FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 14. november 2002 [1]

1. I denne sag, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anlagt i medfør af artikel 226 EF, er Domstolen blevet bedt om at afgøre, om Forbundsrepublikken Tyskland ved at pålægge overførsel af affald til andre medlemsstater et obligatorisk bidrag til en »solidaritetsfond« har tilsidesat forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i EF-traktatens artikel 9 og 12 (nu artikel 23 EF og 25 EF).

I — Retsforskrifter

A — *Den internationale lovgivning og fællesskabsretten om grænseoverskridende transport af affald*

2. I Fællesskabets retsorden er grænseoverskridende transport af affald reguleret ved 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 [2] (herefter »forordning nr. 259/93« eller »forordningen«). Forordningen iværksætter bl.a. de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig som part i konventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf, undertegnet i Basel den 22. marts 1989 (herefter »Basel-konventionen« eller »konventionen«), som også samtlige medlemsstater er parter i. Konventionen er blevet godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993 [3].

3. Hvad angår det i sagen relevante skal det først og fremmest understreges, at ordningen i konventionen hviler på en forpligtelse til at anmelde alle grænseoverskridende transporter af affald. I konventionens artikel 6 bestemmes det, at al eksport af affald anmeldes til de kompetente myndigheder i importstaten, som har ansvaret for at godkende eller afvise det. Eksportstaten tillader for sin del ikke eksport af affald, før den har modtaget bevis for, at importstaten

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — EFT L 30, s. 1.

3 — EFT L 39, s. 1.

er indforstået, og for, at der foreligger en kontrakt mellem eksportøren og bortskaffelsescentret om en miljømæssigt forsvarlig forvaltning af det pågældende affald.

4. Såfremt en grænseoverskridende transport af affald, hvortil der er givet samtykke fra de berørte stater i henhold til konventionens artikel 6, ikke kan fuldføres i overensstemmelse med kontraktvilkårene, og der ikke kan findes alternative dispositioner til at bortskaffe affaldet på en miljømæssigt forsvarlig måde inden for en bestemt frist, pålægger konventionens artikel 8 eksportstaten pligt til at sørge for, at det pågældende affald af eksportøren føres tilbage til eksportstaten.

5. Basel-konventionens artikel 9 indeholder derimod bestemmelser om tilfælde af grænseoverskridende transport af affald, der er i modstrid med forpligtelserne til forudgående anmeldelse og godkendelse i artikel 6, eller som medfører en tilsigtet bortskaffelse af affald i modstrid med konventionen og de internationale folkeretlige principper. I medfør af artikel 9, stk. 1, betegnes sådanne tilfælde som »ulovlig transport« af affald. Basel-konventionens artikel 9, stk. 2, bestemmer, at hvis en grænseoverskridende transport af affald anses for ulovlig transport som følge af eksportørens eller producentens adfærd, skal eksportstaten sørge for, at det pågældende affald føres tilbage til eksportstaten af eksportøren eller producenten, eller om nødvendigt af staten selv; er dette ikke muligt, er eksportstaten forpligtet til at sørge for, at det ulovligt eksporterede affald inden for en bestemt frist bortskaffes på en måde, der er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

6. I Fællesskabets retsorden fastlægger forordning nr. 259/93 en ordning for forudgående anmeldelse og tilladelse svarende til konventionens for så vidt angår grænseoverskridende transport af affald mellem medlemsstaterne[4].

7. Den pligt til at føre affaldet tilbage, som er fastsat i Basel-konventionens artikel 8, er i Fællesskabets retsorden iværksat ved forordningens artikel 25, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»Såfremt en overførsel af affald, som de berørte kompetente myndigheder har givet tilladelse til, ikke kan gennemføres efter bestemmelserne i ledsagedokumentet eller kontrakten i artikel 3 og 6, sørger den kompetente afsendelsesmyndighed for, at anmelderen inden for en frist på 90 dage efter det tidspunkt, hvor afsendelsesmyndigheden er blevet underrettet, returnerer affaldet til denne myndigheds område eller til et andet sted i afsendelsesstaten, medmindre den er overbevist om, at affaldet kan bortskaffes eller nyttiggøres på en anden, miljømæssigt forsvarlig måde.«

4 — I dette forslag til afgørelse tages der ikke hensyn til de virkninger, som Basel-konventionen og forordning nr. 259/93 har på transport af affald til og fra tredjelande, da disse tilfælde ikke er relevante i sagen.

8. Forordningens artikel 26, stk. 1, svarer til konventionens artikel 9 og definerer ulovlig transport af affald således:

»Overførsel af affald betragtes som ulovlig, såfremt den:

a) foretages uden anmeldelse til alle de berørte kompetente myndigheder i overensstemmelse med denne forordning, eller

b) foretages uden tilladelse fra de berørte kompetente myndigheder ifølge bestemmelserne i denne forordning, eller

c) foretages med tilladelse fra de berørte kompetente myndigheder, opnået ved dokumentfalsk, falsk erklæring eller svig, eller

d) ikke er i overensstemmelse med ledsagedokumentet, eller

e) medfører en bortskaffelse eller nyttiggørelse i strid med Fællesskabets eller internationale regler [...]«

9. Med hensyn til konsekvenserne af ulovlig transport af affald bestemmer artikel 26, stk. 2:

»Såfremt anmelderen er ansvarlig for en sådan ulovlig overførsel, sørger den kompetente afsendelsesmyndighed for, at det pågældende affald:

a) af anmelderen eller om nødvendigt af myndigheden selv returneres til afsendelsesstaten eller, hvis dette ikke er muligt

b) bortskaffes eller nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde

[...]«

10. Endvidere bestemmer forordningens artikel 27, stk. 1, følgende:

»Ved al overførsel af affald, der er omfattet af denne forordning, skal der stilles finansiel sikkerhed eller tilsvarende forsikring til dækning af transportomkostningerne, herunder de tilfælde, der er nævnt i artikel 25 og 26, og omkostningerne ved bortskaffelse eller nyttiggørelse.«

11. For så vidt angår administrative omkostninger og omkostninger i forbindelse med tilbageførsel, bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet bestemmer forordningens artikel 33 følgende:

»1. Der kan pålægges anmelderen passende administrative omkostninger ved iværksættelse af anmeldelses- og overvågningsproceduren samt sædvanlige omkostninger ved passende analyser og kontrol.

2. Omkostninger i forbindelse med returneringen af affaldet, herunder overførsel, bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet på en anden, miljømæssigt forsvarlig måde i medfør af artikel 25, stk. 1, og artikel 26, stk. 2, afholdes af anmelderen eller, hvis dette ikke er muligt, af de berørte medlemsstater.

[...]«

B — *Den relevante tyske lovgivning*

12. I Tyskland er overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsler af affald omfattet af Gesetz über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen[5] (lov om overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsler af affald) af 30. september 1994 (herefter »lov om solidaritetsfonden« eller »loven«), som i § 8, stk. 1, bestemmer, at der etableres et offentligt organ, som er en juridisk person, og som betegnes »Solidarfonds Abfallrückführung« (solidaritetsfond for tilbageførsel af affald, herefter »solidaritetsfonden« eller »fonden«).

13. Det fremgår af lovens § 8, stk. 1, femte led, sammenholdt med § 6, stk. 3, at solidaritetsfonden afholder omkostningerne i forbindelse med tilbageførsel af affald til tysk territorium eller den kompetente tyske myndigheds bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet i medfør af artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 259/93, når de personer, der er forpligtet hertil, ikke gør det. Lovens § 8, stk. 4, giver i øvrigt fonden mulighed for at overvælte disse omkostninger på sidstnævnte.

5 — BGBl. 1994 I, s. 2771.

14. Retningslinjerne for finansiering af solidaritetsfondens ydelser og administrative omkostninger er præciseret i lovens § 8, stk. 1, sjette led, der pålægger alle erhvervsdrivende, som anmelder eksport af affald i medfør af forordning nr. 259/93 [6], en forpligtelse til at indbetale et bidrag til fonden beregnet på grundlag af mængden og arten af det affald, der overføres. I henhold til denne bestemmelses syvende led tilbagebetales indbetalte bidrag, som ikke er anvendt inden for en frist på tre år, med en forholdsmæssig andel til bidragyderne.

II — Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

15. Det skal endvidere præciseres, som det også fremgår af lovens § 7, stk. 1, at forpligtelsen til at bidrage til solidaritetsfonden ikke træder i stedet for, men tværtimod kommer oven i forpligtelsen til at stille en finansiel sikkerhed eller tegne en forsikring ved anmeldelse af eksport af affald i medfør af artikel 27 i forordning nr. 259/93.

16. I § 17 i Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung [7] (bekendtgørelse om solidaritetsfonden for tilbageførsel af affald) af 20. maj 1996 (herefter »bekendtgørelsen om solidaritetsfonden«) præciseres det, at bidragspligten opstår samtidig med affaldseksportørens anmeldelsespligt. Samme bekendtgørelses § 18 bestemmer, hvordan fondsbidraget beregnes afhængig af affaldets art på grundlag af hver ton eksporteret affald.

17. Ved åbningsskrivelse af 25. maj 1998 underrettede Kommissionen de tyske myndigheder om, at bidraget til solidaritetsfonden, bortset fra at det ikke er hjemlet i forordning nr. 259/93, efter dennes opfattelse er en afgift med tilsvarende virkning som told ved udførsel, der er forbudt i henhold til traktatens artikel 9 og 12, og den opfordrede følgelig den tyske regering til at fremsætte sine bemærkninger hertil.

18. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede åbningsskrivelsen den 11. september 1998 og anfægtede Kommissionens klagepunkter. Herved gjorde den tyske regering navnlig gældende, at bidraget til solidaritetsfonden var en rimelig modydelse for en særlig fordel, der konkret er blevet ydet til de enkelte erhvervsdrivende, og at bidraget følgelig ikke var en afgift med tilsvarende virkning.

6 — I henhold til terminologien i forordning nr. 259/93, forstås ved »eksport« af affald navnlig eksport af affald uden for Fællesskabet, mens der i forbindelse med grænseoverskridende overførsel af affald inden for Fællesskabet tales om »afsendelse«. Da denne terminologiske sondring ikke er relevant i mit forslag til afgørelse, vil begreberne eksport og eksportør ligeledes for nemheds skyld blive anvendt i forbindelse med overførsler af affald inden for Fællesskabet, hvorved det i givet fald præciseres, at disse overførsler går til et tredjeland.

7 — BGBl. 1996 I, s. 694.

19. Kommissionen blev ikke overbevist af disse argumenter og tilstillede derfor den 16. august 1999 Forbundsrepublikken Tyskland en begrundet udtalelse, hvori den bekræftede sin holdning og navnlig fremhævede, at fællesskabsretten kun anerkender de særlige kendetegn ved affald som varer i forbindelse med miljøbeskyttelseskravene i artikel 174 EF og 176 EF. Ifølge Kommissionen underlagde fondsbidraget de frie varebevægelser for affald en yderligere betingelse, der var mere restriktiv i forhold til de betingelser, som allerede er fastlagt i fællesskabslovgivningen, uden at den i øvrigt var berettiget i medfør af artikel 176 EF.

20. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 21. januar 2000, hvori den igen bestred de forhold, som Kommissionen havde fremlagt. Den tyske regering fremlagde en række oplysninger om målene med samt funktionen og finansieringen af solidaritetsfonden, hvorved den navnlig understregede, at bidragsordningen til solidaritetsfonden havde medvirket til at nedbringe såvel antallet af indgreb fra fondens side, som mere generelt, omfanget af den ulovlige transport af affald fra Tyskland.

21. Som følge af Forbundsrepublikken Tysklands indsigelser besluttede Kommissionen at indbringe sagen for Domstolen, og med stævning indleveret den 20. oktober 2000 anlagde den nærværende sag.

III — Retlig analyse

A — *Tvistens baggrund*

22. Som det fremgår, har Kommissionen foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland i denne sag at have pålagt overførsel af affald til andre medlemsstater et obligatorisk bidrag til solidaritetsfonden. Dette bidrag udgør efter Kommissionens mening en afgift med tilsvarende virkning som told på udførsel af affald, og den tyske regering har derfor tilsidesat artikel 23 EF og 25 EF, der forbyder sådanne afgifter.

23. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen først og fremmest påpeget, at ifølge Domstolens faste praksis udgør »en afgift, der ensidigt pålægges indenlandske eller fremmede varer, når de føres over grænsen, hvor lav den end måtte være, og hvordan den end betegnes og opkræves, en afgift med tilsvarende virkning som told« [8]. Dette er tilfældet med fondsbidraget, der

8 — Denne definition fremgår af dommen af 1.2.1969, Diamantarbeiders (forenede sager 2/69 og 3/69, Sml. 1969, s. 49, org.ref.: Rec. s. 211, præmis 18); den gentager elementer, der allerede blev fremført i dommen af 14.12.1962, forenede sager 2/62 og 3/62, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien (»honningkage-dommen«), Sml. 1954-1964, s. 339, org.ref.: Rec. s. 813, særlig s. 825). Domstolen har efterfølgende stedse bekræftet denne definition navnlig i dom af 27.9.1988, sag 18/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 5427, og af 30.5.1989, sag 340/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1483, som sagsøgeren ligeledes har henvist til.

netop udgør en økonomisk byrde, som Forbundsrepublikken Tyskland pålægger ensidigt, og som rammer affald, der overskrider den tyske grænse.

24. Endvidere mener Kommissionen, at denne sag ikke omfattes af nogen af de tilfælde, hvori Domstolen har fastslået, at en økonomisk byrde, der pålægges i forbindelse med en grænseoverskridende transport af varer, ikke udgør en afgift med en tilsvarende virkning efter betydningen i artikel 23 EF og 25 EF. En sådan økonomisk byrde er lovlig, hvis den er led i en almindelig, intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på alle varer uanset deres oprindelse [9], hvis den udgør et forholdsmæssigt vederlag for en til den erhvervsdrivende faktisk erlagt individuel tjenesteydelse [10], eller hvis der er tale om et beløb, der opkræves som led i den kontrol, der udøves for at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser [11]. Ifølge sagsøgeren frembyder det pågældende bidrag ingen af disse karakteristika.

25. Forbundsrepublikken Tyskland har naturligvis fremsat en anden opfattelse, idet den gør gældende, at bidraget til fonden, selv om det umiddelbart ligner en afgift med tilsvarende virkning som told, i virkeligheden ikke er en overtrædelse af forbuddet i traktaten. Ifølge den tyske regering henhører det pågældende bidrag under ovennævnte anden og/eller tredje hypotese. Bidraget udgør således et vederlag for en tjenesteydelse, der erlægges til eksportørerne af affald, og kan under alle omstændigheder betragtes som et beløb, der opkræves som følge af den kontrol, der udøves for at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser.

26. Jeg skal først og fremmest bemærke, at det er ubestridt, i det mindste abstrakt, at det omtvistede bidrag henhører under begrebet afgift med tilsvarende virkning som told efter betydningen i Domstolens retspraksis. For at vurdere det velbegrundede i søgsmålet er der således ikke grund til at beskæftige sig yderligere med dette spørgsmål; derimod bør den tyske regerings begrundelser til støtte for dens opfattelse og Kommissionens indsigelser imod disse analyseres.

B — *Bidraget til solidaritetsfonden som vederlag for en erlagt tjenesteydelse*

1. Parternes argumenter

27. Den tyske regering baserer sit ræsonnement på en bestemt præmis for at

9 — Dette var, som Kommissionen har mindet om, tilfældet i dom af 31.5.1979, sag 132/78, Denkavit Loire, Sml. s. 1923.

10 — I denne forbindelse henviser Kommissionen til dom af 9.11.1983, sag 158/82, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3573.

11 — Som det var tilfældet i dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, der bl.a. er nævnt af Kommissionen.

godtgøre, at bidraget til solidaritetsfonden udgør et passende vederlag for en tjenesteydelse, der erlægges til eksportørerne af affald efter betydningen i Domstolens retspraksis [12]. Den tyske regering gør gældende, at forordning nr. 259/93 — og Baselkonventionen — i denne henseende ganske vist har til formål at beskytte miljøet og sundheden, men ligeledes sigter mod at fremme den frie bevægelighed for affald ved at fastsætte de betingelser, som de grænseoverskridende overførsler af affald kan underlægges. I den forbindelse bør forordningens foranstaltninger betragtes som foranstaltninger til åbning af markederne [13], herunder navnlig og netop medlemsstaternes subsidiære sikkerhedsstillelse i medfør af forordningens artikel 33, stk. 2, vedrørende omkostninger i forbindelse med returnering, bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet i tilfælde, hvor eksporten ikke fuldføres, eller i tilfælde af ulovlig overførsel omhandlet i forordningens artikel 25, stk. 1, og artikel 26, stk. 2. Ved at påtage sig dette ansvar skulle Forbundsrepublikken Tyskland således have bidraget til at sikre de frie varebevægelser, og den erlægger herved en tjenesteydelse til de erhvervsdrivende, der eksporterer affald fra tysk område.

28. Som påvist er det imidlertid ikke tilstrækkeligt i henhold til Domstolens praksis, at gebyret udgør et vederlag for en tjenesteydelse; tjenesteydelsen skal endvidere faktisk erlægges individuelt til den enkelte erhvervsdrivende. I dette tilfælde er tjenesteydelsen ifølge den sagsøgte regering rent faktisk erlagt individuelt til den enkelte erhvervsdrivende, da den enkelte erhvervsdrivende, når han udfører affald, udnytter de muligheder, som statens subsidiære sikkerhedsstillelse skaber. Det er således berettiget, at omkostningerne til denne sikkerhedsstillelse pålægges eksportørerne af affald via bidraget til solidaritetsfonden, så meget desto mere som forordning nr. 259/93 giver medlemsstaterne mulighed for at fastlægge finansieringsordningerne.

29. Ifølge den tyske regering kan det ej heller indvendes, at fonden hovedsageligt vil skulle gribe ind på grundlag af forordningens artikel 33, stk. 2, i tilfælde af ulovlig transport af affald. Man har rent faktisk indvendt, at et sådant indgreb først og fremmest er til fordel for erhvervsdrivende, der, fordi de ikke har overholdt anmeldelsesproceduren, heller ikke har bidraget til fonden, mens bidraget rammer erhvervsdrivende, der tværtimod har overholdt proceduren og dermed også har stillet den obligatoriske finansielle sikkerhed, der er omhandlet i forordningens artikel 27, og hvis opfyldelse af forpligtelserne til returnering, bortskaffelse og nyttiggørelse således allerede i princippet er omfattet af en sådan sikkerhedsstillelse [14].

30. Den tyske regering afviser imidlertid disse indvendinger ved at gøre gældende, at

12 — Ud over den retspraksis, som Kommissionen ligeledes har nævnt (jf. fodnote 10), nævner den tyske regering særlig dom af 12.7.1977, sag 89/76, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1355, og af 31.1.1984, sag 1/83, IFG, Sml. s. 349.

13 — Repræsentanten for den tyske regering udtalte sig således under retsmødet i Domstolen den 27.6.2002.

14 — Jf. punkt 10 og 11 ovenfor.

en erhvervsdrivende, der gør sig skyldig i ulovlig eksport af affald og kan identificeres, er forpligtet til at afholde samtlige omkostninger i forbindelse med returnering, bortskaffelse og genanvendelse af affaldet og pålægges strafferetlige sanktioner. Den tyske regering fremhæver imidlertid, at det, der navnlig er vigtigt, er, at de erhvervsdrivende inden for den pågældende sektor ikke ville råde over nogen afsætningsmuligheder, hvis staten ikke stillede en subsidiær sikkerhed, da andre stater kun vanskeligt ville acceptere import af affald. I sidste ende er det således netop de erhvervsdrivende, som eksporterer inden for forordningens rammer, dvs. de, der bidrager til solidaritetsfonden, som drager fordel af den nævnte sikkerhedsstillelse.

31. Endvidere sikres vederlagets rimelighed ved, at loven og bekendtgørelsen om fonden indeholder bestemmelser om, at det bidragsbeløb, som de enkelte erhvervsdrivende skal indbetale, afhænger af arten og mængden af affald, der eksporteres, og endvidere bestemmer, at de beløb, som ikke anvendes til afholdelse af fondens omkostninger, refunderes. Den tyske regering har i øvrigt henvist til, at fondens ressourcer, der oprindeligt var fastsat til 75 mio. DEM, efterfølgende er blevet nedbragt til 16 mio. DEM, netop for at tilpasse eksportørernes bidrag til de omkostninger, som fonden reelt afholder.

32. Kommissionen har på sin side gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tysklands subsidiære sikkerhedsstillelse blot er en iværksættelse af en præcis forpligtelse, der påhviler den i henhold til Basel-konventionen og forordning nr. 259/93, og således ikke kan betragtes som en tjenesteydelse, der erlægges til de pågældende erhvervsdrivende. I givet fald ville det under alle omstændigheder være sektoren som helhed, der drager fordel af denne sikkerhedsstillelse, ikke den enkelte erhvervsdrivende. En sådan kollektiv fordel for affaldseksportørerne vil således ikke i lyset af Lamaire-dommen [15] kunne begrunde, at bidraget til solidaritetsfonden ikke skulle være omfattet af traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning.

2. Vurdering

33. Disse sidste argumenter forekommer mig reelt begrundede. Jeg mener således ikke, at Forbundsrepublikken Tysklands subsidiære sikkerhedsstillelse i medfør af forordningens artikel 33, stk. 2, indebærer en specifik og veldefineret fordel — der faktisk og individuelt gives de enkelte eksportører af affald efter betydningen i Domstolens praksis [16] — og at bidraget til fonden kan betragtes som et passende vederlag for denne fordel.

15 — Dom af 7.7.1994, sag C-130/93, Sml. I, s. 3215.

16 — Jf. bl.a. domme af 1.7.1969, sag 24/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1969, s. 47, org.ref.: Rec. s. 193, præmis 16, og af 26.2.1975, sag 63/74, Cadsky, Sml. s. 281, præmis 6.

34. Forskellige argumenter kan efter min mening gøres gældende i denne forbindelse. I første omgang forekommer det mig hensigtsmæssigt at vurdere omfanget af den tyske regerings påstand om, at statens subsidiære sikkerhedsstillelse har til formål at fremme den frie bevægelighed for affald, endda således, at denne foranstaltning ligefrem bør betragtes som en foranstaltning til åbning af markederne. Affaldets frie bevægelighed inden for Fællesskabet er således ikke baseret på forordning nr. 259/93, men hviler derimod direkte på traktatens bestemmelser, der stadfæster princippet om frie varebevægelser. Domstolen har udtrykkeligt anerkendt dette i sin dom i sagen Kommissionen mod Belgien (den såkaldte vallonske affaldsdom) [17], der ved flere lejligheder er blevet fremhævet her i sagen, og det kan ikke bestrides med den begrundelse, som det også fremgår af dommen, at den frie bevægelighed kan begrænses af restriktioner begrundet i affaldets særlige karakter og de miljøproblemer, som forvaltningen af det giver anledning til [18].

35. Forordning nr. 259/93 har imidlertid netop indført begrænsninger af den frie bevægelighed for affald inden for Fællesskabet baseret på kravene til beskyttelsen af miljøet og menneskets sundhed i medfør af EF-traktatens artikel 130 R (efter ændring nu artikel 174 EF). Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, er det grundlæggende formål med forordningen nemlig ikke at fremme den frie bevægelighed for affald, men at begrænse den via en harmoniseret ordning med procedurer med henblik på at sikre overholdelse af de nævnte krav [19].

36. I forbindelse med forfølgelsen af miljømålsætningen sikrer forordningen utvivlsomt, at de begrænsninger af affaldets frie bevægelighed, der indføres, i mindst muligt omfang griber ind i det indre markeds funktion, og har således til formål at lette transport af affald, der sker under hensyntagen til denne målsætning. Det står imidlertid klart, at nævnte målsætning om fri bevægelighed er absolut subsidiær i forhold til forordningens målsætning om beskyttelse af miljøet [20].

37. Det forekommer mig imidlertid at være uden for enhver tvivl, at statens subsidiære sikkerhedsstillelse i medfør af forordningens artikel 33, stk. 2, netop opfylder sin vigtigste funktion i forbindelse med forordningens miljømålsætning, for så vidt den bidrager til at sikre, at der ikke gennemføres nogen grænseoverskridende transport af affald uden tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelsen af miljøet og sundheden. I lyset af ovenstående mener jeg til gengæld ikke, at denne sikkerhedsstillelse kan have en anden målsætning inden for forordningens rammer,

17 — Dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Sml. I, s. 4431, præmis 28.

18 — Den vallonske affaldsdom, præmis 30-34.

19 — Dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Sml. I, s. 2857, præmis 26.

20 — Således udtrykte generaladvokat Jacobs sig i sit forslag til afgørelse fremsat den 18.5.1994 i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt i foregående fodnote, jf. punkt 46 og 47 i forslaget til afgørelse.

nemlig at fremme affalds frie bevægelighed[21]. Alt i alt kan man måske mene, at denne sikkerhedsstillelse — netop fordi forordningen sigter mod at undgå eksport, der ikke frembyder tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelsen af miljøet og sundheden — indirekte fremmer eksport, som, fordi den gennemføres i overensstemmelse med forordningen, tværtimod frembyder sådanne garantier.

38. Dette forekommer mig imidlertid ikke at være tilstrækkeligt til at hævde, som den tyske regering gør, at den enkelte erhvervsdrivende i forbindelse med eksport af affald drager fordel af den mulighed, som statens subsidiære sikkerhedsstillelse skaber, og at den erhvervsdrivende derfor skal bidrage til de dertil knyttede omkostninger. Påstanden ville være begrundet, hvis selve muligheden for at eksportere affald afhang af den pågældende sikkerhedsstillelse: I dette tilfælde ville man kunne hævde, at den person, der eksporterer, er den, som drager en faktisk og individuel fordel af den pågældende foranstaltning. Det er dog ikke tilfældet, når den fordel, der gives de erhvervsdrivende, som her blot består i forbedrede eksportmuligheder. I så fald er det jo virkelig vanskeligt at vurdere, om og i hvilket omfang statens subsidiære sikkerhedsstillelse har fremmet en given eksport, og at godtgøre, at bidraget til fonden blot er vederlag for denne tjenesteydelse. Med andre ord mener jeg ikke, at det er muligt under disse omstændigheder at godtgøre, at den erhvervsdrivende, så snart en given eksport af affald finder sted, drager fordel af statens subsidiære sikkerhedsstillelse på en konkret og individuel måde i forhold til de øvrige berørte eksportører.

39. Endelig forekommer det mig i sidste ende, at der her i sagen er tale om en situation ikke ulig situationen i Lamaire-dommen[22], sådan som Kommissionen har understreget. I nævnte sag skulle Domstolen afgøre, om et obligatorisk bidrag til et organ til fremme af afsætning af landbrugsprodukter, der var pålagt eksportørerne af sådanne produkter, og som fastsattes efter de eksporterede mængder, udgjorde en afgift med tilsvarende virkning som told. Domstolen svarede bekræftende herpå og udtalte herved, at bidraget generelt skulle anvendes til at finansiere det ovennævnte organs salgsfremmende virksomhed og derfor ikke kunne betragtes som en modydelse for en konkret eller individuel fordel ydet til den erhvervsdrivende[23]. Dette ville nemlig ikke kunne medføre en eventuel forbedring af eksportmulighederne for landbrugsprodukter som følge af afsætningsudvalgets arbejde.

21 — I øvrigt henviste generaladvokaten i ovennævnte passage i forslaget til afgørelse i sagen Parlamentet mod Rådet næppe til statens subsidiære sikkerhedsstillelse. Der var derimod tale om foranstaltninger i forbindelse med den fælles anmeldelsesprocedure for affald, en »stiltiende samtykke«-procedure i forbindelse med godkendelse af eksport af affald til nyttiggørelse, betingelsen om, at der skal fremsættes begrundede indsigelser fra modtagerstaten osv., alle disse foranstaltninger sigter mod at opnå en gavnlig virkning af overførslerne af affald, som foretages under overholdelsen af de beskyttelseskrav, som forordningen stiller.

22 — Dom nævnt i fodnote 15 ovenfor.

23 — Dommens præmis 19. Se i samme retning den i fodnote 16 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 15 og 16 om en påstået forbedring af importørernes og eksportørernes konkurrencesituation i forbindelse med udarbejdelsen af statistikker over udenrigshandelen, og Cadsky-dommen, præmis 7 og 8, om en påstået forbedring af eksportmulighederne ved at sætte et kvalitetsmærke på produkter, der underlægges forskellige former for kontrol med dette formål for øje.

40. Det forekommer mig, at et tilsvarende ræsonnement kan anvendes i dette tilfælde: En foranstaltning, nemlig statens subsidiære sikkerhedsstillelse i henhold til artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 259/93, der resulterer i en forbedring af mulighederne for eksport af affald fra Tyskland, kan indebære en *generel* og *diffus* fordel for erhvervsdrivende inden for eksport af affald som helhed, men medfører under ingen omstændigheder en konkret og individuel fordel for de berørte erhvervsdrivende. Som det allerede er blevet fastslået flere gange [24], skyldes det netop, at det forekommer mig yderst vanskeligt at påvise en punktuel sammenhæng mellem denne subsidiære sikkerhedsstillelse og gennemførelsen af en given kommerciel eksport af affald samt ligeledes at fastslå en indbyrdes sammenhæng mellem de forbedrede eksportmuligheder, som den pågældende sikkerhedsstillelse medfører, og det bidrag, der pålægges eksportørerne.

41. I lyset af ovenstående betragtninger mener jeg således ikke, at den tyske regering har været i stand til at godtgøre, at bidraget til solidaritetsfonden udgør et passende vederlag for en konkret og individuel tjenesteydelse, der erlægges til de erhvervsdrivende efter betydningen i Domstolens praksis.

42. Denne konklusion underbygges i øvrigt af selve den måde, hvorpå statens indgriben og i dette tilfælde også solidaritetsfondens indgriben er opdelt i henhold til forordningens artikel 33, stk. 2. Som vi tidligere har set, kan den subsidiære sikkerhedsstillelse, som denne bestemmelse omhandler, indføres for at dække omkostningerne i forbindelse med returnering, bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald i to tilfælde: For det første når det ikke har været muligt at fuldføre en eksport af affald i henhold til de af de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater fastsatte og godkendte bestemmelser (forordningens artikel 25, stk. 1); for det andet i tilfælde af ulovligt eksporteret affald, det vil i hovedsagen sige affald, der eksporteres uden forudgående anmeldelse og/eller godkendelse eller med en unøjagtig eller forfalsket anmeldelse eller med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse i strid med Fællesskabets eller internationale regler, når den ulovlige eksport af affald kan tilskrives den erhvervsdrivende, der har foretaget anmeldelse, eller som var forpligtet til at foretage anmeldelse i henhold til forordningens bestemmelser (forordningens artikel 26, stk. 1) [25]. Det må imidlertid tages i betragtning dels, at disse omkostninger generelt er omfattet af den særlige obligatoriske garanti, som eksportørerne stiller, når anmeldelsen foretages i medfør af forordningens artikel 27, dels at eksportørerne i dette tilfælde i henhold til loven og bekendtgørelsen om fonden derfor ligeledes er forpligtede til at bidrage til solidaritetsfonden.

43. Det følger imidlertid af den *subsidiære* karakter af den pågældende sikkerhedsstillelse — der først træder i kraft, når det

24 — Jf. punkt 38 ovenfor.

25 — Jf. punkt 7-9 ovenfor.

viser sig umuligt at pålægge den pågældende eksportør omkostningerne i forbindelse med returnering, bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet — at Forbundsrepublikken Tyskland — og dermed fonden — er tvunget til at gribe ind i medfør af forordningens artikel 33, stk. 2, netop i de tilfælde (af ulovlig eksport af affald), hvor de pågældende eksportører ikke har bidraget til fonden eller i det mindste ikke har bidraget i det krævede omfang[26].

44. Det kan ganske vist ikke udelukkes, at fonden ligeledes vil blive anmodet om at gribe ind i tilfælde, hvor den i forordningens artikel 27 omhandlede garanti rent faktisk er blevet stillet; men dette vil kun kunne ske, hvis den pågældende garanti af en eller anden grund skulle vise sig at være utilstrækkelig eller uvirksom, og hvis eksportøren ikke var i stand til at afholde de dertil knyttede omkostninger. Muligheden for et indgreb fra fondens side forekommer mig dermed at være mere usandsynlig i dette tilfælde end i tilfælde af ulovlig eksport af affald, som ikke er blevet anmeldt (og hvor man derfor kan antage, at den ansvarlige eksportør nok er ukendt, at den i artikel 27 omhandlede garanti ikke er blevet stillet, og at bidraget til fonden ikke er blevet betalt), eller at anmeldelsen er unøjagtig eller forfalsket (og hvor hverken ovennævnte garanti eller bidraget til fonden er blevet korrekt gennemført).

26 — De har naturligvis heller ikke stillet den i forordningens artikel 27 omhandlede garanti, eller de har stillet en utilstrækkelig garanti.

45. Under disse omstændigheder kan jeg ikke se, hvori den sikre og konkrete fordel består, som en eksportør, der bidrager til solidaritetsfonden, vil kunne drage af, at staten har påtaget sig en sådan subsidiær sikkerhedsstillelse, således at bidraget til fonden kan betragtes som et passende vederlag for denne fordel.

46. På grundlag af ovenstående betragtninger finder jeg derfor at måtte forkaste den tyske regerings argumenter om, at bidraget til solidaritetsfonden har karakter af vederlag.

C — *Bidraget som modydelse for en foranstaltning, der i fællesskabsretten er pålagt for at fremme de frie varebevægelser*

1. Parternes argumenter

47. Som allerede nævnt[27] har Forbundsrepublikken Tyskland for at tilbagevise den påståede tilsidesættelse af artikel 23 EF og 25 EF henvist til forskellige domme, der under visse omstændigheder afviser, at

27 — Jf. punkt 25 ovenfor.

gebyrer i tilknytning til den kontrol med eksport eller import, der er foreskrevet i fællesskabsretten, har karakter af en afgift med tilsvarende virkning som told. Den tyske regering hævder, at bidraget til solidaritetsfonden bør vurderes på samme måde [28]. Den tyske regering påpeger navnlig, at disse afgifter i henhold til Domstolens praksis ikke kan betegnes som afgifter med en tilsvarende virkning, når de opkræves i forbindelse med en obligatorisk kontrol, der er ens for alle de pågældende produkter i Fællesskabet, og som er fastlagt i fællesskabslovgivningen i henhold til Fællesskabets almene interesse samt fremmer de frie varebevægelser. Afgiftsbeløbet må endvidere ikke overstige de faktiske omkostninger i tilknytning til den pågældende kontrol [29].

48. Ifølge den tyske regering er alle disse betingelser til stede her. For det første er statens subsidiære sikkerhedsstillelse, ligesom ovennævnte kontrol, omhandlet i fællesskabslovgivningen med henblik på de frie varebevægelser, da den har til formål at lette og fremme transport af affald under hensyntagen til kravene til miljøbeskyttelse i tilknytning til affaldets særlige karakter. Denne sikkerhedsstillelse er endvidere obligatorisk og ens for alt affald inden for Fællesskabet. Endelig overstiger det afgiftsbeløb, der er fastsat i loven om fonden, ikke de faktiske omkostninger, som Forbundsrepublikken afholder i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af denne sikkerhedsstillelse, idet hvert bidrag isoleret set i øvrigt svarer til den fordel, som den enkelte erhvervsdrivende får af den pågældende sikkerhedsstillelse.

49. Kommissionen har bestridt den tyske regerings fremstilling og gør, hvis jeg har forstået det korrekt, gældende, at den subsidiære sikkerhedsstillelse, der er omhandlet i artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 259/93, ikke har til formål at lette eller fremme den frie bevægelighed for affald. Kommissionen har ligeledes afvist, at de i loven og bekendtgørelsen om fonden fastsatte retningslinjer for beregning af det omtvistede bidrag gør det muligt at justere beløbet efter de faktiske omkostninger ved den pågældende foranstaltning efter betydningen i Domstolens praksis [30].

2. Vurdering

50. Igen forekommer Kommissionens indsigelser mig reelt at være begrundede både hvad angår vurderingen af formålet med den pågældende sikkerhedsstillelse og hvad angår forholdet mellem det bidrag, der

28 — Ud over Bauhuis-dommen, som Kommissionen ligeledes har nævnt (jf. fodnote 11), har den tyske regering navnlig henvist til dom af 2.5.1990, sag C-111/89, Bakker Hillegom, Sml. I, s. 1735.

29 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, jf. fodnote 8.

30 — Kommissionen har i denne forbindelse henvist til Bakker Hillegom-dommen, jf. fodnote 28 (præmis 14).

pålægges eksportørerne, og omkostningerne ved denne sikkerhedsstillelse af følgende årsager.

a) Betegnelse af statens subsidiære sikkerhedsstillelse som en foranstaltning, der skal fremme de frie varebevægelser

51. For det første mener jeg heller ikke, at statens subsidiære sikkerhedsstillelse, der er omhandlet i forordning nr. 259/93, kan betegnes som en foranstaltning, der har til formål at fremme de frie varebevægelser (i dette tilfælde for affald), navnlig i forhold til den kontrol, som omhandles i de af den tyske regering nævnte domme. Som jeg netop har præciseret ovenfor, har denne sikkerhedsstillelse — selv om det ikke kan udelukkes, at statens subsidiære sikkerhedsstillelse indirekte fremmer eksport af affald, der udføres i overensstemmelse med den pågældende forordnings miljømålsætning — en vigtig målsætning og en hovedvirkning, der er forskellige [31].

52. Det fremgår således klart af retspraksis om lovligheden af afgifter, der er opkrævet i forbindelse med kontrol med importerede og eksporterede varer, at der i de pågældende tilfælde tværtimod var tale om foranstaltninger, hvis *største og vigtigste* målsætning var at fjerne hindringer — faktiske eller potentielle — for samhandelen inden for Fællesskabet, der er resultatet af en ensartet anvendelse af foranstaltninger i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF). Det er disse foranstaltninger, som ifølge Domstolen havde til formål at fremme de frie varebevægelser. Eftersom denne kontrol har til formål at fjerne hindringerne for samhandelen, har det faktum, at de dertil knyttede omkostninger, der pålægges eksportørerne eller importørerne, indvirker på de pågældende varers pris, derfor ikke i sig selv den samme virkning som told, nemlig at hindre de frie varebevægelser [32].

53. For at holde mig til de domme, som parterne har påberåbt sig, kan jeg f.eks. konstatere, at Domstolen i Bauhuis-dommen [33] har fastslået, at gebyrer, der opkræves i forbindelse med helbredskontrol ved eksport af levende dyr i medfør af direktiv 64/432/EØF [34], der netop har til formål at fjerne de hindringer for samhandelen, som skyldes medlemsstaternes forskellige lov-

31 — Jf. punkt 36 og 37 ovenfor.

32 — Jf. den i fodnote 11 ovenfor nævnte Bauhuis-dom (præmis 27-31). Dette udelukker ikke, at opkrævning af bidrag eller andre gebyrer som kompensation for omkostningerne ved en tilsvarende kontrol i alle tilfælde kan have en negativ indvirkning på de frie varebevægelser for så vidt den pågældende medlemsstat ensidigt har truffet beslutning om sådanne bidrag eller gebyrer. I den i fodnote 8 ovenfor nævnte dom, Kommissionen mod Tyskland (præmis 14 og 15), har Domstolen således fastslået, at denne ugunstige virkning kun kan ophæves ved fællesskabsregler, der har til formål at harmonisere retningslinjerne for finansiering af den pågældende kontrol (se i denne forbindelse den i fodnote 12 ovenfor nævnte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene).

33 — Nævnt i fodnote 11.

34 — Rådets direktiv af 26.6.1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154).

givninger vedrørende sanitære forskrifter på veterinærområdet, ved at indføre et harmoniseret kontrolsystem [35], er forenelige med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning. I dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene [36] og i Bakker Hillegom-dommen [37] godkendte Domstolen afgifter opkrævet ved eksport i tilknytning til plantesundhedskontrol, der skulle gennemføres i henhold til en international konvention, som alle medlemsstaterne var parter i, for at fjerne dobbeltkontrol ved grænserne [38]. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland [39] fandt Domstolen det endvidere lovligt at pålægge en afgift, der skulle kompensere for omkostningerne i tilknytning til veterinær kontrol ved import af dyr indført ved Rådets direktiv 81/389/EØF af 12. maj 1981 om fastsættelse af bestemmelser, der er nødvendige for iværksættelse af direktiv 77/489/EØF om beskyttelse af dyr under international transport i forbindelse med en harmonisering med henblik på at fjerne de tekniske handelshindringer, som de forskellige nationale lovgivninger inden for dyretransport medfører [40].

54. Formålet med den subsidiære sikkerhedsstillelse, der pålægges medlemsstaterne i artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 259/93, er grundlæggende forskelligt fra formålet med ovennævnte foranstaltninger, da de efter min mening, og som jeg allerede har præciseret [41], ikke udgør en foranstaltning, der har til formål at fremme de frie varebevægelser i betydningen af Domstolens praksis vedrørende afgifter, som opkræves i forbindelse med kontrol ved import eller eksport. Det gælder navnlig, hvis man i denne sag tager i betragtning, at begrebet »foranstaltning, der har til formål at fremme de frie varebevægelser« fastlægger rækkevidden af en undtagelse fra et grundlæggende princip i traktaten om forbud mod afgifter med en tilsvarende virkning, som er knæsat i artikel 23 EF og 25 EF [42]. Det følger tydeligvis heraf, at dette begreb må fortolkes restriktivt, og at foranstaltninger, der ikke hovedsageligt og i alt væsentligt har dette formål, følgelig ikke kan være omfattet heraf.

b) Sammenhæng mellem størrelsen af de bidrag, som eksportørerne betaler, og de faktiske omkostninger ved den pågældende foranstaltning

55. For det andet mener jeg, at det ligeledes må udelukkes, at bidraget til solidaritetsfonden opfylder den yderligere betingelse, der kan udledes af retspraksis, vedrørende sammenhængen mellem omkostningerne ved kontrollen og det bidragsbeløb eller gebyr, der pålægges den erhvervsdrivende. Som bekendt afgrænsede Domstolen i Bak-

35 — Jf. dommens præmis 16-19.

36 — Nævnt i fodnote 12.

37 — Nævnt i fodnote 28.

38 — Jf. ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene (præmis 11 og 13) og Bakker Hillegom-dommen, præmis 11. Der er tale om Den Internationale Plantebeskyttelseskonvention, underskrevet i Rom den 6.12.1951 (*United Nations Treaty Series*, 1952, nr. 1963). I dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene (præmis 12) understregede Domstolen endvidere analogien mellem konventionens målsætninger og direktiv 64/432's målsætninger.

39 — Nævnt i fodnote 8.

40 — Præmis 12.

41 — Jf. punkt 51 ovenfor.

42 — Således udtalte generaladvokat Jacobs sig i sit forslag til afgørelse af 6.3.1990 i Bakker Hillegom-sagen, nævnt i fodnote 28 ovenfor (punkt 13), selv om han dengang udtalte sig i forbindelse med den anden betingelse om forholdet mellem omkostningerne til kontrol og det afgiftsbeløb, der opkræves til gennemførelse af denne.

ker Hillegom-dommen rækkevidden af nævnte betingelse ved at fastslå, at denne »kun kan anses for opfyldt, såfremt der består en *direkte sammenhæng* mellem gebyrets størrelse og den konkrete kontrol, for hvilken gebyret opkræves«, og at der »består en sådan sammenhæng, når gebyret beregnes på grundlag kontrollens varighed, antallet af de hermed beskæftigede personer, de direkte omkostninger, de generelle omkostninger eller, eventuelt, andre faktorer af samme art, hvilket ikke udelukker, at kontrolomkostningerne fastsættes til et bestemt beløb, f.eks. i form af en fast timebetaling«[43]. Det er således kun tilladt at pålægge den erhvervsdrivende *de faktiske omkostninger ved den konkrete kontrol*, i forbindelse med hvilken den erhvervsdrivende skal betale det pågældende bidrag eller gebyr.

56. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at det bidragsbeløb, som den enkelte erhvervsdrivende skal betale til solidaritetsfonden, beregnes på grundlag af det eksporterede affalds vægt og art, og at de beløb, som fonden ikke har anvendt inden udløbet af en periode på tre år, tilbagebetales med en forholdsmæssig andel til bidragyderne[44]. I absolut forstand kunnen ordning udformet på denne måde foranledige til at tro, at de bidrag, der pålægges eksportørerne af affald, i sidste ende svarer til de omkostninger, som Forbundsrepublikken Tyskland har afholdt i forbindelse med overholdelsen af de forpligtelser, der er resultatet af dens subsidiære sikkerhedsstillelse i medfør af artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 259/93[45]. Jeg kan imidlertid fastslå, at selv om dette var tilfældet, står det alligevel fast, at der er tale om sammenhængen mellem *hele det beløb*, som eksportørerne *til sammen* har indbetalt, og de omkostninger, som fonden har afholdt. En sådan sammenhæng er under ingen omstændigheder tilstrækkelig til at opfylde betingelsen om en direkte forbindelse mellem bidragene og omkostningerne, der som vi netop har set, skal etableres på individuelt og faktisk niveau.

57. De samme betragtninger gælder i øvrigt også her for begrebet »foranstaltning til fremme af de frie varebevægelser«. På samme måde fastlægger begrebet »direkte sammenhæng« rækkevidden af en undtagelse fra det generelle princip om forbud mod en afgift med tilsvarende virkning, og det bør derfor fortolkes restriktivt[46]. Også af den årsag må det udelukkes, at en fastslået generisk forbindelse som i dette tilfælde mellem størrelsen af de samlede bidrag, som de erhvervsdrivende har indbetalt, og de omkostninger, der påhviler administrationen, henhører under nævnte begreb.

58. Uafhængigt af ovenstående betragtninger forstår jeg altså ikke, hvordan man på

43 — Præmis 12 og 13. Min fremhævelse.

44 — Lovens § 8, stk. 1, 6. og 7. pkt., og § 18 i bekendtgørelsen om fonden (jf. ligeledes punkt 14 og 15 ovenfor).

45 — Det kan endvidere indvendes, at bidragyderne selv i forbindelse med de beløb, som efterfølgende refunderes dem, under alle omstændigheder bærer de finansielle omkostninger i den periode, hvor disse beløb har stået til fondens rådighed. Denne ekstraomkostning er ikke beregnet i forhold til de omkostninger, fonden afholder i forbindelse med returnering eller nyttiggørelse af affald i medfør af artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 259/93.

46 — Jf. punkt 54 og fodnote 42 ovenfor.

baggrund af de relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen og den tyske lovgivning kan hævde, at der efter betydningen i retspraksis findes en direkte sammenhæng mellem de bidrag, der pålægges eksportøren af affald, og omkostningerne ved den konkrete virksomhed, som administrationen har udøvet i denne forbindelse. Jeg har allerede gjort rede for årsagerne til, at jeg ikke mener, at den i forordningens artikel 33, stk. 2, omhandlede subsidiære sikkerhedsstillelse svarer til en individuel og konkret tjenesteydelse, der leveres til hver enkelt eksportør af affald. De samme begrundelser giver anledning til at fastslå, at der ikke findes en direkte sammenhæng mellem bidragene og omkostningerne. Vi har nemlig set, at den subsidiære sikkerhedsstillelse allerhøjst kan bestå i en kollektiv og diffus fordel for den pågældende kategori af erhvervsdrivende i sin helhed; dette er helt åbenbart ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at sikkerhedsstillelsen får virkninger for den enkelte erhvervsdrivende, og til at fastsætte, hvilken omkostning der skal pålægges denne [47].

59. Man vil ikke kunne nå frem til nogen anden konklusion på baggrund af de konkrete retningslinjer for gennemførelse af Forbundsrepublikken Tysklands indgreb i medfør af ovennævnte artikel 33, stk. 2. Som vi således allerede har set, griber fonden ind, uanset om den pågældende erhvervsdrivende har ydet bidrag, og der gribes især ind, såfremt et bidrag ikke er blevet indbetalt. Ud fra dette synspunkt forekommer det mig ligeledes ikke muligt at fastslå en forbindelse mellem det bidragsbeløb, der påhviler den enkelte erhvervsdrivende, og omkostningerne ved virksomheden — hvis den dog har fundet sted — når kravet måtte være rejst over for den erhvervsdrivende [48].

60. Når dette er præciseret, skal jeg dog under alle omstændigheder fremhæve, at de administrative omkostninger i tilknytning til proceduren for anmeldelse af eksport af affald og i tilknytning til den kontrol, der eventuelt er nødvendig, i henhold til artikel 33, stk. 1, i forordning nr. 259/93 allerede er pålagt de erhvervsdrivende i kraft af forpligtelsen til at bidrage til solidaritetsfonden [49]. Det er efter min mening højst disse omkostninger, ikke bidragene til fonden, der vil kunne henhøre under de forpligtelser, som fællesskabslovgivningen pålægger.

61. Følgelig mener jeg, at den tyske regerings argumenter også vedrørende dette spørgsmål bør forkastes.

D — *Afsluttende betragtninger*

62. Samtlige ovenstående betragtninger foranlediger mig til at antage, at bidraget

47 — Jf. punkt 40 ovenfor.

48 — Jf. punkt 43 og 44 ovenfor.

49 — Jf. ligeledes den tyske regerings svar på den begrundede udtalelse af 21.1.2000 (bilag 4 til stævningen, s. 14).

til den solidaritetsfond, der blev oprettet ved lov af 30. september 1994, er omfattet af forbuddet i henhold til artikel 23 EF og 25 EF, og at det derfor må fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser.

IV — Sagens omkostninger

63. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da jeg foreslår at domfælde sagsøgte, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

64. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23 EF og 25 EF, idet den har bestemt, at der ved overførsel af affald fra dens område skal betales et obligatorisk bidrag til den solidaritetsfond, der blev oprettet ved lov af 30. september 1994.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.«