DOMSTOLENS DOM

13. december 2001 *

I sag C-324/99,

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

DaimlerChrysler AG

mod

Land Baden-Württemberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen 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),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformanden, N. Colneric, samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (refererende dommer), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— DaimlerChrysler AG ved Rechtsanwalt L. Giesberts

— Land Baden-Württemberg ved Rechtsanwalt C. Weidemann

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved C. Stix-Hackl, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af D. Wyatt, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. marts 2001 er afgivet mundtlige indlæg af DaimlerChrysler AG, af Land Baden-Württemberg, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 24. juni 1999, indgået til Domstolen den 30. august 1999, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af artikel 234 EF forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen 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 Spørgsmålene er rejst under en sag mellem DaimlerChrysler AG (herefter »DaimlerChrysler«) og Land Baden-Württemberg (delstaten Baden-Württemberg) vedrørende lovligheden af en bekendtgørelse, som er udstedt af denne delstats regering og Miljø- og Trafikministerium, og som foreskriver, at visse former for overvågningskrævende affald skal anmeldes til levering til et godkendt organ.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 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«), har til formål at samordne de nationale lovgivninger om bortskaffelse af affald.

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:

»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 Forordningen indeholder bl.a. bestemmelser om overvågning af og kontrol med overførsler af affald mellem medlemsstaterne.

7 Forordningens afsnit II med overskriften »Overførsler af affald mellem medlemsstater« fastsætter i kapitel A en procedure for overførsler af affald til bortskaffelse.

8 Ifølge forordningens artikel 4, stk. 2, litra c), skal de indsigelser, som de kompetente bestemmelses-, afsendelses- og transportmyndigheder kan rejse over for overførslen af affald, og de betingelser, som de kan fastsætte herfor, i henhold til litra a) og b) baseres på samme bestemmelses stk. 3.

9 Forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), bestemmer:

»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.«

Nationale retsforskrifter

10 Det bestemmes i § 9, stk. 1, 1. pkt., i lov om undgåelse og bortskaffelse af affald og behandling af eksisterende affald i delstaten Baden-Württemberg (»Landesabfallgesetz«, herefter »LAbfG«) i affattelsen af 15. oktober 1996 (GBl, s. 617), senest ændret ved § 4 i lov af 16. juli 1998 (GBl, s. 422), at delstatens myndigheder Baden-Württemberg i samarbejde med producenter og indehavere af affald tilvejebringer centrale anlæg til bortskaffelse af særligt overvågningskrævende affald.

11 Ifølge LAbfG's § 9, stk. 2, 2. pkt., kan delstatsregeringen ved bekendtgørelse bestemme, at producenter og indehavere af særligt overvågningskrævende affald har pligt til at anmelde dette til levering til de centrale anlæg eller til Kontoret for Særligt Affald i overensstemmelse med samme lovs § 28a, stk. 1.

12 Ifølge LAbfG's § 9, stk. 2, 3. pkt., skal det affald, som ikke kan behandles i de centrale anlæg, anvises det affaldsanlæg, som foreslås af producenten eller indehaveren af affaldet.

13 Den bekendtgørelse af 12. september 1996, som er udstedt af delstaten Baden-Württembergs regering og Miljø- og Trafikministerium, om bortskaffelse af særligt overvågningskrævende affald (GBl, s. 586), som ændret ved bekendtgørelse af 26. januar 1998 (GBl, s. 73, herefter »bekendtgørelsen«), er vedtaget på grundlag af LAbfG's § 9, stk. 2, 2. pkt.

14 Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 1, drives de centrale anlæg for bortskaffelse af særligt overvågningskrævende affald af selskabet Sonderabfallentsorgung Baden-Württemberg GmbH (herefter »SBW-selskabet«), der blev oprettet i 1973, og hvori delstaten Baden-Württemberg har aktiemajoriteten.

15 Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 2, er de centrale anlæg for deponering af affald depotet for særligt affald i Billigheim og for affald til forbrænding det specialforbrændingsanlæg i Hamburg, som henhører under selskabet Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH (herefter »AVG-selskabet«). Affaldet skal anvises »inden for rammerne af de eksisterende leveringsforpligtelser«.

16 Ifølge bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 1. pkt., skal producenter og indehavere af særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse, der er produceret i delstaten Baden-Württemberg, eller som skal behandles, oplagres eller deponeres dér, anmelde dette til Kontoret for Særligt Affald, der i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 4, stk. 1, herefter anviser et affaldsanlæg. Bekendtgørelsens

§ 3, stk. 1, 2. pkt., fastsætter dog undtagelser fra denne forpligtelse, navnlig når affaldsmængderne ikke overstiger visse grænser, eller når affaldet bortskaffes på visse betingelser i anlæg tilhørende producenter eller indehavere af affald.

17 Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, bestemmer:

»Kontoret for Særligt Affald henviser det anmeldte affald, der henhører under SBW Sonderabfallentsorgung Baden Württemberg GmbH, til bortskaffelse på de centrale anlæg i overensstemmelse med § 1, stk. 2, såfremt affaldet kan bortskaffes dér. Hvad angår Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH's specialforbrændingsanlæg i Hamburg skal leveringsforpligtelsen på 20 000 t pr. år opfyldes. Det bortskaffer det affald, som anvises i medfør af første punktum, i de centrale anlæg.«

18 Ifølge bekendtgørelsens § 4, stk. 3, skal affald, der er anmeldt til levering, og som ikke henvises til et af de to centrale anlæg, som er nævnt ovenfor i præmis 15, henvises af Kontoret for Særligt Affald til det anlæg, som producenten eller indehaveren har foreslået, såfremt affaldet ifølge tysk miljøret skal bortskaffes forskriftsmæssigt.

19 Leveringsforpligtelsen på 20 000 t i henhold til bekendtgørelsens § 1, stk. 2, og § 4, stk. 1, for specialforbrændingsanlægget i Hamburg fremgår af en kontrakt, der blev indgået den 5. maj 1994 mellem SBW-selskabet og AVG-selskabet (herefter »kontrakten«).

20 Ifølge indledningen til denne kontrakt, som blev indgået for en periode på 15 år, stiller delstaten Hamburg en del af sin kapacitet til rådighed for delstaten Baden-Württemberg til forbrænding af særligt affald, der anmeldes til levering af SBW-selskabet, mod betaling af 1 200 DEM pr. ton leveret affald. Forbrændingen foretages i AVG-selskabets affaldsforbrændingsanlæg.

21 Ifølge kontrakten har SBW-selskabet ret til at levere AVG-selskabet en mængde affald på højst 30 000 t årligt. SBW-selskabet garanterer at levere AVG-selskabet en mængde på mindst 20 000 t pr. år. Såfremt SBW-selskabet ikke når op på denne garantimængde, skal selskabet betale den gældende bortskaffelsespris også for de ikke-leverede mængder. Delstaten Baden-Württemberg har stillet en sikkerhed på 180 mio. DEM til dækning af SBW-selskabets eventuelle tab.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 DaimlerChrysler anfægter bekendtgørelsens lovlighed og har anlagt sag ved Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg med påstand om annullation af bekendtgørelsen. Stævningen herom blev indleveret den 4. december 1996.

23 DaimlerChrysler har gjort gældende, at selskabets forpligtelse til at anmelde særligt affald til levering til et affaldsforbrændingsanlæg i Hamburg er til skade for det, da det hindrer selskabet i at lade affald, der produceres på dets fabrikker i Baden-Württemberg, forbrænde billigere i udlandet, navnlig i Belgien. Transporten af affaldet til anlægget i Hamburg, dvs. over afstande, der som regel udgør mellem 600 og 800 km, påfører hvert år selskabet en merudgift på 2,2 mio. DEM.

24 Til støtte for påstanden har DaimlerChrysler navnlig gjort gældende, at forpligtelsen efter bekendtgørelsen til at anmelde affald til AVG-selskabets affaldsforbrændingsanlæg udgør en kvantitativ udførselsrestriktion i strid med EF-traktatens artikel 34 (efter ændring nu artikel 29 EF), ligesom den er i strid med direktivets og forordningens bestemmelser.

25 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg frifandt ved dom af 24. november 1997 delstaten Baden-Württemberg for påstanden om bekendtgørelsens annullation. Ved beslutning af 14. maj 1998 har Bundesverwaltungsgericht efter begæring fra DaimlerChrysler meddelt selskabet tilladelse til at indgive revisionsanke.

26 I forelæggelsesdommen anfører Bundesverwaltungsgericht, at bekendtgørelsen efter dens opfattelse ikke strider mod bestemmelserne i national ret. Vedrørende spørgsmålet, om bekendtgørelsen er forenelig med fællesskabsretten, fastslår den forelæggende ret, at forpligtelsen for producenter og indehavere af affald, som skal bortskaffes, til at anmelde det til levering til Kontoret for Særligt Affald, må anses for et forbud mod udførsel af affald, som er i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i).

27 Da Bundesverwaltungsgericht imidlertid er i tvivl om, hvorvidt bekendtgørelsen på andre punkter er forenelig med fællesskabsretten, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal udtrykket 'i overensstemmelse med traktaten' i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), i forordning (EØF) nr. 259/93 fortolkes således, at der tillige skal foretages en efterprøvelse af, om et generelt udførselsforbud for særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse — som er begrundet i prin-

cipperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet — ifølge artikel 28 EF ff. er foreneligt med den primære EU-ret, navnlig med forbuddet mod kvantitative handelshindringer mellem medlemsstaterne?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, er det da tilstrækkeligt, hvor der er tale om et lovbestemt og kvantitativt begrænset udførselsforbud, at foretage en efterprøvelse af selve den lovbestemte ordning, eller skal prøvelsen foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, hvor en påtænkt udførsel forbydes i henhold til denne ordning? Er det herved lovligt at fastsætte et udførselsforbud for særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse, som skal gælde i 15 år, i form af en pligt til at anmelde affald til levering til et indenlandsk anlæg, når der på det tidspunkt, hvor anmeldelsespligten blev indført, alene kunne opnås den tilstræbte sikkerhed for bortskaffelse, såfremt indehaveren af dette anlæg blev pålagt en kontraktmæssig binding for et tilsvarende tidsrum?

3) Er medlemsstaterne efter artikel 4, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 259/93 berettiget til at indføre en ordning, hvorved de ved fastsættelse af en pligt til at anmelde affaldet til levering gør overførslen af særligt overvågningskrævende affald til bortskaffelse i andre medlemsstater betinget af, at den påtænkte bortskaffelse i en anden medlemsstat opfylder de miljøretlige krav i afsendelsesstaten?

4) Er det foreneligt med artikel 3 ff. i forordning (EØF) nr. 259/93, at en medlemsstat, når der påtænkes foretaget en grænseoverskridende overførsel af særligt overvågningskrævende affald, som skal bortskaffes, indfører en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af dette affald forud for den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure?«

28 Det bemærkes indledningsvis, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at den nationale ret i de forelagte spørgsmål vel taler om bortskaffelse af »særligt overvågningskrævende affald«, men at forordningen ikke i afsnit II, kapitel A, om proceduren for overførsler mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse sondrer mellem særlige kategorier efter affaldets karakter. Besvarelsen af spørgsmålene har derfor gyldighed for alle de i forordningen omhandlede overførsler af affald til bortskaffelse uden hensyn til, om affaldet er særligt overvågningskrævende.

Første spørgsmål

29 Det skal først fastslås dels, at bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 1. pkt., som foreskriver en pligt til at anmelde affald til bortskaffelse til et lokalt organ med henblik på levering, er udstedt med hjemmel i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), hvorefter medlemsstaterne på visse betingelser kan træffe generelle foranstaltninger, hvorved de begrænser overførsler af affald mellem medlemsstaterne, dels at denne nationale retsforskrift ifølge den forelæggende ret er i overensstemmelse med nævnte forordningsbestemmelse.

30 Endvidere bemærkes, at den nationale ret ikke rejser tvivl om gyldigheden af forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), efter EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) samt traktatens artikel 34 og EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF).

31 Den forelæggende rets første spørgsmål må herefter forstås således, at det ønskes oplyst, om det henset til, at forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), anvender udtrykket »i overensstemmelse med traktaten«, er nødvendigt, når et

generelt nationalt udførselsforbud for affald til bortskaffelse er begrundet i de principper om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet, som er omhandlet i nævnte forordningsbestemmelse, også særskilt at efterprøve, om den nationale foranstaltning er i overensstemmelse med traktatens artikel 34 og 36.

32 Herom bemærkes, at når der inden for et område er udstedt harmoniserede bestemmelser på fællesskabsplan, skal alle nationale foranstaltninger på området bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af traktatens artikel 30, 34 og 36 (jf. i denne retning dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 9).

33 Først udtales, at forordningen ophævede og afløste Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31). Hermed blev der, som fastslået af Domstolen, indført en fuldstændig ordning navnlig vedrørende grænseoverskridende overførsel af farligt affald med henblik på dettes bortskaffelse i nærmere angivne anlæg. Ordningen er baseret på en forpligtelse for affaldets indehaver til at indgive en detaljeret forhåndsanmeldelse (jf. dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4431, præmis 20, og af 10.5.1995, sag C-422/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097, præmis 32).

34 Forordningen er vedtaget på grundlag af et forslag til Rådets forordning (EØF) nr. 90/C 289/05 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald i, til og fra Fællesskabet (EFT C 289, s. 9), som Kommissionen fremsatte den 10. oktober 1990. Det fremgår af betragtningerne til dette forslag, at når man valgte at anvende en forordning til gennemførelse af ændringerne i fællesskabslovgivningen om overførsel af affald var begrundelsen, at man ønskede at sikre en samtidig og samstemmende anvendelse af denne lovgivning i alle medlemsstater.

35 Det fremgår i øvrigt af forordningens første fire betragtninger, at den er udstedt med henblik på, at direktiv 84/631/EØF erstattes med en forordning med henblik på opfyldelsen af de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig i henhold til forskellige internationale konventioner, navnlig konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf, som blev undertegnet i Basel (Schweiz) den 22. marts 1989 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993 (EFT L 39, s. 1).

36 Ifølge artikel 1, stk. 1, finder forordningen anvendelse på overførsel af affald inden for, til og fra Fællesskabet, med de undtagelser, som er fastsat i samme bestemmelses stk. 2 og 3.

37 Forordningens afsnit II omhandler overførsler af affald mellem medlemsstater og fastlægger en sondring mellem affald til bortskaffelse (kapitel A, artikel 3, 4 og 5) og affald til nyttiggørelse (kapitel B, artikel 6-11). Som det fremgår af niende betragtning til forordningen, indføres der ved afsnit II en ordning med forudgående anmeldelse af overførsler af affald til de kompetente myndigheder, for at disse kan blive behørigt underrettet navnlig om affaldets art, overførsel og bortskaffelse eller nyttiggørelse, således at de kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, herunder muligheden for at gøre begrundet indsigelse mod overførslen.

38 Forordningens artikel 13, som er den eneste bestemmelse i afsnit III, vedrører overførsler inden for en medlemsstat. I henhold til femte betragtning til forordningen hører overvågning af og kontrol med sådanne overførsler under den enkelte medlemsstats ansvarsområde. De ordninger, som medlemsstaterne etablerer i dette øjemed, skal imidlertid tilgodese behovet for sammenhæng med den fællesskabsordning, der indføres ved forordningen (artikel 13, stk. 2). Medlemsstaterne kan også på deres område anvende den ordning, der er fastsat i forordningen med hensyn til overførsler mellem medlemsstater (artikel 13, stk. 4).

39 Forordningens afsnit IV, V og VI indeholder de regler for udførsel fra og indførsel i Fællesskabet af affald samt transit heraf udefra gennem Fællesskabets område med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse uden for Fællesskabet.

40 Forordningens afsnit VII med overskriften »Fælles bestemmelser« indeholder navnlig regler for, hvornår en overførsel af affald skal betragtes som ulovlig, og om de foranstaltninger, der skal træffes i så tilfælde (artikel 26).

41 Domstolen har under et annullationssøgsmål, som blev rejst til prøvelse af forordningen, udtalt, at forordningen fastsætter de nærmere betingelser, hvorunder affald kan overføres mellem medlemsstater, og de procedurer, der skal følges for, at overførsel kan tillades, og at alle disse betingelser og procedurer er blevet fastsat med henblik på at sikre, at miljøet beskyttes, og under hensyntagen til formål, der henhører under miljøpolitikken, herunder principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan (jf. dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 21 og 22). Domstolen har i øvrigt vedrørende spørgsmålet, om forordningen gyldigt kunne vedtages med hjemmel i EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF), fremhævet, at forordningens formål er at tilvejebringe en harmoniseret ordning for procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet (dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 26).

42 Følgelig fremgår det af den sammenhæng, hvori forordningen er vedtaget, samt af forordningens karakter, de mål, den forfølger, og dens indhold, at den indeholder harmoniserede bestemmelser på fællesskabsplan for overførsler af affald med henblik på at beskytte miljøet.

43 Alle nationale foranstaltninger om overførsler af affald skal derfor bedømmes i henhold til forordningens bestemmelser og ikke på grundlag af traktatens artikel 30, 34 og 36.

44 På denne baggrund kan anvendelsen af udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), ikke fortolkes således, at det særskilt skal efterprøves, om en national foranstaltning, som opfylder betingelserne i denne bestemmelse, er forenelig med bestemmelserne i traktatens artikel 30, 34 og 36.

45 Udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« ses heller ikke at kunne indeholde en formodning for, at alle de i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), omhandlede nationale foranstaltninger, som begrænser overførsler af affald, systematisk vil være i overensstemmelse med fællesskabsretten, blot fordi de har til formål at gennemføre et eller flere af de principper, der er nævnt i denne bestemmelse. Udtrykket skal derimod forstås således, at de pågældende nationale foranstaltninger, ud over at være i overensstemmelse med forordningen, også skal være i overensstemmelse med de regler eller almindelige grundsætninger i traktaten, som ikke er direkte omhandlet i de forskrifter, der er vedtaget på området for overførsler af affald.

46 På grundlag af de foranstående betragtninger må det første spørgsmål besvares med, at det ikke er nødvendigt, når et generelt nationalt udførselsforbud for affald til bortskaffelse er begrundet i de principper om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet, som er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), også særskilt at efterprøve, om den nationale foranstaltning er i overensstemmelse med traktatens artikel 34 og 36.

Andet spørgsmål

47 Da den nationale ret kun har forelagt det andet spørgsmål for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende, er det ufornødent at besvare det.

Tredje spørgsmål

48 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat, som har vedtaget en ordning, hvorefter der er pligt til over for et godkendt organ at anmelde affald til levering, som skal bortskaffes, ifølge forordningens artikel 4, stk. 3, er berettiget til for det tilfælde, hvor affaldet ikke henvises til et centralt anlæg, der henhører under dette organ, at foreskrive, at det kun må overføres til affaldsanlæg i andre medlemsstater, såfremt den påtænkte bortskaffelse opfylder betingelserne i medlemsstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse.

49 Herom bemærkes, at indsigelser over for overførsler af affald ifølge forordningens artikel 4, stk. 2, litra c), skal baseres på samme bestemmelses stk. 3.

50 De tilfælde, hvor medlemsstaterne kan modsætte sig overførsel mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse, er således udtømmende opregnet i forordningens artikel 4, stk. 3.

51 Forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), vedrører de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan udstede generelle eller delvise forbud eller rejse systematiske indsigelser mod overførsler af affald til bortskaffelse. Artikel 4, stk. 3, litra b) og c), vedrører de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan rejse indsigelse mod en bestemt overførsel af affald.

52 Ved den nationale ordning, som er omtvistet i hovedsagen, og som det tredje spørgsmål vedrører, indføres der en ordning, der som hovedregel forbyder udførsler af affald, bortset fra visse undtagelsestilfælde. Den første gruppe undtagelser vedrører tilfælde, hvor producenter eller indehavere af affald under visse betingelser fritages for at anmelde det til levering til det godkendte organ, som administrerer affaldsordningen, navnlig når de pågældende affaldsmængder ikke overstiger visse grænser. Den anden gruppe undtagelser, der er særlig omhandlet i det tredje spørgsmål, vedrører tilfælde, hvor affaldet er blevet anmeldt til levering til det godkendte organ, som administrerer ordningen for affald til bortskaffelse, men ikke kan behandles af et centralt anlæg henhørende under dette organ, navnlig fordi det overstiger det pågældende anlægs kapacitet, og hvor der gives tilladelse til at overføre det til et affaldsanlæg, som foreslås af producenten eller indehaveren af affaldet, forudsat den påtænkte afskaffelse opfylder betingelserne i afsendelsesstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse.

53 Som DaimlerChrysler med rette har gjort gældende, udgør den bekendtgørelse, hvis lovlighed anfægtes under hovedsagen, en foranstaltning som omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), der er truffet af en medlemsstat, og som er abstrakt formuleret og af generel karakter, hvorfor spørgsmålet, om en national foranstaltning som bekendtgørelsen er i overensstemmelse med fællesskabsretten, må undersøges på grundlag af denne forordningsbestemmelse og ikke på grundlag af de øvrige bestemmelser i artikel 4, stk. 3.

54 Hvad angår spørgsmålet om bekendtgørelsens forenelighed med forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), har delstaten Baden-Württemberg bl.a. gjort gældende, at en medlemsstat ifølge denne bestemmelse har ret til at udstede et

generelt udførselsforbud for affald, hvorfor den så meget mere, hvis den afstår fra at udstede et sådant forbud, må være berettiget til at udnytte sin adgang efter den i hovedsagen omtvistede ordning til at kræve, at dens egne betingelser for beskyttelse af miljøet overholdes ved bortskaffelse af affald i udlandet.

55 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

56 I lighed med, hvad der gælder for de generelle forbud eller systematiske indsigelser, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), kan en medlemsstat nemlig kun lovligt vedtage en national ordning som den i hovedsagen omhandlede — der må anses for et delvis forbud mod overførsler af affald — såfremt ordningen opfylder de i denne bestemmelse fastsatte betingelser, som er, at den iværksætter principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

57 I så henseende bemærkes, at da forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), ikke som sådan indeholder mulighed for at forbyde overførsler af affald, når bortskaffelsen ikke opfylder betingelserne i afsendelsesstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse, må det undersøges, om en sådan mulighed kan være berettiget ud fra et af de tre i bestemmelsen nævnte principper.

58 Hvad for det første angår nærhedsprincippet skal det fremhæves, at en national ordning, der indeholder mulighed for overførsel af affald til en anden medlemsstat for at bortskaffe det, og som gør tilladelsen til en sådan overførsel betinget af, at bortskaffelsen kan foretages ifølge betingelserne i afsendelsesstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse, ikke kan antages at iværksætte dette princip.

59 En sådan ordning tager nemlig ikke hensyn til nærheden af det affaldsanlæg, som foreslås af producenten eller indehaveren af affaldet.

60 Hvad for det andet angår princippet om prioritering af nyttiggørelse, som fremgår af direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), og hvorefter medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for at fremme nyttiggørelse af affald, kan dette princip pr. definition ikke gennemføres ved en national ordning, hvis formål ikke er at fremme en sådan nyttiggørelse, men blot at udpege det affaldsanlæg, hvor affaldet kan destrueres.

61 Hvad for det tredje angår princippet om tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan fremgår det af direktivets artikel 5, stk. 1, at direktivets formål er at gøre det muligt for Fællesskabet som helhed selv at sikre bortskaffelsen af sit affald og for medlemsstaterne enkeltvis at virke for opfyldelsen af dette formål ved oprettelsen af et integreret og effektivt net af affaldsanlæg.

62 Ganske vist kan gennemførelsen af dette princip som udgangspunkt gøre det berettiget at indføre en ordning med pligt til over for et godkendt organ at anmelde affald til levering, som skal bortskaffes, der henviser det til de affaldsanlæg, som det kontrollerer, såfremt denne forpligtelse er begrundet i nødvendigheden af at sikre det for affaldsanlæggenes drift nødvendige aktivitetsniveau og dermed muliggøre opretholdelsen af en bortskaffelseskapacitet, der kan medvirke til gennemførelsen af princippet om tilstrækkelig egenkapacitet på nationalt plan.

63 Kravet om, at overførslen af affald til bortskaffelse kun er tilladt, såfremt bortskaffelsen sker ifølge betingelserne i afsendelsesstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse, bidrager imidlertid ikke til at gennemføre princippet om

tilstrækkelig egenkapacitet, da det kun gælder i de tilfælde, hvor det pågældende affald ikke kan behandles af et anlæg henhørende under det godkendte organ, der administrerer ordningen for affald til bortskaffelse, og derfor under alle omstændigheder henvises til det affaldsanlæg, som foreslås af producenten eller indehaveren af affaldet.

64 Det følger af det anførte, at når en medlemsstat tillader overførsel af affald til affaldsanlæg i en anden medlemsstat, som foreslås af producenten eller indehaveren af affaldet, men ikke giver mulighed for en overførsel til de af medlemsstaten udpegede anlæg, er denne ikke efter forordningens artikel 4, stk. 3, berettiget til at fastsætte en betingelse, hvorefter den påtænkte bortskaffelse skal opfylde betingelserne i dens egen lovgivning.

65 Det tredje spørgsmål må derfor besvares med, at en medlemsstat, som har vedtaget en ordning, hvorefter der er pligt til over for et godkendt organ at anmelde affald til levering, som skal bortskaffes, ikke efter forordningens artikel 4, stk. 3, er berettiget til for det tilfælde, hvor affaldet ikke henvises til et centralt anlæg, der henhører under dette organ, at foreskrive, at det kun må overføres til affaldsanlæg i andre medlemsstater, såfremt den påtænkte bortskaffelse opfylder betingelserne i medlemsstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse.

Fjerde spørgsmål

66 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 3, 4 og 5 er til hinder for, at en medlemsstat ved

overførsel mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse anvender en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af sådant affald forud for den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure.

67 Herom bemærkes, at den i forordningen fastsatte harmonisering vedrørende overførsler af affald ikke blot vedrører de materielle betingelser, hvorunder overførslen skal foretages, men også proceduren for disse overførsler.

68 Navnlig er proceduren for overførsler mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse ifølge forordningens artikel 3, 4 og 5 kendetegnet ved forpligtelsen for producenten eller indehaveren af affaldet, som anmelder det til overførsel ved egen eller andres foranstaltninger, at give forhåndsunderretning herom til den kompetente afsendelsesmyndighed.

69 Nævnte anmeldelse udgør et væsentligt led i den procedure, der er foreskrevet for denne type overførsler i forordningen, der i detaljer fastlægger de oplysninger vedrørende overførslen, som anmeldelsen skal indeholde, og som bestemmer, at bekræftelsen af anmeldelsens modtagelse udgør begyndelsestidspunktet for de forskellige frister, der gælder for de kompetente bestemmelses-, afsendelses- og transitmyndigheder, når de udøver den beføjelse til at gøre indsigelse mod overførslen eller til at fastlægge betingelser herfor, som de er tillagt ved forordningen.

70 Hermed giver den i forordningen fastlagte procedure anmelderen sikkerhed for, at den påtænkte overførsel undersøges inden for de i forordningen fastsatte frister, og at han modtager oplysning inden fristernes udløb om, hvorvidt overførslen kan gennemføres og i givet fald på hvilke betingelser.

71 En national ordning, som pålægger producenten eller indehaveren af affaldet, der anmelder det til overførsel ved egen eller andres foranstaltning, forud for gennemførelsen af den fællesskabsprocedure, der indledes med den i forordningen foreskrevne anmeldelse, at følge en særskilt procedure for anmeldelsen og henvisningen, hvortil er knyttet særskilte formaliteter og frister, kan ikke anses for at være forenelig med proceduren ifølge forordningens artikel 3, 4 og 5.

72 Det følger af det anførte, at forordningens artikel 3, 4 og 5, som fastlægger den procedure, der skal anvendes for overførsler mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse, er til hinder for, at en medlemsstat anvender en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af sådant affald, før den iværksætter anmeldelsesproceduren efter forordningen.

73 Denne fortolkning anfægtes ikke af den argumentation, som er fremført af delstaten Baden-Württemberg, og hvorefter medlemsstaterne ifølge forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), er berettiget til at træffe generelle foranstaltninger, der begrænser overførslen af affald, og derfor så meget mere berettiget til at indføre en særskilt procedure for gennemførelsen af disse nationale foranstaltninger, hvorunder ansøgningen om overførsel af affald til bortskaffelse først skal behandles.

74 Forholdet er således det, at når medlemsstaterne anvender deres beføjelse efter forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), til at træffe generelle foranstaltninger, der begrænser overførsler af affald, må de ikke fravige den i forordningen foreskrevne anmeldelsesprocedure, men er forpligtet til at anvende deres beføjelse inden for rammerne af den i forordningen fastsatte procedure, hvorefter den

forudgående anmeldelse af den påtænkte overførsel udgør det første stadium i godkendelsen af ansøgningen.

75 Navnlig gælder, at i det tilfælde, hvor en medlemsstat i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), udsteder et betinget forbud mod overførsel af affald — hvorefter visse former for affald skal anmeldes til levering til et godkendt organ, der administrerer ordningen for affald til bortskaffelse, og overførslen heraf til et affaldsanlæg i en anden medlemsstat kun kan tillades, såfremt affaldet ikke kan behandles i et anlæg henhørende under dette organ — skal afsendelsesmyndighedens eventuelle indsigelse mod overførslen, som begrundes med henvisning til dette forbud, gøres gældende i overensstemmelse med forordningens betingelser.

76 Det fjerde spørgsmål må herefter besvares med, at forordningens artikel 3, 4 og 5 er til hinder for, at en medlemsstat ved overførsel mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse anvender en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af sådant affald forud for den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure.

Sagens omkostninger

77 De udgifter, der er afholdt af den tyske, danske, nederlandske og den østrigske regering, Det Forenede Kongeriges 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved dom af 24. juni 1999, for ret:

1) Det er ikke nødvendigt, når et generelt nationalt udførselsforbud for affald til bortskaffelse er begrundet i de principper om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet, som er omhandlet i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), 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, også særskilt at efterprøve, om den nationale foranstaltning er i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 34 og 36 (efter ændring nu artikel 29 EF og 30 EF).

2) En medlemsstat, som har vedtaget en ordning, hvorefter der er pligt til over for et godkendt organ at anmelde affald til levering, som skal bortskaffes, er ikke efter forordningens artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 259/93 berettiget til for det tilfælde, hvor affaldet ikke henvises til et centralt anlæg, der henhører under dette organ, at foreskrive, at det kun må overføres til affaldsanlæg i andre medlemsstater, såfremt den påtænkte bortskaffelse opfylder betingelserne i medlemsstatens bestemmelser om miljøbeskyttelse.

3) Artikel 3, 4 og 5 i forordning nr. 259/93 er til hinder for, at en medlemsstat ved overførsel mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse anvender en særskilt procedure for anmeldelse og henvisning af sådant affald forud for den i forordningen fastsatte anmeldelsesprocedure.

Rodríguez Iglesias Colneric Gulmann

Edward La Pergola Sevón Wathelet

Schintgen Skouris Cunha Rodrigues Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 2001.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident