DOMSTOLENS DOM

23. maj 2000 *

I sag C-209/98,

angående en anmodning, som Østre Landsret i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) som mandatar for Sydhavnens Sten & Grus ApS

mod

Københavns Kommune,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 34 (efter ændring nu artikel 29 EF) og EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF), af EF-traktatens artikel 36 og artikel 130 R, stk. 2 (efter ændring nu artikel 30 EF og artikel 174, stk. 2, EF), af artikel 7, stk. 3, og artikel 10 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32), samt af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1), særlig artikel 2, litra j), og artikel 13,

* Processprog: dansk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward og L. Sevón samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) som mandatar for Sydhavnens Sten & Grus ApS ved advokat s. Hansen, København

— Københavns Kommune ved advokat F. Schwarz, København

— den danske regering ved kontorchef J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved kommitteret M. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H.C. Støvlbæk, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 1. juni 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) som mandatar for Sydhavnens Sten & Grus ApS ved advokat s. Hansen, af Københavns Kommune ved advokaterne K. Gravesen og L. Groesmeyer, København, af den danske regering ved J. Molde, af den nederlandske regering ved konsulent J.S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved H.C. Støvlbæk,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. oktober 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. maj 1998, indgået til Domstolen den 8. juni 1998, har Østre Landsret i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 34 (efter ændring nu artikel 29 EF) og EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF), af EF-traktatens artikel 36 og artikel 130 R, stk. 2 (efter ændring nu artikel 30 EF og artikel 174, stk. 2, EF), af artikel 7, stk. 3, og artikel 10 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktiv 75/442«), samt af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1, herefter »forordningen«), særlig artikel 2, litra j), og artikel 13.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Sydhavnens Sten & Grus ApS har anlagt mod Københavns Kommune, og som vedrører kommunens indsamlingsordning for ikke-miljøfarligt bygge- og anlægsaffald.

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 75/442

3 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 75/442 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet...«

4 Det hedder i artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442:

»Medlemsstaterne kan træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer for affaldshåndtering. De underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater om sådanne foranstaltninger.«

5 Artikel 10 i direktiv 75/442 lyder således:

»Med henblik på gennemførelsen af artikel 4 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II B, indhente en tilladelse.«

6 Bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II B til direktiv 75/442 er bortskaffelsesformer, der indebærer mulighed for nyttiggørelse.

Forordningen

7 I henhold til forordningens artikel 2, litra j), forstås ved »godkendt center« i forordningen »ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som er godkendt eller har en tilladelse i henhold til artikel 6 i direktiv 75/439/EØF, artikel 9, 10 og 11 i direktiv 75/442/EØF eller artikel 6 i direktiv 76/403/EØF«.

8 Forordningens artikel 13 drejer sig om overførsler af affald inden for en medlemsstat. Det bestemmes bl.a., at forordningens afsnit II, VII og VIII ikke finder anvendelse på overførsler inden for en medlemsstat, men at medlemsstaterne kan vælge at anvende de pågældende regler på deres område.

9 Forordningens artikel 13, stk. 2, lyder således:

»Medlemsstaterne skal dog etablere en passende ordning for overvågning af og kontrol med overførsler af affald inden for deres område. Denne ordning skal tilgodese behovet for sammenhæng med den fællesskabsordning, der indføres ved denne forordning.«

Hovedsagen

10 Sydhavnens Sten & Grus ApS er et selskab, der blev etableret i 1983, og hvis virksomhed består dels i køb og salg af materialer modtaget fra søterritoriet og grusgrave, dels i oparbejdning til genbrugsprodukter af ikke-miljøfarligt bygge- og anlægsaffald i form af jord, beton, tegl og asfalt.

11 I 1993 ansøgte Sydhavnens Sten & Grus om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til udøvelse af den nævnte virksomhed i Københavns Kommune, herunder oparbejdning til genbrugsprodukter af bygge- og anlægsaffald.

12 Sydhavnens Sten & Grus fik den ønskede godkendelse fra Københavns Kommune ved skrivelse af 7. juli 1994, og selskabet indgik aftale med Københavns Havn med henblik på at etablere et sorterings- og nedknusningsanlæg til bygge- og anlægsaffald på Prøvestenen, der ligger i Københavns Kommune.

13 Sydhavnens Sten & Grus blev ganske vist i medfør af den pågældende godkendelse miljøgodkendt til behandling af bygge- og anlægsaffald, men selskabet havde ikke ret til at behandle affald fra Københavns Kommunes område. Dette forudsatte også en særlig godkendelse hertil fra Københavns Kommune.

14 Den 29. august 1994 ansøgte Sydhavnens Sten & Grus Københavns Kommune om den fornødne godkendelse.

15 Den 28. december 1994 afslog Københavns Kommune ansøgningen om godkendelse, idet den henviste til, at behandlingen af bygge- og anlægsaffald fra Københavns Kommune primært skulle baseres på et særligt anlæg i Grøften.

16 Sydhavnens Sten & Grus gentog sin ansøgning den 13. januar 1995, men fik et endeligt afslag fra Københavns Kommune. Sydhavnens Sten & Grus kan således kun modtage bygge- og anlægsaffald fra nabokommuner, hvorimod selskabet i princippet ikke kan modtage affald fra Københavns Kommunes område, selv om selskabets anlæg er beliggende i dette område.

Regulativerne fra 1992 og 1998

17 I Danmark er kommunerne kompetente med hensyn til affald fra eget område. Københavns Kommune har således vedtaget to regulativer, hvoraf det første trådte i kraft den 1. januar 1992 (herefter »1992-regulativet«) og det andet den 1. januar 1998 (herefter »1998-regulativet«). Det er disse regulativer, der dannede grundlag for kommunens afslag på at godkende Sydhavnens Sten & Grus. Der er ved de to regulativer etableret en indsamlingsordning for bygge- og anlægsaffald til nyttiggørelse (recovery), der indebærer, at Københavns Kommune har indgået aftaler med et begrænset antal virksomheder om modtagelse og behandling af affald fra kommunens område. De andre modtageanlæg — som

f.eks. det, der drives af Sydhavnens Sten & Grus — er således udelukket fra markedet for efterbehandling af bygge- og anlægsaffald fra Københavns Kommunes område. Miljøbeskyttelsesloven og regulativerne indeholder en undtagelsesmulighed med henblik på at opretholde de aftaler om genanvendelse, der allerede er indgået.

18 Ved regulativerne er der indført en indsamlingsordning, som er forskellig fra den, der normalt anvendes for andre typer affald, i det mindste for så vidt angår behandlingen af affaldet. Den sædvanlige ordning består i, at der indgås aftaler mellem Københavns Kommune og alle private transportører og modtageanlæg, der opfylder miljøkravene.

19 For så vidt angår bygge- og anlægsaffald, der eksporteres eller importeres, indeholder 1992-regulativet ingen særlige bestemmelser. I 1998-regulativet fastslås det derimod udtrykkeligt, at sådant affald ikke er omfattet af regulativet. Der er således i princippet fri adgang til sådan eksport eller import.

20 Regulativerne ligger i forlængelse af vedtagelsen af en regionsplan med henblik på lokaliseringen — i Grøften — af et større stationært nedknusningsanlæg for byggeaffald i hovedstadsregionen.

Regionsplanen

21 Regionsplanen blev udarbejdet af Hovedstadsrådet på baggrund af en anmodning, som Miljøministeriet havde fremsat i 1988. Ministeriet havde konstateret,

at ca. 1/3 af Danmarks samlede mængde bygge- og anlægsaffald, svarende til ca. 20% af den samlede affaldsmængde, fremkom i hovedstadsregionen, og at regionens få mobile knuseanlæg kun havde kapacitet til at nedknuse en mindre del af dette affald.

22 Ifølge Københavns Kommunes beregninger blev der i 1988 kun genanvendt ca. 16% af kommunens skønnede mængde bygge- og anlægsaffald på 382 000 tons pr. år, mens de resterende 84% af affaldet blev deponeret.

23 Hovedstadsrådet undersøgte muligheder og forudsætninger for genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i hovedstadsregionen. Det konkluderede, at en fremstilling af de bedste genbrugskvaliteter kun kunne opnås ved brug af passende store anlæg, og at antallet af genanvendelsesanlæg af investerings- og rentabilitetsårsager burde begrænses til et minimum.

Stiftelsen af et selskab, som skulle forestå driften af behandlingsanlægget

24 Sideløbende med de nævnte undersøgelser planlagde de kompetente myndigheder at danne et selskab med henblik på varetagelse af driften af et regionalt stationært behandlingsanlæg. En arbejdsgruppe nedsat af Miljøstyrelsen og Hovedstadsrådet offentliggjorde i juni 1989 en pressemeddelelse, hvorved offentlige og private interesserede opfordredes til at henvende sig med henblik på inddragelse i projektet.

25 Kun tre virksomheder ønskede at deltage i aktietegningen ved stiftelsen af selskabet Råstof og Genanvendelse Selskabet af 1990 A/S (herefter »RGS«), som

skulle forestå driften af det regionale stationære behandlingsanlæg på arealet Grøften (herefter »Grøften-anlægget«). Der er nu kun to aktionærer i RGS, nemlig Entreprenørbilerne A/S og Renholdningsselskabet af 1898. Sidstnævnte er en selvejende institution stiftet af grundejerforeninger i Københavns og Frederiksberg Kommune, idet de to kommuner er repræsenteret i institutionens bestyrelse.

De af Københavns Kommune indgåede aftaler

26 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Københavns Kommune i overensstemmelse med regulativerne fra 1992 og 1998, hvorefter der kan indgås aftaler med et begrænset antal virksomheder vedrørende behandling af bygge- og anlægsaffald, har indgået aftale med tre modtageanlæg om modtagelse og behandling af ikke-miljøfarligt bygge- og anlægsaffald fra kommunens område, herunder RGS, som er den af de tre virksomheder, der drager størst fordel af ordningen. Aftalerne medfører, at andre miljøgodkendte virksomheder som f.eks. Sydhavnens Sten & Grus er udelukket fra at behandle det pågældende affald.

27 I udkastet til Københavns Kommunes Affaldsplan år 2000 er det fastsat, at den tilnærmelsesvis eksklusive ret, der er givet RGS, skal revurderes efter en normal afskrivningsperiode for Grøften-anlægget.

Søgsmålet og de præjudicielle spørgsmål

28 Den 21. november 1995 anlagde Sydhavnens Sten & Grus sag mod Københavns Kommune ved Østre Landsret. Sagsøgeren har under denne sag principalt nedlagt

påstand om, at Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at kommunen er ubeføjet til at hindre tredjemands overdragelse af byggeaffald med henblik på genanvendelse til Sydhavnens Sten & Grus' modtageanlæg. Subsidiært har selskabet nedlagt påstand om, at Københavns Kommune tilpligtes at optage selskabet i kommunens indsamlingsordning som modtageanlæg.

29 Østre Landsret har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 34 og artikel 86, forstås således, at bestemmelsen, når bortses fra en eventuel anvendelse af traktatens artikel 36 eller anerkendelsesværdige hensyn i øvrigt, jf. spørgsmål 1 c, er til hinder for etablering af en kommunal ordning, der — med henblik på at sikre en tilstrækkelig stor tilgang af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse (recovery) fra private bygherrer til særligt udvalgte virksomheder af hensyn til disses økonomisk forsvarlige og rationelle udnyttelse af affaldet — udelukker andre virksomheder fra at indsamle og modtage samme slags affald hidrørende fra byggeri inden for den pågældende kommunes område, selv om disse andre virksomheder har opnået tilladelse til behandling af den pågældende affaldstype i overensstemmelse med direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, artikel 10?

b) Bedes besvaret, såfremt spørgsmål 1 a besvares bekræftende:

Vil en ordning som beskrevet under spørgsmål 1 a være i strid med EØF-traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 34 og artikel 86, såfremt den kommunale forskrift, der ligger til grund for ordningen, fastsætter, at affald, der eksporteres eller importeres, ikke er omfattet af den under spørgsmål 1 a omhandlede kommunale ordning?

c) Bedes besvaret, såfremt spørgsmål 1 a besvares bekræftende:

Giver traktatens artikel 36 eller anerkendelsesværdige hensyn i øvrigt, såsom hensynet til miljøskaders udbedring ved kilden og tilvejebringelse af fornødne behandlings- og bortskaffelsesmuligheder, jf. herved traktatens artikel 130 R, stk. 2, hjemmel til, at der etableres en kommunal ordning som beskrevet under spørgsmål 1 a, idet denne ordning og pligten for affaldsproducenter til at benytte ordningen er begrundet i hensynet til at fremme en nyttiggørelse af det af ordningen omfattede affald, herunder med henblik på at sikre en fornøden behandlingskapacitet?

2) Skal bestemmelsen i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, artikel 10, jf. forordning nr. 259/93, artikel 13 og artikel 2, litra j), fortolkes således, at den pålægger offentlige myndigheder at stille virksomheder, der har modtaget en tilladelse som omhandlet i bestemmelsen, lige i henseende til indgåelse af aftaler om modtagelse og nyttiggørelse af ikke-miljøfarligt byggeaffald?

3) a) Skal artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, fortolkes således, at bestemmelsen og adgangen herefter til at hindre transport af affald giver hjemmel til en kommunal ordning som beskrevet i spørgsmål 1 a, og som led heri til, at kommunen hindrer transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse (recovery), hvis en sådan transport er i strid med den af kommunen udstedte affaldsplan?

b) Skal artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, fortolkes således, at foranstaltninger, som en medlemsstat eller en deri kompetent myndighed har truffet, og som er nødvendige for at hindre transport af affald, der ikke er i overensstemmelse med myndighedens

affaldsplaner, kun er gyldige og kun kan opretholdes over for de borgere eller virksomheder, som foranstaltningerne har betydning for, hvis EU-Kommissionen er underrettet om foranstaltningerne?«

Det første spørgsmål

30 Indledningsvis bemærkes, at det første spørgsmål i sin helhed drejer sig om, hvorvidt en kommunal forskrift, som f.eks. regulativerne fra 1992 og 1998, er forenelig med for det første reglerne om fri eksport i traktatens artikel 90, sammenholdt med traktatens artikel 34, og for det andet konkurrencereglerne i traktatens artikel 90 og 86.

Reglerne om fri eksport

31 Med henblik på afgørelsen af, om en forskrift som den i hovedsagen omhandlede er forenelig med reglerne om fri eksport, bemærkes, at eftersom bestemmelserne i traktatens artikel 34 sigter direkte til medlemsstaterne, og da en anvendelse af undtagelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, hverken er nævnt i forelæggelseskendelsen eller påberåbt af parterne i hovedsagen som begrundelse for en eventuel udførselsrestriktion, er det tilstrækkeligt at undersøge forskriften i lyset af traktatens artikel 34 uden at sammenholde den med traktatens artikel 90.

32 Spørgsmålet må derfor forstås således, at den forelæggende ret for det første nærmere bestemt ønsker at få oplyst, om traktatens artikel 34 er til hinder for en ordning for indsamling og modtagelse af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse som den, der er etableret af Københavns Kommune, hvorefter der

er givet et begrænset antal virksomheder tilladelse til at behandle sådant affald fra kommunen, og om en sådan ordning eventuelt kan være berettiget enten på grundlag af en af undtagelserne i traktatens artikel 36 eller ud fra miljøbeskyttelseshensyn, bl.a. i medfør af bestemmelserne i traktatens artikel 130 R, stk. 2.

33 Østre Landsret anmoder Domstolen om at besvare spørgsmålet ud fra to forskellige forudsætninger, nemlig dels at den pågældende ordning omfatter affald, der eksporteres eller importeres, dels at dette ikke er tilfældet.

34 Det bemærkes, at traktatens artikel 34 efter Domstolens faste praksis forbyder nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særligt er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel (jf. dom af 10.3.1983, sag 172/82, Inter-Huiles m.fl., Sml. s. 555, præmis 12).

35 Sydhavnens Sten & Grus har anført, at den omhandlede forskrift medfører en begrænsning af eksporten, der er i strid med traktaten, for så vidt som der herved gives eneret til behandling af det pågældende affald til et begrænset antal virksomheder, der så vidt muligt skal genanvende affaldet på stedet.

36 Københavns Kommune har gjort gældende, at det i 1998-regulativet fastslås, at der er fri adgang til eksport, og at dette allerede var tilfældet i medfør af 1992-regulativet, hvorfor den omhandlede ordning ikke strider mod traktatens artikel 34.

37 Indledningsvis bemærkes, at det forhold, at der er givet et begrænset antal virksomheder eneret til behandling af byggeaffald fra en kommune, ikke i sig selv nødvendigvis medfører, at der skabes en hindring for eksporten, der er i strid med traktatens artikel 34, såfremt affaldsproducenterne fortsat har mulighed for at eksportere affaldet (jf. i samme retning Inter-Huiles m.fl.-dommen, præmis 11).

38 Der skal foretages en undersøgelse af ordningen i henhold til begge regulativerne.

39 1992-regulativet indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser om eksport. Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at regulativet pålægger producenter af ikke-miljøfarligt byggeaffald at overgive affaldet til en autoriseret transportør, som selv er forpligtet til udelukkende at aflevere affaldet til et af de tre anlæg, der har fået tilladelse til at modtage sådant affald.

40 Da der ikke gælder en udtrykkelig undtagelse for eksport, vil en forskrift som 1992-regulativet kunne fortolkes således, at den indeholder et indirekte eksportforbud, hvilket er i strid med traktatens artikel 34 (jf. i samme retning dom af 7.2.1985, sag 173/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 491, præmis 7). Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om dette var tilfældet i hovedsagen.

41 Hvad angår 1998-regulativet er Sydhavnens Sten & Grus af den opfattelse, at selv om det i dette regulativ udtrykkeligt fastslås, at affaldet kan eksporteres, begrænser dette regulativ eksporten i samme omfang som det tidligere regulativ. Overtrædelsen af traktatens artikel 34 ophæves ikke, fordi regulativet indeholder en formel fritagelse for eksport, medmindre der sikres mellemhandlere en reel adgang til at indsamle og videresælge byggeaffald.

42 Det bemærkes i den forbindelse, at en kommunal forskrift, hvorefter mellemhandlere, selv om de er miljøgodkendte, afskæres fra at medvirke ved indsamlingen af det omhandlede affald med henblik på videresalg i andre medlemsstater, udgør en hindring for eksporten, der er i strid med traktatens artikel 34 (jf. i samme retning dom af 9.2.1984, sag 295/82, Rhône-Alpes Huiles, Sml. s. 575).

43 Spørgsmålet om, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede affaldsproducenter kan benytte sig af mellemhandlere med henblik på at eksportere deres affald, har været genstand for modstridende bemærkninger fra dem, der har afgivet indlæg for Domstolen. Ifølge Sydhavnens Sten & Grus må miljøgodkendte mellemhandlere som f.eks. selskabet selv ikke indsamle byggeaffald med henblik på at eksportere det. Københavns Kommune har derimod gjort gældende, at eksport kan ske gennem mellemhandlere. Det tilkommer herefter den forelæggende ret at undersøge, om de relevante regler — det være sig i 1992-regulativet eller i 1998-regulativet — tillader, at producenter af ikke-miljøfarligt byggeaffald eksporterer affaldet ved hjælp af mellemhandlere, såfremt de måtte ønske det.

44 Såfremt det måtte blive fastslået, at de omhandlede regler medfører en begrænsning af eksporten, der er i strid med traktatens artikel 34, har Østre Landsret rejst spørgsmålet om, hvorvidt reglerne kan være berettigede efter traktatens artikel 36 eller ud fra miljøbeskyttelseshensyn, bl.a. på grundlag af traktatens artikel 130 R, stk. 2.

45 I relation til traktatens artikel 36 bemærkes, at der ville være grundlag for en undtagelse efter denne bestemmelse, hvis det var til fare for menneskers og dyrs liv og sundhed eller for beskyttelsen af planter, at byggeaffaldet transporteres over større afstande, fordi det eksporteres, og at affaldet behandles i en anden medlemsstat end den, det hidrører fra.

46 Det må imidlertid konstateres, at der i det foreliggende tilfælde er tale om ikke-miljøfarligt affald, og at der ikke er blevet henvist til forhold, der kan godtgøre, at der består en fare for menneskers og dyrs liv og sundhed eller for beskyttelsen af planter, idet de parter, der har afgivet indlæg for Domstolen, på dette punkt alene har anført, at en eventuel begrænsning i strid med traktatens artikel 34 er berettiget i medfør af traktatens artikel 36.

47 Det følger heraf, at den i traktatens artikel 36 indeholdte undtagelse ud fra hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed og til beskyttelse af planter under disse omstændigheder ikke kan begrunde en eksportbegrænsning, der er i strid med traktatens artikel 34.

48 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende regler kan begrundes i miljøbeskyttelseshensyn, navnlig det i traktatens artikel 130 R, stk. 2, nævnte princip om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, skal det understreges, at miljøbeskyttelseshensyn ikke kan begrunde enhver eksportbegrænsning, navnlig ikke i forbindelse med affald til nyttiggørelse (jf. i samme retning dom af 25.6.1998, sag C-203/96, Dusseldorp m.fl., Sml. I, s. 4075, præmis 49). Dette gælder i særlig grad, når der — som i hovedsagen — er tale om ikke-miljøfarligt byggeaffald.

49 Det fremgår af sagsakterne, at der ikke er fremført argumenter til støtte for, at eksport af det omhandlede affald skader miljøet.

50 Under disse omstændigheder kan eksportbegrænsninger, der er i strid med traktatens artikel 34, som f.eks. dem, der hævdes at foreligge i hovedsagen, ikke være berettigede ud fra miljøbeskyttelseshensyn, f.eks. i medfør af det i traktatens artikel 130 R, stk. 2, nævnte princip om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden.

51 Den første del af det første spørgsmål skal herefter besvares med, at traktatens artikel 34 er til hinder for en ordning for indsamling og modtagelse af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse, hvorefter der er givet et begrænset antal virksomheder tilladelse til at behandle sådant affald fra en kommune, hvis ordningen retligt eller faktisk udgør en hindring for eksport, idet den ikke gør det muligt for affaldsproducenterne at eksportere affaldet, bl.a. gennem mellemhandlere. En sådan hindring kan ikke være berettiget på grundlag af traktatens artikel 36 eller ud fra miljøbeskyttelseshensyn, bl.a. i medfør af det i traktatens artikel 130 R, stk. 2, nævnte princip om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, hvis intet tyder på, at der består en fare for menneskers og dyrs liv og sundhed, for beskyttelsen af planter eller for miljøet.

Konkurrencereglerne i traktatens artikel 90 og 86

52 Den forelæggende ret ønsker for det andet nærmere bestemt at få oplyst, om traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86, er til hinder for etablering af en kommunal ordning som den i hovedsagen omhandlede, der giver et begrænset antal særligt udvalgte virksomheder adgang til at behandle ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse fra det pågældende område, således at der kan sikres en tilstrækkelig stor tilgang af sådant affald til disse virksomheder, mens andre virksomheder udelukkes fra at behandle det pågældende affald, selv om de er miljøgodkendte.

53 Det bemærkes for det første, at tre virksomheder i henhold til de i hovedsagen omhandlede regler har fået tilladelse til at modtage byggeaffald fra Københavns Kommunes område med henblik på nyttiggørelse af affaldet, mens andre virksomheder og navnlig Sydhavnens Sten & Grus er afskåret herfra. Ud over disse tre virksomheder må ingen andre virksomheder i Danmark modtage byggeaffald fra kommunens område til behandling.

54 Det følger heraf, at de nævnte tre virksomheder skal anses for virksomheder, der af den pågældende medlemsstat har fået tillagt en eksklusiv rettighed i henhold til traktatens artikel 90, stk. 1 (jf. i samme retning dom af 19.5.1993, sag C-320/91, Corbeau, Sml. I, s. 2533, præmis 8, og af 10.2.2000, forenede sager C-147/97 og C-148/97, Deutsche Post, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 37).

55 For det andet erindres der om, at det i traktatens artikel 90, stk. 1, bestemmes, at medlemsstaterne for så vidt angår virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, afstår fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med bl.a. traktatens konkurrenceregler.

56 For at kunne afgøre, om en forskrift som den i hovedsagen omhandlede er i strid med traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86, skal det undersøges, om den skaber en dominerende stilling for den virksomhed, der er indrømmet en særlig eller eksklusiv rettighed, og om den giver anledning til et misbrug.

Spørgsmålet, om der foreligger en dominerende stilling

57 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger dominerende stilling, har Domstolen gentagne gange understreget, at det er af afgørende betydning at fastlægge det relevante marked og at afgrænse den væsentlige del af fællesmarkedet, hvor virksomheden er i stand til eventuelt at begå misbrug, der kan hindre en effektiv konkurrence (jf. f.eks. dom af 17.7.1997, sag C-242/95, GT-Link, Sml. I, s. 4449, præmis 36).

58 Sydhavnens Sten & Grus har gjort gældende, at det relevante marked er markedet for modtagelse og behandling af byggeaffald fra Københavns Kommunes område. Dette marked udgør en væsentlig del af fællesmarkedet, når henses til størrelsen

af den berørte del af Danmark og til, at Grøften-anlægget er blandt de største anlæg i Europa.

59 Københavns Kommune og den danske regering har anført, at Domstolen ikke har tilstrækkelige oplysninger til at kunne tage stilling til det pågældende spørgsmål, og at det tilkommer den forelæggende ret at afgøre dette.

60 Det bemærkes i denne forbindelse, at det påhviler den forelæggende ret at afgrænse det relevante marked under hensyn til de faktiske oplysninger, den råder over, dels på grundlag af den pågældende vares eller tjenesteydelses karakteristika, dels ved anvendelse af et bestemt afgrænset geografisk område, hvor den markedsføres, og hvor konkurrencebetingelserne er tilstrækkeligt homogene til, at virkningen af den eller de pågældende virksomheders økonomiske styrke kan bedømmes (jf. dom af 14.2.1978, sag 27/76, United Brands mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 11).

61 Hvad angår den relevante vare eller tjenesteydelse vil den forelæggende ret særligt skulle undersøge, om behandling af ikke-miljøfarligt byggeaffald udgør et særskilt marked i forhold til behandling af andre former for affald.

62 Hvad angår det geografiske marked vil retten skulle tage hensyn til, at der er givet en eneret til tre virksomheder, herunder RGS, som forestår driften af Grøften-anlægget, og som er den af de tre virksomheder, der drager størst fordel af ordningen. Affaldsproducenter i kommunen kan kun henvende sig til en af disse tre virksomheder, hvis de vil lade deres affald behandle i Danmark. Dette kan eventuelt medføre, at markedet begrænses til det område, som eneretten omfatter.

63 I betragtning af, at Københavns Kommune udgør en betydelig del af hovedstadsregionen, hvor ca. en tredjedel af Danmarks samlede mængde byggeaffald fremkommer, vil den forelæggende ret dog skulle undersøge, om eneretten kan medføre en begrænsning af den effektive konkurrence ikke alene i kommunens område, men i et større område.

64 Efter at have afgrænset det berørte område vil den forelæggende ret dernæst skulle undersøge, om dette område udgør en væsentlig del af fællesmarkedet, hvorved der navnlig skal tages hensyn til mængden af byggeaffald, der fremkommer og behandles i Københavns Kommune, og dette affalds betydning i forhold til den samlede virksomhed med behandling af byggeaffald i Danmark (jf. i samme retning dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 15, og GT-Link-dommen, præmis 37).

65 Kun såfremt den forelæggende ret når frem til, at de omhandlede virksomheder har en dominerende stilling på et således afgrænset marked, må det undersøges, om der foreligger et misbrug.

Spørgsmålet, om der foreligger et misbrug

66 Der erindres om, at den omstændighed, at der skabes en dominerende stilling ved tildeling af særlige eller eksklusive rettigheder som omhandlet i traktatens artikel 90, stk. 1, ikke i sig selv er uforenelig med traktatens artikel 86. En medlemsstat overtræder kun forbuddene i disse to bestemmelser, såfremt den pågældende virksomhed ved den blotte udøvelse af de eksklusive rettigheder, som er indrømmet den, foranlediges til at udnytte sin dominerende stilling på en måde, der er udtryk for misbrug, eller såfremt rettighederne må antages at skabe en retstilstand, som medfører, at virksomheden gør sig skyldig i et sådant misbrug (jf. f.eks. dom af 21.9.1999, forenede sager C-115/97, C-116/97 og C-117/97, Brentjens', Sml. I, s. 6025, præmis 93).

67 Domstolen har således fastslået, at en medlemsstat uden at overtræde traktatens artikel 86 kan tildele eksklusive rettigheder til bestemte virksomheder, såfremt disse ikke misbruger deres dominerende stilling og ikke nødvendigvis foranlediges til at begå et sådant misbrug (jf. dom af 18.6.1998, sag C-266/96, Corsica Ferries France, Sml. I, s. 3949, præmis 41).

68 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at tildelingen af en eksklusiv rettighed på en del af det nationale område af miljøhensyn, som f.eks. tilvejebringelsen af den nødvendige kapacitet til genanvendelse af byggeaffald, ikke i sig selv udgør et misbrug af en dominerende stilling.

69 Det skal dernæst undersøges, om den eksklusive rettighed ikke desto mindre fører til et misbrug af en dominerende stilling.

70 Københavns Kommune har anført, at den omhandlede forskrift ikke fører til en tilsidesættelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 86, hverken i relation til de priser eller de øvrige forretningsvilkår, der anvendes af de tre virksomheder, der har fået tildelt den eksklusive rettighed.

71 For så vidt angår de priser, de tre virksomheder anvender, skal det bemærkes, at Københavns Kommune har gjort gældende — uden at det er blevet bestridt — at de pågældende virksomheder frit har fastsat priserne, og at kommunen kunne anmode konkurrencemyndighederne om at gribe ind, hvis den fandt, at priserne var for høje. I øvrigt er det ikke gjort gældende, at der foreligger et misbrug for så vidt angår de øvrige forretningsvilkår.

72 Sydhavnens Sten & Grus har anført, at eneretten fører til et misbrug af en dominerende stilling, idet afsætningen begrænses, og Grøften-anlægget begunstiges på bekostning af konkurrenterne.

73 Den danske regering har gjort gældende, at selv om eneretten medførte en konkurrencebegrænsning, ville den være berettiget i medfør af traktatens artikel 90, stk. 2, da den er nødvendig for at garantere udførelsen af en opgave af almindelig økonomisk interesse, nemlig håndtering af byggeaffald. Ifølge den danske regering gjorde denne opgave det påkrævet at skabe den fornødne kapacitet til behandling af byggeaffald fra Københavns Kommune.

74 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af artikel 90, stk. 1, sammenholdt med stk. 2, at stk. 2 kan påberåbes som grundlag for, at en medlemsstat tildeler en virksomhed, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eksklusive rettigheder, der bl.a. er i strid med traktatens artikel 86, i det omfang opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet den, kun kan sikres ved tildeling af sådanne rettigheder, og forudsat at udviklingen af samhandelen ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse (jf. for så vidt angår eksklusive rettigheder, der er i strid med EF-traktatens artikel 37 (efter ændring nu artikel 31 EF), dom af 23.10.1997, sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5815, præmis 49).

75 Håndtering af bestemte former for affald kan være genstand for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, navnlig når formålet med tjenesteydelsen er at løse et miljøproblem.

76 Det fremgår af sagsakterne, at Københavns Kommune i overensstemmelse med den nationale lovgivning har betroet tre virksomheder opgaven med at behandle

byggeaffald fra kommunen, og at disse virksomheder har pligt til at modtage det pågældende affald og behandle det med henblik på genanvendelse, i det omfang det er muligt at genanvende affaldet. Under disse omstændigheder må det anerkendes, at de pågældende virksomheder er betroet en opgave af almindelig økonomisk interesse.

77 Det skal dernæst undersøges, om den eneret, der er tildelt de tre virksomheder, er nødvendig, for at de kan udføre den opgave af almindelig økonomisk interesse, som er betroet dem, på acceptable økonomiske vilkår (jf. Corbeau-dommen, præmis 14 og 16, og Brentjens'-dommen, præmis 107).

78 Det fremgår af de oplysninger, der er fremkommet for Domstolen, at da Grøften-anlægget blev oprettet, og der blev givet et begrænset antal virksomheder en eneret, stod Københavns Kommune over for et miljøproblem, som blev anset for alvorligt, nemlig at størstedelen af byggeaffaldet blev nedgravet, selv om det kunne være genanvendt. Affaldet kunne ikke genanvendes, fordi der ikke var virksomheder, der kunne behandle det. Kommunen fandt, at det var nødvendigt at oprette et anlæg med stor kapacitet med henblik på at håndtere affaldet fra kommunen og genanvende det med en høj genbrugskvalitet. Endvidere fandt kommunen, at den med henblik på at gøre det nye anlæg rentabelt måtte sikre anlægget en betydelig tilgang af affald ved at give det eneret til behandling heraf.

79 Eneretten medfører ganske vist, at andre virksomheder, der ønsker at træde ind på markedet, som f.eks. Sydhavnens Sten & Grus, afskæres herfra, selv om de er miljøgodkendte, men da der ikke var nogen virksomheder, der kunne behandle det i hovedsagen omhandlede affald, kunne Københavns Kommune med rette anse det for nødvendigt at oprette et anlæg med stor kapacitet. Det var også

berettiget, at der med henblik på at gøre det interessant for virksomhederne at deltage i driften af et anlæg med stor kapacitet fandtes at være behov for en eneret, der tidsmæssigt var begrænset til en normal afskrivningsperiode for investeringerne, og som geografisk var begrænset til kommunens område.

80 En mindre konkurrencebegrænsende foranstaltning, som f.eks. en forskrift, der blot pålagde virksomhederne at lade deres affald genanvende, ville nemlig ikke nødvendigvis have sikret, at størstedelen af affaldet fra kommunen blev genanvendt, da kapaciteten til behandling af det pågældende affald netop var utilstrækkelig.

81 Under disse omstændigheder finder Domstolen, at selv om tildelingen af eneretten måtte antages at medføre en begrænsning af konkurrencen på en væsentlig del af fællesmarkedet, kunne den anses for nødvendig med henblik på udførelsen af en opgave af almindelig økonomisk interesse.

82 I øvrigt giver sagsakterne ingen holdepunkter for at antage, at den tildelte eneret nødvendigvis foranlediger de pågældende virksomheder til at misbruge deres dominerende stilling.

83 Den anden del af det første spørgsmål skal således besvares med, at traktatens artikel 90, sammenholdt med artikel 86, ikke er til hinder for etablering af en kommunal ordning som den i hovedsagen omhandlede, der med henblik på at løse et miljøproblem som følge af manglende kapacitet til behandling af ikke-

miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse giver et begrænset antal særligt udvalgte virksomheder ret til at behandle sådant affald fra det pågældende område, således at der kan sikres en tilstrækkelig stor tilgang af sådant affald til disse virksomheder, mens andre virksomheder udelukkes fra at behandle det pågældende affald, selv om de er miljøgodkendte.

Det andet spørgsmål

84 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om direktiv 75/442 og forordningen skal fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne at indgå aftaler om modtagelse og nyttiggørelse af ikke-miljøfarligt byggeaffald med alle virksomheder, der har modtaget en tilladelse som omhandlet i artikel 10 i direktiv 75/442.

85 For så vidt angår direktiv 75/442 har Domstolen i dommen af 17. marts 1993 i sagen Kommissionen mod Rådet (sag C-155/91, Sml. I, s. 939, præmis 20) fastslået, at hovedformålet med den i direktivets artikel 1 forudsatte harmonisering er ud fra hensynet til at beskytte miljøet at sikre en effektiv behandling af affald i Fællesskabet, uanset dets oprindelse, og at denne harmonisering kun har accessorisk betydning for konkurrence- og samhandelsvilkårene.

86 Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 10 i direktiv 75/442 indføre regler, hvorefter kun virksomheder, der har opnået tilladelse, kan varetage visse former for nyttiggørelse. Bestemmelsen kræver således, at medlemsstaterne skal indføre en tilladelsesprocedure med henblik på beskyttelse af miljøet, men den pålægger dem ikke at indgå aftaler med alle virksomheder, der har opnået tilladelse.

87 Hvad angår forordningen bemærkes, at denne heller ikke sigter mod at harmonisere konkurrencevilkårene og ikke indeholder bestemmelser herom.

Som det navnlig fremgår af fjerde, femte og sjette betragtning til forordningen, har den til formål at tilrettelægge overvågningen af og kontrollen med grænseoverskridende overførsler og at fastsætte fælles minimumskriterier for overvågning af og kontrol med overførsler af affald inden for en medlemsstats område.

88 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at hverken direktiv 75/442 eller forordningen pålægger medlemsstaterne at indgå aftaler om modtagelse og nyttiggørelse af ikke-miljøfarligt byggeaffald med alle virksomheder, der har modtaget en tilladelse som omhandlet i artikel 10 i direktiv 75/442.

Det tredje spørgsmål

89 Det tredje spørgsmål drejer sig for det første om medlemsstaternes adgang efter artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 til at træffe foranstaltninger, der forbyder visse former for transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald, og for det andet om konsekvenserne af medlemsstaternes pligt i henhold til samme bestemmelse til at underrette Kommissionen om sådanne foranstaltninger.

Forbud mod transport, der ikke er i overensstemmelse med planen for affaldshåndtering

90 Med den første del af det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at bestemmelsen tillader, at en medlemsstat træffer foranstaltninger vedrørende

transport af affald og som led heri forbyder transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse, hvis transporten ikke er i overensstemmelse med landets plan for affaldshåndtering.

91 Sydhavnens Sten & Grus har anført, at det følger af direktiv 75/442 og forordningen, at der ikke må indføres begrænsninger for transport af ikke-miljøfarligt affald til nyttiggørelse. Københavns Kommune må således ikke hindre transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald, der ikke er i overensstemmelse med kommunens affaldsplan.

92 Det bemærkes, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 udtrykkeligt tillader, at medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer for affaldshåndtering, således som disse er defineret i artikel 7, stk. 1 og 2. Bestemmelsen fastslår dermed, at medlemsstaterne kan indføre begrænsninger for at sikre gennemførelsen af deres planer for affaldshåndtering. Den må derfor fortolkes således, at den tillader, at medlemsstaterne forbyder bestemte former for transport af affald.

93 Det følger heraf, at et forbud mod transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald, som ikke er i overensstemmelse med en plan for håndtering af affald, må betragtes som lovligt, såfremt planen er forenelig med reglerne i traktaten og i direktiv 75/442.

94 Spørgsmålet om, hvorvidt en ordning som den af Københavns Kommune etablerede er forenelig med reglerne i traktatens artikel 34 og 90, er behandlet i denne doms præmis 30-83 i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om ordningen også er i overensstemmelse med direktiv 75/442.

95 Den første del af det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at bestemmelsen tillader, at en medlemsstat træffer foranstaltninger vedrørende transport af affald og som led heri forbyder transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse, hvis transporten ikke er i overensstemmelse med landets plan for affaldshåndtering, forudsat at denne plan er forenelig med reglerne i traktaten og i direktiv 75/442.

Pligten til at underrette Kommissionen

96 Med den anden del af det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at bestemmelsen tillægger borgerne eller virksomhederne rettigheder, som de kan gøre gældende for de nationale domstole med henblik på at modsætte sig en foranstaltning, der skal hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med en plan for håndtering af affald, med den begrundelse, at Kommissionen ikke er blevet underrettet om den pågældende foranstaltning.

97 Sydhavnens Sten & Grus har anført, at en medlemsstat ikke må træffe foranstaltninger med henblik på at hindre transport af affald, der ikke er i overensstemmelse med landets plan for affaldshåndtering, hvis den ikke har underrettet Kommissionen om foranstaltningerne i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442. Selskabet har til støtte for sin fortolkning henvist til artikel 6, stk. 6, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10), som bestemmer, at Kommissionen skal bekræfte visse foranstaltninger, der indføres af medlemsstaterne med henblik på genanvendelse og genvinding af emballage.

98 Det må imidlertid konstateres, at direktiv 75/442 — i modsætning til bestemmelserne i artikel 6, stk. 6, i direktiv 94/62 — ikke pålægger Kommissionen

særlige forpligtelser i forbindelse med en underretning. Direktivet pålægger blot medlemsstaterne en forpligtelse til at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, de har truffet, uden at der er fastsat en procedure for fællesskabskontrol af foranstaltningerne, og uden at det er gjort til en betingelse for deres ikrafttræden, at Kommissionen giver sit samtykke eller ikke har indvendinger.

99 Formålet med den forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442, er, at Kommissionen skal kunne få oplysninger om de pågældende nationale foranstaltninger, således at den kan undersøge, om de er forenelige med fællesskabsretten, og eventuelt drage de fornødne konsekvenser.

100 Det kan derfor hverken på grundlag af ordlyden af eller formålet med bestemmelsen antages, at medlemsstaternes undladelse af at opfylde forpligtelsen til forudgående underretning i sig selv kan medføre, at de således vedtagne foranstaltninger bliver retsstridige (jf. i samme retning vedrørende artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/442, som affattet før direktiv 91/156, dom af 13.7.1989, sag 380/87, Enichem Base m.fl., Sml. s. 2491, præmis 22).

101 Det fremgår af ovenstående bemærkninger, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, men at bestemmelsen ikke skaber rettigheder for borgere eller virksomheder, der kan lide skade ved, at en medlemsstat tilsidesætter forpligtelsen til at underrette Kommissionen om de pågældende foranstaltninger.

102 Den anden del af det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke tillægger borgerne eller virksomhederne rettigheder, som de kan gøre gældende for de nationale domstole med henblik på at modsætte sig en foranstaltning, der skal hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med en plan for håndtering af affald, med den begrundelse, at Kommissionen ikke er blevet underrettet om den pågældende foranstaltning.

Sagens omkostninger

103 De udgifter, der er afholdt af den danske og den nederlandske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Østre Landsret ved kendelse af 27. maj 1998, for ret:

1) **EF-traktatens artikel 34 (efter ændring nu artikel 29 EF) er til hinder for en ordning for indsamling og modtagelse af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse, hvorefter der er givet et begrænset antal virksomheder tilladelse til at behandle sådant affald fra en kommune, hvis ordningen retligt eller faktisk udgør en hindring for eksport, idet den ikke gør det muligt for affaldsproducenterne at eksportere affaldet, bl.a. gennem mellemhandlere. En sådan hindring kan ikke være berettiget på grundlag af traktatens**

artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF) eller ud fra miljøbeskyttelseshensyn, bl.a. i medfør af det i traktatens artikel 130 R, stk. 2 (efter ændring nu artikel 174, stk. 2, EF), nævnte princip om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, hvis intet tyder på, at der består en fare for menneskers og dyrs liv og sundhed, for beskyttelsen af planter eller for miljøet.

2) EF-traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF), er ikke til hinder for etablering af en kommunal ordning som den i hovedsagen omhandlede, der med henblik på at løse et miljøproblem som følge af manglende kapacitet til behandling af ikkemiljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse giver et begrænset antal særligt udvalgte virksomheder ret til at behandle sådant affald fra det pågældende område, således at der kan sikres en tilstrækkelig stor tilgang af sådant affald til disse virksomheder, mens andre virksomheder udelukkes fra at behandle det pågældende affald, selv om de er miljøgodkendte.

3) Hverken Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, eller Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab pålægger medlemsstaterne at indgå aftaler om modtagelse og nyttiggørelse af ikkemiljøfarligt byggeaffald med alle virksomheder, der har modtaget en tilladelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 10.

4) Artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, skal fortolkes således, at bestemmelsen tillader, at en medlemsstat træffer

foranstaltninger vedrørende transport af affald og som led heri forbyder transport af ikke-miljøfarligt byggeaffald til nyttiggørelse, hvis transporten ikke er i overensstemmelse med landets plan for affaldshåndtering, forudsat at denne plan er forenelig med reglerne i traktaten og i det nævnte direktiv.

5) **Artikel 7, stk. 3, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke tillægger borgerne eller virksomhederne rettigheder, som de kan gøre gældende for de nationale domstole med henblik på at modsætte sig en foranstaltning, der skal hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med en plan for håndtering af affald, med den begrundelse, at Kommissionen ikke er blevet underrettet om den pågældende foranstaltning.**

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	Edward
Sevón	Kapteyn	Gulmann
Jann	Ragnemalm	Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. maj 2000.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident