

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 8 november 2007*

I mål C-221/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av
Verwaltungsgerichtshof (Österrike) genom beslut av den 27 april 2006, som inkom
till domstolen den 15 maj 2006, i målet

Stadtgemeinde Frohnleiten,

Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH

mot

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

ytterligare deltagare i rättegången:

Republik Österreich,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet och M. Ilešič (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 mars 2007,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Stadtgemeinde Frohnleiten och Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH, genom G. Eisenberger, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom W. Mölls och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 juni 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 10 EG, 12 EG, 23 EG, 25 EG, 49 EG och 90 EG.

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Stadtgemeinde Frohnleiten (Frohnleiten kommun) och Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH (kommunalt bolag i Frohnleiten), å ena sidan, och Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (förbundsminister för jord- och skogsbruk, miljö samt vattenförvaltning) (nedan kallad ministern), å den andra, angående uttag av en avgift för deponering av avfall från Italien på den kommunala avfallsanläggningen i Frohnleiten.

Tillämpliga bestämmelser

Den gemenskapsrättsliga lagstiftningen

- 3 Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2557/2001 av den 28 december 2001 (EGT L 349, s. 1) (nedan kallad förordning nr 259/93), är enligt dess artikel 1 tillämplig på transporter av avfall inom gemenskapen.

4 I artiklarna 3–5 i förordning nr 259/93 föreskrivs det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för bortskaffande mellan medlemsstater.

5 I artikel 3.1 i denna förordning anges att "[o]m anmälaren avser att transportera avfall för bortskaffande från en medlemsstat till en annan ... skall han anmäla detta till den behöriga destinationsmyndigheten".

6 I artikel 4.1, 4.2 a, 4.2 c, 4.3 a i och 4.3 b i i denna förordning föreskrivs följande:

"1. Senast tre arbetsdagar sedan anmälan inkommit skall den behöriga destinationsmyndigheten sända en bekräftelse till anmälaren ...

2. a) Den behöriga destinationsmyndigheten skall senast 30 dagar sedan bekräftelsen avsänts fatta beslut om att ge tillstånd för transporten, med eller utan villkor, eller att vägra ge tillstånd. Den kan även begära kompletterande uppgifter.

Myndigheten skall endast ge tillstånd för transporten om den själv ... inte har några invändningar ...

...

...

- c) De invändningar och villkor som avses i a ... skall grundas på vad som föreskrivs i punkt 3.

...

3. a) i) För att genomföra principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå i enlighet med direktiv 75/442/EEG får medlemsstaterna i enlighet med fördraget vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall. Sådana åtgärder skall genast anmälas till kommissionen, som skall underrätta övriga medlemsstater.

...

- b) De behöriga avsändar- och destinationsmyndigheterna får med beaktande av geografiska förhållanden eller behovet av specialiserade anläggningar för vissa avfallsslag göra skäliga invändningar mot planerade transporter som inte sker i enlighet med direktiv 75/442/EEG, särskilt artiklarna 5 och 7

- i) för att genomföra principen om tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå.”

Den nationella lagstiftningen

7 Enligt 1 § i lag av den 7 juni 1989 om sanering av förorenade områden (Altlastensanierungsgesetz, BGBl nr 299/1989) (nedan kallad ALSAG) är syftet med lagen att finansiera säkring och sanering av förorenade områden.

8 I 2 § första, andra, tredje, elfte, trettonde och fjortonde styckena ALSAG föreskrivs följande:

”(1) Med förorenade områden avses gamla avfallsanläggningar för deponering av avfall och gamla industriupplag samt markområden och grundvattenområden som har blivit förorenade på grund av anläggningarna, vilka enligt en riskbedömning kan medföra avsevärd fara för människors hälsa eller för miljön. Lagen är inte tillämplig på föroreningar orsakade av utsläpp i luften.

(2) Med gamla avfallsanläggningar för deponering av avfall avses anläggningar där avfall deponerats med eller utan tillstånd.

(3) Med industriupplag avses anläggningar där miljöfarliga ämnen har hanterats.

...

(11) Med riskområden avses avgränsbara områden inom gamla avfallsanläggningar eller gamla industriupplag som, med hänsyn till deras beskaffenhet och tidigare användning, kan medföra avsevärd fara för människors hälsa eller för miljön.

(13) Med säkring avses förebyggande av miljörisker, bland annat eventuella utsläpp av giftiga ämnen från förorenade områden, som är farliga för människors hälsa och för miljön.

(14) Med sanering avses undanröjande av orsaken till risken eller avlägsnande av föroreningen i området.”

9. Genom 3 § ALSAG har en avgift kallad Altlastenbeitrag (avgift för tillsyn av förorenade områden) införts. I 3 § första stycket punkterna 1 och 2 och i 3 § andra stycket punkt 1 föreskrivs följande:

”(1) Altlastenbeitrag skall betalas för

1. långsiktig deponering av avfall inklusive placering av avfall i en deponi, även om deponeringen har samband med den tekniska konstruktionen av en deponi eller har andra ändamål,
2. utfyllnad eller utjämning av ojämn mark med avfall inklusive införlivande av avfall i geologiska strukturer. Undantag gäller dock för utfyllnad eller utjämning som fyller en konkret teknisk funktion i ett större byggnads- eller anläggnings-

arbete (exempelvis vägdiken och vägbäddar, järnvägsspår och fundament, fyllning av utgrävningar och dräneringsdiken).

...

(2) Altlastenbeitrag skall inte betalas för

1. deponering, förvaring och transport av avfall som bevisligen har uppstått i samband med säkring eller sanering av

a) riskområden som införts i registret över riskområden, eller

b) förorenade områden som införts på kartan över förorenade områden.

10 Enligt 4 § första stycket ALSAG är bland annat "den som driver en avfallsanläggning eller en deponi" skyldig att betala Altlastenbeitrag.

11 I 5 § ALSAG definieras beräkningsunderlaget för Altlastenbeitrag som "mängden avfall, uttryckt i bruttovikt, vilken utgörs av vikten på avfallet, inklusive förpackning".

- 12 Storleken på Altlastenbeitrag, uttryckt i euro "per påbörjat ton", fastställs i 6 § ALSAG. I denna bestämmelse fastställs en tariff som varierar beroende på avfallsslag, datum för deponering och anläggningens utrustningsnivå.
- 13 Enligt 11 § ALSAG skall intäkterna från Altlastenbeitrag användas för att identifiera och sanera förorenade områden.
- 14 Inventeringen av riskområden och den karta över förorenade områden som nämns i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG regleras i 13 § i samma lag. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs följande:

"(1) Landeshauptmann skall underrätta förbundsministern för miljö, ungdom och familj om riskområden. För inventeringen av förorenade områden skall ministern, i samråd med förbundsministern för ekonomi och förbundsministern för jord- och skogsbruk, samordna inventeringar, bedömningar och värderingar av riskområden på förbunds nivå och, genom Landeshauptmanns försorg och med stöd av tillgängliga medel (12 § andra stycket), föranstalta om kompletterande undersökningar i den mån det behövs för inventeringen, bedömningen och värderingen av riskområden samt för fastställandet av prioriteringar. De uppgifter och den kunskap som erhålls genom inventeringen skall översändas till Umweltbundesamt (det österrikiska miljöförvaltningsverket) som skall utvärdera dem och föra in dem i registret över riskområden (11 § andra stycket punkt 2).

(2) Ministern för miljö, ungdom och familj skall för inventeringen av förorenade områden samordna alla åtgärder för bedömningen av vilka risker som kan vara

förbundna med de inventerade riskområdena. De områden som mot bakgrund av riskbedömningen anses vara i behov av säkring eller sanering skall införas på en karta över förorenade områden (11 § andra stycket punkt 2) som upprättas av Umweltbundesamt. ...”

- 15 Enligt Verwaltungsgerichtshof införs i det österrikiska registret över riskområden och på kartan över förorenade områden av naturliga skäl endast sådana områden som är belägna i Österrike. Registret och kartan skall nämligen användas vid inventeringen av förorenade områden i Österrike för att möjliggöra att områdena säkras eller saneras. Undantaget från Altlastenbeitrag i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG kommer därför endast i fråga för avfall som har uppstått i samband med säkring eller sanering av förorenade områden eller riskområden belägna i Österrike.

Twisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 16 Det av Stadtgemeinde Frohnleiten helägda bolaget Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH driver den kommunala avfallsanläggningen i Frohnleiten.
- 17 Under fjärde kvartalet år 2001 och första kvartalet år 2002 deponerades flera ton metallskrot från Italien på anläggningen. De österrikiska myndigheterna hade i enlighet med artiklarna 3–5 i förordning nr 259/93 beviljat tillstånd att transportera avfallet till Österrike.

- 18 Avfallet kom från ett område i Rovigo kommun (Italien), vilket, enligt den italienska regionplanen för sanering av förorenade områden, som upprättats med stöd av artikel 22 i lagdekret nr 22 av den 5 februari 1997 (ordinarie tillägg till GURI nr 38 av den 15 februari 1997) och miljöministerns dekret av den 16 maj 1989 (GURI nr 121 av den 26 maj 1989, s. 12), hade förklarats vara i behov av sanering.
- 19 Klagandena i målet vid den nationella domstolen ansåg att nämnda avfall borde omfattas av undantaget i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG med hänvisning till att det härrörde från ett förorenat område. De ansökte därför hos Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (myndighet i kantonen Graz med omnejd) (nedan kallad BH) om fastställande av detta undantag.
- 20 I beslut av den 11 maj 2004 fastställde BH att det ifrågasvarande avfallet var undantaget från Altlastenbeitrag enligt 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG. Österrikiska förbundsmyndigheter överklagade beslutet, som genom beslut av den 30 november 2004 fastställdes av Landeshauptmann von Steiermark (ministerpresidenten i delstaten Steiermark) (nedan kallad LH). Såväl BH som LH ansåg att all särbehandling av avfall som uppstått i samband med lagliga åtgärder för sanering eller säkring av förorenade områden, beroende på om avfallet härrör från Österrike eller en annan medlemsstat, innebär ett åsidosättande av artikel 90 EG.
- 21 I beslut av den 10 januari 2005 upphävde ministern LH:s beslut och fastställde att Altlastenbeitrag skulle betalas för det berörda avfallet, eftersom det inte härrörde från ett område som införts i registret över riskområden eller på kartan över förorenade områden. Ministern fann att artikel 90 EG inte var tillämplig på Altlastenbeitrag, då det inte är avfallet som sådant som beläggs med denna avgift, utan en verksamhet. Avgiften belastar nämligen inte omsättningsbara varor, vars kostnad ökar och som därför skulle missgynnas om de såldes i Österrike, utan samtliga åtgärder som slutgiltigt sätter en gräns för sådana varors livscykel.

- 22 Klagandena i målet vid den nationella domstolen överklagade ministerbeslutet till Verwaltungsgerichtshof. De gjorde gällande att artikel 90 EG är tillämplig på Altlastenbeitrag och att bestämmelsen åsidosätts om avgiften fastställs olika beroende på om den belastar importerade varor eller liknande inhemska varor, då skillnaden innebär ökade kostnader för importerade varor.
- 23 Verwaltungsgerichtshof menar att ALSAG inrymmer miljöpolitiska mål, nämligen säkring och sanering av förorenade områden. För att genomföra denna politik krävs att förorenade områden först identifieras med hjälp av en inventering av områden. Endast områden belägna i Österrike kan således identifieras som förorenade områden i den mening som avses i ALSAG. Enligt Verwaltungsgerichtshof går det inte att utifrån detta sluta sig till att österrikiska myndigheter är skyldiga att avstå från att gynna deponering av avfall som härrör från dessa områden. Det framgår inte av EG-domstolens rättspraxis att undantaget från avgiftsplikt i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG strider mot gemenskapsrätten.
- 24 Verwaltungsgerichtshof anser emellertid att den tolkningen inte är klar och har därför beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör artiklarna 10 EG, 12 EG, 23 EG, 25 EG, 49 EG eller 90 EG hinder mot en nationell bestämmelse om skatter och avgifter i vilken det föreskrivs en avgift (Altlastenbeitrag) för deponering av avfall på en avfallsanläggning, men undantar från denna avgift deponering av avfall som bevisligen har uppstått i samband med säkring eller sanering av förorenade områden (förorenade områden eller riskområden), om dessa områden är införda i de myndighetsregister (registret över riskområden eller kartan över förorenade områden) som föreskrivs i lagstiftningen, när endast områden i Österrike kan införas i dessa register, så att undantaget från avgiftsplikt därför endast kan gälla avfall som kommer från förorenade områden eller riskområden i Österrike?”

Prövning av tolkningsfrågan

Artiklarna 23 EG, 25 EG och 90 EG

- 25 Den nationella domstolen vill med den första delen av sin fråga få klarhet i huruvida en sådan nationell avgift som Altlastenbeitrag utgör en avgift med motsvarande verkan som en importtull i den mening som avses i artiklarna 23 EG och 25 EG eller en intern skatt eller avgift som är diskriminerande och därmed oförenlig med artikel 90 EG.
- 26 Det bör inledningsvis erinras om att EG-fördragets bestämmelser om avgifter med motsvarande verkan och dess bestämmelser om diskriminerande interna skatter eller avgifter inte är tillämpliga kumulativt, vilket innebär att en och samma skatt eller avgift enligt fördragets systematik inte samtidigt kan tillhöra dessa båda kategorier (se, bland annat, dom av den 17 juli 1997 i mål C-90/94, Haahr Petroleum, REG 1997, s. I-4085, punkt 19, av den 29 april 2004 i mål C-387/01, Weigel, REG 2004, s. I-4981, punkt 63, och av den 15 juni 2006 i de förenade målen C-393/04 och C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, REG 2006, s. I-5293, punkt 50).
- 27 Vad beträffar artiklarna 23 EG och 25 EG utgör enligt fast rättspraxis varje pålaga, hur liten denna än är och oavsett dess beteckning och utformning, som ensidigt läggs på varor på grund av att de passerar gränsen, när den inte är en tull i egentlig mening, en avgift med motsvarande verkan i den mening som avses i artiklarna 23 EG och 25 EG (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Haahr Petroleum, punkt 20, och dom av den 2 april 1998 i mål C-213/96, Outokumpu, REG 1998, s. I-1777, punkt 20, samt domarna i det ovannämnda målet Weigel, punkt 64, och de ovannämnda förenade målen Air Liquide Industries Belgium, punkt 51).

- 28 Det skall, mot bakgrund av denna definition och med hänsyn till hur Altlastenbeitrag är beskaffad, konstateras att avgift i princip skall betalas för varje långsiktig deponering av avfall, oberoende om avfallet härrör från Österrike eller från en annan medlemsstat. En sådan avgift som Altlastenbeitrag tas således inte ut för att en gräns till den medlemsstat som infört avgiften passeras.
- 29 Huruvida en sådan avgift är förenlig med gemenskapsrätten kan således inte bedömas med utgångspunkt i artiklarna 23 EG och 25 EG.
- 30 Vad artikel 90 EG beträffar, utgör denna ett komplement i EG-fördragets system till bestämmelserna om avskaffandet av tullar och avgifter med motsvarande verkan. Bestämmelsen har till syfte att säkerställa den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna på normala konkurrensvillkor, genom att varje form av skydd som kan följa av att diskriminerande interna skatter eller avgifter tillämpas på varor med ursprung i andra medlemsstater avskaffas (domen i de ovannämnda förenade målen *Air Liquide Industries Belgium*, punkt 55, och dom av den 18 januari 2007 i mål C-313/05, *Brzeziński*, REG 2007, s. I-513, punkt 27).
- 31 Enligt fast rättspraxis skall de pålagor som ingår i ett allmänt system för interna skatter eller avgifter som enligt samma objektiva villkor systematiskt tas ut på varor oberoende av deras ursprung eller destination anses omfattas av artikel 90 EG (se domen i de ovannämnda förenade målen *Air Liquide Industries Belgium*, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 32 Domstolen skall först och främst pröva huruvida en sådan avgift som Altlastenbeitrag utgör en intern skatt eller avgift i den mening som avses i artikel 90 EG.

- 33 Det skall i det avseendet konstateras att denna uppenbart skattelikhande avgift läggs på all långsiktig deponering av avfall på en avfallsanläggning, oavsett om avfallet härrör från Österrike eller från en annan medlemsstat.
- 34 Den österrikiska regeringen har emellertid hävdatt att Altlastenbeitrag faller utanför tillämpningsområdet för artikel 90 EG med hänvisning till att den inte är en avgift som läggs på varor i den mening som avses i den bestämmelsen. Eftersom avfall som deponeras i avfallsanläggningar saknar ekonomiskt värde, belastar inte Altlastenbeitrag varor som omsätts i handeln, vars kostnad ökar och som därför missgynnas när de säljs på den inhemska marknaden.
- 35 Enligt den österrikiska regeringen läggs Altlastenbeitrag på den tjänst som den som driver avfallsanläggningen tillhandahåller, och storleken på Altlastenbeitrag beror på vilken tjänst som tillhandahålls. Regeringen har särskilt framhållit att avgiften enligt 6 § ALSAG beräknas inte utifrån det avfall som deponeras, utan utifrån vilken typ av anläggning för bortskaffande det rör sig om och hur den drivs.
- 36 Domstolen godtar inte den österrikiska regeringens argument att avfall för bortskaffande inte omfattas av begreppet "varor" i den mening som avses i artikel 90 EG för att det saknar marknadsvärde.
- 37 Domstolen har nämligen i sin dom av den 9 juli 1992 i mål C-2/90, kommissionen mot Belgien, kallat vallonska avfallsmålet (REG 1992, s. I-4431; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-31), punkt 28, slagit fast att avfall, återvinningsbart eller ej, skall betraktas som varor vars fria rörlighet i enlighet med artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse) i princip inte får hindras.

- 38 Vidare angav domstolen, i punkterna 25 och 26 i samma dom, att avfall för bortskaffande, trots att det i sig saknar kommersiellt värde, ändå kan ge upphov till ekonomiska transaktioner när det slutligt omhändertas eller deponeras. En intern skatt eller avgift som läggs på detta avfall fördyrar eller försvårar dessa ekonomiska transaktioner för den aktör som vill göra sig av med det och utgör således en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för detta avfall, en begränsning som artikel 90 EG just syftar till att undanröja vid diskriminerande behandling av importerat avfall.
- 39 Den österrikiska regeringens argument att en sådan avgift som Altlastenbeitrag inte belastar varor utan tillhandahållandet av en tjänst kan inte heller godtas.
- 40 Det framgår av fast rättspraxis att artikel 90 EG skall tolkas extensivt, så att den kan överspanna alla skattemässiga åtgärder som, direkt eller indirekt, kränker principen om likabehandling av inhemska och importerade produkter. Förbudet i artikeln skall tillämpas varje gång en skattebestämmelse är av sådant slag att den avskräcker från import av varor från andra medlemsstater till förmån för lokal tillverkning (dom av den 16 februari 1977 i mål 20/76, Schöttle, REG 1977, s. 247, punkt 13, svensk specialutgåva, volym 3, s. 299, av den 3 mars 1988 i mål 252/86, Bergandi, REG 1988, s. 1343, punkt 25 och där angiven rättspraxis, och av den 7 december 1995 i mål C-45/94, Ayuntamiento de Ceuta, REG 1995, s. I-4385, punkt 29).
- 41 I domen i det ovannämnda målet Bergandi och i dom av den 15 mars 1989 i de förenade målen 317/86, 48/87, 49/87, 285/87, 363/87–367/87, 65/88 och 78/88 –80/88, Lambert m.fl. (REG 1989, s. 787), fastställde domstolen att artikel 95 i EEG-fördraget (senare artikel 95 i EG-fördraget och nu artikel 90 EG i ändrad lydelse) omfattar interna skatter och avgifter som läggs på användningen av importerade varor när dessa väsentligen ämnats för sådan användning och importerats uteslutande för detta ändamål.

- 42 Det konstateras att en sådan avgift som Altlastenbeitrag, som skall betalas när avfall för bortskaffande långsiktigt deponeras på en avfallsanläggning, belastar den enda kommersiella transaktion som detta avfall fortfarande kan komma i fråga för, förutom dess bortskaffande, och vad gäller avfall från andra medlemsstater som beläggs med denna avgift importeras nämnda avfall till den medlemsstat som tar ut avgiften uteslutande med avseende på denna transaktion.
- 43 Dessutom framgår det av domen i det ovannämnda målet Schöttle (punkterna 12–15) och domen i det ovannämnda målet Haahr Petroleum (punkterna 38 och 40) att en avgift som läggs inte på en vara som sådan, utan på ett företags verksamhet som är förknippad med varor och som beräknas bland annat på grundval av den aktuella varans vikt omfattas av artikel 90 EG, och i den mån den omedelbart återverkar på den inhemska och den importerade varans pris skall den tillämpas på ett sådant sätt att de importerade varorna inte diskrimineras.
- 44 Denna rättspraxis har utvecklats i fråga om rörligheten av varor som har ett marknadsvärde och som är avsedda för försäljning i den importerande medlemsstaten, och för vilka återverkningen på kostnaden var det lämpliga kriteriet för att bedöma huruvida det förelåg hinder för den fria rörligheten för varor.
- 45 Såsom har påpekats ovan i punkt 42 avser de enda kommersiella transaktioner för vilka avfall för bortskaffande kan komma i fråga avfallets bortskaffande eller deponering. Det lämpliga kriteriet för att bedöma huruvida det föreligger hinder för den fria rörligheten av denna vara är därför i stället avgiftens återverkan på det pris som de ekonomiska aktörerna får betala för att göra sig av med avfallet.
- 46 Det skall i det avseendet konstateras att driften av en avfallsanläggning uppenbarligen utgör en aktivitet förknippad med det avfall som deponeras där.

Kvaliteten på avfallsanläggningens utrustning och sättet på vilket anläggningen drivs ligger till grund för beräkningen av Altlastenbeitrag, men det framgår av 5 och 6 §§ ALSAG att avgiftens storlek även beräknas utifrån det deponerade avfallets vikt och beskaffenhet. Avgiften i fråga skall slutligen betalas av den som driver avfallsanläggningen, som dock kan få tillbaka sitt utlägg genom priset på den tjänst som den aktör som deponerar avfallet faktureras.

- 47 En sådan avgift som Altlastenbeitrag utgör således en intern skatt eller avgift som indirekt läggs på avfall som deponeras i den mening som avses i artikel 90 EG.
- 48 Vidare skall domstolen pröva huruvida en sådan intern skatt eller avgift som Altlastenbeitrag innebär en diskriminering i strid med artikel 90 EG.
- 49 Enligt fast rättspraxis är det oförenligt med artikel 90 första stycket EG att en importerad vara beläggs med skatter eller avgifter, vilka fastställs enligt andra beräkningsmetoder och regler än vad som gäller för en liknande inhemsk vara, om detta leder till en högre skatt eller avgift för den vara som importerats, även om denna skillnad endast uppstår i vissa fall (dom av den 26 juni 1991 i mål C-152/89, kommissionen mot Luxemburg, REG 1991, s. I-3141, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-237, samt domarna i de ovannämnda målen Weigel, punkt 67, och Brzeziński, punkt 29).
- 50 Härav följer att ett beskattningssystem endast kan anses vara förenligt med artikel 90 EG om det fastställs att det är organiserat så, att det under alla omständigheter är uteslutet att importerade varor beskattas högre än inhemska varor och att det således inte i något fall får diskriminerande effekter (domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Luxemburg, punkterna 21–25, och Haahr Petroleum, punkt 34, samt dom av den 23 oktober 1997 i mål C-375/95, kommissionen mot Grekland, REG 1997, s. I-5981, punkt 29, och av den 17 juni 1998 i mål C-68/96, Grundig Italiana, REG 1998, s. I-3775, punkt 12, samt domen i det ovannämnda målet Brzeziński, punkt 40).

- 51 Vid bedömningen av om ett avgifts- eller skattesystem är diskriminerande eller ej är det nödvändigt att förutom storleken på skatten eller avgiften även ta hänsyn till beräkningsgrunden för den och förfarandet för uttagandet av olika skatter och avgifter (dom av den 27 februari 1980 i mål 55/79, kommissionen mot Irland, REG 1980, s. 481, punkt 8 och där angiven rättspraxis, och av den 12 maj 1992 i mål C-327/90, kommissionen mot Grekland, REG 1992, s. I-3033, punkt 11, samt domen i det ovannämnda målet Grundig Italiana, punkt 13).
- 52 En sådan nationell bestämmelse som 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG, enligt vilken undantag från en intern avgift uteslutande beviljas vissa nationella varor, men inte importerade varor, kan i vissa fall leda till att den importerade varan beläggs med en högre avgift än den som läggs på den inhemska varan. En sådan bestämmelse strider således i princip mot diskrimineringsförbudet i artikel 90 EG (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 februari 1998 i mål C-212/96, Chevassus-Marche, REG 1998, s. I-743, punkt 26).
- 53 Den österrikiska regeringen har emellertid gjort gällande att artikel 90 EG inte utgör hinder för nämnda avgift då liknande situationer inte behandlas olika i den österrikiska lagstiftningen. Syftet med Altlastenbeitrag är att finansiera säkring och sanering av förorenade områden. Syftet med undantaget från denna avgift i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG är detsamma. För att detta syfte skall kunna uppnås krävs att förorenade områden först identifieras med hjälp av en inventering av områden, vilken inte kan göras någon annanstans än i Österrike. Det finns således en objektiv skillnad mellan österrikiska områden, som är de enda som kan identifieras, och områden belägna i andra medlemsstater.
- 54 Det finns även en objektiv skillnad beroende på om saneringen av ett område och bortskaffandet av avfall sker i samma medlemsstat eller i två olika medlemsstater, vilket omöjliggör all diskriminerande behandling. En medlemsstat är inte skyldig att likställa omständigheter hänförliga till en annan medlemsstat med liknande omständigheter hänförliga till den egna medlemstaten, förutsatt att det inte sker någon diskriminering på grund av de ekonomiska aktörernas nationalitet. Undantaget i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG är i förevarande fall tillämpligt med

avseende på ett kriterium, nämligen sanering av ett förorenat område i Österrike, vilket är objektivt och inte diskriminerande. Undantaget strider inte mot artikel 90 EG, eftersom det inte föreligger någon diskriminering av varor från andra medlemsstater.

55 Detta resonemang kan inte godtas.

56 Det framgår visserligen av fast rättspraxis att gemenskapsrätten, på dess nuvarande stadium, inte begränsar medlemsstaternas frihet att upprätta ett differentierat avgiftssystem för vissa varor enligt objektiva kriterier, även om det är fråga om liknande varor i den mening som avses i artikel 90 första stycket EG. Sådana olika beräkningsmetoder är emellertid förenliga med gemenskapsrätten enbart om de tjänar mål vilka, även de, är förenliga med fördragets och sekundärrättens krav och om formerna för dem är av den arten att all direkt eller indirekt diskriminering av import från andra medlemsstater eller skydd av konkurrerande inhemska varor undviks (domen i det ovannämnda målet *Outokumpu*, punkt 30, och dom av den 5 oktober 2006 i de förenade målen *C-290/05* och *C-333/05*, *Nádasdi och Németh*, REG 2006, s. I-10115, punkt 51).

57 Det har ovan i punkt 52 redan påpekats att en sådan nationell bestämmelse som 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG i vissa fall kan leda till att den importerade varan beläggs med en högre avgift än den som läggs på den inhemska varan. Även om det antas att syftet att sanera inhemska områden som förorenats av avfall är förenligt med kraven i fördraget och sekundärrätten, kan inte en sådan bestämmelse i sig vara förenlig med artikel 90 EG.

58 Om den österrikiska regeringens argument skall förstås som ett ifrågasättande av att avfall som importerats från en annan medlemsstat och avfall som producerats i Österrike utgör liknande varor, godtar domstolen inte heller detta argument.

- 59 Förutom avfallets geografiska ursprung är det uppenbart att avfall som skall bortskaffas genom långsiktig placering i en avfallsanläggning utgör liknande varor. Det skall särskilt påpekas att undantaget från avgiften i 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG gäller utan åtskillnad, oavsett det deponerade avfallets farlighet eller andra egenskaper.
- 60 Vidare skall frågan huruvida skillnaden i ursprung mellan nationellt avfall och avfall som importerats från andra medlemsstater är tillräcklig för att utesluta att varorna skulle kunna vara liknande varor i den mening som avses i artikel 90 första stycket EG besvaras nekande.
- 61 I punkterna 34 och 35 i domen i det ovannämnda vallonska avfallsmålet konstaterade visserligen domstolen att avfall har särskilda egenskaper, med beaktande av att enligt principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, vilken överensstämmer med principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet, skall avfall omhändertas slutligt så nära den plats där det producerats som möjligt, så att transportererna begränsas i största möjliga mån. Domstolen drog i punkt 36 i samma dom härav slutsatsen att mot bakgrund av de skillnader som föreligger mellan avfall beroende på var det producerats och avfallets koppling till den plats där det producerats kan en nationell lagstiftning som behandlar avfall som producerats i landet och avfall från andra medlemsstater olika inte anses vara diskriminerande.
- 62 Detta konstaterande rörde emellertid endast ofarligt avfall som inte omfattades av rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 326, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 200).

- 63 Gemenskapslagstiftaren har, sedan domen i det ovannämnda vallonska avfallsmålet meddelades, antagit förordning nr 259/93, vilken har upphävt och ersatt direktiv 84/631, samtidigt som den har vidgat det system som införts till att avse allt avfall, farligt som ofarligt, med undantag för vissa särskilda typer av avfall som uttömmande uppräknas i artikel 1 i denna förordning.
- 64 Domstolen har konstaterat att de villkor och förfaranden som fastställts genom förordning nr 259/93 för transporter av avfall mellan medlemsstaterna har antagits i en strävan att säkerställa skyddet av miljön och med hänsyn tagen till miljöpolitikens mål, såsom principerna om närhet, om prioritering av återvinning och om tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå (dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-2857, punkterna 21 och 22, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-249, och av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler, REG 2001, s. I-9897, punkt 41).
- 65 Domstolen har även fastställt att förordning nr 259/93 reglerar, genom harmoniserade bestämmelser på gemenskapsnivå, frågan om transporter av avfall för att säkerställa skyddet av miljön (domen i det ovannämnda målet DaimlerChrysler, punkt 42).
- 66 I artikel 4.3 i denna förordning föreskrivs bland annat, under punkterna a i och b i, en möjlighet för myndigheterna i destinationsmedlemsstaten att för att genomföra principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall eller göra skäliga invändningar mot planerade avfallstransporter.
- 67 Härav följer att när en medlemsstat väl har avstått från att vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall, i den

mening som avses i artikel 4.3 a i i förordning nr 259/93, och inte har gjort någon skälig invändning mot en viss avfallstransport, såsom anges i artikel 4.3 b 1, kan den inte införa restriktioner och begränsningar av den fria rörligheten på sitt territorium av transporterat avfall med stöd av principerna om närhet och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå (se, för ett liknande resonemang med avseende på direktiv 84/631, domen i det ovannämnda vallonska avfallsmålet, punkterna 20 och 21).

68 Så förhåller det sig när, som i tvisten i målet vid den nationella domstolen, en medlemsstats myndigheter i enlighet med artiklarna 3–5 i förordning nr 259/93 beviljat tillstånd till att avfall från en annan medlemsstat transporteras på dess territorium.

69 I punkterna 34–36 i domen i det ovannämnda vallonska avfallsmålet prövades i övrigt inte huruvida en skatt eller avgift stred mot artikel 95 i EEG-fördraget, utan huruvida en nationell åtgärd som innebar ett hinder för den fria rörligheten för avfall, i den mening som avses i artikel 30 i EEG-fördraget (sedan artikel 30 i EG-fördraget och nu artikel 28 EG i ändrad lydelse), kunde motiveras av tvingande hänsyn till miljöskyddet (se domen i det ovannämnda vallonska avfallsmålet, punkterna 29–34).

70 När det gäller den österrikiska regeringens påstående att det i praktiken är omöjligt att identifiera förorenade områden och riskområden i andra medlemsstater, skall det erinras om att praktiska svårigheter inte kan motivera att interna skatter eller avgifter, som i förhållande till produkter från andra medlemsstater är diskriminerande, tillämpas (domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Grekland, punkt 47, och Outokumpu, punkt 38).

71 Även om det är riktigt att det kan vara oerhört svårt för de österrikiska myndigheterna att försäkra sig om att områden i andra medlemsstater, från vilka avfall importerar till Österrike, uppfyller de kriterier som enligt den österrikiska

lagstiftning som avses i målet vid den nationella domstolen krävs för att kvalificeras som förorenat område eller riskområde, påpekar domstolen att det i nämnda lagstiftning inte ens föreskrivs någon möjlighet för importören att inge denna bevisning i syfte att komma i åtnjutande av det undantag som gäller för avfall från förorenade områden eller riskområden i Österrike (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Outokumpu, punkt 39).

72 Tilläggas skall att även om artikel 90 EG i princip inte förpliktar medlemsstaterna att avskaffa differentierade beräkningsmetoder för interna skatter och avgifter som läggs på inhemska varor, vilka föreskrivs i den nationella lagstiftningen och vilka är objektivt berättigade, så gäller detta inte när avskaffandet utgör det enda sättet att undvika direkt eller indirekt diskriminering av importerade varor (dom av den 8 januari 1980 i mål 21/79, kommissionen mot Italien, REG 1980, s. 1, punkt 16, och domen i det ovannämnda målet Outokumpu, punkt 40).

73 Av det anförda följer att den första delen av tolkningsfrågan skall besvaras enligt följande. Artikel 90 första stycket EG utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse om skatter och avgifter som 3 § andra stycket punkt 1 ALSAG, enligt vilken undantag från en avgift för långsiktig deponering av avfall på nationella avfallsanläggningar beviljas för deponering av avfall från sanering och säkring av förorenade områden eller riskområden belägna inom det nationella territoriet, men inte för deponering av avfall från sanering och säkring av områden belägna i andra medlemsstater.

Tolkningen av artiklarna 10 EG, 12 EG och 49 EG

74 Mot bakgrund av domstolens svar på tolkningsfrågans första del saknas anledning att tolka artiklarna 10 EG, 12 EG och 49 EG.

Rättegångskostnader

75 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 90 första stycket EG utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse om skatter och avgifter som 3 § andra stycket punkt 1 i lagen av den 7 juni 1989 om sanering av förorenade områden (Altlastensanierungsgesetz), enligt vilken undantag från en avgift för långsiktig deponering av avfall på nationella avfallsanläggningar beviljas för deponering av avfall från sanering och säkring av förorenade områden eller riskområden belägna inom det nationella territoriet, men inte för deponering av avfall från sanering och säkring av områden belägna i andra medlemsstater.

Underskrifter