DOMSTOLENS DOM
den 13 december 2001 *

I mål C-324/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

DaimlerChrysler AG

och

Land Baden-Württemberg,

angående tolkningen 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)

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordföranden N. Colneric samt domarna C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (referent), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues och C. W. A. Timmermans,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— DaimlerChrysler AG, genom L. Giesberts, Rechtsanwalt,

— Land Baden-Württemberg, genom C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och B. Muttelsee-Schön, båda i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom J. Molde, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom A. Fierstra, i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom C. Stix-Hackl, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom J. E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. zur Hausen, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 27 mars 2001 av: DaimlerChrysler AG, Land Baden-Württemberg, Förenade kungarikets regering och kommissionen

och efter att den 20 september 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 24 juni 1999, som inkom till domstolen den 30 augusti samma år, har Bundesverwaltungsgericht, i enlighet med artikel 234 EG, ställt tre frågor om tolkningen 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 under en tvist mellan DaimlerChrysler AG (nedan kallat DaimlerChrysler) och Land Baden-Württemberg angående frågan huruvida denna delstats regerings och miljö- och transportministers dekret om förpliktelse att sända visst avfall som skall bortskaffas till en godkänd organisation är lagenligt.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 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) syftar till att harmonisera den nationella lagstiftningen vad avser bortskaffande av avfall.

4 I artiklarna 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 ett gemensamt nätverk för slutligt omhändertagande av avfall tillskapas på gemenskapsnivå och, om möjligt, på nationell nivå.

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 bortskaffandet, 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 Förordningen reglerar i synnerhet övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstaterna.

7 Avdelning II i förordningen, med rubriken "Transport av avfall mellan medlemsstater", innehåller ett kapitel A om förfarandet för transport av avfall för bortskaffande.

8 Enligt artikel 4.2 c i förordningen, som ingår i ovannämnda kapitel A, skall den behöriga destinationsmyndighetens och de behöriga avsändar- och transitmyndigheternas invändningar och villkor enligt punkterna a och b angående avfallstransporter grundas på vad som föreskrivs i punkt 3 i samma bestämmelse.

9 I artikel 4.3 a i föreskrivs följande:

"För att genomföra principerna om närhet, prioritering 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."

Den nationella lagstiftningen

10 Enligt 9 § 1 första meningen i lag om minskning av avfall vid källan och avfallshantering och om behandling av förorenade områden i Land Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz, nedan kallad LAbfG) i dess lydelse av den 15 oktober 1996 (GBl, s. 617), senast ändrad genom 4 § i lag av den 16 juli 1998 (GBl, s. 422), skall myndigheterna i den nämnda Land tillsammans med avfallsproducenterna och innehavarna av avfall tillskapa centraler för behandling av avfall som skall bortskaffas och som kräver särskild övervakning.

11 Enligt 9 § 2 andra meningen LAbfG får delstatsregeringen förordna att avfallsproducenterna och innehavarna av avfall som skall bortskaffas och som kräver särskild övervakning skall lämna det till de ansvariga för behandlingscentralerna eller till myndigheten för specialavfall, som inrättats i enlighet med 28a § 1 i samma lag.

12 Enligt 9 § 2 tredje meningen LAbfG skall avfall som inte kan behandlas i behandlingscentralerna sändas till en behandlingsanläggning som föreslås av avfallsproducenten eller innehavaren av avfallet.

13 Regeringens och miljö- och transportministerns för Land Baden-Württemberg förordning av den 12 september 1996 om hantering av visst avfall som skall bortskaffas och som måste övervakas särskilt samt om myndigheten för specialavfall (GBl, s. 586) i dess lydelse enligt dekret av den 26 januari 1998 (GBl, s. 73, nedan kallad SAbfVO) har antagits med stöd av 9 § 2 andra meningen LAbfG.

14 Enligt 1 § 1 i SAbfVO utgör bolaget Sonderabfallentsorgung Baden-Württemberg GbmH (nedan kallat bolaget SBW) grundat 1973 och till största delen ägt av Land Baden-Württemberg basen för behandlingscentralerna för avfall som skall bortskaffas och som kräver särskild övervakning.

15 Enligt 1 § 2 i SAbfVO är specialdeponin i Billigheim (Tyskland) "inom ramen för gällande leveransförpliktelser" behandlingscentral för avfall som skall lagras, och den förbränningsanläggning som tillhör företaget Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH (nedan kallat bolaget AVG) i Hamburg (Tyskland) är behandlingscentral för avfall som skall brännas.

16 Enligt 3 § 1 första meningen i SAbfVO skall producenterna och innehavarna av avfall som skall bortskaffas, som måste övervakas särskilt och som kommer från Land Baden-Württemberg eller skall hanteras, lagras eller förvaras där, överlämna avfallet till myndigheten för specialavfall som sänder det vidare till en behandlingscentral i enlighet med bestämmelserna i 4 § 1 i SAbfVO. I 3 § 1 andra

meningen i SAbfVO föreskrivs undantag från den förpliktelsen, i synnerhet när mängden avfall som skall hanteras inte överstiger vissa tröskelvärden eller när avfallet bortskaffas under vissa förhållanden i de anläggningar som tillhör producenterna och innehavarna av avfallet.

17 4 § 1 i SAbfVO har följande lydelse:

"Myndigheten för specialavfall skall skicka det avfall som den tar emot till företaget SBW Sonderabfallentsorgung Baden-Württemberg GbmH så att det behandlas i en behandlingsanläggning i enlighet med 1 § 2 när det gäller avfall som kan behandlas i de anläggningarna. Beträffande den särskilda förbränningsanläggningen hos företaget Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH i Hamburg måste förpliktelsen att leverera 20 000 ton om året iakttas. Det avfall som sänds till företaget med tillämpning av första meningen skall sändas till behandlingsanläggningarna."

18 Enligt 4 § 3 i SAbfVO skall myndigheten för specialavfall sända avfall som inte sänds till en av de två centralerna som nämnts i punkt 15 ovan till den anläggning som avfallsproducenten eller innehavaren av avfallet föreslår, under förutsättning att avfallet där kan behandlas i enlighet tysk miljöskyddslagstiftning.

19 Förpliktelsen att, i enlighet med 1 § 2 och 4 § 1 i SAbfVO, leverera 20 000 ton avfall per år till den särskilda förbränningsanläggningen i Hamburg härrör från ett avtal av den 5 maj 1994 mellan företagen SBW och AVG (nedan kallat avtalet).

20 Enligt ingressen till avtalet, som slutits för en tid av femton år, skall Land Hamburg ställa en del av förbränningskapaciteten till Land Baden-Württembergs förfogande för det särskilda avfall som erhålls från företaget SBW, till ett pris av 1 200 DEM per ton förbränt avfall. Förbränningen skall ske i företaget AVG:s behandlingscentral.

21 Enligt avtalet får företaget SBW leverera högst 30 000 ton årligen till företaget AVG. Företaget SBW har förbundit sig att lämna företaget AVG en minsta volym om 20 000 ton per år och att betala ett pris som motsvarar hanteringen av denna volym, även om de faktiskt levererade kvantiteterna inte uppgått till denna. Land Baden-Württemberg skall ställa en säkerhet motsvarande 180 miljoner DEM för att täcka eventuella förluster för företaget SBW.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 DaimlerChrysler ifrågasatte SAbfVO:s lagenlighet och begärde i ansökan av den 4 december 1996 att Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) skulle ogiltigförklara detta.

23 DaimlerChrysler hävdade att företaget åsamkas skada av förpliktelsen att sända specialavfall från företagets fabriker i Land Baden-Württemberg till en förbränningscentral i Hamburg, eftersom detta hindrar företaget från att låta bränna avfallet utomlands, i synnerhet i Belgien, till en lägre kostnad. Transporterna till anläggningen i Hamburg, det vill säga transporter över en sträcka av i allmänhet mellan 600 och 800 kilometer, medför en årlig extra kostnad på 2,2 miljoner DEM.

24 Till stöd för sin talan hävdade DaimlerChrysler särskilt att förpliktelsen enligt SAbfVO att sända avfallet till företaget AVG:s förbränningscentral motsvarar en kvantitativ exportrestriktion. Dessa är förbjudna enligt artikel 34 i EG-fördraget (nu artikel 29 EG i ändrad lydelse) och strider mot bestämmelserna i direktivet och förordningen.

25 Genom dom av den 24 november 1997 ogillade Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg talan om ogiltigförklaring. Sedan DaimlerChrysler överklagat domen, meddelade Bundesverwaltungsgericht den 14 maj 1998 prövningstillstånd för en så kallad revisionstalan.

26 I beslutet om hänskjutande fann Bundesverwaltungsgericht att SAbfVO inte står i strid med nationell rätt. Vad beträffar frågan huruvida SAbfVO var förenlig med gemenskapsrätten, fastslog Bundesverwaltungsgericht att förpliktelsen för avfallsproducenterna och innehavarna av avfall som skall bortskaffas att sända detta avfall till myndigheten för specialavfall måste anses utgöra ett förbud mot avfallsexport som är förenligt med artikel 4.3 a i i förordningen.

27 Eftersom Bundesverwaltungsgericht var tveksam till huruvida SAbfVO i andra avseenden var förenlig med gemenskapsrätten, beslutade Bundesverwaltungsgericht att förklara målet vilande samt att anmoda domstolen att meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Skall formuleringen 'i enlighet med fördraget' i artikel 4.3 a i i förordning (EEG) nr 259/93 tolkas så, att det i fråga om ett allmänt exportförbud för särskilt övervakningskrävande avfall för bortskaffande — vilket är förenligt med principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet — också skall prövas huruvida exportförbudet är förenligt

med den primära gemenskapsrätten, i synnerhet förbudet mot kvantitativa handelshinder mellan medlemsstaterna enligt artikel 28 EG och följande artiklar?

2) Om den första frågan skall besvaras jakande, är det då tillräckligt att i fråga om ett lagstadgat, kvantitativt begränsat exportförbud företa en prövning som avser lagbestämmelsen som sådan, eller skall prövningen företas i varje enskilt fall i vilket en planerad export förbjuds i enlighet med nämnda lagreglering? Är det därvid tillåtet att 'uppställa' ett exportförbud för en period på 15 år — i form av en skyldighet att överlämna särskilt övervakningskrävande avfall för bortskaffande till en nationell anläggning — när den eftersträvade säkerheten avseende behandlingen, vid den tidpunkt då skyldigheten att överlämna avfallet infördes, enbart kunde uppnås genom en lika långvarig avtalsförpliktelse gentemot huvudmannen för denna anläggning?

3) Tillåts medlemsstaterna enligt artikel 4.3 i förordning (EEG) nr 259/93 att ha en reglering enligt vilken, inom ramen för en skyldighet att överlämna avfall, transporten av särskilt övervakningskrävande avfall för bortskaffande är beroende av den förutsättningen att det avsedda bortskaffandet är förenligt med de miljörättsliga kraven i avsändarstaten?

4) Utgör bestämmelserna i artikel 3 och följande artiklar i förordning (EEG) nr 259/93 hinder för att en medlemsstat vad gäller särskilt övervakningskrävande avfall för bortskaffande som är avsett för gränsöverskridande transport föreskriver ett självständigt förfarande för anmälan och fördelning av detta avfall, varvid sistnämnda förfarande föregår anmälningsförfarandet?"

28 Inledningsvis bör, som kommissionen med rätta har gjort, erinras om att medan den nationella domstolen i sina frågor hänvisar till "särskilt övervakningskrävande" avfall för bortskaffande, delas inte det berörda avfallet upp i kategorier i beskrivningen av förfarandet för transport av avfall för bortskaffande i avdelning II, kapitel A i förordningen. Svaret på frågorna kommer därför att avse alla transporter av avfall för bortskaffande som omfattas av förordningen, oavsett om det gäller särskilt övervakningskrävande avfall eller inte.

Den första frågan

29 Det finns således anledning att först fastställa att 3 § 1 första meningen i SAbfVO, som innehåller bestämmelser om skyldighet att sända avfall för bortskaffande till ett godkänt lokalt organ, har antagits på grundval av artikel 4.3 a i i förordningen. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna på vissa villkor vidta åtgärder med allmän giltighet som begränsar avfallstransporterna mellan medlemsstaterna. Det finns vidare anledning att fastställa att denna nationella bestämmelse enligt den nationella domstolen är förenlig med den ovannämnda bestämmelsen i förordningen.

30 Det är för övrigt lämpligt att erinra om att den nationella domstolen inte ifrågasätter giltigheten av artikel 4.3 a i i förordningen jämförd med bestämmelserna i artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse), artikel 34 i fördraget och artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse).

31 I detta sammanhang får den nationella domstolens första fråga förstås så, att den avser om det, med hänsyn till att en nationell åtgärd innehåller uttrycket "i enlighet med fördraget", dessutom är nödvändigt att tydligt klargöra huruvida

denna åtgärd är förenlig med artiklarna 34 och 36 i fördraget när den innefattar ett allmängiltigt förbud mot export av avfall för bortskaffande och är motiverad av principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet i enlighet med artikel 4.3 a i i förordningen.

32 Det är härvid lämpligt att erinra om att när en fråga omfattas av harmoniserad lagstiftning på gemenskapsnivå skall all nationell lagstiftning i denna fråga bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser och inte mot bakgrund av artiklarna 30, 34 och 36 i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage, REG 1993, s. I-4947, punkt 9).

33 Det bör först anges att rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av riskavfall (EGT L 326, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 200) har upphävts och ersatts genom förordningen. Såsom domstolen har konstaterat, infördes genom detta direktiv ett fullständigt system som bland annat avsåg gränsöverskridande transporter av riskavfall för bortskaffande i konkret angivna anläggningar och som grundade sig på en skyldighet för innehavaren av avfallet att avge en detaljerad förhandsanmälan (dom av den 9 juli 1992 i mål C-2/90, kommissionen mot Belgien, REG 1992, s. I-4431, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 13, s. 31, och av den 10 maj 1995 i mål C-422/92, kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-1097, punkt 32).

34 Förordningen härrör från ett förslag till rådets förordning (EEG) 90/C 289/05 om övervakning och kontroll av transporter av avfall inom, till och från gemenskapen (EGT C 289, s. 9), som lades fram av kommissionen den 10 oktober 1990. Det framgår av motiveringen till detta förslag att anledningen till att en förordning valdes för att sätta i kraft ändringarna av gemenskapslagstiftningen på området för avfallstransporter var att därigenom tillförsäkrades en samtidig och överensstämmande tillämpning av lagstiftningen i samtliga medlemsstater.

35 Det framgår för övrigt av de fyra första skälen till förordningen att denna har antagits för att ersätta direktiv 84/631 med en förordning med hänsyn till de åtaganden som kommissionen hade gjort i olika internationella konventioner och i synnerhet i konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall som undertecknades i Basel (Schweiz) den 22 mars 1989 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 (EGT L 39, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 202).

36 Enligt ordalydelsen i artikel 1.1 i förordningen skall denna tillämpas på transporter av avfall inom, till och från gemenskapen, med de undantag som anges i punkterna 2 och 3 i samma artikel.

37 Avdelning II i förordningen gäller transport av avfall mellan medlemsstater och fastställer en skillnad mellan avfall för bortskaffande (kapitel A, artiklarna 3—5) och avfall för återvinning (kapitel B, artiklarna 6—11). Som framgår av nionde skälet till denna förordning införs genom denna avdelning ett system för anmälan till behöriga myndigheter om förestående transport av avfall, så att dessa underrättas särskilt om avfallstyp samt om förflyttning och bortskaffande eller återvinning av avfallet och därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön, inbegripet möjligheten att göra skäliga invändningar mot transporterna.

38 Artikel 13 i förordningen, som utgör avdelning III i denna, gäller transport av avfall inom medlemsstaterna. I enlighet med femte skälet till förordningen hör övervakning och kontroll av dessa transporter till medlemsstaternas ansvarsområde. De nationella system som medlemsstaterna upprättar i detta syfte bör dock beakta behovet av överensstämmelse med det gemenskapssystem som införs genom förordningen (artikel 13.2). Medlemsstaterna får, även inom sina egna områden, tillämpa det system som föreskrivs i förordningen i fråga om transporter mellan medlemsstaterna (artikel 13.4).

39 I avdelningarna IV, V och VI i förordningen fastställs regler för export av avfall från gemenskapen, import av avfall till gemenskapen och transitering av avfall utifrån genom gemenskapen för bortskaffande eller återvinning utanför gemenskapen.

40 I avdelning VII i förordningen, med rubriken "Gemensamma bestämmelser", anges i synnerhet under vilka förhållanden som transporter av avfall skall betraktas som illegala och vilka åtgärder som skall vidtas i sådana fall (artikel 26).

41 I ett mål om ogiltigförklaring av förordningen fastslog domstolen att denna innehåller föreskrifter om villkoren för avfallstransporter mellan medlemsstaterna och vilka förfaranden som skall följas för att transporterna skall tillåtas och att alla dessa villkor och förfaranden har antagits i en strävan att säkerställa skyddet av miljön och med hänsyn tagen till miljöpolitikens mål, såsom principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå (dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-2857, punkterna 21 och 22; svensk specialutgåva, volym 15, s. 249). Vid bedömningen av huruvida förordningen kunde antas med artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse) som rättslig grund, angav domstolen därutöver att förordningens syfte var att tillhandahålla ett harmoniserat system av förfaranden genom vilka avfallstransporterna kan begränsas för att säkerställa skyddet av miljön (domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 26).

42 Det framgår således av det sammanhang som förordningen antogs i, av dess karaktär, av de mål som eftersträvas med den och av dess innehåll att frågan om transporter av avfall genom förordningen regleras av harmoniserade rättsregler på gemenskapsnivå för att säkerställa skyddet av miljön.

43 Alla nationella åtgärder avseende transporter av avfall skall därför bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i förordningen och inte mot bakgrund av artiklarna 30, 34 och 36 i fördraget.

44 I detta sammanhang kan uttrycket "i enlighet med fördraget" i artikel 4.3 a i i förordningen inte förstås så, att det, när en nationell åtgärd motsvarar kraven i denna artikel, dessutom är nödvändigt att tydligt klargöra huruvida denna åtgärd är förenlig med bestämmelserna i artiklarna 30, 34 och 36 i fördraget.

45 Uttrycket "i enlighet med fördraget" betyder inte heller att alla nationella åtgärder som begränsar transporter av avfall i enlighet med artikel 4.3 a i i förordningen systematiskt skall antas vara förenliga med gemenskapsrätten enbart på grund av att de avser att sätta i kraft en eller flera av de principer som anges i denna bestämmelse. Uttrycket skall snarare förstås så, att sådana nationella åtgärder, förutom att vara förenliga med fördraget, dessutom skall vara utformade med iakttagande av de regler eller allmänna principer i fördraget som inte direkt åsyftas med den lagstiftning som införts på området för transporter av avfall.

46 Med beaktande av vad som anförts ovan blir svaret på den första frågan således att när en nationell åtgärd innefattar ett allmängiltigt förbud mot export av avfall för bortskaffande och är motiverad av principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet i enlighet med artikel 4.3 a i i förordningen är det inte nödvändigt att dessutom tydligt klargöra huruvida denna åtgärd är förenlig med artiklarna 34 och 36 i fördraget.

Den andra frågan

47 Eftersom den nationella domstolen har ställt den andra frågan enbart för det fall den första frågan skulle besvaras jakande, saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den tredje frågan

48 Genom sin tredje fråga vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida en medlemsstat som har infört en förpliktelse att sända avfall som skall bortskaffas till en godkänd organisation, enligt artikel 4.3 i förordningen har befogenhet att anta en reglering enligt vilken transport av avfall till en behandlingsanläggning som är belägen i en annan medlemsstat enbart är tillåten under förutsättning att det avsedda bortskaffandet uppfyller de miljörättsliga kraven i avsändarstaten när detta avfall inte sänds till en behandlingscentral som hör till den nämnda organisationen.

49 Det finns härvid anledning att erinra om att invändningar mot avfallstransporter enligt artikel 4.2 c i förordningen skall grundas på vad som föreskrivs i punkt 3 i samma bestämmelse.

50 De fall då en medlemsstat får motsätta sig transport mellan medlemsstaterna av avfall som skall bortskaffas är begränsade till den uttömmande uppräkning som anges i artikel 4.3 i förordningen.

51 Artikel 4.3 a i förordningen omfattar de fall då medlemsstaterna får vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall som skall bortskaffas. Artikel 4.3 b och 4.3 c omfattar de fall då medlemsstaterna får framställa invändningar mot en bestämd avfallstransport.

52 Genom den nationella lagstiftning som är i fråga vid den nationella domstolen och som den tredje frågan hänför sig till har ett system införts som fått till följd att avfallsexport med vissa undantag i princip är förbjuden. En första kategori undantag utgörs av dispens i vissa fall för avfallsproducenter och innehavare av avfall som skall bortskaffas från skyldigheten att sända detta avfall till den godkända organisationen för avfallshantering, i synnerhet när avfallsmängderna i fråga ligger under vissa nivåer. En andra kategori undantag, som den tredje frågan särskilt avser, utgörs av tillstånd att transportera avfall till en behandlingsanläggning som föreslås av avfallsproducenten eller innehavaren av avfall under förutsättning att det avsedda bortskaffandet uppfyller de miljörättsliga kraven i avsändarstaten. Detta gäller när avfallet har sänts till den godkända organisationen för avfallshantering, men inte kunnat behandlas vid en behandlingscentral som hör till denna organisation, i synnerhet då behandlingskapaciteten i en sådan central har överskridits.

53 Såsom DaimlerChrysler med rätta har påpekat, utgör den förordning vars lagenlighet är omtvistad en sådan generell och abstrakt rättsakt från en medlemsstats sida som avses i artikel 4.3 a i i förordningen. Frågan huruvida en sådan nationell åtgärd, som SAbfVO, är tillåten enligt gemenskapsrätten skall därför bedömas med ledning av denna bestämmelse i förordningen och inte med beaktande av övriga bestämmelser i artikel 4.3 i förordningen.

54 Med avseende på huruvida SAbfVO är förenlig med artikel 4.3 a i i förordningen har Land Baden-Württemberg särskilt hävdat att eftersom en medlemsstat enligt denna bestämmelse har rätt att helt förbjuda export av avfall finns det, om en

medlemsstat har avstått från att införa ett sådant förbud, än starkare skäl till att denna medlemsstat skall ha rätt att kräva att dess egna miljöskyddsnormer iakttas i de fall avfall bortskaffas utomlands, såsom enligt den lagstiftning som är i fråga vid den nationella domstolen.

55 En sådan argumentation kan inte godtas.

56 En sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga vid den nationella domstolen måste anses utgöra en åtgärd i syfte att delvis förbjuda transporter av avfall. En sådan åtgärd kan, liksom de åtgärder i syfte att helt förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall som anges i artikel 4.3 a i i förordningen, enbart vidtas på ett korrekt sätt av en medlemsstat om den uppfyller kraven i denna bestämmelse, det vill säga för att genomföra principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå på ett sätt som är förenligt med proportionalitetsprincipen.

57 Eftersom artikel 4.3 a i i förordningen inte uttryckligen ger stöd för att förbjuda transporter av avfall när bortskaffandet av dessa inte uppfyller de miljörättsliga kraven i avsändarstaten, är det emellertid lämpligt att i detta avseende bedöma huruvida denna möjlighet kan vara motiverad på grundval av någon av de tre principer som anges i den nämnda bestämmelsen.

58 Vad först beträffar principen om närhet, är det lämpligt att ange att det inte kan betraktas som ett genomförande av denna princip att i nationell lagstiftning tillåta transporter av avfall som skall bortskaffas, men endast under den förutsättningen att bortskaffandet kan utföras på ett sätt som är förenligt med de miljörättsliga kraven i avsändarstaten.

59 En sådan lagstiftning tar inte på något sätt hänsyn till hur nära en behandlingsanläggning som föreslås av avfallsproducenten eller innehavaren av avfall är belägen.

60 Vad därefter beträffar principen om prioritering av återvinning, som framgår av artikel 3.1 b i direktivet, skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att främja att avfall återvinns. Det ligger i sakens natur att detta inte kan genomföras genom en nationell lagstiftning vars syfte inte är att främja återvinning, utan endast att avgöra vid vilken behandlingsanläggning avfallet kan bortskaffas.

61 Vad slutligen beträffar principen om tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå, framgår det av artikel 5.1 i direktivet att denna princip syftar till att gemenskapen som helhet skall kunna ta hand om sitt avfall och till att medlemsstaterna var för sig skall närma sig detta mål genom ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet.

62 Genomförandet av denna princip kan givetvis motivera en lagstiftning som innefattar en förpliktelse att sända avfall som skall bortskaffas till en godkänd organisation och att denna vidarebefordrar avfallet till en behandlingsanläggning som hör till denna organisation, i den mån denna förpliktelse motiveras av nödvändigheten att säkerställa en verksamhetsgrad som är oundgänglig för dessa anläggningars ekonomiska och finansiella lönsamhet och därmed bibehålla en behandlingskapacitet som bidrar till att genomföra principen om tillräcklig egenkapacitet på nationell nivå.

63 Villkoret att transport av avfall som skall bortskaffas enbart är tillåten om bortskaffandet utförs på ett sätt som är förenligt med de miljörättsliga kraven i avsändarstaten bidrar emellertid inte på något sätt till att genomföra principen

om tillräcklig egenkapacitet i den mån detta villkor endast tillämpas när avfallet i fråga inte kan behandlas vid en anläggning som hör till den godkända organisationen för avfallshantering och sänds till en behandlingsanläggning som föreslås av avfallsproducenten eller innehavaren av avfall.

64 Av vad som anförts framgår att när en medlemsstat tillåter att avfall transporteras till en behandlingsanläggning i en annan medlemsstat som föreslås av avfallsproducenten eller innehavaren av avfall men inte till en anläggning som bestäms av medlemsstaten, har denna stat inte befogenhet att med stöd av artikel 4.3 i förordningen införa ett villkor att det avsedda bortskaffandet skall uppfylla kraven i dess egen lagstiftning.

65 Svaret på den tredje frågan blir således att en medlemsstat som har infört en förpliktelse att sända avfall som skall bortskaffas till en godkänd organisation inte har befogenhet att med stöd av artikel 4.3 i förordningen anta en reglering enligt vilken transport av avfall till en behandlingsanläggning som är belägen i en annan medlemsstat enbart är tillåten under förutsättning att det avsedda bortskaffandet uppfyller de miljörättsliga kraven i avsändarstaten, när detta avfall inte sänds till en behandlingscentral som hör till den nämnda organisationen.

Den fjärde frågan

66 Genom sin fjärde fråga vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida artiklarna 3—5 i förordningen innebär ett hinder mot att en medlemsstat, innan

den inleder anmälningsförfarandet i enlighet med denna förordning, tillämpar ett eget förfarande för utbud och fördelning av avfall som skall bortskaffas på transporter mellan medlemsstater av sådant avfall.

67 Det bör härvid anges att den harmonisering som införts genom förordningen avseende transporter av avfall inte enbart omfattar de faktiska förutsättningar under vilka dessa transporter kan ske, utan även det förfarande som skall tillämpas vid transporterna.

68 Förfarandet för transporter mellan medlemsstater av avfall för bortskaffande utmärker sig enligt artiklarna 3—5 i förordningen i synnerhet av en skyldighet för den avfallsproducent eller den innehavare av avfall som avser att transportera eller låta transportera avfall att i förväg anmäla denna avsikt till den behöriga destinationsmyndigheten.

69 Denna anmälan utgör en viktig punkt i det förfarande som förordningen föreskriver för detta slags transporter. I förordningen fastställs i detalj vilka upplysningar om transporten som anmälan skall innehålla. I förordningen anges att mottagningsbekräftelsen avseende anmälan utgör utgångspunkt för olika frister för behöriga avsändarmyndigheter, destinationsmyndigheter respektive transitmyndigheter för att utnyttja de möjligheter som dessa har enligt förordningen att motsätta sig transporten eller att fastställa villkor för den.

70 Det förfarande som anges i förordningen garanterar anmälaren att den avsedda transporten kommer att granskas inom de tidsfrister som anges i förordningen och att anmälaren senast vid utgången av dessa tidsfrister kommer att meddelas om, och eventuellt på vilka villkor, som transporten kan genomföras.

71 En nationell lagstiftning som ålägger en avfallsproducent eller en innehavare av avfall som avser att transportera eller låta transportera detta att, innan det gemenskapsförfarande inleds som börjar med den anmälan som anges i förordningen, följa ett eget nationellt förfarande om utbud och fördelning av avfall, med egna formaliteter och tidsfrister, kan inte anses vara förenlig med det förfarande som införts genom artiklarna 3—5 i förordningen.

72 Av vad som anförts framgår att artiklarna 3—5 i förordningen, där det förfarande anges som skall tillämpas vad gäller transporter mellan medlemsstater av avfall för bortskaffande, innebär ett hinder mot att en medlemsstat tillämpar ett eget förfarande om utbud och fördelning av avfall innan den inleder anmälningsförfarandet i enlighet med förordningen.

73 Denna tolkning sätts inte i fråga genom den argumentation som förts av Land Baden-Württemberg och som går ut på att eftersom medlemsstaterna enligt artikel 4.3 a i i förordningen får vidta åtgärder för att helt begränsa transporter av avfall, finns det än starkare skäl till att dessa stater skall ha rätt att införa ett självständigt förfarande för att genomföra dessa nationella åtgärder och att en begäran om transport av avfall för bortskaffande bedöms i förväg inom detta förfarande.

74 När medlemsstaterna utnyttjar möjligheten att helt begränsa transporter av avfall enligt artikel 4.3 a i i förordningen, får de inte avvika från det anmälningsförfarande som anges i den nämnda förordningen. De måste tvärtom genomföra åtgärderna för att utnyttja denna möjlighet med beaktande av förfaranderegleria i förordningen. Enligt dessa utgör förhandsanmälan av den avsedda transporten

det första steget i det förfarande som leder till att transporten eventuellt godkänns.

75 När en medlemsstat vidtar en åtgärd för att delvis förbjuda transporter av avfall i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.3 a i i förordningen, och åtgärden dels innebär att visst avfall måste sändas till en godkänd organisation för avfallshantering, dels anger att transport av avfall till en behandlingsanläggning som är belägen i en annan medlemsstat enbart är tillåten när detta avfall inte kan behandlas i en behandlingscentral som hör till den nämnda organisationen, skall eventuella invändningar mot transporten från avsändarmyndighetens sida, som motiveras med hänvisning till denna förbudsåtgärd, göras i enlighet med de förfaranderegler som anges i förordningen.

76 Svaret på den fjärde frågan blir således att artiklarna 3—5 i förordningen innebär ett hinder mot att en medlemsstat tillämpar ett eget förfarande för utbud och fördelning av avfall som skall bortskaffas på transporter mellan medlemsstater av sådant avfall innan den inleder anmälningsförfarandet i enlighet med förordningen.

Rättegångskostnader

77 De kostnader som har förorsakats den tyska, den danska, den nederländska, den österrikiska och den brittiska 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

angående de frågor som genom beslut av den 24 juni 1999 har ställts av Bundesverwaltungsgericht — följande dom:

1) När en nationell åtgärd innefattar ett allmängiltigt förbud mot export av avfall för bortskaffande och är motiverad av principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet i enlighet med artikel 4.3 a i i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen är det inte nödvändigt att dessutom tydligt klargöra huruvida denna åtgärd är förenlig med artiklarna 34 och 36 i fördraget (nu 29 EG och 30 EG i ändrad lydelse).

2) En medlemsstat som har infört en förpliktelse att sända avfall som skall bortskaffas till en godkänd organisation har inte befogenhet att med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 259/93 anta en reglering enligt vilken transport av avfall till en behandlingsanläggning som är belägen i en annan medlemsstat enbart är tillåten under förutsättning att det avsedda bortskaffandet uppfyller de miljörättsliga kraven i avsändarstaten när detta avfall inte sänds till en behandlingscentral som hör till den nämnda organisationen.

3) **Artiklarna 3—5 i förordning nr 259/93 innebär ett hinder mot att en medlemsstat tillämpar ett eget förfarande för utbud och fördelning av avfall som skall bortskaffas på transporter mellan medlemsstater av sådant avfall innan den inleder anmälningsförfarandet i enlighet med förordningen.**

Rodríguez Iglesias Colneric Gulmann

Edward La Pergola Sevón Wathelet

Schintgen Skouris Cunha Rodrigues Timmermans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 2001.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande