livskraftigt.

67 Även om den uppgift som tilldelats detta företag skulle kunna utgöra en uppgift av allmänt ekonomiskt intresse, ankommer det emellertid på den nederländska regeringen, såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 108 i sitt förslag till avgörande, att på ett tillfredsställande sätt inför den nationella domstolen visa att detta mål inte också kan uppnås på annat sätt. Artikel 90.2 i fördraget är således tillämplig endast om det kan visas att företaget i fråga i avsaknad av den omtvistade åtgärden skulle vara oförmöget att fullgöra den uppgift som det har tilldelats.

68 Den fjärde frågan skall således besvaras på så sätt att artikel 90 i fördraget, jämförd med artikel 86, utgör hinder för en reglering av det slag som flerårsplanen utgör, enligt vilken en medlemsstat tvingar företagen att lämna sitt avfall för återvinning — såsom exempelvis oljefilter — till ett nationellt företag, som av denna stat har tillerkänts den exklusiva rätten att förbränna farligt avfall, om inte behandlingen av deras i avfall i en annan medlemsstat är effektivare än den behandling som tillämpas av detta företag, när denna reglering utan saklig grund och utan att det är nödvändigt för fullgörandet av en uppgift av allmänt intresse medför att det nationella företaget gynnas och att dess dominerande ställning förstärks.

Rättegångskostnader

69 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den danska och den franska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 23 april 1996 har ställts av Nederlandse Raad van State — följande dom:

1) Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, och rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen skall inte tolkas så, att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet är tillämpliga på transporter av avfall för återvinning. Medlemsstaterna kan inte med stöd av artikel 130t i EG-fördraget tillämpa dessa principer i fråga om sådant avfall, när det framgår att dessa principer utgör ett exporthinder som inte kan anses utgöra en tvingande åtgärd till skydd för miljön eller omfattas av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 36 i fördraget.

2) **Artikel 90 i EG-fördraget, jämförd med artikel 86, utgör hinder för en reglering av det slag som flerårsplanen utgör, enligt vilken en medlemsstat tvingar företagen att lämna sitt avfall för återvinning — såsom exempelvis oljefilter — till ett nationellt företag, som av denna stat har tillerkänts den exklusiva rätten att förbränna farligt avfall, om inte behandlingen av deras avfall i en annan medlemsstat är effektivare än den behandling som tillämpas av detta företag, när denna reglering utan saklig grund och utan att det är nödvändigt för fullgörandet av en uppgift av allmänt intresse medför att det nationella företaget gynnas och att dess dominerande ställning förstärks.**

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 juni 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen