FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

föredraget den 16 mars 1995 *

1. I detta förfarande har kommissionen yrkat att det skall förklaras att Tyskland har underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt rådets direktiv 75/442/EEG [1], rådets direktiv 78/319/EEG [2] och rådets direktiv 84/631/EEG [3], ändrat genom rådets direktiv 86/279/EEG [4]. Alla direktiven har ändrats avsevärt eller upphävts under det administrativa eller rättsliga skedet av detta förfarande.

Den gemenskapsrättsliga regleringen av avfall

2. Före tillkomsten av Europeiska enhetsakten föreskrevs det inte någon gemensam miljöpolitik i fördraget. Rådet antog dock på grundval av artikel 100 och 235 ett antal direktiv om avfall. I den ursprungliga versionen av basdirektivet, direktiv 75/442, som är den relevanta versionen vid detta förfarande, föreskrivs ett antal allmänna bestämmelser och principer om bortskaffande av avfall. Medlemsstaterna åläggs att vidta lämpliga åtgärder för förhindrande av uppkomsten av avfall samt återvinning och bearbetning av avfall (artikel 3) och att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa eller miljön (artikel 4). Medlemsstaterna skall inrätta eller utse den eller de behöriga myndigheter som, på ett givet område, skall ansvara för planering, organisation, beviljande av tillstånd för och övervakning av verksamheter för bortskaffande av avfall (artikel 5). Varje installation eller företag som behandlar, förvarar eller tippar avfall för en tredje parts räkning måste erhålla ett tillstånd från den behöriga myndigheten (artikel 8) och underställs också inspektioner från denna myndighets sida (artikel 9). De företag som transporterar, samlar in, förvarar, tippar eller behandlar sitt eget avfall och de företag som samlar in eller transporterar avfall för tredje parters räkning skall även de underställas de behöriga myndigheternas kontroll (artikel 10). "Avfall" är enligt den vida definitionen i artikel 1 a varje ämne, föremål eller substans som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa i enlighet med bestämmelser i gällande nationell lagstiftning.

3. Genom artikel 2.2 f i direktivet är sådant avfall som omfattas av särskilda gemenskaps-

* Originalspråk: engelska.

1 — Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, EGT nr L 194, 1975, s. 39.

2 — Rådets direktiv nr 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och farligt avfall, EGT nr L 84, 1978, s. 43.

3 — Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, EGT nr L 326, 1984, s. 31.

4 — Rådets direktiv nr 86/279/EEG av den 12 juni 1986 om ändring i direktiv nr 84/631/EEG om övervakning och kontroll inom gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, EGT nr L 181, 1986, s. 13.

rättsliga regler uteslutna från direktivets tillämpningsområde. I direktiv 78/319 [5] fastslås särskilda regler för giftigt och annat farligt avfall. Liksom var fallet i fråga om direktiv 75/442 skall medlemsstaterna tillse att sådant avfall inte uppkommer och dess bearbetning och återvinning (artikel 4), säkerställa att avfall omhändertas utan fara för människors hälsa eller miljön (artikel 5) och inrätta eller utse den eller de behöriga myndigheter som på ett givet område skall ansvara för planering, organisation, tillstånd och övervakning av verksamheter för bortskaffande av avfall (artikel 6). Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att giftigt och annat farligt avfall hålls avskilt från andra material, förses med lämplig märkning och löpande förtecknas och identifieras med avseende på varje plats där avfallet deponeras eller har deponerats (artikel 7). Medlemsstaterna får vidta strängare åtgärder (artikel 8). Ett system med tillstånd skall inrättas för anläggningar, verksamheter eller företag som lagrar, behandlar eller deponerar avfall (artikel 9). De behöriga myndigheterna skall upprätta och hålla planer aktuella för bortskaffande av sådant avfall. Sådana planer skall offentliggöras och sändas till kommissionen (artikel 12). I nödsituationer eller vid allvarlig fara skall medlemsstaterna vidta åtgärder, som kan innefatta tillfälliga undantag från detta direktiv, för att säkerställa skyddet av befolkningen och miljön (artikel 13). Det uppställs krav avseende dokumentation för personer som producerar, innehar eller bortskaffar sådant avfall och för identifikation av avfall som transporterats i samband med bortskaffandet (artikel 14). Ett system som innebär att behöriga myndigheter utövar inspektion och tillsyn skall inrättas (artikel 15).

4. Det kan noteras att det i rådets direktiv 76/403/EEG [6] fastslås särskilda regler även för bortskaffande av polyklorerade bifenyler och terfenyler. Det direktivet berörs inte direkt av detta mål.

5. Med direktiv 84/631, ändrat genom direktiv 86/279, inrättas ett system för tillsyn och inspektioner av den gränsöverskridande transporten av farligt avfall. Med "farligt avfall" avses giftigt och annat farligt avfall såsom det definieras i artikel 1 b i direktiv 78/319, med undantag för vissa klorerade och organiska lösningsmedel, och PCB enligt definitionen i artikel 1 a i direktiv 76/403. Förflyttning över gränser inom gemenskapen av farligt avfall och export till tredje land är föremål för ett förfarande som omfattar meddelande till den behöriga myndigheten i den medlemsstat som av direktivet utpekas som ansvarig för att avge en bekräftelse av meddelandet eller framföra invändningar. I direktivet räknas de grunder upp vilka kan föranleda invändningar och — i de fall då invändningar framförs av den avsändande medlemsstaten — görs det en åtskillnad mellan förflyttning mellan medlemsstater och export till tredje land (artiklarna 3—4).

6. Som en följd av de förhandlingar som fördes inom ramen för Förenta Nationernas

5 — Nämnd i fotnot 2.

6 — Rådets direktiv 76/403/EEG av den 6 april 1976 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler, EGT nr L 108, 1976, s. 41.

miljöprogram undertecknade gemenskapen den 22 mars 1989 Baselkonventionen om tillsyn av gränsöverskridande förflyttning av farligt avfall och bortskaffande av detta. Konventionen godkändes för gemenskapens räkning genom rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 [7]. I ingressen till konventionen hänvisas bland annat till "den ökande önskan att förbjuda gränsöverskridande transporter av farligt avfall och bortskaffande av dem i andra stater, särskilt utvecklingsländer", och till övertygelsen "att farligt avfall och annat avfall, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till en miljöriktig och effektiv hantering, skall bortskaffas i den stat där det producerades".

7. I konventionen fastslås en rad regler för att uppnå dessa syften. Särskilt i artikel 4.1 utesluts export av avfall till stater som har infört ett generellt förbud mot import av farligt avfall eller annat avfall för bortskaffande eller som inte tillåter viss import. I artikel 4.9 förutsätts att parterna försäkrar sig om att gränsöverskridande transport av farligt avfall och annat avfall endast tillåts om den exporterande staten inte har teknisk kapacitet, de anläggningar, den kapacitet eller lämpliga platser som är nödvändiga för bortskaffande av avfallet i fråga på ett miljöriktigt och effektivt sätt, eller om avfallet behövs som råvara för vidareutnyttjande- eller återvinningsindustrin i den importerande staten eller överensstämmer med andra kriterier som skall beslutas av parterna och som inte strider mot konventionen.

8. Den 7 maj 1990 antog rådet en resolution [8] som välkomnade de internationella initiativen på detta område och betonade betydelsen "för samhället i dess helhet att bli självförsörjande beträffande bortskaffande av avfall" och att det vore önskvärt "för enskilda medlemsstater att sträva efter en sådan självförsörjning" (se det femte övervägandet i ingressen till denna resolution). I resolutionen efterfrågades förslag till ändring av direktiv 84/631 och en tidig enighet inom rådet om förslag till ändring av direktiven 75/442 och 78/319.

9. Den 18 mars 1991 antog rådet direktiv 91/156/EEG [9] som innebar omfattande ändringar av direktiv 75/442. Direktivet antogs på grundval av artikel 130s [10], som införts genom Europeiska enhetsakten, där det föreskrevs en särskild rättslig grund för åtgärder

7 — EGT nr L 39, 1993, s. 1.

8 — EGT nr C 122, 1990, s. 2.

9 — EGT nr L 78, 1991, s. 32.

10 — I mål C-155/91, kommissionen mot rådet, [1993], Rec. s. I-939, uttalade domstolen att direktivet kunde antas på grundval av denna bestämmelse (snarare än artikel 100a, på vilken kommissionens förslag grundade sig).

som rör miljöskydd. De ändringar som gjordes genom direktivet "utgår från en hög nivå av miljöskydd" (se det första övervägandet). Med direktivet utökas medlemsstaternas skyldigheter avseende avfallshantering genom att behovet av att begränsa avfallsproduktionen och uppmuntra återvinning och vidareutnyttjande betonas. I överenstämmelse med Baselkonventionen och rådets resolution grundas direktivet på principen om självförsörjning vad gäller både gemenskapen i sin helhet och enskilda medlemsstater. Särskilt i artikel 5 i det ändrade direktivet 75/442 åläggs medlemsstaterna att inrätta ett gemensamt nätverk av anläggningar som möjliggör att "gemenskapen som helhet själv bortskaffar sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål så att hänsyn tas till både geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall".

10. Den 12 december 1991 antog rådet även direktiv 91/689/EEG om farligt avfall [11], som ersatte direktiv 78/319.

11. Den 1 februari 1993 ersatte rådet direktiv 84/631 med förordning (EEG) nr 259/93 [12] om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Förordningen, som även den grundas på artikel 130s [13], ger verkan åt närhetsprincipen, principen om prioritet för återhämtning och den princip om självförsörjning på gemenskapsnivå och på nationell nivå som återfinns i direktiv 75/442, genom att tillåta att medlemsstaterna vidtar åtgärder som överensstämmer med fördraget för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall för bortskaffande (artikel 4.3 a). Export av avfall till stater som inte är medlemsstater är till stor del förbjudet (artikel 14).

12. Slutligen kan det noteras att domstolen i målet "vallonskt avfall" [14] uttalade att belgisk lagstiftning, genom vilken man förbjöd deponering eller avlastning i Vallonien av avfall som härrörde från andra medlemsstater eller andra belgiska regioner, inte var förenlig med direktiv 84/631. Genom direktivet inrättades ett system som gjorde det möjligt för berörda nationella myndigheter att med hänvisning till miljöskydd, allmän ordning, säkerhet och hälsoskydd göra invändningar och därmed förhindra gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Det systemet gav inte medlemsstaterna något utrymme för att införa ett generellt förbud mot sådana förflyttningar.

11 — EGT nr L 377, 1991, s. 20. Direktivet, ändrat genom rådets direktiv 94/31/EG (EGT nr L 168, 1994, s. 28), upphävde direktiv 78/319 med verkan från och med den 27 juni 1995.

12 — EGT nr L 30, 1993, s. 1.

13 — I mål C-187/93, parlamentet mot rådet, [1994], Rec. s. I-2857, uttalade domstolen att förordningen rättsenligt kunde grundas på denna bestämmelse.

14 — Mål C-2/90, kommissionen mot Belgien, [1992], Rec. s. I-4431.

13. När domstolen bedömde den belgiska lagstiftningens förenlighet med artikel 30 i fördraget till den del den avsåg avfall som inte täcktes av direktiv 84/631, lät domstolen sig emellertid påverkas av utvecklingen av gemenskapens policy beträffande avfall. Samtidigt som den bekräftade att avfall — oberoende om det var återvinningsbart eller inte — måste ses som varor vilkas fria rörlighet i enlighet med artikel 30 i princip inte skulle begränsas, erkände den att det var fråga om en produkt av ett särskilt slag, eftersom det om det samlades — även innan det utgjorde en hälsorisk — var skadligt för miljön, särskilt med tanke på varje regions begränsade kapacitet att ta emot det. Den belgiska lagstiftningen var i enlighet med detta berättigad, på grund av absolut nödvändiga krav som hänförde sig till skyddet av miljön. Som svar på kommissionens argument att Belgien inte kunde åberopa ett absolut nödvändigt krav som stöd för sina diskriminerande åtgärder, uttalade domstolen att den belgiska lagstiftningen inte var diskriminerande beroende på avfalls speciella karaktär. Principen att skador på miljön skall avhjälpas vid källan antydde att det var upp till varje region, kommun eller lokal enhet att vidta de lämpliga åtgärderna för att tillförsäkra mottagande, behandling och bortskaffande av deras eget avfall, vilket skulle bortskaffas så nära dess produktionsställe som möjligt för att begränsa transporten av det.

Kommissionens klagomål

14. De nationella bestämmelser som ifrågasätts av kommissionen finns i Abfallgesetz av den 27 augusti 1986 [15] (nedan kallad "lagen") och i Abfallverbringungs-Verordnung av den 18 november 1988 [16] (nedan kallad "förordningen"). Enligt kommissionen är de tyska reglerna felaktiga i följande tre avseenden:

1) Vissa typer av avfall som är avsedda att återvinnas är uttryckligen undantagna från lagens tillämpningsområde trots att avfall som kan återvinnas faller inom tillämpningsområdet för direktiv 75/442 och 78/319.

2) Den princip — som innebär att avfall skall bortskaffas i Tyskland — som föreskrivs i paragraf 2 i lagen och det system med tillstånd som föreskrivs i paragraf 13 strider mot direktiv 84/631; dessutom strider vissa av de villkor som måste uppfyllas för att tillstånd skall ges för transport av farligt avfall mot direktivet.

3) Tyskland har inte uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 12 i direktiv 78/319 att sända sina avfallsplaner till kommissionen.

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).

Frågan om talan kan prövas

15. I sin svarsinlaga har den tyska regeringen hävdat att talan inte kan prövas. Den har för det första hävdat att den dag då direktiv 75/442 skulle ha genomförts — som är den 18 juli 1977 — endast är tillämplig på den version av direktivet som skulle tillämpas före det att den ändrades av direktiv 91/156. Enligt artikel 2.1 i direktiv 91/156 — som antogs före den dag då kommissionen avgav sitt motiverade yttrande — gick tiden för införlivande av det direktivet ut den 1 april 1993; enligt den tyska regeringen är införlivandet beroende av det villkor — som föreskrivs i artikel 1 a andra stycket i det ändrade direktivet — som innebär att kommissionen "senast den 1 april 1993 [skall] upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1". Detta villkor har ännu inte uppfyllts.

16. Det argumentet måste ogillas. Kommissionens talan i detta fall är riktad mot att Tyskland inte har genomfört den ursprungliga versionen av direktiv 75/442. Det faktum att införlivandeperioden för det påföljande ändringsdirektivet inte hade löpt ut den dag då kommissionen avgav sitt motiverade yttrande eller då talan väcktes är irrelevant, eftersom — som skall förklaras nedan — kommissionens klagopunkt avseende genomförandet av direktiv 75/442 är tillämpligt på samma sätt — om inte ännu tydligare — på det ändrade direktivet, trots kommissionens skyldighet att ange det avfall som hör till de kategorier som anges i bilaga 1. Tyskland kan knappast invända att kommissionens talan inte kan prövas på grund av att den införlivandeperiod som avser ändringarna och som inte har något samband med kommissionens klagopunkt inte har löpt ut.

17. Vidare har den tyska regeringen ansett att den klagopunkt är för sent tillkommen som går ut på att den tyska lagstiftningen i fråga som ger företräde för bortskaffande av avfall inom det nationella territoriet strider mot direktiv 84/631. Talan väcktes långt efter det att den tvistiga tyska lagstiftningen publicerats och vid en tidpunkt då gemenskapen tillämpade principen om självförsörjning i fråga om bortskaffande av avfall vilket återspeglas i domstolens dom i målet "vallonskt avfall" och i förordning 259/93 som ersatte direktiv 84/631. Det var därför berättigat att Tyskland inte förväntade sig att kommissionen skulle inleda ett förfarande avseende direktiv 84/631.

18. Det är förvisso förvånande att kommissionen har beslutat att väcka eller fortsätta sin talan med vetskapen om att gemenskapen redan hade ändrat direktiv 75/442 och skulle ersätta direktiv 84/631 för att ta i beaktande den princip om självförsörjning i fråga om avfall som ingår i Baselkonventionen. Kommissionen har inte heller givit en tillfredsställande förklaring på varför den har fortsatt förfarandet. Den har till exempel inte vidhållit att det var nödvändigt att fullfölja talan

för att få ett avgörande beträffande en viktig tolkningsfråga eller för att lägga en grund för anspråk mot Tyskland avseende direktiv 84/631.

19. Denna talan måste ändå anses kunna tas upp till prövning. Direktiv 84/631 var fortfarande i kraft den dag då det motiverade yttrandet avgavs (liksom den dag då talan väcktes vid domstolen). Domstolen har uttalat att

"det är kommissionen som i enlighet med artikel 169 i fördraget skall avgöra när den skall väcka talan vid domstolen och de överväganden som avgör dess val av tidpunkt kan inte påverka frågan om talan kan prövas eller inte vilket skall bedömas enligt rent objektiva regler" [17].

20. Dessutom har domstolen i målen om gemensamma försäkringar uttalat att

"[e]nbart det förhållandet att ett förslag till en lagstiftningsåtgärd — som, om det skulle antas och överföras till nationell rätt, skulle avsluta de brott som kommissionen har påstått föreligger — redan har lämnats in till rådet hindrar inte kommissionen att väcka talan." [18]

21. På grund av detta skall det anses att talan kan prövas.

Bedömning i sak

1) *Klagopunkten avseende lagens definition av avfall*

22. Kommissionen har hävdat att den definition av "avfall" som ges i paragraf 1 i lagen är smalare än den gemenskapsrättsliga definitionen. I synnerhet föreskrivs det i paragraf 1.3 punkt 7 i lagen att den inte är tillämplig på vissa typer av återvinningsbart avfall och därför är lagen oförenlig med direktiven 75/442 och 78/319 som avser både återvinningsbart och icke-återvinningsbart avfall.

17 — Dom i mål 7/68, kommissionen mot Italien, [1968], Rec. s. 617, 625.

18 — Punkt 7 i domarna i mål 220/83, kommissionen mot Frankrike, [1986], Rec. s. 3663, mål 252/83, kommissionen mot Danmark, [1986], Rec. s. 3713, mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, [1986], Rec. s. 3755, mål 206/84, kommissionen mot Irland, [1986], Rec. s. 3817. Se även domen i mål C-317/92, kommissionen mot Tyskland, [1994], Rec. s. I-2039, punkt 5.

I artikel 1 a i direktiv 75/442 definieras avfall som

"varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar [19] eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning".

23. Den definitionen upprepas i artikel 1 a i direktiv 78/319 trots att denna endast är tillämpligt på "giftigt och annat farligt" avfall som det definieras i artikel 1 b i direktivet.

24. Kommissionen har inte anmärkt på den allmänna definitionen av "avfall" som förekommer i paragraf 1.1 i lagen. I den bestämmelsen anges:

"I denna lag menas med 'avfall' flyttbara föremål som ägaren vill bortskaffa eller vilkas riktiga bortskaffande krävs för att värna om allmänintresset och i synnerhet om miljöskyddet. Flyttbara föremål som ägaren bortskaffar genom att överlåta dem till den myndighet som är ansvarig för bortskaffande av avfall eller utomstående som har fått tillstånd av myndigheten utgör avfall även om de används kommersiellt intill det att det material eller den energi som utvinns från dem går in i handeln."

25. Emellertid föreskrivs det i paragraf 1.3 att lagen inte är tillämplig på

"7. [m]aterial som inte täcks av paragraferna 2.2—2.3, 5, 5 a och 15 och som genom kommersiell insamling används i enlighet med de giltiga bestämmelserna förutsatt att man bevisar det för de myndigheter som är ansvariga för bortskaffande av avfall och förutsatt att inte ett överskuggande allmänintresse kräver något annat".

26. I paragraf 1.3 punkt 6 finns ett liknande — om än inte identiskt — undantag för ickekommersiell insamling av avfallsmaterial.

27. Det kan noteras att verkan av hänvisningen i paragraf 1.3 punkterna 6—7 till paragraf 2.2 är att man inom lagens tillämpningsområde behåller kommersiella, industriella eller offentliga företags avfall som "till sin natur, sammansättning eller mängd särskilt riskerar att skada hälsa, luft eller vatten, som är explosivt eller eldfarligt eller som

19 — Denna fotnot är endast av intresse avseende den engelska språkversionen av detta förslag.

kan innehålla eller generera ämnen som orsakar smittsamma sjukdomar". Det förefaller därför som om kommissionen inte har visat att undantaget i paragraf 1.3 punkt 7 strider mot direktiv 78/319 som endast avser giftigt och farligt avfall som är kategorier som verkar vara uteslutna från undantagets tillämpningsområde.

28. Frågan om den tyska definitionen överensstämmer med direktiv 75/442 återstår. Den tyska regeringen hänvisar i sina inlagor till ett avgörande av Bundesgerichtshof som tyder på att begreppet avfall skall ges en vid tolkning med beaktande av de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna och rättspraxis inom gemenskapen och den hänvisar också till ett lagförslag som är utformat för att tillförsäkra en formell ändring av den definition av avfall som förekommer i den tyska lagstiftningen. Den tyska regeringen hänvisar trots detta i sin svarsinlaga till sitt meddelande av den 20 mars 1992 — som var ett svar på kommissionens motiverade yttrande — i vilket den medger att paragraf 1.3 punkt 7 är tillämplig i alla fall då varor görs tillgängliga för kommersiell insamling med motiveringen att den objektiva avsikten i de fallen är att bortskaffa varor med ett ekonomiskt värde snarare än avfall.

29. Paragraf 1.3 punkt 7 måste anses strida mot direktiv 75/442 både i sin ursprungliga och i sin ändrade form. Det är uppenbart att tillämpningsområdet för direktiv 75/442 omfattar avfall som samlats in för återvinning och vidareutnyttjande. Domstolen har i målet Vessoso mot Zanetti uttalat att [20]

"[d]et framstår som klart ... att en substans som dess innehavare är i besittning av kan utgöra avfall i den mening som avses i direktiven 75/442 och 78/319 även i de fall då den kan vidareutnyttjas ekonomiskt."

30. I direktiv 75/442 åläggs, även i detta direktivs ursprungliga form, medlemsstaterna att inrätta ett omfattande system för avfallshantering. Som en del av detta system måste medlemsstaterna tillförsäkra att alla innehavare av avfall antingen själva bortskaffar det på ett sätt som varken hotar människors hälsa eller skadar miljön eller överlåter bortskaffandet åt en privat eller offentlig anläggning eller företag som samlar in eller ombesörjer bortskaffande av avfall (artikel 7). Genom direktivet införs ett system med tillstånd kombinerat med inspektioner för inrättningar eller företag som behandlar, lagrar eller tippar avfall för annans räkning (artiklarna 8 och 9). De företag som handhar sitt eget avfall och de som insamlar eller transporterar avfall för annans räkning skall övervakas av de behöriga myndigheterna (artikel 10).

20 — Se förenade målen C-206/88 och C-207/88, Vessoso mot Zanetti, [1990], Rec. s. I-1461, punkt 8 i domen. Se även mål C-359/88, Zanetti m. fl., [1990], Rec. s. I-1509, punkterna 12 och 13.

31. Det övervakningssystem som infördes genom direktiv 75/442 förstärktes genom direktiv 91/156. Enligt artikel 8 i direktiv 75/442 i ändrad lydelse skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall antingen själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i direktivet eller överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller ett företag som tillämpar de förfaranden som anges i bilaga 2 A eller 2 B. Bilaga 2 A avser bortskaffningsförfaranden. I bilaga 2 B avses förfaranden som kan leda till återvinning och där räknas upp ett antal processer eller metoder såsom vidareutnyttjande av ämnen, återvinning av komponenter, användning som energikälla och så vidare.

32. Tillståndsplikt gäller för varje företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 B (artikel 10). Enligt artikel 12 måste inrättningar eller företag som yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt. Inrättningarna och företagen skall dessutom regelbundet inspekteras av de behöriga myndigheterna.

33. Det framstår därför som klart att det system för övervakning och hantering som infördes genom direktivet är avsett att omfatta alla föremål eller substanser som innehavaren gör sig av med även om dessa har ett ekonomiskt värde och insamlas för vidareutnyttjande eller återvinning.

34. Det kan vara sant att det — såsom den tyska regeringen har påstått — ibland kan vara svårt att skilja mellan att göra sig av med avfall som kan vidareutnyttjas eller återvinnas och bortskaffande av begagnade varor inom ramen för en sedvanlig ekonomisk verksamhet, eftersom ägaren i båda fallen inte längre behöver varorna men dessa trots detta har ett ekonomiskt värde. Svårigheter att skilja mellan ytterlighetsfall kan dock inte berättiga ett allmänt undantag från definitionen av avfall för ämnen som inte är farliga som insamlas för vidareutnyttjande, inberäknat ämnen som insamlas i stora partier.

35. Man kan sluta sig till att Tyskland genom att utesluta vissa kategorier av återvinningsbart avfall från lagens tillämpningsområde har underlåtit att beakta sitt åliggande att genomföra direktiv 75/442 men inte åliggandet att genomföra direktiv 78/319.

2) *Gränsöverskridande transporter av farligt avfall*

36. Under förberedelsen av förfarandet framförde kommissionen det allmänna klagomålet att paragraf 2 i lagen — genom vil-

ken principen om bortskaffande av avfall i Tyskland införs — och paragraf 13 i lagen — i vilken det ställs ett krav på tillstånd för gränsöverskridande transport av avfall — stred mot principen om fri rörlighet för avfall. Kommissionen har dock med beaktande av domen i målet "vallonskt avfall" [21] övergett det påståendet i sitt svaromål vid domstolen. På grund av detta är kommissionens andra klagopunkt begränsad till påståendet att det system för transport av farligt avfall som införs genom lagen och förordningen strider mot direktiv 84/631 som ändrats genom direktiv 86/279.

37. I artikel 5 i direktiv 78/319 föreskrivs att

"1. [m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att giftigt och annat farligt avfall bortskaffas utan skada för människors hälsa och utan att skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord, växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.

2. I synnerhet skall medlemsstaterna säkerställa att förbud gäller mot att överge giftigt och annat farligt avfall samt mot att släppa ut, deponera eller transportera det utan kontroll eller att skicka det till andra än sådana som avses i artikel 9.1."

38. Genom artikel 9.1 införs ett system med tillstånd för anläggningar, verksamheter eller företag som lagrar, behandlar eller deponerar giftigt och annat farligt avfall.

39. I artikel 12 ställs det krav på att de behöriga myndigheterna skall upprätta planer för bortskaffande av giftigt och annat farligt avfall som särskilt skall omfatta typ och mängd av avfall, metoderna för bortskaffande, specialiserade behandlingsanläggningar och lämpliga platser för bortskaffande.

40. I artikel 1 i direktiv 84/631 återspeglas den skyldighet som ålades medlemsstaterna

21 — Ovannämnd i fotnot 14.

genom artikel 5 i direktiv 78/319 genom att det föreskrivs att

"[m]edlemsstaterna skall i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv och i syfte att skydda människors hälsa och miljön vidta nödvändiga åtgärder för övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, både inom gemenskapen och till och från gemenskapen."

41. I artiklarna 3 och 4 i det ändrade direktivet 84/631 föreskrivs följande:

"*Artikel 3*

1. Avfallsinnehavaren skall anmäla till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna om han avser att transportera eller låta transportera avfallet från en medlemsstat till en annan, låta det följa transportvägar genom en eller flera medlemsstater, eller transportera det till en medlemsstat från tredje land.

2. Anmälan skall göras med en enhetlig fraktsedel, nedan kallad 'fraktsedel', vars utformning skall beslutas i enlighet med artikel 15 och som skall ha det innehåll som framgår av bilaga 1.

3. Tillsammans med anmälan skall avfallsinnehavaren till den behöriga myndigheten i de berörda medlemsstaterna överlämna de uppgifter som behövs, vilka särskilt skall avse följande:

...

4. Om avfallet skall transporteras till en destination utanför gemenskapen, skall avfallsinnehavaren anmäla detta till det tredje land som är mottagarstat och, om detta är tillämpligt, till det tredje land eller de tredje länder som avfallet transporteras genom och till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna.

Artikel 4

1. En gränsöverskridande transport får inte utföras förrän behöriga myndigheter i de

medlemsstater som avses i 2 a—b har bekräftat mottagandet av anmälan. Denna bekräftelse skall anges på fraktsedeln.

Mottagaren av avfallet och den behöriga myndigheten i de övriga berörda medlemsstaterna skall få kopior av bekräftelsen.

2. Bekräftelsen av mottagandet eller en underrättelse om sådana invändningar som avses i punkt 3 skall senast en månad efter mottagandet av anmälan överlämnas till avfallsinnehavaren,

Om avfallet bortskaffas i ett tredje land som gränsar till den sista medlemsstat genom vilket avfallet transiteras, får den medlemsstaten bekräfta mottagandet av anmälan eller framställa invändningar i stället för den medlemsstat som avses i c. En transitmedlemsstat som har för avsikt att utöva denna rättighet skall underrätta kommissionen och övriga medlemsstater. Medlemsstaten får inte utöva rättigheten förrän tre månader efter underrättelsen.

a) antingen av de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, eller,

b) vid transport av avfall för bortskaffande utanför gemenskapen eller av avfall från tredje land som transiteras genom gemenskapen för bortskaffande utanför gemenskapen, av de behöriga myndigheterna i den sista medlemsstat genom vilken transporten skall passera, eller

3. Invändningar skall grundas på sådana lagar och andra författningar som avser miljöskydd, allmän ordning och säkerhet eller hälsoskydd, vilka överensstämmer med detta direktiv, med andra gemenskapsinstrument eller med internationella konventioner inom detta område som har slutits av den berörda medlemsstaten före anmälan av detta direktiv.

c) vid transport av avfall från en medlemsstat för bortskaffande utanför gemenskapen i tredje land, av de behöriga myndigheterna i den avsändande medlemsstaten, utom i sådana fall som avses i sista stycket i denna punkt.

...

6. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 eller 2 har behöriga myndigheter i den medlemsstat från vilken avfallet sänds och i förekommande fall i den eller de medlemsstater genom vilka transitering sker rätt att inom 15 dagar efter mottagandet av anmälan besluta, om detta är lämpligt, om de villkor som behövs för transporten av avfallet över sina territorier. Dessa villkor, som skall lämnas till avfallsinnehavaren, med kopior till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna får inte vara strängare än de villkor som har beslutats för liknande transporter som sker enbart inom medlemsstaten i fråga och skall utformas med hänsyn till befintliga överenskommelser. Avfallsinnehavaren måste följa dessa villkor för att få utföra transporten.

Senast 20 dagar efter mottagandet av en anmälan får den behöriga myndigheten i den medlemsstat från vilken avfallet sänds framställa invändningar, om transporten av avfallet försvårar genomförandet av de planer som har upprättats med stöd av artikel 12 i direktiv 78/319/EEG eller artikel 6 i direktiv 76/403/EEG eller om transporten strider mot förpliktelser som gäller enligt internationella överenskommelser inom detta område vilka har ingåtts före anmälan av detta direktiv. En underrättelse om invändningen skall överlämnas till avfallsinnehavaren, med kopior till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna."

42. De relevanta tyska reglerna finns i paragraferna 2 och 13 i lagen och i den förordning — som antogs bland annat på grundval av paragraf 13 c i lagen — som ger den tyska regeringen möjlighet att utfärda förordningar för tillämpning och anpassning av bestämmelserna i paragraf 13 i syfte att införa gemenskapslagstiftning, i synnerhet direktiv 84/631.

43. I paragraf 2.1 i lagen föreskrivs att

"[a]vfall som omfattas av bestämmelserna i denna lag måste bortskaffas i Tyskland, om inte något annat föreskrivs i paragraf 13. Avfallet skall bortskaffas på ett sätt som inte skadar det allmänna intresset."

44. I paragraf 13.1 föreskrivs att

"[e]n person som har för avsikt att transportera avfall från eller genom det territorium där denna lag är tillämplig måste erhålla ett

tillstånd från den behöriga myndigheten. Sådant tillstånd ges endast om

1. transport, behandling, lagring eller deponering av avfallet inte kan antas skada det allmänna intresset,

...

4. avfall transporteras från det territorium där denna lag är tillämplig,

a) när det inte finns några lämpliga anläggningar för bortskaffande av avfall i den delstat där avfallet producerats och användningen av anläggningar i en annan delstat är omöjlig eller skulle innebära obefogade vedermödor för den person som är skyldig att bortskaffa avfallet; detta gäller inte om de planer för bortskaffande av avfall som avses i paragraferna 6.1 eller 6.3 föreskriver att avfall skall bortskaffas utanför det territorium där denna lag är tillämplig,

b) ...

c) när avlägsnandet av avfallet i den mottagande staten inte är sådan att den kan skada det allmänna intresset inom det territorium där denna lag är tillämplig."

45. I paragraf 8 i förordningen föreskrivs att

"[e]tt fritt tillståndsförfarande i enlighet med paragraf 13 i lagen skall tillämpas

a) ...

b) när farligt avfall transporteras från det territorium där denna lag är tillämplig till en stat som inte är medlem i Europeiska gemenskaperna,

c) "

46. I motsats till detta föreskrivs i paragraf 10 i förordningen att

"[e]tt begränsat tillståndsförfarande skall tillämpas

a) när farligt avfall transporteras från det territorium där denna lag är tillämplig till en stat som är medlem i Europeiska gemenskaperna,

..."

47. I paragraf 11 i förordningen föreskrivs att

"[d]en behöriga myndigheten skall under det tillståndsförfarande som föreskrivs i paragraf 10 granska

1) transportens laglighet och tillförlitligheten av de personer som är ansvariga för denna (paragraf 13.1 punkt 1—2 i lagen),

2) om bortskaffandet av avfallet i mottagarstaten kan skada det allmänna intresset inom det territorium där denna lag är tillämplig (paragraf 13.1 punkterna 4 c och 5),

3) om transporten av avfallet från det territorium där denna lag är tillämplig överensstämmer med befintliga planer för bortskaffande av avfall eller liknande bestämmelser i delstaternas lagstiftningar."

48. Det kan alltså noteras att det krav som uppställs i paragraf 13.1 punkt 4 a som innebär att avfallet inte kan bortskaffas på ett lämpligt sätt i Tyskland inte är tillämpligt då avfall exporteras till andra medlemsstater.

49. I motsats till direktivet — i vilket det föreskrivs ett system med anmälningar och bekräftelser — förbjuds i de tyska reglerna bortskaffande av avfall utanför Tyskland, om detta inte uttryckligen är tillåtet enligt paragraf 13. I paragraf 7 i förordningen föreskrivs emellertid att en ansökan om tillstånd enligt paragraf 13 i lagen motsvarar en "anmälan" enligt artikel 3 i direktivet och att ett tillstånd enligt paragraf 13 motsvarar en "bekräftelse" enligt artikel 4.1. På liknande

sätt motsvarar ett negativt beslut enligt paragraf 13 en "invändning" enligt artikel 4.3 eller 4.6 i direktivet och ett begränsat tillstånd motsvarar föreskrivande av "villkor" enligt artikel 4.6.

50. Kommissionen har hävdat att man med lagen och förordningen — trots de vidtagna ändringarna av tillståndsförfarandet — inte på ett riktigt sätt genomför direktivet. Den hävdar först att den princip som innebär att avfall måste bortskaffas i Tyskland som finns i paragraf 2 i lagen strider mot bestämmelserna i direktiven 84/631 och 86/279. För det andra anser den att kravet på tillstånd för all gränsöverskridande transport av avfall som föreskrivs i paragraf 13.1 strider mot direktiv 84/631; den rätt att flytta avfall som ges i direktivet begränsas till en möjlighet till tillstånd som underställs uppfyllandet av vissa villkor. För det tredje invänder kommissionen mot två av de särskilda villkoren för tillstånd för den gränsöverskridande transporten av avfall. Vad gäller transporter till andra medlemsstater invänder den mot kravet i paragraf 13.1 punkt 4 c att bortskaffandet av avfallet inte skall vara sådant att det skadar det allmänna intresset i Tyskland. Vad gäller exporten till andra stater än medlemsstater invänder kommissionen både mot det kravet och mot kravet att bortskaffande av avfallet inom den delstat där det har producerats måste vara omöjligt och att bortskaffande av avfall i en annan delstat måste vara omöjligt eller innebära obefogade vedermödor för den person som är ansvarig för bortskaffandet av avfallet.

51. Ingen av dessa klagopunkter kan godtas. För det första kan det inte anses möjligt att bedöma paragraf 2 i lagen skilt för sig som kommissionen har ansett. I paragraf 2 anges att avfall måste bortskaffas i Tyskland "om inte annat föreskrivs i paragraf 13". Bestämmelsernas i lagen förenlighet med direktivet kan bedömas endast om man läser paragraf 2 i samband med paragraf 13 enligt vilken gränsöverskridande transport av avfall kan tillåtas under vissa villkor.

52. För det andra kan det inte anses att införandet av ett tillståndskrav i sig självt strider mot direktivet. Som har kunnat konstateras anses ett tillstånd enligt lagen motsvara en "bekräftelse" av en anmälan i den mening som avses i direktivet och ett vägrat tillstånd anges motsvara en "invändning". Följaktligen motsvarar tillstånd enligt lagen bekräftelse enligt direktivet, i den utsträckning tillstånd ges så snart bekräftelse skall ges enligt direktivet och nekas endast i de fall då en invändning kan framföras. Den enda fråga som skall bedömas är därför om kriterierna för beviljande av ett sådant tillstånd överensstämmer med direktivet.

53. Det skall därför övergås till att behandla de särskilda villkoren för tillstånd för trans-

port av avfall till andra medlemsstater och till stater som inte är medlemsstater.

a) Transporter av avfall till en annan medlemsstat

54. Kommissionen har invänt mot kravet i paragraf 13.1.4 c i lagen att transport av avfall inte skall medföra någon risk för skada för allmänintresset i Tyskland. I sitt meddelande av den 20 mars 1992, som var ett svar på det motiverade yttrandet, uppgav den tyska regeringen att begreppet allmänintresse omfattar miljöskyddet. Detta överensstämmer med paragraf 1 i lagen i vilken det anges — liksom redan har noterats — att man vid tillämpningen av lagen skall anse att man med "avfall" avser "flyttbara föremål som ägaren vill göra sig av med eller vars riktiga bortskaffande krävs för att skydda allmänintresset och i synnerhet miljöskyddet".

55. Kommissionens klagopunkt utgörs alltså av det något förvånande påståendet att de tyska myndigheterna — genom att godkänna att farligt avfall som producerats i Tyskland bortskaffas i en annan medlemsstat — på grund av direktiv 84/631 är förhindrade att ta med i beräkningen den inverkan på miljön som bortskaffande på tyskt territorium får. Kommissionen har grundat det påståendet på att det enligt artikel 4.6 i direktivet endast är tillåtet för den avsändande medlemsstaten att uppställa villkor vad gäller transport av avfall inom dess nationella territorium och framställa invändningar på grund av att transporten motverkar genomförandet av de planer som upprättats i enlighet med artikel 12 i direktiv 78/319 eller artikel 6 i direktiv 76/403 eller att den strider mot skyldigheter som följer av internationella överenskommelser som ingåtts före anmälan av direktivet.

56. Som redan har anmärkts föreskrivs dock i artikel 12 i direktiv 78/319 — till vilken artikel 4.6 i direktiv 84/631 hänvisar — att planer för bortskaffande av giftigt och farligt avfall skall omfatta sådant som metoderna för bortskaffande, specialiserade behandlingsanläggningar och lämpliga platser för bortskaffande. Upprättande av sådana planer är ett särskilt exempel på den allmänna förpliktelsen som följer av artikel 5 att säkerställa att giftigt och annat farligt avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, och särskilt "utan risker för vatten, luft, jord, växter och djur; utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt; utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse".

57. Det är fullt möjligt att bortskaffande av avfall i en annan medlemsstat — särskilt en intilliggande medlemsstat — kan få allvarliga konsekvenser för miljön i Tyskland så som avses i artikel 5. Det framstår som om Tysk-

land inte bara har rätt utan även en skyldighet att vägra tillstånd för transporten i fråga när en sådan risk föreligger.

58. Det kan noteras att kommissionen inte har anfört något som bevisar att de tyska myndigheterna har gjort en för vid tolkning av villkoren i fråga för att förhindra transport av avfall under omständigheter då det inte föreligger något hot mot miljön i Tyskland.

b) Export till tredje land

59. Vad gäller tillstånd för export av avfall till stater som inte är medlemsstater har kommissionen invänt mot två villkor.

För det första det villkor — som redan har bedömts vad gäller transporter till andra medlemsstater — att det inte skall föreligga någon risk för det allmänna intresset i Tyskland (paragraf 13.1.4 c) och för det andra kravet på att det inte skall finnas någon lämplig plats för bortskaffande i den delstat där avfallet har producerats och att användningen av anläggningar för bortskaffande av avfall i en annan delstat måste vara omöjligt eller innebära obefogade vedermödor för den person som är ansvarig för bortskaffandet av avfallet (paragraf 13.1.4 a). Som redan har noterats är det senare kravet på grund av paragraferna 10 och 11 inte tillämpligt på transport av avfall mellan medlemsstater.

60. Enligt artikel 4.2 c i direktivet är det — i de fall i vilka det rör sig om transporter för bortskaffande utanför gemenskapen — avsändarstaten som är den medlemsstat som är ansvarig för att bekräfta mottagandet av anmälan enligt artikel 4.2, om inte den sista transitmedlemsstaten som gränsar till det tredje landet utövar sin möjlighet att bekräfta mottagandet av anmälan eller framställa invändningar i stället för den avsändarstaten. De grunder på vilka en medlemsstat kan göra invändningar mot export ut ur gemenskapen är något mer omfattande än de beträffande transport inom gemenskapen. De invändningar som framförs måste enligt artikel 4.3 "grundas på lagar och andra föreskrifter som avser miljöskydd, allmän ordning och säkerhet eller hälsoskydd, vilka föreskrifter skall överensstämma med detta direktiv, med andra gemenskapsinstrument eller med internationella konventioner inom detta område som har slutits av den berörda medlemsstaten före anmälan av detta direktiv".

61. Liksom för export till andra medlemsstater kan den medlemsstat från vilken avfallet

sänds göra invändningar enligt artikel 4.6, i synnerhet med hänsyn till den negativa inverkan på de planer för bortskaffande av avfall som upprättats enligt artikel 12 i direktiv 78/319 eller artikel 6 i direktiv 76/403.

62. Det har redan klargjorts att miljöintressen i Tyskland kan skyddas enligt artikel 4.6 som en del av de planer för bortskaffande av avfall som upprättats enligt direktiven 78/319 och 76/403. Med hänsyn till att ordalydelsen av artikel 4.3 ger möjlighet till en vid tolkning kan sådana intressen skyddas enligt den bestämmelsen även vid export till tredje land.

63. Vad gäller det andra kravet (i paragraf 13.1.4 a) verkar det inte vara någon tvekan om att den bestämmelsen överensstämmer med den föreliggande lydelsen av direktiv 75/442, ändrat genom direktiv 91/156, som antogs under det att rättegångsförberedelserna pågick. Ingressen till ändringsdirektivet hänvisar till målsättningen att gemenskapen och de enskilda medlemsstaterna skall vara självförsörjande beträffande bortskaffande av avfall [22], och i den nya artikeln 5.1 åläggs medlemsstaterna att upprätta anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande så att "gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål". På liknande sätt ges medlemsstaterna genom den nya artikeln 7.3 möjlighet att vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna, då sådana planer upprättas för de syften som bland andra är målet för artikel 5.

64. Dessutom förefaller den tyska bestämmelsen överensstämma med syftet med förordning nr 259/93 som ersatte direktiv 84/631 efter det att denna talan väcktes. Den förordningen är förvisso mer långtgående än den tyska lagstiftningen varom här är fråga, genom att den i princip förbjuder export av avfall till tredje land för bortskaffande (se artikel 14).

65. Frågan kvarstår om kravet överensstämde med direktiv 84/631.

66. Som redan noterats uttalade domstolen i målet "vallonskt avfall" att ett allmänt förbud mot import av farligt avfall till Vallonien stred mot direktivet, eftersom det inte låg i linje med det system som inrättades genom direktivet för kontroll av gränsöverskridande transporter [23]. I detta fall är dock frågan

22 — Se det sjunde övervägandet i ingressen till direktiv 91/156.

23 — Nämnd ovan i fotnot 14. Se i synnerhet punkt 20 i domen.

något annorlunda, nämligen om det är tillåtet för en medlemsstat att med hänvisning till att avfallet kan bortskaffas på ett tillfredsställande sätt i Tyskland vägra tillstånd för export till ett tredje land. Till skillnad från ett allmänt förbud mot import gör inte de tyska åtgärderna det kontrollsystem som inrättas med direktivet meningslöst.

67. Det kan noteras att vid den tidpunkt då man antog direktiv 84/631 innehöll fördraget inte någon särskild rättslig grund för miljöåtgärder. Direktivet grundades därför på artiklarna 100 och 235. Såsom kan förväntas i fall då en åtgärd grundar sig till en del på artikel 100 hänvisas det i ingressen till "snedvridning av konkurrensvillkoren" som direkt påverkar "den gemensamma marknadens funktion" [24]. I det sjätte övervägandet i ingressen anges även att systemet för övervakning och kontroll "[inte bör] skapa handelshinder inom gemenskapen eller påverka konkurrensen".

68. I övrigt är dock tyngdpunkten tydligt lagd på miljöskydd. Det förhållandet att transport av farligt avfall till andra medlemsstater eller utanför gemenskapen endast avsågs i de fall då detta utgjorde den mest effektiva metoden för bortskaffande antyds i det tredje övervägandet i ingressen, i vilken det anges att

"[t]ransporter av avfall mellan medlemsstater eller mellan medlemsstater och andra stater kan vara nödvändiga för att bortskaffandet skall kunna ske på bästa möjliga sätt."

69. Det kan också noteras att det i ingressen inte nämns några hinder för handel med tredje land. Dessutom — som redan har noterats — är det vad gäller transport för bortskaffande utanför gemenskapen enligt artikel 4.3 tillåtet för medlemsstater att framföra invändningar grundade på lagar och andra föreskrifter som bland annat avser miljöskydd. Följaktligen kan direktiv 84/631 enligt min mening — trots att det inte i detta tillåts eller liksom i förordning nr 259/93 föreskrivs att medlemsstater skall införa ett allmänt förbud mot export av avfall för bortskaffande i tredje land — tolkas så att medlemsstaterna genom det ges möjlighet att av miljöskäl motsätta sig export av avfall till tredje land i de fall då avfallet skulle kunna bortskaffas på ett lämpligt sätt i Tyskland enligt de planer för bortskaffande av avfall som upprättats enligt direktiven 78/319 och 76/403.

24 — Se det fjärde övervägandet.

70. Av detta följer att kommissionens klagomål avseende de gränsöverskridande transporterna av farligt avfall måste ogillas.

3) *Underlåtenhet att sända planer för bortskaffande av avfall*

71. Som redan har noterats krävs det i artikel 12 i direktiv 78/319 att medlemsstaterna skall sända sina planer för bortskaffande av giftigt och farligt avfall — som de behöriga myndigheterna skall upprätta, hålla aktuella och offentliggöra — till kommissionen.

72. Kommissionen har noterat att Tyskland genom ett brev av den 12 november 1988 lämnade in ett antal planer för delstaterna till kommissionen. Kommissionen har trots detta påstått att Tyskland inte har lyckats efterleva artikel 12 i följande avseenden:

— Vad gällde Nordrhein-Westfalen lämnades endast in en plan för Düsseldorf.

— Ingen plan lämnades in för Bremerhaven.

— För Baden-Württemberg lämnades endast ett utkast in;

— För Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bremen och Saarland hade planerna inte hållits aktuella medan kommissionen fick en ny plan för Hamburg, daterad den 9 februari 1990.

— Planerna för Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen och Rheinland-Pfalz föreföll inte ha offentliggjorts.

73. I sin ansökan avvisade kommissionen den tyska regeringens åsikt som gick ut på att det inte förelåg någon överträdelse, eftersom det i artikel 12 i direktivet inte angavs någon frist för upprättande och uppdatering av planer. I artikel 21 i direktivet angavs en tidsfrist på 24 månader efter dagen för anmälan av direktivet för genomförande av det.

74. Genom ett meddelande av den 26 maj 1993 kompletterade den tyska regeringen bilagorna till sitt försvar genom att lämna in uppgifter om vissa avfallsplaner. I sin replik medgav den tyska regeringen att vissa av planerna hade sänts in sent men tillade att den inte desto mindre i stor utsträckning hade efterlevt sin skyldighet enligt artikel 12. Vid

sammanträdet påstod kommissionen — under det att den påminde domstolen om att den sista dagen för fullgörande var den som angavs i det motiverade yttrandet — att vissa brister återstod i planerna.

75. Man kan dela kommissionens syn att man — när det inte har fastslagits en viss dag för upprättandet, offentliggörandet och insändandet av planer enligt artikel 12 — måste anta att medlemsstaterna avsågs böra uppfylla villkoren inom den i artikel 21 angivna fristen för genomförande av direktivet, det vill säga inom två år från anmälan av direktivet. Utöver detta föreskrivs i artikel 12 en plikt att kontinuerligt hålla planerna aktuella.

76. Det förefaller klart att — trots att den tyska regeringen i mycket stor utsträckning har efterlevt sina skyldigheter enligt artikel 12 — kommissionen har rätt i sitt påstående att på den dag som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 25 november 1991, var genomförandet ofullständigt i vissa hänseenden. Den tyska regeringens meddelande av den 26 maj 1993 verkar bekräfta att

— vad gäller Nordrhein-Westfalen har vissa planer inte upprättats eller sänts in,

— i vissa avseenden täcktes åtminstone Bremerhaven inte av de avfallsplaner som upprättades för delstaten Bremen,

— definitiva planer inte har antagits för Baden-Württemberg.

77. Den tyska regeringen har inte heller tillbakavisat kommissionens klagomål att vissa planer antingen inte hade hållits aktuella eller offentliggjorts.

78. Kommissionens klagomål skall därför bifallas.

79. Innan det redogörs för förslaget till avgörande måste förbehåll uttryckas vad gäller kommissionens beslut att inleda och fortsätta detta förfarande. Kommissionens första påstående har inte påvisat några anledningar till verklig oro för miljön, även om det inte är ogrundat. Vad gäller det andra påståendet — som verkar ha utgjort den huvudsakliga anledningen till detta förfarande — kan det anses att utvecklingen av gemenskapens miljöpolitik som — liksom har påpekats — har ägt rum sedan förfarandet inleddes mycket väl kunde ha lett kommissionen till att åter-

kalla det påståendet. Det tredje påståendet var — trots att vissa mindre överträdelser har identifierats — knappast sådant att det berättigade de resurser som krävs för ett förfarande av detta slag. Kommissionen borde uppmanas att påbörja denna typ av förfaranden först efter en noggrann bedömning av vad som bör ha företräde, för att på bästa möjliga sätt utnyttja domstolens, medlemsstaternas och kommissionens egna begränsade resurser.

Rättegångskostnader

80. Eftersom parterna ömsom har vunnit och förlorat skall vardera part bära sina kostnader i enlighet med artikel 69.3 i rättegångsreglerna.

Förslag till avgörande

81. Följaktligen bör domstolen:

1) Förklara att Förbundsrepubliken Tyskland genom att utesluta vissa typer av återvinningsbart avfall från tillämpningsområdet för dess lagstiftning har brustit i uppfyllandet av det som åligger den enligt rådets direktiv 75/442/EEG.

2) Förklara att Förbundsrepubliken Tyskland genom att inte ha upprättat, hållit aktuella, offentliggjort eller sänt in till kommissionen planer för bortskaffande av giftigt och farligt avfall för vissa regioner har brustit i uppfyllandet av det som åligger den enligt rådets direktiv 78/319/EEG.

3) För övrigt ogilla talan som ogrundad.

4) Ålägga parterna att bära sina egna rättegångskostnader.