Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

26. november 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — affald — overførsler — forordning (EF) nr. 1013/2006 — overførsler inden for Den Europæiske Union — et andet indgangssted end det, der er fastlagt i anmeldelsen og det forudgående samtykke — vigtig ændring af detaljerne vedrørende en overførsel af affald — ulovlig overførsel — den administrative bødes proportionalitet«

I sag C-487/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsret i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 22. oktober 2014, indgået til Domstolen den 4. november 2014, i sagen:

SC Total Waste Recycling SRL

mod

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling)

sammensat af formanden for Femte Afdeling, J.L. da Cruz Vilaça, som fungerende formand for Syvende Afdeling, og dommerne C. Lycourgos (refererende dommer) og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Europa-Kommissionen ved L. Havas og M.D. Loma-Osorio Lerena, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 35), litra d), artikel 17, stk. 1, og artikel 50 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT L 190, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 669/2008 af 15. juli 2008 (EUT L 188, s. 7, herefter »forordning nr. 1013/2006«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem SC Total Waste Recycling SRL (herefter »Total Waste Recycling«) og Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (den nationale myndighed for tilsyn med miljø- og naturbeskyttelse, herefter »den nationale tilsynsmyndighed«) vedrørende en administrativ bøde pålagt af sidstnævnte for overtrædelser af retsforskrifterne om overførsel af affald.

Retsforskrifter

EU-retten

3 1., 7., 13., 14. og 33. betragtning til forordning nr. 1013/2006 har følgende ordlyd:

»(1) Denne forordnings vigtigste og overordnede målsætning og komponent er miljøbeskyttelse, og dens eventuelle indvirkning på den internationale handel er helt utilsigtet.

[...]

(7) Det er vigtigt at tilrettelægge og regulere overvågningen af og kontrollen med overførsler af affald på en sådan måde, at der tages hensyn til behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og folkesundheden, og således at en mere ensartet anvendelse af forordningen fremmes overalt i Fællesskabet.

[...]

(13) Selv om overvågning af og kontrol med affaldsoverførsler i en medlemsstat henhører under den pågældende medlemsstats ansvarsområde, bør de nationale ordninger for overførsel af affald tilgodese behovet for overensstemmelse med fællesskabsordningen for at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.

(14) Hvad angår overførsel af affald bestemt til bortskaffelse og af affald bestemt til nyttiggørelse, der ikke er opført i bilag III, III A eller III B, bør der sikres optimal overvågning og kontrol ved at kræve forudgående skriftligt samtykke til sådanne overførsler [(herefter »samtykket«)]. En sådan fremgangsmåde bør forudsætte forudgående anmeldelse, hvorved de kompetente myndigheder bliver behørigt informeret, således at de kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til at beskytte folkesundheden og miljøet. Disse myndigheder bør ligeledes kunne gøre begrundede indsigelser mod en sådan overførsel.

[...]

(33) Der bør træffes de nødvendige foranstaltninger, således at det i overensstemmelse med direktiv 2006/12/EF og anden fællesskabslovgivning vedrørende affald sikres, at affald, der overføres inden for Fællesskabet, og affald, der importeres til Fællesskabet, i hele overførselsperioden, og også når der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse i bestemmelseslandet, håndteres uden at bringe folkesundheden i fare og uden at anvende processer og metoder, der kan skade miljøet.«

4 Forordningens artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

(35) »ulovlig overførsel«: overførsel af affald, der foretages:

[...]

d) på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses- eller transportformularerne [...]«

5 Artikel 3, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1013/2006 fastsætter, at overførsler af affald, der er bestemt til nyttiggørelse og anført på den »orange« liste over affald i bilag IV til forordningen, er underlagt proceduren med anmeldelse og samtykke i overensstemmelse med bestemmelserne i den nævnte forordnings afsnit II.

6 I henhold til artikel 4 i forordning nr. 1013/2006 skal anmelderen for at foretage en anmeldelse om overførsel af affald som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a) eller b), udfylde anmeldelsesformularen i bilag I A til denne forordning og i givet fald transportformularen i bilag I B til forordningen, idet de oplysninger og den dokumentation, der er opregnet i bilag II, del 1 og 2, til samme forordning, anføres på eller vedlægges de to formularer.

7 Artikel 9 i forordning nr. 1013/2006 fastsætter proceduren vedrørende det samtykke, som de kompetente bestemmelses-, afsendelses- og transitmyndigheder giver til anmeldt overførsel af affald.

8 Artikel 17 i forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Ændringer i overførslen efter samtykke« bestemmer:

»1. Hvis der sker vigtige ændringer af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende en overførsel, hvortil der er givet samtykke, herunder ændringer af den planlagte affaldsmængde, rute, ruteføring, forsendelsesdato eller transportvirksomhed, underretter anmelderen øjeblikkelig de berørte kompetente myndigheder og modtageren om muligt inden overførslens start.

2. Der foretages i så tilfælde en ny anmeldelse, medmindre alle berørte kompetente myndigheder finder, at de pågældende ændringer ikke kræver en ny anmeldelse.

[...]«

9 Artikel 49 i forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Miljøbeskyttelse« bestemmer i stk. 1:

»Producenten, anmelderen og andre virksomheder, der er involveret i en overførsel og/eller nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald i Fællesskabet, træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at overførsel af affald i Fællesskabet håndteres, uden at menneskers sundhed bringes i fare og på en miljømæssigt forsvarlig måde i hele overførselsperioden og under nyttiggørelsen og bortskaffelsen. Navnlig når overførslen finder sted inden for Fællesskabet, skal kravene i artikel 4 i direktiv 2006/12/EF og Fællesskabets øvrige lovgivning om affald overholdes.

[...]«

10 Forordningens artikel 50 med overskriften »Håndhævelse i medlemsstater«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastsætter regler for sanktioner, som skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de gennemføres. De fastsatte sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen den nationale lovgivning vedrørende forebyggelse og opdagelse af ulovlige overførsler og sanktioner herfor.

[...]

3. Kontrol af overførsler kan specielt finde sted:

[...]

d) under overførslen inden for Fællesskabet.

4. Kontrol af overførsler omfatter også kontrol af dokumenter, bekræftelse af identitet og i givet fald fysisk kontrol af affaldet.

[...]«

11 Rubrik 8 i bilag I A til forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Anmeldelsesformular for grænseoverskridende overførsel af affald« fremstår således:

8. Påtænkte transportør(er)
Registreringsnummer:
Navn *(7)*:
Adresse:
Kontaktperson:
Tlf.: Fax:
E-mail:
Transportmåde *(5)*:

12 Rubrik 15 og 16 i dette bilag I A fremstår som følger:

15. Lande/stater, der berøres (a), kompetent myndigheds kodenummer, hvis relevant (b), specifikke grænseovergangssteder (c)				
Eksportstat/afsendelsesstat	Transitstat (ind- og udpassage)			Importstat/bestemmelsesstat
(a)				
(b)				
(c)				
16. Indgangs- og/eller udgangs- og/eller eksporttoldsteder			**(Det Europæiske Fællesskab):**	
Indpassage:		Udpassage:	Eksport:	

13 Rubrik 8 i bilag I B til forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Transportformular for grænseoverskridende overførsel af affald« fremstår således:

8.a) 1. transportør *(3)*:	**8.b) 2. transportør:**	**8.c) Sidste transportør:**
Registreringsnummer:	Registreringsnummer:	Registreringsnummer:
Navn:	Navn:	Navn:
Adresse:	Adresse:	Adresse:
Tlf.:	Tlf.:	Tlf.:
Fax:	Fax:	Fax:
E-mail:	E-mail:	E-mail:
------- *udfyldes af transportørens repræsentant* -------		*Flere end 3 transportører (2)* ☐
Transportmåde *(1)*:	Transportmåde *(1)*:	Transportmåde *(1)*:
Overførselsdato:	Overførselsdato:	Overførselsdato:
Underskrift:	Underskrift:	Underskrift:

14 Punkt 26 i bilag I C til forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Nærmere vejledning i udfyldelsen af anmeldelses- og transportformularerne« har følgende ordlyd:

»**Rubrik 15** (jf. bilag II, del 1, nr. 8-10, 14): I rubrik 15, linje (a), anføres navnet på afsendelses-, transit- og bestemmelseslandet […] eller koderne for hvert land ved brug af forkortelserne i ISO-standard 3166 […]. I linje (b) anføres, hvis muligt, den respektive kompetente myndigheds kodenummer for hvert land, og i linje (c) anføres grænseovergangens eller havnens navn og, hvis muligt, toldstedets kodenummer som grænseovergangssted til eller fra et bestemt land. For transitlande anføres oplysningerne i linje (c) for indgangs- og udgangssteder. Hvis mere end tre transitlande er involveret i en bestemt overførsel, vedlægges de relevante oplysninger i et bilag. Anfør i et bilag den planlagte rute mellem indgangs- og udgangstoldsteder, herunder alternativer, også i tilfælde af uforudsete omstændigheder.«

15 Bilag II til forordning nr. 1013/2006 vedrørende oplysninger og dokumentation ved anmeldelse fastsætter i del 1 med overskriften »Oplysninger, som skal anføres på eller være vedlagt anmeldelsesformularen«:

»[...]

13. Påregnet transportmåde.

14. Planlagt rute (specificeret ved ind- og udgangstoldsted i hvert af de berørte lande, herunder indgangs- og/eller udgangs- og/eller eksporttoldsteder i Fællesskabet) og planlagt rute (rute mellem grænseovergangsstederne), herunder alternativer, også i tilfælde af uforudsete omstændigheder.

[...]«

16 Del 2 i det nævnte bilag II med overskriften »Oplysninger, som skal anføres på eller være vedlagt transportformularen« har følgende ordlyd:

»[...]

3. Transportmiddel.

[...]

5. Rute (specificeret ved ind- og udgangstoldsted i hvert af de berørte lande, herunder indgangs- og/eller udgangs- og/eller eksporttoldsteder i Fællesskabet) og rute (rute mellem grænseovergangsstederne), herunder alternativer, også i tilfælde af uforudsete omstændigheder.«

[...]«

Ungarsk ret

17 § 19, stk. 1, i lov nr. CLXXXV af 2012 om affald (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, herefter »affaldsloven«) bestemmer:

»Der kan indføres affald på ungarsk område i overensstemmelse med bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 og regeringsdekretet om grænseoverskridende overførsel af affald.«

18 Lovens § 86, stk. 1, fastsætter:

»Fysiske eller juridiske personer, selvstændige erhvervsdrivende eller ethvert organ, der ikke er en juridisk person, som:

a) krænker lovbestemmelser, en umiddelbart anvendelig retsakt udstedt af Den Europæiske Union eller en administrativ afgørelse på området for affaldshåndtering

b) udøver en aktivitet vedrørende håndtering af affald, som forudsætter et samtykke eller en godkendelse fra myndighederne, eller at disse har foretaget en registrering eller modtaget en anmeldelse, uden at have opnået hverken samtykke, godkendelse eller registrering eller have foretaget en sådan anmeldelse, eller som udøver den nævnte aktivitet på en måde, der afviger fra det deri anførte, eller

c) ikke eller ikke på passende måde har underrettet miljøbeskyttelsesmyndigheden om produktion eller generering af biprodukter, eller som anvender, distribuerer eller oplagrer affald som produkter eller biprodukter,

kan ved affaldshåndteringen idømmes en bøde, der pålægges af miljøbeskyttelsesmyndigheden i overensstemmelse med det regeringsdekret, der fastsætter de nærmere bestemmelser for bøder, der pålægges på grundlag af affaldshåndtering.«

19 § 1 i regeringsdekret nr. 271 af 21. december 2001 om bøders størrelse ved affaldshåndtering og om fastsættelse af de nærmere bestemmelser for pålæggelsen og udregningen heraf (a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet, herefter »regeringsdekretet«) bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i § 2, stk. 4-8, og § 3, stk. 4, udregnes bødens størrelse ved at multiplicere bødens grundbeløb som fastlagt i nærværende dekret med relevante koefficienter for de faktorer, som påvirker grundbeløbet, i overensstemmelse med bestemmelserne i bilaget

[...]

3. Det maksimale grundbeløb for bøden vedrørende håndtering af affald (herefter »grundbeløbet«) er:

[...]

g) 1 mio. HUF ved ulovlig grænseoverskridende overførsel af farligt affald.«

20 Regeringsdekretets § 3 fastsætter:

»1. Udregningen af bødens størrelse kræver for det første, at grundbeløbet fastsættes.

[...]

4. Ved ulovlig grænseoverskridende overførsel af farligt affald (import, eksport eller transit gennem det nationale område) beregnes størrelsen af den bøde, der skal betales, ved at multiplicere et i henhold til § 1, stk. 3, litra f) eller g), fastlagt grundbeløb med en indikator for affaldets vægt. Såfremt det ikke er muligt at bestemme affaldets vægt helt nøjagtigt, beregnes bøden ved hjælp af en gennemsnitsværdi af vægtintervallet i tons, som fastlægges ved skøn.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Den 21. oktober 2013 blev en af Total Waste Recyclings lastbiler, der transporterede en ladning på 8 380 tons affald opført på den »orange« liste over affald i bilag IV til forordning nr. 1013/2006, dvs. affald, der er underlagt proceduren vedrørende forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke, underkastet en kontrol ved grænseposten Nagylak, da den gjorde sig klar til at køre ind på ungarsk område.

22 Denne kontrol gjorde det muligt at fastslå, at den nævnte ladning var ledsaget af den anmeldelsesformular, der er omhandlet i bilag I A til forordning nr. 1013/2006, den transportformular, der fremgår af bilag I B til forordningen, og det administrative samtykke, der er fastsat i den nævnte forordning. Det fremgik imidlertid af anmeldelsesformularen og samtykket, at grænseovergangsstedet Ártánd (Ungarn), der befinder sig cirka 180 kilometer nord for Nagylak (Ungarn), var specificeret som indgangssted til Ungarn. Total Waste Recycling har i den forbindelse erklæret, at det var på grund af en kommunikationsfejl, at lastbilens chauffør havde forsøgt at komme ind i Ungarn via grænseovergangen Nagylak, der ligger tættere på den pågældendes bopæl.

23 Ved afgørelse af 4. februar 2014 pålagde den nationale tilsynsmyndighed i henhold til lov nr. CLXXXV af 2012 om affald Total Waste Recycling at betale en bøde på 8 380 000 HUF (ca. 26 864,26 EUR) på grund af overtrædelse af en forpligtelse vedrørende affaldshåndtering samt sagsomkostninger på 256 500 HUF (ca. 822,158 EUR). Den nationale tilsynsmyndighed begrundede afgørelsen med, at den omhandlede ladning ikke blev indført på ungarsk område via det grænseovergangssted, der var specificeret i samtykket, og at Total Waste Recycling ikke havde oplyst de kompetente myndigheder om ændringen i den rute, der var blevet godkendt på forhånd, hvorfor overførslen var ulovlig i henhold til artikel 2, nr. 35), litra d), i forordning nr. 1013/2006. Med henblik på beregningen af denne bødes størrelse havde den nævnte myndighed i henhold til regeringsdekretet fastsat det maksimale grundbeløb til 1 mio. HUF (ca. 3 205,099 EUR) og multipliceret det med vægten af det transporterede affald.

24 Total Waste Recycling har under søgsmålet ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsret i Budapest) nedlagt påstand om annullation af den nævnte afgørelse. Total Waste Recycling har gjort gældende, at der ikke er foretaget en »ulovlig overførsel« af affald som omhandlet i artikel 2, nr. 35), litra d), i forordning nr. 1013/2006, fordi den »måde«, hvorpå overførslen efter denne bestemmelse fandt sted – i det foreliggende tilfælde ad offentlig vej – ikke blev ændret, og at kun ruten var blevet ændret. Total Waste Recycling har endvidere gjort gældende, at det fremgår af bilagene til denne forordning, at begreberne »transportmåde« og »rute« er forskellige. Punkt 13 i bilag II til den nævnte forordning vedrører »transportmåden«, mens samme bilags punkt 14 vedrører »ruterne«.

25 Den nationale tilsynsmyndighed har nedlagt påstand om, at den nævnte påstand forkastes. Den har anført, at idet de planlagte ruter i det foreliggende tilfælde blev ændret, var Total Waste Recycling forpligtet til i henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 øjeblikkeligt at underrette de kompetente myndigheder. Den nationale tilsynsmyndighed finder, at Total Waste Recyclings argument, der er begrundet i det nævnte bilag II, bør afvises, og at det ikke har nogen relevans, at denne forsøger at påberåbe sig den liste over forkortelser og koder, der følger bilag I A til forordningen.

26 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at ordlyden af forordning nr. 1013/2006 ikke klart angiver, om indførelse af en ladning affald i transitlandet på et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i anmeldelsesformularen og samtykket, bør anses for at være en ændring af transportmåden eller for at være en overførsel af affald, der er foretaget på en måde, der ikke er specificeret i anmeldelsen og dermed skal anses for at være en »ulovlig overførsel« af affald som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 35), litra d), når der desuden tages hensyn til den forpligtelse, der påhviler anmelderen i henhold til forordningens artikel 17, stk. 1, til øjeblikkeligt at underrette de kompetente myndigheder om enhver vigtig ændring af detaljerne vedrørende en overførsel, herunder den planlagte rute. Hvis det antages, at denne overførsel skal anses for at være ulovlig, ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, om den pålagte bøde er rimelig i forhold til hovedsagens omstændigheder.

27 Det er på denne baggrund, at Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsret i Budapest) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal overførsel af affald, der finder sted »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses[formularen]« som omhandlet i artikel 2, nr. 35), litra d), i forordning nr. 1013/2006, forstås således, at der refereres til de i den pågældende forordnings bilag I A og I B nævnte transportmåder (vej, jernbane, søvejen, fly, indre vandveje)?

2) Kan en manglende underretning af myndighederne i tilfælde af vigtige ændringer af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende en overførsel, hvortil der er givet samtykke, i henhold til bestemmelserne i artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 medføre, at en overførsel af affald gennemføres »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses[formularen]« som omhandlet i den pågældende forordnings artikel 2, nr. 35), litra d), og at der dermed er tale om en ulovlig overførsel af affald?

3) Betragtes det som en vigtig ændring af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende en overførsel, hvortil der er givet samtykke som omhandlet i artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006, når indførslen af affald i det pågældende transitland finder sted via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i det skriftlige samtykke eller i anmeldelsesformularen?

4) Såfremt en overførsel af affald, som indføres i transitlandet via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i det skriftlige samtykke eller i anmeldelsesformularen, skal betragtes som en ulovlig overførsel af affald, kan det da betragtes som forholdsmæssigt at idømme en bøde herfor på et beløb, som svarer til den bøde, der idømmes en aktør, som undlader at anmode om samtykke og foretage forudgående skriftlig anmeldelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første til det tredje spørgsmål

28 Med de første tre spørgsmål, der skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til forordningen, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i anmeldelsesformularen, som har været genstand for et samtykke fra de kompetente myndigheder, skal anses for at være en vigtig ændring af detaljerne og/eller betingelserne for den overførsel, der har fået et samtykke i henhold til denne bestemmelse, og i bekræftende fald, om en manglende underretning af de kompetente myndigheder om ændringen medfører, at overførslen af affaldet er ulovlig i henhold til den nævnte forordnings artikel 2, nr. 35), litra d), idet den er foretaget »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses[formularen]«.

29 Det bemærkes indledningsvis, at det af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 og 7. betragtning dertil fremgår, at forordningen fastsætter procedurerne og kontrolordningerne for overførsel af affald på en sådan måde, at der tages hensyn til behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og folkesundheden. Navnlig følger det af denne forordnings artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, sammenholdt med 14. betragtning dertil, at overførsel af affald mellem medlemsstater til bortskaffelse og farligt affald til nyttiggørelse skal anmeldes forudgående og skriftligt til de kompetente myndigheder, således at disse myndigheder kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet (jf. i denne retning domme Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, præmis 52, og Shell Nederland og Belgian Shell, C-241/12 og C-242/12, EU:C:2013:821, præmis 32).

30 For at foretage en sådan anmeldelse skal anmelderen i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1013/2006 udfylde anmeldelsesformularen i bilag I A til denne forordning og i givet fald transportformularen i bilag I B til forordningen, idet de oplysninger og den dokumentation, der er opregnet i bilag II, del 1 og 2, til samme forordning, anføres på eller vedlægges de to formularer. Det er på grundlag af alle disse dokumenter og oplysninger, som er blevet anmeldt til de nævnte myndigheder, at disse for hver overførsel af affald giver eller afslår samtykke i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 1013/2006.

31 Efter udstedelsen af samtykket og i et tilfælde, hvor der sker ændringer af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende en overførsel, hvortil der er givet samtykke, herunder ændringer af den planlagte affaldsmængde, rute, ruteføring, forsendelsesdato eller transportvirksomhed, er anmelderen ifølge artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 forpligtet til øjeblikkeligt at underrette de berørte kompetente myndigheder og modtageren om muligt inden overførslens start.

32 I den henseende bemærkes, at det klart fremgår af ordlyden af den nævnte artikel 17, stk. 1, at ændringer af ruten udgør en »vigtig ændring[…] af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende en overførsel, hvortil der er givet samtykke«. Denne bestemmelse indikerer nemlig ved anvendelsen af udtrykket »herunder ændringer af […] rute«, at en sådan type ændring kan udgøre en vigtig ændring af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende overførslen, idet disse anses for at være væsentlige.

33 Som det imidlertid følger af bilag II, del 1, punkt 14, til forordning nr. 1013/2006, defineres »rute« som værende »ind- og udgangstoldsted i hvert af de [af overførslen] berørte lande«, således som præciseret i rubrik 15 i »anmeldelsesformularen« i bilag I A til den nævnte forordning, nemlig grænseovergangsstederne.

34 Disse ind- og udgangssteder skal nævnes i rubrik 15 i »anmeldelsesformularen«, idet dette er klargjort både i den nævnte formulars tekst og i bilag I C, punkt 26, til forordning nr. 1013/2006, der indeholder den nærmere vejledning i udfyldelsen af den pågældende formular.

35 Følgelig svarer en ændring af et grænseovergangssted som det, der er omhandlet i hovedsagen, til en ændring af ruten, hvilket i henhold til den nævnte forordnings artikel 17, stk. 1, udgør en »vigtig ændring« af detaljerne og/eller betingelserne vedrørende en overførsel, hvortil der er givet samtykke, og som de kompetente myndigheder skal underrettes om.

36 Når en sådan ændring har fundet sted, bestemmer artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1013/2006, at der i princippet skal foretages en ny anmeldelse. De detaljer, der nemlig er anmeldt forud for overførslen, og hvortil de berørte myndigheder har givet samtykke, svarer efter denne ændring ikke længere til virkeligheden og kan derfor ikke længere anses for at have opnået et samtykke.

37 En sådan overførsel, der er forskellig fra, hvad der er anført i anmeldelsen, bør kvalificeres som »ulovlig«, idet den er foretaget »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses[formularen]« som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 35), litra d).

38 Denne ordlyds- og baggrundsanalyse af forordning nr. 1013/2006 underbygges af en teleologisk fortolkning af denne.

39 Det bemærkes nemlig med hensyn hertil, at det i første betragtning til forordning nr. 1013/2006 anføres, at målsætningen med forordningen er miljøbeskyttelse. Ifølge syvende betragtning til den nævnte forordning er det endvidere vigtigt at tilrettelægge og regulere overvågningen af og kontrollen med overførsler af affald på en sådan måde, at der tages hensyn til behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og folkesundheden.

40 For så vidt angår overførslerne af det affald, der er opført på den »orange« liste over affald i bilag IV til forordning nr. 1013/2006, såsom det, der er omhandlet i hovedsagen, præciseres det i 14. betragtning til denne forordning, at der bør sikres en optimal overvågning og kontrol ved at kræve forudgående skriftligt samtykke til sådanne overførsler, og at en sådan fremgangsmåde i sig selv bør forudsætte forudgående anmeldelse, hvorved de kompetente myndigheder bliver behørigt informeret, således at de kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til at beskytte miljøet og folkesundheden, men også for at de kan fremsætte begrundede indsigelser mod en sådan overførsel.

41 De oplysninger, der kræves i anmeldelsesformularen i bilag I A til forordning nr. 1013/2006, såsom grænseovergangsstedet for overførslen, er derfor nødvendige for de kompetente myndigheders korrekte gennemførelse af deres opgaver.

42 Såfremt en ændring af det grænseovergangssted for overførslen, der er specificeret i anmeldelsesformularen, på grundlag af hvilken de nævnte myndigheder har givet deres samtykke, blev foretaget, uden at disse myndigheder i strid med artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 blev underrettet herom, ville de nævnte overvågnings- og kontrolopgaver ikke længere kunne sikres optimalt i overensstemmelse med denne forordning.

43 Derfor må en sådan ændring anses for at være vigtig og dermed for at henhøre under artikel 17, stk. 1, hvorfor en overførsel til transitlandet via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i anmeldelsesformularen, uden at de berørte kompetente myndigheder er blevet underrettet herom, og uden at der er foretaget en ny anmeldelse om overførslen, skal betegnes som en »ulovlig overførsel«. En modsatrettet fortolkning ville fratage de procedurer og kontrolordninger, der er etableret med forordning nr. 1013/2006, enhver effektiv virkning.

44 Der kan ikke rejses tvivl om denne konklusion med henvisning til det terminologiproblem, der er genstand for det første af den forelæggende rets spørgsmål. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ordet »måde« (»módon« på ungarsk), der indgår i udtrykket »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses- eller transportformularerne«, som

indgår i definitionen af »ulovlig overførsel« i artikel 2, nr. 35), litra d), i forordning nr. 1013/2006, alene omhandler transportmåden/-midlet (szállítás módjai) (vej, jernbane, søvejen, fly eller indre vandveje) således som fastsat i bilag I A og I B til denne forordning.

45 Grunden til, at dette spørgsmål er forelagt for Domstolen, skyldes den ungarske version af forordning nr. 1013/2006, som afviger fra de øvrige sprogversioner af denne forordning. Bortset fra i rubrik 8 i »anmeldelsesformularen«, der indgår i bilag I A til forordningen, hvor ordene »szállítási eszköz« er blevet anvendt korrekt for oversættelse af det franske udtryk »moyen(s) de transport« (på dansk »transportmåde«), er det franske udtryk i den liste over forkortelser og koder, der efterfølger det nævnte bilag I A, samt i bilag I B (rubrik 8 og den liste over forkortelser og koder, der efterfølger dette bilag I B) og bilag II (del 1, punkt 13, og del 2, punkt 3) til den nævnte forordning, blevet oversat ved ordene »szállítás módjait« (på dansk »transportmåde« og »transportmiddel«), hvorved det ungarske ord »mód«, der svarer til det franske ord »manière«, er blevet anvendt. Dette ligger til grund for Total Waste Recyclings anbringende om, at der alene er foretaget en »ulovlig overførsel« som omhandlet i artikel 2, nr. 35), litra d), i forordning nr. 1013/2006, når det anvendte transportmiddel er forskelligt fra det, der er specificeret i anmeldelsen.

46 Det følger af Domstolens faste praksis, at den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-bestemmelserne skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Den Europæiske Unions sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af en EU-retlig bestemmelse skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. bl.a. dom Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

47 For så vidt angår den almindelige opbygning af og formålet med forordning nr. 1013/2006 er det blevet bemærket i denne doms præmis 33-43, at for at de kompetente myndigheder på området for affaldsoverførsler kan træffe alle de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og folkesundheden i forbindelse med deres overvågnings- og kontrolopgaver, skal disse myndigheder være behørigt informeret, og at det med hensyn hertil er nødvendigt, at de råder over alle de oplysninger, der kræves i anmeldelsesformularen i bilag I A til forordningen, og ikke kun oplysningerne vedrørende den anvendte transportmåde.

48 Det følger heraf, at den almindelige opbygning af og formålet med forordning nr. 1013/2006 fører til anvendelse af en fortolkning, hvorefter ordet »måde« i denne forordnings artikel 2, nr. 35), litra d), ikke skal forstås således, at det udelukkende vedrører »transportmåden/-midlet«, men derimod skal forstås bredere, således at det omfatter omstændighederne ved eller beskaffenheden af overførslen, herunder ruten for denne overførsel.

49 På baggrund af ovenstående betragtninger skal de første tre spørgsmål besvares med, at artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til forordningen, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i anmeldelsesformularen, som har været genstand for et samtykke fra de kompetente myndigheder, skal anses for at være en vigtig ændring af detaljerne og/eller betingelserne for den overførsel, der har fået samtykke, således at den omstændighed, at de kompetente myndigheder ikke er blevet underrettet om denne ændring, har den konsekvens, at affaldsoverførslen er ulovlig, idet den er foretaget »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses[formularen]« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 2, nr. 35), litra d).

Det fjerde spørgsmål

50 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006, hvorefter de af medlemsstaterne anvendte sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forordningens bestemmelser skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen, skal fortolkes således, at den er til hinder for pålæggelse af en bøde, der sanktionerer overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til den nævnte forordning, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i den anmeldelsesformular, der har været genstand for et samtykke fra de kompetente myndigheder, når denne bødes størrelse svarer til størrelsen af en bøde, der pålægges i tilfælde af overtrædelse af forpligtelsen til at opnå samtykke og foretage en forudgående skriftlig anmeldelse.

51 Det bemærkes i den henseende, at artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 pålægger medlemsstaterne at fastsætte »regler for sanktioner, som skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning […]. De fastsatte sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning«. Det må konstateres, at den nævnte forordning ikke indeholder mere præcise bestemmelser med hensyn til fastsættelsen af de nævnte nationale sanktioner og navnlig ikke fastsætter noget udtrykkeligt kriterium med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt sådanne sanktioner står i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

52 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (jf. bl.a. dom Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

53 I den henseende bemærkes, at ved bedømmelsen af, om en sanktion er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal bl.a. karakteren og grovheden af den overtrædelse, som sanktionen tilsigter at straffe, tillige med fremgangsmåden for fastsættelsen af sanktionens beløb tages i betragtning (jf. bl.a. dom Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis). Proportionalitetsprincippet gælder således for medlemsstaterne ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden (dom Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 54).

54 Det tilkommer imidlertid den nationale ret under hensyn til de samlede faktiske og retlige omstændigheder i den sag, der er forelagt for den, at foretage den endelige bedømmelse af, om sanktionsbeløbet overskrider grænsen for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der tilsigtes med den omhandlede lovgivning. Det tilkommer den forelæggende ret at foretage den konkrete anvendelse af proportionalitetsprincippet og således efterprøve, om de nationale foranstaltninger er forenelige med EU-retten, mens Domstolen alene kan forsyne den forelæggende ret med fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at den forelæggende ret selv kan vurdere spørgsmålet om en sådan forenelighed (jf. bl.a. i denne retning dom Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

55 For så vidt angår de sanktioner, der anvendes i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006, der har til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden, er den nationale ret forpligtet til i forbindelse med kontrollen af, om en sådan sanktion står i et rimeligt forhold til overtrædelsen, at tage særligt hensyn til de risici på området for beskyttelse af miljøet og folkesundheden, som kan være en følge af overtrædelsen.

56 Det skal således bemærkes, at pålæggelse af en bøde, der sanktionerer overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til den nævnte forordning, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i den anmeldelsesformular, der har været genstand

for et samtykke fra de kompetente myndigheder, hvor grundbeløbet for denne bøde svarer til det, der anvendes i tilfælde af overtrædelse af forpligtelsen til at opnå samtykke og foretage en forudgående skriftlig anmeldelse, alene kan anses for at være forholdsmæssig i forhold til overtrædelsen, såfremt de omstændigheder, der karakteriserer den begåede overtrædelse, gør det muligt at fastslå, at der er tale om overtrædelser af en tilsvarende grovhed.

57 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006, hvorefter de af medlemsstaterne anvendte sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forordningens bestemmelser skal være forholdsmæssige, skal fortolkes således, at en bøde, der sanktionerer overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til den nævnte forordning, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i den anmeldelsesformular, der har været genstand for et samtykke fra de kompetente myndigheder, hvor grundbeløbet for denne bøde svarer til det, der anvendes i tilfælde af overtrædelse af forpligtelsen til at opnå samtykke og foretage en forudgående skriftlig anmeldelse, alene kan anses for at være forholdsmæssig i forhold til overtrædelsen, såfremt de omstændigheder, der karakteriserer den begåede overtrædelse, gør det muligt at fastslå, at der er tale om overtrædelser af en tilsvarende grovhed. Det tilkommer den nationale ret under hensyntagen til de samlede faktiske og retlige omstændigheder i den sag, der er forelagt for den, herunder navnlig de risici på området for beskyttelse af miljøet og folkesundheden, som kan være en følge af overtrædelsen, at undersøge, om sanktionsbeløbet overskrider grænsen for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der består i at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.

Sagens omkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

1) **Artikel 17, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 669/2008 af 15. juli 2008, skal fortolkes således, at overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til forordningen, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i anmeldelsesformularen, som har været genstand for et samtykke fra de kompetente myndigheder, skal anses for at være en vigtig ændring af detaljerne og/eller betingelserne for den overførsel, der har fået samtykke, således at den omstændighed, at de kompetente myndigheder ikke er blevet underrettet om denne ændring, har den konsekvens, at affaldsoverførslen er ulovlig, idet den er foretaget »på en måde, der ikke er klart specificeret i anmeldelses[formularen]« som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 2, nr. 35), litra d).**

2) **Artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006, som ændret ved forordning (EF) nr. 669/2008, hvorefter de af medlemsstaterne anvendte sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forordningens bestemmelser skal være forholdsmæssige, skal fortolkes således, at en bøde, der sanktionerer overførsel til transitlandet af affald som det, der er omhandlet i bilag IV til den nævnte forordning, via et andet grænseovergangssted end det, der er specificeret i den anmeldelsesformular, der har været genstand for et samtykke fra de kompetente myndigheder, hvor grundbeløbet for denne bøde svarer til det, der anvendes i tilfælde af overtrædelse af forpligtelsen til at opnå samtykke og foretage en forudgående skriftlig anmeldelse, alene kan anses for at være forholdsmæssig i forhold til overtrædelsen, såfremt de omstændigheder, der karakteriserer den begåede overtrædelse, gør det muligt at fastslå,**

at der er tale om overtrædelser af en tilsvarende grovhed. Det tilkommer den nationale ret under hensyntagen til de samlede faktiske og retlige omstændigheder i den sag, der er forelagt for den, herunder navnlig de risici på området for beskyttelse af miljøet og folkesundheden, som kan være en følge af overtrædelsen, at undersøge, om sanktionsbeløbet overskrider grænsen for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der består i at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.

Underskrifter