FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 16. marts 1995 *

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 75/442/EØF [1], Rådets direktiv 78/319/EØF [2] og Rådets direktiv 84/631/EØF [3], som ændret ved Rådets direktiv 86/279/EØF [4]. Samtlige direktiver er blevet væsentligt ændret eller ophævet under den administrative procedure eller retssagen.

Fællesskabslovgivningen om affald

2. Før den europæiske fælles akt trådte i kraft, fandtes der endnu ingen særregler om en miljøpolitik for Fællesskabet. Rådet havde dog vedtaget en række direktiver om affald i henhold til traktatens artikel 100 og 235. Den oprindelige version af basisdirektivet, direktiv 75/442, som er den for sagen relevante affattelse af direktivet, indeholder en række generelle bestemmelser og principper om bortskaffelse af affald. Ifølge direktivet skal medlemsstaterne træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at fremme forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af affald (artikel 3) samt nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades (artikel 4). Medlemsstaterne skal indsætte eller udpege den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af affald (artikel 5). Der skal indhentes tilladelse fra den kompetente myndighed til oprettelse af ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald (artikel 8), og der skal føres regelmæssig kontrol hermed af den kompetente myndighed (artikel 9). Virksomheder, der varetager transport, indsamling, oplagring, deponering eller behandling af eget affald, såvel som virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald, er også undergivet tilsyn fra den kompetente myndighed (artikel 10). »Affald« er i artikel 1, litra a), defineret bredt, nemlig som ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser.

3. Ifølge direktivets artikel 2, stk. 2, litra f), er affald, som er undergivet særlige

* Originalsprog: engelsk.

1 — Direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald, EFT L 194, s. 39.

2 — Direktiv 78/319/EØF af 20.3.1978 om giftigt og farligt affald, EFT L 84, s. 43.

3 — Direktiv 84/631/EØF af 6.12.1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald, EFT L 326, s. 31.

4 — Direktiv 86/279/EØF af 12.6.1986 om ændring af direktiv 84/631/EØF om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald, EFT L 181, s. 13.

fællesskabsregler, undtaget fra direktivet. Direktiv 78/319 [5] indeholder særregler om giftigt og farligt affald. Ligesom det gælder for direktiv 75/442 skal medlemsstaterne ved foranstaltninger fremme forebyggelse, recirkulation og forarbejdning af sådant affald (artikel 4), de skal sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskers sundhed og miljøet bringes i fare (artikel 5), samt indsætte eller udpege de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af giftigt og farligt affald (artikel 6). Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at giftigt og farligt affald holdes adskilt fra andre stoffer og andet affald, at det mærkes på passende måde, og at det registreres og identificeres på ethvert område, hvor det deponeres (artikel 7). Medlemsstaterne er berettiget til at fastsætte strengere bestemmelser (artikel 8). Der oprettes en ordning for indhentning af tilladelse til anlæg, anstalter eller virksomheder, der varetager oplagring, behandling eller deponering af affaldet (artikel 9). De kompetente myndigheder skal udfærdige og ajourføre planer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald. Disse planer skal offentliggøres og fremsendes til Kommissionen (artikel 12). I nødstilfælde, eller når der er alvorlig fare, skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger, i givet fald ved at gøre midlertidig undtagelse fra direktivet til sikring af befolkningens og miljøets beskyttelse (artikel 13). Personer, som frembringer, ligger inde med eller bortskaffer sådant affald, skal opfylde visse dokumentationskrav, også med hensyn til identifikationen af giftigt og farligt affald, der transporteres som led i bortskaffelsen (artikel 14). Endelig skal de kompetente myndigheder indføre en kontrol- og tilsynsordning (artikel 15).

4. Det kan nævnes, at Rådets direktiv 76/403/EØF [6] også indeholder særregler om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler. Sagen vedrører imidlertid ikke direkte dette direktiv.

5. Ved direktiv 84/631, som ændret ved direktiv 86/279, indføres der en ordning for overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald. Ved »farligt affald« forstås giftigt og farligt affald, som dette defineres i artikel 1, litra b), i direktiv 78/319, bortset fra visse klorholdige og organiske opløsningsmidler samt PCB, som dette defineres i artikel 1, litra a), i direktiv 76/403. Ved grænseoverskridende overførsel af farligt affald inden for Fællesskabet og udførsler til tredjelande skal der anvendes en fremgangsmåde, hvorved der gives anmeldelse til den kompetente myndighed i medlemsstaten, som ifølge direktivet er udpeget som ansvarlig for at bekræfte modtagelsen af en anmeldelse eller fremsætte indsigelser. Direktivet opregner de forhold, som indsigelserne kan begrundes i, og sondrer, hvad angår de indsigelser der fremsættes af afsendermedlemsstaten, mellem overførsler mellem medlemsstater indbyrdes og udførsler til tredjelande (artikel 3 og 4).

6. Basel-konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt

5 — Jf. fodnote 2.

6 — Direktiv 76/403/EØF af 6.4.1976 om bortskaffelse af polychlorphenyler og polychlortriphenyler, EFT L 108, s. 41.

affald og bortskaffelsen heraf blev undertegnet af Fællesskabet den 22. marts 1989 som resultat af forhandlinger inden for De Forenede Nationers miljøprogram. Konventionen blev godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets direktiv 93/98/EØF [7]. I konventionens betragtninger henvises der bl.a. til »det stærkere ønske om et forbud mod grænseoverskridende overførsler af farligt affald og bortskaffelsen heraf i andre stater, navnlig udviklingslande«, ligesom der gives udtryk for den overbevisning om, »at farligt affald og andre former for affald bør bortskaffes i den stat, hvor det er opstået, for så vidt det er foreneligt med en miljømæssig sund og effektiv behandling«.

7. Konventionen indeholder en række bestemmelser til opfyldelse af disse formål. Navnlig udelukker artikel 4, stk. 1, udførsler af affald til stater, som foreskriver et generelt forbud mod indførsel af farligt affald eller andre former for affald med henblik på dettes bortskaffelse, eller som ikke samtykker i visse særlige indførsler. Ifølge artikel 4, stk. 9, skal parterne sikre, at der kun gives tilladelse til grænseoverskridende overførsel af farligt affald og anden form for affald, såfremt eksportstaten ikke selv har den nødvendige tekniske kapacitet og de nødvendige anlæg, midler eller områder, der er egnede til deponeringer, til at bortskaffe affaldet på en miljømæssig sund og effektiv måde, eller hvis affaldet er nødvendigt til brug som råmateriale for industrier, der forarbejder det til recirkulation eller genanvendelse i importstaten, eller såfremt overførslen af affaldet er i overensstemmelse med andre kriterier, som skal fastlægges af parterne, og som ikke afviger fra konventionens formål.

8. Den 7. maj 1990 vedtog Rådet en resolution [8], hvori den udtrykte tilfredshed med de internationale initiativer, som var taget inden for dette område, og understregede betydningen af, »at Fællesskabet bliver i stand til selv at bortskaffe sit affald« og at »de enkelte medlemsstater hver især ... bestræbe[r] sig på at opnå en sådan uafhængighed«. Jeg skal herom henvise til resolutionens femte betragtning. Resolutionen indeholdt en opfordring til fremsættelse af forslag til ændring af direktiv 84/631 og til, at Rådet snarest vedtog de forslag, der var fremsat til ændring af direktiv 75/442 og 78/319.

9. Den 18. marts 1991 vedtog Rådet direktiv 91/156/EØF [9], som indeholdt væsentlige ændringer til direktiv 75/442. Direktivet er blevet udstedt i henhold til traktatens artikel 130 S [10], som var blevet indført ved den europæiske fælles akt, og som udgjorde et

7 — EFT L 39, s. 1.

8 — EFT C 122, s. 2.

9 — EFT L 78, s. 32.

10 — I dommen af 17.3.1993 i sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet (Sml. I, s. 939), antog Domstolen, at direktivet kunne vedtages gyldigt på grundlag af denne traktatbestemmelse (frem for artikel 100 A, som Kommissionens forslag var baseret på).

særligt retsgrundlag for iværksættelse af miljøbeskyttende foranstaltninger. De ændringer, som blev indført ved direktivet, skulle, som det hedder i første betragtning, »tage ... udgangspunkt [i] et højt miljøbeskyttelsesniveau«. Ved direktivet forøges medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til bortskaffelse af affald, hvorved der lægges vægt på nødvendigheden af at begrænse affaldsproduktion og fremme genvinding og genbrug. I overensstemmelse med Basel-konventionen og Rådets resolution er direktivet baseret på princippet om, at såvel Fællesskabet som helhed som medlemsstaterne hver for sig selv skal være i stand til at bortskaffe deres eget affald. Navnlig skal medlemsstaterne ifølge den ændrede artikel 5 til direktiv 75/442 oprette et integreret net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved »Fællesskabet som helhed [bliver] 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«.

10. Den 12. december 1991 vedtog Rådet endvidere direktiv 91/689/EØF om farligt affald [11], som afløste direktiv 78/319.

11. Den 1. februar 1993 udstedte Rådet, til afløsning af direktiv 84/631, forordning (EØF) nr. 259/93 [12] om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab. Ved denne forordning, som ligeledes er udstedt på grundlag af artikel 130 S [13], iværksætter de principper om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig kapacitet til selv at bortskaffe affaldet, som ligger til grund for direktiv 75/442, idet den giver medlemsstaterne mulighed for i overensstemmelse med traktaten at træffe foranstaltninger på fællesskabs- og nationalt plan med henblik på helt eller delvis at forbyde overførsel af affald eller systematisk at gøre indsigelse herimod [artikel 4, stk. 3, litra a)]. Der gælder et vidtgående forbud mod udførsler til tredjelande med henblik på bortskaffelse (artikel 14).

12. Endelig kan nævnes, at Domstolen i sagen om bortskaffelse af affald i Vallonien [14] antog, at de belgiske lovregler, som indeholdt et forbud mod, at der i Vallonien oplagres eller deponeres affald hidrørende fra andre medlemsstater eller andre regioner af Belgien, var uforenelige med direktiv 84/631. Ved dette direktiv blev der indført en ordning, som giver de nationale myndigheder mulighed for at fremsætte indsigelser og dermed forbyde grænseoverskridende overførsler af farligt affald, såfremt det er begrundet i hensyn til miljøbeskyttelse, den offentlige orden, sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse. Efter ordningen kunne medlemsstaterne således ikke generelt forbyde sådanne overførsler.

11 — EFT L 377, s. 20. Ved direktivet, som ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF (EFT L 168, s. 28), blev direktiv 78/319 ophævet med virkning fra den 27.6.1995.

12 — EFT L 30, s. 1.

13 — I dommen af 28.6.1994 i sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet (Sml. I, s. 2857), antog Domstolen, at forordningen kunne vedtages gyldigt i henhold til denne traktatbestemmelse.

14 — Sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. 1992 I, s. 4431.

13. Den opfattelse, som Domstolen indtog i nævnte sag ved prøvelsen af, om de belgiske lovregler var forenelige med traktatens artikel 30, for så vidt som de vedrørte affald, der ikke var omfattet af direktiv 84/631, var dog klart påvirket af udviklingen i Fællesskabets affaldspolitik. Den antog således, at affald, uanset om det kan recirkuleres, må anses for varer, hvis frie bevægelighed i overensstemmelse med traktatens artikel 30 principielt ikke må hindres, idet den dog anerkendte, at affald også er et produkt af en særegen karakter, da det på grund af sin ophobning indebærer en fare for miljøet — før det bliver direkte sundhedsfarligt — navnlig på grund af den enkelte regions eller lokale enheds begrænsede muligheder for at modtage affaldet. Følgelig var de belgiske lovregler begrundet i tvingende hensyn til beskyttelse af miljøet. Hvad angår Kommissionens argument om, at Belgien ikke til støtte for at anvende en diskriminerende foranstaltning kunne påberåbe sig, at den var begrundet i et tvingende krav, fastslog Domstolen, at de belgiske lovregler ikke var diskriminerende henset til affaldets særlige karakter. Princippet om, at udbedring af miljøskader fortrinsvis skal ske ved kilden, indebar, at det tilkom hver enkelt region, kommune eller lokal enhed at træffe passende foranstaltninger til at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald på en sådan måde, at det blev bortskaffet nærmest muligt det sted, hvor det opstår, for at begrænse transporten heraf.

Kommissionens klagepunkter

14. De nationale retsforskrifter, som Kommissionen påtaler under sagen, er indeholdt i Abfallgesetz af 27. august 1986 [15] (herefter benævnt »loven«) og Abfallverbringungsverordnung af 18. november 1988 [16] (herefter benævnt »bekendtgørelsen«). Efter Kommissionens opfattelse er de tyske regler mangelfulde på følgende tre punkter:

1) Visse former for affald bestemt til recirkulation er udtrykkeligt undtaget fra loven, uanset at sådant affald er omfattet af direktiv 75/442 og 78/319.

2) Princippet efter lovens § 2 om, at affald skal bortskaffes inden for Tyskland, og den godkendelsesordning, som er fastsat i lovens § 13, er uforenelig med direktiv 84/631. Desuden er visse af betingelserne for at tillade overførsel af farligt affald i strid med direktivet.

3) Tyskland har ikke fuldt ud opfyldt sin forpligtelse til at give Kommissionen meddelelse om planerne for bortskaffelse af affald, således som det kræves efter artikel 12 i direktiv 78/319.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. 1986 I, s. 1410).

16 — Verordnung über die Grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. 1988 I, s. 2126).

Formaliteten

15. Den tyske regering har i svarskriftet påstået sagen afvist. Den anfører for det første, at den dato, som er fastsat for gennemførelsen af direktiv 75/442, nemlig den 18. juli 1977, kun gælder for den version af direktivet, som var i kraft, før direktivet blev ændret ved direktiv 91/156. Ifølge artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/156, som blev udstedt inden datoen for Kommissionens begrundede udtalelse, udløb fristen for gennemførelsen af det ændrede direktiv den 1. april 1993. Efter den tyske regerings opfattelse er det en forudsætning for at gennemføre direktivet, at betingelsen i det ændrede direktivs artikel 1, litra a), andet afsnit, er opfyldt, hvorefter Kommissionen »senest den 1. april 1993 ... [skal] have udarbejdet en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I«. Denne betingelse er imidlertid endnu ikke opfyldt.

16. Dette argument kan ikke godtages. Kommissionens påtale i denne sag vedrører Tysklands undladelse af at gennemføre direktiv 75/442 i dettes oprindelige version. Den omstændighed, at fristen for gennemførelsen af det efterfølgende ændringsdirektiv endnu ikke var udløbet på datoen for den begrundede udtalelse eller stævning, er irrelevant, da, som jeg skal forklare i det følgende, Kommissionens klagepunkt vedrørende gennemførelsen af direktiv 75/442 tillige har gyldighed for det ændrede direktiv — endog i endnu højere grad — uanset Kommissionens forpligtelse til at fastlægge hvilket affald der henhører under kategorierne i bilag I. Tyskland kan derfor næppe med føje påstå Kommissionens sag afvist med den begrundelse, at datoen for gennemførelsen af ændringerne — som ikke har nogen betydning for Kommissionens klagepunkt — endnu ikke er udløbet.

17. For det andet anfører den tyske regering, at Kommissionen for sent har rejst klagepunktet om, at det er i strid med direktiv 84/631 at opretholde et princip i den tyske lovgivning om, at affaldet først og fremmest skal bortskaffes på nationalt område. Stævningen blev indgivet længe efter, at de anfægtede tyske retsforskrifter var offentliggjort, og på et tidspunkt, da Fællesskabet var i færd med at vedtage princippet om, at der skal være den fornødne kapacitet inden for Fællesskabet til selv at bortskaffe affaldet, således som det fremgår af Domstolens dom i sagen om bortskaffelse af affald i Vallonien samt af forordning nr. 259/93, hvorved direktiv 84/631 blev ophævet. Tyskland kunne derfor med rette forvente, at Kommissionen ikke ville anlægge en sag vedrørende direktiv 84/631.

18. Det giver faktisk anledning til undren, at Kommissionen besluttede at anlægge eller opretholde sagen med viden om, at Fællesskabet allerede havde ændret direktiv 75/442 og var i færd med at udstede regler til afløsning af direktiv 84/631 for at tage hensyn til det i Basel-konventionen foreskrevne princip om tilstrækkelig egenkapacitet til bortskaffelse af affald. Kommissionen har heller ikke givet nogen tilfredsstillende forklaring på, hvorfor den opretholdt sagen. Den har således ikke gjort gældende, at det var nødvendigt at fortsætte sagen for at opnå dom

vedrørende et vigtigt fortolkningsspørgsmål eller skabe grundlag for, at der kunne rejses erstatningskrav mod Tyskland på grundlag af direktiv 84/631.

19. Ikke desto mindre må sagen kunne fremmes til realitetsbehandling. Direktiv 84/631 var nemlig stadig i kraft på datoen for den begrundede udtalelse (og i kraft på datoen for sagens anlæg ved Domstolen). Som Domstolen tidligere har fastslået,

»tilkommer det [i medfør af traktatens artikel 169] Kommissionen at vælge tidspunktet for indbringelsen af en sag for Domstolen; de overvejelser, der er afgørende for dette valg, har ingen betydning for formalitetsspørgsmålet, der udelukkende er undergivet objektive regler« [17].

20. Endvidere fastslog Domstolen følgende i coassurancesagerne:

»Det forhold, at Rådet behandler et forslag til en generel retsakt, der, såfremt det vedtages og omsættes til national ret, vil kunne bringe det af Kommissionen påståede traktatbrud til ophør, kan ikke i sig selv afskære Kommissionen fra at anlægge en sådan traktatbrudssag« [18].

21. Jeg mener derfor, at sagen må fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

1) *Klagepunktet vedrørende definitionen af affald i den tyske lov*

22. Kommissionen anfører, at definitionen af begrebet »affald« i lovens § 1 er snævrere end definitionen i fællesskabslovgivningen. Navnlig undtager lovens § 1, stk. 3, nr. 7, visse kategorier af affald, som kan recirkuleres, og er derfor ifølge Kommissionen uforenelig med direktiv 75/442 og 78/319, som omfatter såvel almindeligt affald som affald, der kan recirkuleres.

17 — Jf. dom af 10.12.1968, sag 7/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 541, org. ref.: Rec. s. 617, på s. 625.

18 — Jf. præmis 7 i dommene af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig (Sml. s. 3663), sag 252/83, Kommissionen mod Danmark (Sml. s. 3713), sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland (Sml. s. 3755), og sag 206/84, Kommissionen mod Irland (Sml. s. 3817). Se hertil endvidere dommen af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 5.

I artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 er »affald« defineret som

»ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med [19] eller er forpligtet til at skille sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser«.

23. Definitionen gentages i artikel 1, litra a), i direktiv 78/319, selv om dette direktiv kun gælder for »giftigt og farligt affald«, som defineret i direktivets artikel 1, litra b).

24. Kommissionen har ikke gjort indsigelse mod den generelle definition af »affald« i lovens § 1, stk. 1. Denne bestemmelse lyder således:

»Ved 'affald' forstås i denne lov enhver løsøregenstand, som indehaveren vil skaffe sig af med eller hvis behørige bortskaffelse er nødvendig til beskyttelse af almenvellet, navnlig beskyttelsen af miljøet. De løsøregenstande, som indehaveren overlader til bortskaffelsesanlægget eller en af dette hertil bemyndiget tredjemand, er affald, selv om de nyttiggøres, indtil de af genstandene udvundne stoffer eller den heraf frembragte energi er indgået i det økonomiske kredsløb.«

25. Ifølge § 1, stk. 3, er følgende stoffer dog undtaget fra loven:

»7. Stoffer, bortset fra de i § 2, stk. 2, og § 3, 5, 5a og 15 nævnte, hvoraf der som led i en erhvervsmæssig indsamling foretages en behørig nyttiggørelse, såfremt dette godtgøres over for bortskaffelsesanlæggene, og såfremt overordnede almene hensyn ikke er til hinder herfor.«

26. § 1, stk. 3, nr. 6, indeholder en tilsvarende, men ikke helt identisk undtagelse for så vidt angår ikke-erhvervsmæssig indsamling af affald.

27. Jeg skal nævne, at virkningen af henvisningen i § 1, stk. 3, nr. 6 og 7, til § 2, stk. 2, er, at affald fra erhvervsmæssige eller industrielle virksomheder eller offentlige institutioner, som »efter deres karakter, sammensætning eller mængde er særligt skadelige for sundheden, luft eller vand, som er eksplosive eller brændbare, eller som indeholder eller

19 — Det tilsvarende udtryk i den franske version er »se défait«. O.a.: Resten af fodnoten har kun relevans for den engelske version af forslaget.

kan fremkalde agenser til smitsomme sygdomme«, fortsat omfattes af lovens anvendelsesområde. Efter min opfattelse har Kommissionen derfor ikke godtgjort, at undtagelsesbestemmelsen i § 1, stk. 3, nr. 7, strider mod direktiv 78/319, som udelukkende vedrører giftigt og farligt affald, hvilken kategori af affald fremgår ikke at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

28. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt definitionen i den tyske lov er i overensstemmelse med direktiv 75/442. Den tyske regering har i sine indlæg henvist til en afgørelse fra Bundesgerichtshof, hvorefter begrebet affald må fortolkes vidt på baggrund af Fællesskabets retsforskrifter og domspraksis, og til et lovforslag om en formel ændring af definitionen af affald i den tyske lovgivning. I duplikken har den tyske regering dog henvist til sin meddelelse af 20. marts 1992, som den afgav som svar på den begrundede udtalelse, og hvori den anerkendte, at § 1, stk. 3, nr. 7, finder anvendelse i alle de tilfælde, hvor varerne afhændes som led i en erhvervsmæssig indsamling, eftersom indehaveren af varerne i disse tilfælde objektivt har til hensigt at skille sig af med goder, som er af økonomisk værdi, og som ikke har karakter af egentligt affald.

29. Efter min opfattelse er bestemmelsen i § 1, stk. 3, nr. 7, i strid med direktiv 75/442 såvel i dens oprindelige som i dens ændrede form. Der er ikke tvivl om, at anvendelsesområdet for direktiv 75/442 også omfatter affald, der indsamles med henblik på recirkulation eller genbrug. Domstolen antog nemlig i Vessoso og Zanetti-sagerne [20], at

»[Det] fremgår, at et stof, som indehaveren skiller sig af med, kan udgøre affald i den i direktiverne 75/442 og 78/319 forudsatte betydning, selv om det kan gøres til genstand for økonomisk genbrug.«

30. Selv efter den oprindelige version af direktiv 75/442 skal medlemsstaterne indføre en fuldstændig ordning for bortskaffelse af affald. Som led i denne ordning skal medlemsstaterne sikre, at enhver indehaver af affald enten selv bortskaffer affaldet på en sådan måde, at det hverken er til skade for menneskers sundhed eller for miljøet, eller at han overlader det til en privat eller offentlig indsamler eller til en bortskaffelsesvirksomhed (artikel 7). Ved direktivet indføres en ordning for indhentning af tilladelse, tillige med kontrol, af anlæg eller virksomheder, som behandler, oplagrer eller deponerer affald for andres regning (artikel 8 og 9). Virksomheder, som selv behandler deres eget affald og virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald, er undergivet tilsyn fra den kompetente myndighed (artikel 10).

20 — Dom af 28.3.1990, forenede sager C-206/88 og C-207/88 (Sml. I, s. 1461, præmis 8). Se tillige dom af 28.3.1990, sag C-359/88, Zanetti m.fl. (Sml. I, s. 1509, præmis 12 og 13).

31. Den overvågningsordning, som blev indført ved direktiv 75/442, blev skærpet ved direktiv 91/156. Ifølge artikel 8 i direktiv 75/442, i den ændrede version, skal medlemsstaterne sikre, at enhver indehaver af affald enten selv skal sørge for dets nyttiggørelse eller bortskaffe det under iagttagelse af direktivets bestemmelser, eller skal overlade det til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som udfører de bortskaffelsesoperationer, der er opregnet i bilag II A eller II B. Bilag II A vedrører bortskaffelsesformer, mens bilag II B særlig vedrører bortskaffelsesformer, der indebærer mulighed for nyttiggørelse, og opregner en række processer, såsom genvinding af stoffer og produkter, anvendelse til energifremstilling osv.

32. Ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som foretager de operationer, der er opregnet i bilag II B, skal indhente tilladelse hertil (artikel 10). Ifølge artikel 12 skal anlæg eller virksomheder, der indsamler eller transporterer affald som erhvervsmæssig aktivitet, eller som bortskaffer eller nyttiggør affald for andre, såfremt de ikke behøver indhente tilladelse, registreres hos de kompetente myndigheder. Desuden skal de regelmæssigt undergives en behørig kontrol af de kompetente myndigheder.

33. Det er derfor klart, at den ordning med overvågning og behandling af affald, som er indført ved direktivet, er påtænkt at skulle omfatte samtlige de genstande og stoffer, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har erhvervsmæssig værdi og indsamles i erhvervsmæssigt øjemed med henblik på recirkulation eller genbrug.

34. Det er måske rigtigt, som anført af den tyske regering, at det sommetider kan være vanskeligt at skelne mellem den situation, hvor man skiller sig af med affald, som kan recirkuleres eller genbruges, og den situation, hvor man bortskaffer brugte varer som led i en normal økonomisk aktivitet, da indehaveren i begge tilfælde ikke længere har brug for varerne, men disse ikke desto mindre har erhvervsmæssig værdi. Vanskeligheden ved at skelne mellem sådanne grænsetilfælde kan imidlertid ikke legitimere, at ufarlige stoffer, som indsamles med henblik på genbrug, herunder stoffer, som indsamles i større mængder, generelt undtages fra definitionen af affald.

35. Jeg skal derfor konkludere, at Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser til at gennemføre direktiv 75/442 ved at undtage visse kategorier af affald, som kan recirkuleres, fra loven, men ikke tilsidesat sine forpligtelser til gennemførelse af direktiv 78/319.

2) Grænseoverskridende overførsler af farligt affald

36. Under den administrative procedure fremsatte Kommissionen det generelle klagepunkt, at lovens § 2, som indeholder princippet om bortskaffelse af affald i Tyskland, og

lovens § 13, som kræver tilladelse til grænseoverskridende overførsel af affald, var i strid med princippet om de frie varebevægelser. Kommissionen har dog på baggrund af dommen i sagen om affald i Vallonien [21] frafaldet dette klagepunkt i stævningen. Kommissionens andet klagepunkt er derfor alene, at den ved loven og bekendtgørelsen indførte ordning for indhentning af tilladelse til overførsler af farligt affald er uforenelig med direktiv 84/631, som ændret ved direktiv 86/279.

37. Artikel 5 i direktiv 78/319 bestemmer således:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at giftigt og farligt affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, navnlig:

— uden risiko for hverken vand, luft og jord, fauna og flora

— uden at give gener ved støj eller lugt

— uden at områder eller landskaber påføres skade.

2. Medlemsstaterne træffer især de nødvendige foranstaltninger til at forbyde, at giftigt og farligt affald efterlades, eller at der sker udledning, deponering og transport heraf uden kontrol, samt at det overdrages til andre anlæg, anstalter eller virksomheder end sådanne, som er omhandlet i artikel 9, stk. 1.«

38. Ved artikel 9, stk. 1, indføres der en ordning for indhentning af tilladelse til oprettelse af anlæg, anstalter eller virksomheder, der varetager oplagring, behandling eller deponering af giftigt og farligt affald.

39. Ifølge artikel 12 skal de kompetente myndigheder udfærdige planer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald, som især skal omfatte affaldets art og mængde, bortskaffelsesmetoderne, de specialiserede behandlingscentre og områder, der er egnede for deponeringer.

40. Artikel 1 i direktiv 84/631 afspejler medlemsstaternes forpligtelse efter artikel 5 i

21 — Se fodnote 14.

direktiv 78/319, idet den bestemmer som følger:

»Med henblik på beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet træffer medlemsstaterne i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv de fornødne foranstaltninger til overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald såvel inden for Fællesskabet som til eller fra Fællesskabets område.«

41. Artikel 3 og 4 i direktiv 84/631, som ændret, bestemmer således:

»*Artikel 3*

1. Dersom affaldets indehaver agter at overføre eller lade overføre affald fra en medlemsstat til en anden eller lade det passere gennem en eller flere medlemsstater eller overføre det til en medlemsstat fra et tredjeland, skal han anmelde dette til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder, der er ansvarlige for udstedelsen af bekræftelsen af modtagelsen, og fremsende en kopi til myndighederne i de øvrige berørte medlemsstater samt i givet fald til bestemmelsestredjelandet og/eller til transittredjelandet eller transittredjelandene.

2. Anmeldelse foretages ved hjælp af det standardledsagedokument, der skal udarbejdes i henhold til artikel 15, og hvis indhold er nærmere angivet i bilag I, i det følgende benævnt 'ledsagedokumentet'.

3. I forbindelse med denne anmeldelse til den kompetente myndighed i den medlemsstat, der er ansvarlig for udstedelsen af bekræftelsen af modtagelsen, skal affaldets indehaver give denne myndighed fyldestgørende oplysninger bl.a. om:

...

4. Ved overførsel af affald fra en medlemsstat til et tredjeland skal affaldets indehaver indhente bestemmelsestredjelandets samtykke, inden han indleder den i stk. 3 fastsatte anmeldelsesprocedure. Anmeldelsen skal indeholde fyldestgørende oplysninger om dette samtykke.

Artikel 4

1. Grænseoverskridende overførsel må først finde sted, efter at de kompetente myndigheder i den i stk. 2, litra a), b), eller c),

omhandlede medlemsstat har bekræftet modtagelsen af anmeldelsen. Denne bekræftelse skal noteres på ledsagedokumentet.

med kopi til affaldets modtager og de kompetente myndigheder i de øvrige berørte medlemsstater samt i givet fald til bestemmelsestredjelandet og transittredjelandet eller transittredjelandene.

2. Bekræftelse af modtagelsen af en anmeldelse eller indsigelser, som fremsættes i overensstemmelse med stk. 3, skal senest en måned efter modtagelse af anmeldelsen fremsendes til affaldets indehaver:

Hvis affaldet bortskaffes i et tredjeland, der grænser op til den sidste transitmedlemsstat, har sidstnævnte ret til at udstede bekræftelse af modtagelsen eller til at gøre indsigelser i stedet for den medlemsstat, der er nævnt i litra c). En transitmedlemsstat, der har til hensigt at udøve den ret, som tillægges den i dette afsnit, skal underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom. Den kan ikke udøve denne ret tidligere end tre måneder efter en sådan underretning.

a) enten af de kompetente myndigheder i bestemmelsesstaten

b) eller, ved transit gennem Fællesskabet af affald fra et tredjeland til bortskaffelse uden for Fællesskabet, af de kompetente myndigheder i den sidste medlemsstat, som affaldet passerer igennem

3. Indsigelser skal være begrundet i love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden og sikkerhed eller om sundhedsbeskyttelse, der er i overensstemmelse med dette direktiv, med andre fællesskabsretsakter eller med internationale konventioner på området, som vedkommende medlemsstat har indgået inden meddelelsen af dette direktiv.

c) eller, ved overførsel af affaldet fra en medlemsstat med henblik på bortskaffelse uden for Fællesskabet i et tredjeland, af de kompetente myndigheder i afsendelsesmedlemsstaten, men dog ikke i det tilfælde, der er nævnt i sidste afsnit i dette stykke,

...

6. Med forbehold af stk. 1 og 2, har de kompetente myndigheder i afsendelsesmedlemsstaten og i den eller de eventuelle transitmedlemsstater en frist på 15 dage efter anmeldelsen til i givet fald at stille betingelser for transporten af affaldet på deres nationale område. Disse betingelser, der skal meddeles affaldets indehaver med kopi til de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater, må ikke være strengere end dem, der kræves for tilsvarende gennemgående overførsler, som foretages i den pågældende medlemsstat, og de skal være i overensstemmelse med eksisterende konventioner. Affaldets indehaver skal overholde disse betingelser for at kunne foretage overførslen.

De kompetente myndigheder i afsendelsesmedlemsstaten kan senest 20 dage efter modtagelse af anmeldelsen gøre indsigelse med henvisning til, at overførslen af affaldet er til hinder for udførelsen af de planer, der er udarbejdet i medfør af artikel 12 i direktiv 78/319/EØF eller artikel 6 i direktiv 76/403/EØF, eller at den strider mod forpligtelser ifølge internationale overenskomster på området, som denne stat har indgået inden meddelelsen af dette direktiv. Sådanne indsigelser skal fremsættes over for affaldets indehaver med kopi til de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater.«

42. De relevante tyske regler findes i lovens § 2 og 13 samt i bekendtgørelsen, som bl.a. er udstedt i henhold til lovens § 13c, der indeholder en bemyndigelse for den tyske regering til at udstede bekendtgørelser om anvendelse og tilpasning af bestemmelserne i § 13 med henblik på gennemførelse af fællesskabslovgivningen, navnlig direktiv 84/631.

43. Lovens § 2, stk. 1, bestemmer således:

»Affald, som er omfattet af lovens bestemmelser, skal bortskaffes i Tyskland, medmindre andet bestemmes i § 13. Bortskaffelsen skal ske på en sådan måde, at den ikke er til skade for almenvellet ...«

44. § 13, stk. 1, bestemmer således:

»Den, som ønsker at transportere affald uden for eller gennem lovens geografiske anvendelsesområde, skal indhente tilladelse hertil

fra den kompetente myndighed. Denne tilladelse kan kun meddeles,

1. såfremt transporten, behandlingen, oplagringen eller deponeringen af affaldet ikke er til skade for almenvellet

...

4. såfremt der ved transport af affald uden for lovens geografiske anvendelsesområde

a) ikke findes egnede bortskaffelsesanlæg i den delstat, hvor affaldet er opstået, og det ikke er muligt at udnytte bortskaffelsesanlæggene i en anden delstat, eller det ville være ubilligt over for den bortskaffelsespligtige at kræve, at han skulle udnytte disse; det anførte gælder dog ikke, når det er fastsat i bortskaffelsesplanerne i henhold til § 6, stk. 1, eller 3, at affaldet skal bortskaffes uden for lovens geografiske anvendelsesområde

b) ...

c) såfremt bortskaffelsen af affaldet i bestemmelsesstaten ikke er til skade for almenvellet inden for lovens geografiske anvendelsesområde.«

45. Bekendtgørelsens § 8 bestemmer således:

»Der skal gennemføres en fuldstændig godkendelsesprocedure i henhold til § 13 i Abfallgesetz,

a) ...

b) såfremt der føres farligt affald uden for lovens geografiske anvendelsesområde til en stat, som ikke er medlem af De Europæiske Fællesskaber

c) ...«

46. Derimod bestemmer bekendtgørelsens § 10 således:

»Der skal gennemføres en begrænset godkendelsesprocedure,

a) såfremt der føres farligt affald uden for lovens geografiske anvendelsesområde til en medlemsstat i De Europæiske Fællesskaber

...«

47. Bekendtgørelsens § 11 bestemmer således:

»I forbindelse med godkendelsesproceduren i henhold til § 10 skal den kompetente myndighed efterprøve følgende:

1) transportens lovmæssighed og de herfor ansvarlige personers pålidelighed (lovens § 13, stk. 1, andet afsnit, nr. 1 og 2)

2) om bortskaffelsen af affaldet i bestemmelsesstaten kan skade almenvellet inden for lovens geografiske anvendelsesområde (§ 13, stk. 1, nr. 4c og nr. 5)

3) om transporten uden for lovens geografiske anvendelsesområde er forenelig med de bestående bortskaffelsesplaner eller de tilsvarende forskrifter herom i delstaternes lovgivning.«

48. Det fremgår heraf, at kravet i § 13, stk. 1, nr. 4a, om, at affaldet ikke skal kunne bortskaffes på tilfredsstillende måde inden for Tyskland, ikke gælder for udførsler af affald til andre medlemsstater.

49. I modsætning til direktivet, som indeholder en ordning for anmeldelse og bekræftelse af modtagelse, forbyder de tyske regler bortskaffelse af affald uden for Tyskland, medmindre andet udtrykkeligt bestemmes i § 13. Det skal dog nævnes, at ifølge bekendtgørelsens § 7 svarer en ansøgning om en tilladelse i henhold til lovens § 13 til en »anmeldelse« efter direktivets artikel 3, og en tilladelse i henhold til § 13 til en »bekræftelse af modtagelse« efter direktivets artikel 4, stk. 1. På samme måde svarer et afslag i henhold til

§ 13 til en »indsigelse« efter direktivets artikel 4, stk. 3 eller 6, og en begrænset tilladelse svarer til, at der fastsættes »betingelser« i henhold til direktivets artikel 4, stk. 6.

50. Kommissionen fastholder imidlertid, at hverken loven eller bekendtgørelsen udgør en korrekt gennemførelse af direktivet på trods af disse tilpasninger i godkendelsesproceduren. For det første anfører den, at det i lovens § 2 fastsatte princip om, at affald skal bortskaffes i Tyskland, er uforeneligt med bestemmelserne i direktiv 84/631 og 86/279. For det andet, at det er i strid med direktiv 84/631, at der ifølge § 13, stk. 1, skal indhentes tilladelse til enhver grænseoverskridende overførsel af affald. Efter Kommissionens opfattelse er retten til at transportere affald nemlig herved blevet begrænset til muligheden for at indhente tilladelse, som endog skal opfylde nærmere angivne betingelser. For det tredje anfægter Kommissionen to af de særlige betingelser, som gælder for indhentning af tilladelse til grænseoverskridende overførsel af affald. Hvad angår overførsler til andre medlemsstater rejser Kommissionen indsigelse mod betingelsen i § 13, stk. 1, nr. 4c, om, at bortskaffelsen af affaldet i bestemmelsesstaten ikke må skade almenvellet i Tyskland. Hvad angår udførsler til tredjelande rejser Kommissionen indsigelse såvel mod denne betingelse som mod betingelsen om, at det skal være umuligt at bortskaffe affaldet inden for den delstat, hvori det er opstået, og at det er umuligt eller ville være ubilligt over for den bortskaffelsespligtige person at kræve, at han bortskaffer affaldet i en anden delstat.

51. Alle disse klagepunkter må efter min opfattelse forkastes. For det første finder jeg ikke, at man kan anlægge en isoleret vurdering af lovens § 2. Ifølge § 2 skal affald bortskaffes inden for Tyskland, »medmindre andet bestemmes i § 13«. Det er imidlertid kun muligt at bedømme, om lovens bestemmelser er forenelige med direktivet, såfremt § 2 ses i sammenhæng med § 13, hvorefter der alene kan gives tilladelse til grænseoverskridende overførsel af affald af nærmere angivne grunde.

52. For det andet mener jeg ikke, at det i sig selv strider mod direktivet at fastsætte betingelser for tilladelsen. Som tidligere anført svarer en tilladelse i henhold til loven til den i direktivet omhandlede »bekræftelse af modtagelsen« af anmeldelsen, og afslaget på tilladelsen svarer til en »indsigelse«. Så længe der gives tilladelse, når der efter direktivet skal gives en bekræftelse af modtagelsen og så længe tilladelsen kun afslås, såfremt der lovligt kan fremsættes indsigelse, svarer tilladelsen efter loven følgelig til bekræftelsen af modtagelsen efter direktivet. Det eneste spørgsmål, der derfor skal undersøges, er, om kriterierne for at meddele tilladelse er i overensstemmelse med direktivets betingelser.

53. Jeg skal derfor undersøge de særlige betingelser for at meddele tilladelse til

overførsler af affald til andre medlemsstater og tredjelande.

a) Overførsler af affald til andre medlemsstater

54. Kommissionen anfægter betingelsen i lovens § 13, stk. 1, nr. 4c, om, at transporten af affaldet ikke må skade almenvellet i Tyskland. I den tyske regerings meddelelse af 20. marts 1992, hvorved regeringen besvarede Kommissionens begrundede udtalelse, erklærede den, at begrebet almenvellet også omfatter beskyttelsen af miljøet. Dette er i overensstemmelse med lovens § 1, hvorefter der, som tidligere nævnt, ved »affald« i loven forstås »enhver løsøregenstand, som indehaveren vil skaffe sig af med eller hvis behørige bortskaffelse er nødvendig til beskyttelse af almenvellet, navnlig beskyttelsen af miljøet«.

55. Kommissionens klagepunkt går altså forunderligt nok ud på, at de tyske myndigheder ved godkendelsen af, at affald, som er opstået i Tyskland, bortskaffes i en anden medlemsstat, efter direktiv 84/631 ikke har ret til at tage hensyn til den virkning, som bortskaffelsen har for miljøet ved en afskaffelse på tysk område. Denne opfattelse begrunder Kommissionen med, at afsendermedlemsstaten ifølge direktivets artikel 4, stk. 6, alene har mulighed for at fastsætte betingelser for overførsler af affaldet inden for deres eget område og at fremsætte indsigelser med den begrundelse, at overførslen af affaldet er til hinder for udførelsen af de planer, der er udarbejdet i medfør af artikel 12 i direktiv 78/319 eller artikel 6 i direktiv 76/403, eller at overførslen strider mod forpligtelser ifølge internationale overenskomster, som medlemsstaten har indgået inden meddelelsen af direktivet.

56. Som nævnt tidligere fremgår det af artikel 12 i direktiv 78/319, hvortil der henvises i artikel 4, stk. 6, i direktiv 84/631, at planerne for bortskaffelse af giftigt og farligt affald skal omfatte sådanne spørgsmål som bortskaffelsesmetoderne, de specialiserede behandlingscentre og de områder, der er egnede til deponering. Udarbejdelsen af sådanne planer er et konkret udtryk for den generelle forpligtelse i artikel 5 til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at giftigt og farligt affald bortskaffes, uden at det bringer menneskers sundhed i fare, og uden at miljøet skades, navnlig »uden risiko for hverken vand, luft og jord, fauna og flora, uden at give gener ved støj eller luft, [og] uden at områder eller landskaber påføres skade«.

57. Det kan imidlertid meget vel tænkes, at bortskaffelsen af farligt affald i en anden medlemsstat, navnlig en tilgrænsende medlemsstat, kan have alvorlige indvirkninger på

miljøet i den betydning, der forudsættes i artikel 5. Hvis der består en sådan risiko, må Tyskland efter min opfattelse ikke blot have ret, men endog pligt til at nægte tilladelse til overførslen.

58. Jeg kan i den forbindelse endvidere bemærke, at Kommissionen ikke har fremlagt noget bevis for, at de tyske myndigheder har fortolket den pågældende betingelse for vidt og derved forhindret transport af affald i tilfælde, hvor der ikke var nogen fare for miljøet i Tyskland.

b) Udførsler til tredjelande

59. Hvad angår tilladelsen til udførsler til tredjelande anfægter Kommissionen to betingelser.

For det første anfægter den betingelsen om, at udførslen ikke må være til skade for almenvellet i Tyskland, dvs. den samme betingelse, som jeg tidligere har behandlet i relation til spørgsmålet om overførsler til andre medlemsstater (§ 13, stk. 1, nr. 4c). For det andet anfægter Kommissionen betingelsen om, at der ikke må være egnede bortskaffelsesanlæg i den delstat, hvor affaldet er opstået, og at det skal være umuligt at anvende bortskaffelsesanlæg i en anden delstat eller ville være ubilligt at kræve udnyttelse heraf af den bortskaffelsespligtige person (§ 13, stk. 1, nr. 4a). Som følge af bekendtgørelsens § 10 og 11 gælder den sidste betingelse som tidligere nævnt ikke for overførsler af affald til andre medlemsstater.

60. I medfør af direktivets artikel 4, stk. 2, litra c), er det afsendermedlemsstaten, som er ansvarlig for at bekræfte modtagelsen i henhold til artikel 4, stk. 2, når der er tale om overførsler af affald uden for Fællesskabet, medmindre den sidste transitmedlemsstat, som tredjelandet grænser op til, udnytter sin beføjelse til at udstede bekræftelse af modtagelse eller fremsætte en indsigelse i stedet for afsendermedlemsstaten. De grunde, som en medlemsstat kan anføre for at fremsætte indsigelser mod udførsler til lande uden for Fællesskabet, er bredere formuleret end de grunde, som gælder for overførsler inden for Fællesskabet. Ifølge artikel 4, stk. 3, skal disse indsigelser »være begrundet i love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, sikkerhed og offentlig orden eller sundhedsbeskyttelse, der er i overensstemmelse med dette direktiv, andre fællesskabsretsakter eller internationale konventioner på området, som vedkommende medlemsstat har indgået inden meddelelsen af dette direktiv«.

61. Ligesom ved udførsler til andre medlemsstater kan afsendermedlemsstaten

fremsætte indsigelser i henhold til artikel 4, stk. 6, navnlig begrundet i, at de hindrer udførelsen af de planer om bortskaffelse af affald, som er udarbejdet i medfør af artikel 12 i direktiv 78/319 eller artikel 6 i direktiv 76/403.

62. Jeg har tidligere fastslået, at miljøhensyn i Tyskland kan beskyttes i medfør af artikel 4, stk. 6, som led i de planer for bortskaffelse af affald, som udarbejdes i henhold til direktiv 78/319 og 76/403. Sådanne hensyn kan også beskyttes ved udførsler til tredjelande i medfør af artikel 4, stk. 3, som følge af denne bestemmelses vide formulering.

63. Hvad angår den anden betingelse (i den tyske lovs § 13, stk. 1, nr. 4a), kan der næppe være tvivl om, at denne bestemmelse er i overensstemmelse med den nuværende affattelse af direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, der blev vedtaget, mens den administrative procedure forud for denne sag verserede. Ifølge betragtningerne til ændringsdirektivet er det sat som mål, at Fællesskabet og de enkelte medlemsstater bliver i stand til selv at bortskaffe deres affald [22], og ifølge den ændrede bestemmelse i artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne etablere et net af bortskaffelsesfaciliteter, som »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«. På samme måde kan medlemsstaterne ifølge den nye bestemmelse i artikel 7, stk. 3, træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer for affaldshåndtering, hvilke planer udarbejdes med henblik på opfyldelse af bl.a. de mål, som er fastsat i artikel 5.

64. Desuden synes den tyske bestemmelse at være i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 259/93, som blev udstedt til afløsning af direktiv 84/631 efter nærværende sags anlæg. Denne forordning går nemlig videre end de tyske lovbestemmelser, som anfægtes under sagen, da den principielt forbyder udførsler af affald med henblik på bortskaffelse i tredjelande (se artikel 14).

65. Tilbage bliver spørgsmålet, om betingelsen var forenelig med direktiv 84/631.

66. Som nævnt tidligere antog Domstolen i sagen om affaldet i Vallonien, at et generelt forbud mod indførsler af farligt affald til Vallonien var i strid med direktivet, da det var uforeneligt med den ordning for kontrol af grænseoverskridende overførsler, som var

22 — Se syvende betragtning til direktiv 91/156.

oprettet ved direktivet [23]. Spørgsmålet i den foreliggende sag er imidlertid et andet, nemlig om en medlemsstat (Tyskland) lovligt kan nægte udførsel af affald til et tredjeland med den begrundelse, at affaldet på tilfredsstillende måde kan bortskaffes i Tyskland. I modsætning til, hvad der gælder for et generelt importforbud, sætter den tyske foranstaltning ikke den ved direktivet indførte kontrolordning helt ud af funktion.

67. Jeg skal nævne, at traktaten endnu ikke på tidspunktet for udstedelsen af direktiv 84/631 indeholdt nogen særlig hjemmel til vedtagelse af miljøforanstaltninger. Direktivet var derfor baseret på artikel 100 og 235. Som det kan forventes ved en foranstaltning, der delvis baseres på artikel 100, henviser direktivets betragtninger til muligheden for, at der »skabe[s] ulige konkurrencevilkår«, som direkte indvirker på »det fælles markeds funktion« [24]. Det fastslås endvidere i sjette betragtning, at kontrolordningen »hverken [bør] forårsage hindringer for handelen inden for Fællesskabet eller påvirke konkurrencen«.

68. I øvrigt er hovedvægten dog lagt entydigt på miljøbeskyttelsen. Det synes efter tredje betragtning nærliggende at antage, at overførslen af farligt affald til andre medlemsstater eller til lande uden for Fællesskabet kun skulle ske, når dette var det mest effektive middel. Det hedder nemlig herom i betragtningen, at

»Overførsel af affald mellem medlemsstater eller mellem medlemsstater og andre stater kan være nødvendigt for at bortskaffe dette affald på de bedst mulige betingelser.«

69. Jeg skal også understrege, at betragtningen ikke omtaler hindringer for samhandelen mellem tredjelande. Desuden kan medlemsstaterne, som tidligere anført, ved overførsler med henblik på bortskaffelse uden for Fællesskabet ifølge artikel 4, stk. 3, fremsætte indsigelser, som er begrundet i love eller andre retsforskrifter bl.a. om miljøbeskyttelse. Selv om direktiv 84/631 ikke tillader eller ikke i lighed med forordning nr. 259/93 pålægger medlemsstaterne at indføre et generelt forbud mod udførsler af affald med henblik på bortskaffelse i tredjelande, kan direktivet efter min opfattelse derfor fortolkes således, at det giver en medlemsstat mulighed for at rejse indsigelse mod udførsel af affald til et tredjeland af hensyn til miljøbeskyttelsen, såfremt affaldet vil kunne bortskaffes på passende måde i Tyskland i overensstemmelse med de planer for bortskaffelse af affald, som er udarbejdet i medfør af direktiv 78/319 og 76/403.

23 — Jf. fodnote 14; se navnlig dommens præmis 20.

24 — Se direktivets fjerde betragtning.

70. Følgelig må samtlige Kommissionens klagepunkter vedrørende grænseoverskridende overførsel af farligt affald forkastes.

3) *Tilsidesættelse af forpligtelsen til at fremsende planer for bortskaffelse af affald*

71. Som tidligere nævnt skal medlemsstaterne ifølge artikel 12 i direktiv 78/319 tilsende Kommissionen de planer vedrørende afskaffelse af giftigt og farligt affald, som de kompetente myndigheder er forpligtet til at udarbejde, ajourføre og offentliggøre.

72. Kommissionen har anført, at Tyskland ved en skrivelse til denne af 12. november 1988 har fremsendt en række planer for de enkelte delstater, men at Tyskland alligevel har tilsidesat artikel 12 på følgende punkter:

— der blev, hvad angår Nordrhein-Westfalen, kun fremsendt en plan for Düsseldorf

— der blev ikke fremsendt nogen plan for Bremerhaven

— der blev, hvad angår Baden-Württemberg, kun fremsendt et udkast

— planerne for Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bremen og Saarland var ikke ajourført, hvorimod Kommissionen modtog en ny plan for Hamburg af 9. februar 1990

— planerne for Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen og Rheinland-Pfalz blev tilsyneladende ikke offentliggjort.

73. I stævningen tilbageviste Kommissionen den tyske regerings synspunkter om, at der ikke var begået noget traktatbrud, da direktivets artikel 12 ikke fastsætter nogen dato for udarbejdelsen og ajourføringen af planerne, men direktivets artikel 21 blot fastsætter en frist for direktivets gennemførelse, som er på 24 måneder efter datoen for dets meddelelse.

74. Ved en meddelelse af 26. maj 1993 supplerede den tyske regering bilagene til svarskriftet, idet den fremsendte en række detaljerede oplysninger vedrørende visse planer for bortskaffelse af affald. I duplikken har den tyske regering erkendt, at nogle af planerne blev fremsendt for sent, men at den dog i meget vidt omfang havde efterkommet sin forpligtelse efter artikel 12. Under den

mundtlige forhandling gjorde Kommissionen gældende, at planerne stadig indeholdt visse mangler, idet den erindrede Domstolen om, at fristen for at bringe forholdene i orden var den, som var fastsat i den begrundede udtalelse.

75. Jeg er enig med Kommissionen i, at det, så længe der ikke er fastsat nogen særlig frist for udfærdigelse, offentliggørelse og fremsendelse af planer i henhold til artikel 12, må antages, at medlemsstaterne var forpligtet til at efterkomme deres forpligtelser hertil inden for den frist for gennemførelsen af direktivet, som er fastsat i artikel 21, dvs. inden to år efter meddelelsen af direktivet. Desuden foreskriver artikel 12 en vedvarende forpligtelse til at ajourføre planerne.

76. Det synes klart, at selv om den tyske regering i meget vidt omfang har efterkommet sin forpligtelse efter artikel 12, er det korrekt, når Kommissionen fastholder, at der på den dato, som var fastsat i den begrundende udtalelse, dvs. den 25. november 1991, endnu i visse henseender bestod mangler ved gennemførelsen af direktivet. Den tyske regerings meddelelse af 26. maj 1993 synes således at bekræfte at:

— der hvad angår Nordrhein-Westfalen endnu ikke var udfærdiget eller fremsendt visse planer

— Bremerhaven, i hvert fald i visse henseender, ikke var omfattet af de planer for afskaffelse af affald, som var udarbejdet for delstaten Bremen

— der endnu ikke var udarbejdet endelige planer for Baden-Württemberg.

77. Den tyske regering har heller ikke afkræftet Kommissionens klagepunkt om, at visse planer hverken var ajourført eller offentliggjort.

78. Følgelig må der gives Kommissionen medhold i dens klagepunkt.

79. Før jeg sammenfatter mit forslag til afgørelse, skal jeg gøre visse bemærkninger vedrørende Kommissionens beslutning om at anlægge og opretholde sagen. Selv om Kommissionens første klagepunkt ikke er ubegrundet, har behandlingen heraf dog ikke frembragt noget, der giver grund til at nære reelle betænkeligheder vedrørende miljøet. Hvad angår det andet klagepunkt, som tilsyneladende var den væsentligste grund til at anlægge sagen, finder jeg som anført, at den udvikling, der har fundet sted i Fællesskabets miljøpolitik, siden sagen blev anlagt, med

føje kunne have foranlediget Kommissionen til at frafalde dette klagepunkt. Det tredje klagepunkt afslørede visse mindre betydelige traktatbrud, men kunne næppe begrunde anvendelsen af de ressourcer, som er nødvendige for et sagsanlæg af denne type. Efter min opfattelse bør Kommissionen opfordres til kun at anlægge sager af den foreliggende art efter en omhyggelig vurdering af sine prioriteter for således bedst muligt at kunne udnytte de begrænsede ressourcer, som hersker såvel hos Domstolen og medlemsstaterne som hos den selv.

Sagens omkostninger

80. Da parterne har fået medhold på nogle punkter, men ikke på andre, bør de tilpligtes at betale deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3.

Forslag til afgørelse

81. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Domstolen bør afsige en dom med følgende indhold:

1) Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 75/442/EØF, idet har undtaget visse kategorier af affald, som kan recirkuleres, fra de tyske lovbestemmelser.

2) Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 78/319/EØF, idet den har forsømt at udarbejde, ajourføre og offentliggøre eller tilsende Kommissionen planerne for visse regioners bortskaffelse af giftigt og farligt affald.

3) I øvrigt frifindes sagsøgte.

4) Hver part tilpligtes at betale sine egne omkostninger.