Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 26 november 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Avfall — Transporter — Förordning (EG) nr 1013/2001 — Transporter inom Europeiska unionen — Införselställe som avviker från det som angetts i anmälan och i förhandsgodkännandet — Väsentlig förändring av detaljer i fråga om transporten av avfall — Olaglig transport — Den administrativa straffavgiftens proportionalitet”

I mål C-487/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Budapest, Ungern) genom beslut av den 22 oktober 2014, som inkom till domstolen den 4 november 2014, i målet

SC Total Waste Recycling SRL

mot

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden vid femte avdelningen J.L. da Cruz Vilaça, tillika tillförordnad ordförande vid sjunde avdelningen, samt domarna C. Lycourgos (referent) och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Europeiska kommissionen, genom L. Havas och D. Loma-Osorio Lerena, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: ungerska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2.35 d, 17.1 och 50 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 669/2008 av den 15 juli 2008 (EUT L 188, s. 7) (nedan kallad förordning nr 1013/2006).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan SC Total Waste Recycling SRL (nedan kallat Total Waste Recycling) och Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (nationell myndighet med ansvar för inspektion av miljö- och naturskydd) (nedan kallad den nationella inspektionsmyndigheten). Målet rör en administrativ straffavgift som den nationella inspektionsmyndigheten påfört för överträdelser av bestämmelserna om avfallstransporter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 1, 7, 13, 14 och 33 i förordning nr 1013/2006 anges följande:

”(1) Förordningens huvudsakliga och överordnade syfte och innehåll är miljöskydd medan dess följder för den internationella handeln endast är av underordnad betydelse.

…

(7) Det är viktigt att organisera och reglera övervakningen och kontrollen av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljökvaliteten och människors hälsa och som främjar en enhetligare tillämpning av förordningen över hela gemenskapen.

…

(13) Även om övervakning och kontroll av transporter av avfall inom en medlemsstat faller under den medlemsstatens behörighet, bör nationella system för avfallstransporter beakta behovet av samordning med gemenskapssystemet för att säkerställa en hög nivå av skydd för miljön och människors hälsa.

(14) För transporter av avfall avsett för bortskaffningsförfaranden och avfall som inte anges i bilaga III, III A eller III B avsett för återvinningsförfaranden är det lämpligt att garantera bästa möjliga övervakning och kontroll genom att kräva att sådana transporter på förhand skall godkännas skriftligen [nedan kallat godkännande]. Ett sådant förfarande bör vara förenat med förhandsanmälan, vilket medför att de behöriga myndigheterna blir vederbörligen informerade så att de kan vidta alla åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Dessa myndigheter bör på så sätt även få möjlighet att göra motiverade invändningar mot sådana transporter.

…

(33) De åtgärder som erfordras bör vidtas för att i enlighet med direktiv 2006/12/EG och övrig gemenskapslagstiftning om avfall säkerställa att avfall som transporteras inom gemenskapen och avfall som importeras till gemenskapen, under hela transporten och fram till och med återvinningen eller bortskaffandet i mottagarlandet, hanteras på ett sätt som inte innebär något hot mot människors hälsa och utan att förfaranden eller metoder som kan skada miljön tillämpas. …”

4 I artikel 2 i förordningen, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

35) *olaglig transport*: alla transporter av avfall

…

d) som utförs på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan eller i transportdokumentet …”

5 I artikel 3.1 b i) i förordning nr 1013/2006 föreskrivs att transporter av avfall avsett för återvinning och angett i den ”gula” avfallsförteckningen i bilaga IV till förordningen omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande i enlighet med bestämmelserna i avdelning II i förordningen.

6 I artikel 4 i förordning nr 1013/2006 föreskrivs att anmälaren, vid anmälan av en avfallstransport som avses i artikel 3.1 a eller 3.1 b, ska fylla i det anmälningsdokument som återfinns i bilaga I A till förordningen och, i förekommande fall, det transportdokument som återfinns i bilaga I B till förordningen, och att denne i dessa dokument eller i bilaga till dessa ska tillhandahålla den information och dokumentation som anges i delarna 1 och 2 i bilaga II till förordningen.

7 I artikel 9 i förordning nr 1013/2006 anges förfarandet för behöriga mottagar-, avsändar- och transitmyndigheters godkännande av transporter av avfall som har anmälts till dem.

8 I artikel 17 i förordning nr 1013/2006, med rubriken ”Ändringar av transporten efter det att godkännandet utfärdats”, föreskrivs följande:

”1. Om väsentliga ändringar görs i fråga om detaljer och/eller villkor för en godkänd transport, inklusive ändringar av den avsedda mängden, transportväg, vägval, transportdatum eller transportmedel, skall anmälaren omedelbart meddela de berörda behöriga myndigheterna och mottagaren och detta, om möjligt, innan transporten inleds.

2. I sådana fall skall en ny anmälan göras, såvida inte alla berörda behöriga myndigheter anser att de föreslagna ändringarna inte kräver en ny anmälan.

…”

9 Artikel 49 i förordning nr 1013/2006 har rubriken ”Skydd av miljön”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Producenten, anmälaren och andra företag som är delaktiga i en avfallstransport och/eller avfallets återvinning eller bortskaffande, skall vidta de åtgärder som krävs för att se till att det avfall de transporterar hanteras utan fara för människors hälsa och på ett miljöriktigt sätt under hela transporten och under återvinningen och bortskaffandet. I synnerhet kraven i artikel 4 i direktiv 2006/12/EG och annan gemenskapslagstiftning om avfall skall uppfyllas när transporten äger rum i gemenskapen.

…”

10 I artikel 50 i förordningen, som har rubriken ”Efterlevnad i medlemsstaterna”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om sådan nationell lagstiftning som rör förebyggande och spårning av olagliga transporter och sanktioner för sådana transporter.

…

3. I synnerhet får transporter kontrolleras

…

d) under transporten genom gemenskapen.

4. Kontroller av transporter skall omfatta inspektion av dokument, identitetskontroll och vid behov fysisk kontroll av avfallet.

…”

11 Fält 8 i bilaga I A, som har rubriken ”Anmälningsdokument för gränsöverskridande avfallstransport”, till förordning nr 1013/2006 har följande utseende:

8. Planerad transportör
Registreringsnr:
Namn *(7)*:
Adress:
Kontaktperson:
Tfn: Fax:
E-post:
Transportsätt *(5)*:

12 Fälten 15 och 16 i bilaga I A har följande utseende:

15. Berörda länder (a), kodnummer för behöriga myndigheter (i tillämpliga fall) (b), och särskilda in- och utförselställen (c)											
Export-/avsändarland			Transitländer (införsel och utförsel)								Import-/mottagarland
(a)											
(b)											
(c)											
16. Införsel- och/eller utfartstullkontor och/eller exporttullkontor:									**(Europeiska gemenskapen):**		
Införsel:				Utförsel:					Export:		

13 Fält 8 i bilaga I B, som har rubriken ”Transportdokument för gränsöverskridande avfallstransport”, till förordning nr 1013/2006 har följande utseende:

8 a) 1:a transportör *(3)*:	**8 b) 2:a transportör:**	**8 c) Sista transportör:**
Registreringsnr.:	Registreringsnr.:	Registreringsnr.:
Namn:	Namn:	Namn:
Adress:	Adress:	Adress:
Tfn:	Tfn:	Tfn:
Fax:	Fax:	Fax:
E-post:	E-post:	E-post:
------- ***Fylls i av transportörens företrädare*** -------		*Fler än 3 transportörer (2)* ☐
Transportmedel *(1)*:	Transportmedel *(1)*:	Transportmedel *(1)*:
Avsändningsdag:	Avsändningsdag:	Avsändningsdag:
Underskrift:	Underskrift:	Underskrift:

14 I punkt 26 i bilaga I C, som har rubriken ”Särskilda anvisningar för ifyllande av anmälningsdokument och transportdokument”, till förordning nr 1013/2006 har följande lydelse:

”**Fält 15** (se bilaga II, del 1, punkterna 8–10 och 14): På rad a i fält 15 ange namn på avsändarland, transitland och mottagarland … eller landskoder med hjälp av förkortningarna i ISO-standard 3166 … På rad b ange kodnummer på respektive behörig myndighet i varje land och på rad c skriv namnet på gränsstation eller hamn och, om tillämpligt, kodnummer på införseltullkontor och utfartstullkontor i respektive land. När det gäller transitländer ange uppgifterna på rad c för införsel- och utförselpunkter. Om mer än tre transitländer är inblandade i en transport, bifoga lämpliga uppgifter i bilaga. Ange planerad transportväg mellan utförsel- och införselpunkterna, inbegripet eventuella alternativ, även under oförutsedda omständigheter, i en bilaga.”

15 Del 1 i bilaga II, avseende information och dokumentation om anmälan, till förordning nr 1013/2006 har rubriken ”Information som skall införas i eller bifogas anmälan”. Däri föreskrivs följande:

”…

13. Planerat transportmedel.

14. Planerad transportväg (utförsel- och införselpunkter i varje berört land, inbegripet tullkontor för införsel och/eller utförsel och/eller export från gemenskapen) samt planerad rutt (väg mellan utförsel- och införselpunkterna), inbegripet eventuella alternativ, även under oförutsedda omständigheter.

…”

16 I del 2, som har rubriken ”Information som skall införas i eller bifogas transportdokumentet”, i bilaga II anges följande:

”…

3. Transportmedel.

…

5. Planerad transportväg (utförsel- och införselpunkter i varje berört land, inbegripet tullkontor för införsel och/eller utförsel och/eller export från gemenskapen) samt rutt (väg mellan utförsel- och införselpunkterna), inbegripet eventuella alternativ, även under oförutsedda omständigheter.

…”

Ungersk rätt

17 I artikel 19.1 i 2012 års lag nr CLXXXV om avfall (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény) föreskrivs följande:

”Avfall får importeras till Ungern i enlighet med vad som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006/EG och regeringsdekretet om gränsöverskridande avfallstransporter.”

18 I artikel 86.1 i lagen stadgas följande:

”Myndigheten för miljöskydd ska påföra en straffavgift avseende avfallshantering i enlighet med regeringsdekretet, vilket fastställer regler för påförande av straffavgifter avseende avfallshantering, för varje fysisk och juridisk person, enskild näringsidkare eller organ som inte är en juridisk person, som

a) överträder det som i fråga om avfallshantering föreskrivs i lagstiftningen, i en direkt tillämpbar rättsakt från Europeiska unionen eller i ett förvaltningsbeslut,

b) utövar en verksamhet avseende avfallshantering för vilken det krävs administrativt godkännande eller tillstånd, administrativ registrering eller administrativ anmälan, utan att ha erhållit nämnda godkännande eller tillstånd, eller utan att en sådan registrering eller anmälan gjorts, eller utövar en sådan verksamhet på ett sätt som avviker från vad som angetts i respektive handling, eller

c) inte informerar, eller inte på ett adekvat sätt informerar, myndigheten för miljöskydd om framställningen eller uppkomsten av biprodukter, eller använder, distribuerar eller lagrar avfall som produkter eller biprodukter.”

19 I artikel 1 i regeringsdekret nr 271 av den 21 december 2001 om beräkning av straffavgiften avseende avfallshantering och om närmare bestämmelser om påförande och fastställande av denna straffavgift (a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet; nedan kallat regeringsdekretet) föreskrivs följande:

”1. Avgiftsbeloppet ska – med förbehåll för vad som föreskrivs i artikel 2.4–2.8 och artikel 3.4 i detta dekret – uppgå till det belopp som uppstår genom att de grundbelopp för avgiften som föreskrivs i detta dekret multipliceras med de proportionalitetskoefficienter som ändrar dessa grundbelopp

…

3. Det högsta grundbeloppet för straffavgiften avseende avfallshantering (nedan kallat grundbeloppet) ska vara:

…

g) vid en olaglig gränsöverskridande transport av farligt avfall, en miljon HUF.”

20 I artikel 3 i regeringsdekretet föreskrivs följande:

”1. Vid beräkningen av avgiftsbeloppet ska först grundbeloppet för avgiften fastställas.

…

4. Vid en olaglig gränsöverskridande transport av avfall (import, export eller transitering genom Ungern), ska det avgiftsbelopp som ska betalas beräknas genom att det grundbelopp som föreskrivs i artikel 1.3.f-1.3.g multiplicera med en faktor för avfallets vikt. Om avfallets vikt inte går att fastställa med exakthet ska avgiften beräknas med hjälp av ett genomsnittsvärde för viktintervallet, angivet i ton, vilket fastställs genom en uppskattning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 Den 21 oktober 2013 blev en lastbil, tillhörig Total Waste Recycling, som transporterade 8,38 ton avfall som omfattas av den ”gula” avfallsförteckningen som återfinns i bilaga IV till förordning nr 1013/2006, det vill säga avfall som omfattas av förfarandet för skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande, föremål för en kontroll vid gränsövergången Nagylak när lastbilen skulle köra in i Ungern.

22 Denna kontroll gjorde det möjligt att fastställa att transporten åtföljdes av anmälningsdokumentet som anges i bilaga I A till förordning nr 1013/2006, transportdokumentet som anges i bilaga I B till förordningen och administrativa godkännanden enligt denna förordning. I anmälningsdokumentet och godkännandena angavs emellertid gränsövergången i Ártánd vara införselpunkten i Ungern. Denna gränsövergång är belägen nästan 180 kilometer norr om Nagylak. Total Waste Recycling gjorde gällande att det var på grund av brister i kommunikationen som lastbilsföraren hade försökt köra in i Ungern vid gränsövergången Nagylak, vilken ligger närmare dennes bostad.

23 Genom beslut av den 4 februari 2014 ålade den nationella inspektionsmyndigheten, i enlighet med 2012 års lag nr CLXXXV om avfall, Total Waste Recycling att erlägga en straffavgift på 8 380 000 ungerska forinter (HUF) (omkring 26 864,26 euro) för att ha underlåtit att uppfylla en skyldighet avseende avfall samt ett belopp på 256 500 HUF (omkring 822,158 euro) i administrativa kostnader. I skälen till beslutet angavs att transporten inte hade passerat Ungerns gräns vid den gränsövergång som angetts i godkännandena och att Total Waste Recycling inte hade meddelat de behöriga myndigheterna om ändringen av den rutt som förhandsgodkänts, varför transporten utgjorde en olaglig transport i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordning nr 1013/2006. Vid beräkningen av avgiftsbeloppet utgick myndigheten, med tillämpning av regeringsdekretet, från det högsta grundbeloppet en miljon HUF (omkring 3 205,099 euro) och multiplicerade detta belopp med det transporterade avfallets vikt.

24 I sitt överklagande till Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Budapest) yrkade Total Waste Recycling ogiltigförklaring av nämnda beslut. Total Waste Recycling anser att det inte förekommit någon ”olaglig transport” av avfall i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordning nr 1013/2006, eftersom det ”sätt” på vilket transporten utförts i den mening som avses i denna bestämmelse, i förevarande fall på väg, inte ändrats, utan endast transportväg ändrats. Total Waste Recycling har vidare gjort gällande att det framgår av bilagorna till denna förordning att begreppen ”transportmedel” och ”transportväg” inte avser samma sak. Punkt 13 i bilaga II rör ”transportmedel” medan punkt 14 i samma bilaga rör ”transportväg”.

25 Den nationella inspektionsmyndigheten har yrkat att överklagandet ska avslås. Myndigheten anser att Total Waste Recycling enligt artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006 var skyldigt att omedelbart meddela de behöriga myndigheterna, eftersom den planerade transportvägen i förevarande fall hade ändrats. Myndigheten anser att Total Waste Recyclings argument som grundar sig på bilaga II inte kan tas upp till prövning och att den av Total Waste Recycling åberopade förteckningen över förkortningar och koder som anges i slutet av bilaga I A inte är relevant i sammanhanget.

26 Den hänskjutande domstolen anser att det av lydelsen i förordning nr 1013/2006 inte klart framgår huruvida en avfallstransport som passerar transitlandets gräns på ett annat ställe än den gränsövergång som angetts i anmälan och i godkännandet ska anses utgöra en ändring av transportmedel eller en transport av avfall som genomförts på ett sätt som inte angetts i anmälan och följaktligen en ”olaglig transport” av avfall i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordningen, med beaktande av den skyldighet som åligger anmälaren enligt artikel 17.1 i förordningen att omedelbart informera de behöriga myndigheterna om varje väsentlig ändring av detaljerna rörande genomförandet av transporten, inklusive vägval och transportväg. För det fall denna transport ska anses vara olaglig frågar sig den hänskjutande domstolen dessutom om det påförda avgiftsbeloppet är proportionerligt med beaktande av omständigheterna i det nationella målet.

27 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska uttrycket transporter av avfall ’som utförs på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan’ enligt artikel 2.35.d i förordning nr 1013/2006 förstås så, att det avser de transportmedel som anges i bilaga I A och bilaga I B till nämnda förordning (väg, tåg/järnväg, till havs, via flyg och inre vattenvägar)?

2) För det fall att en väsentlig ändring görs i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport enligt artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006, kan underlåtenheten att informera behöriga myndigheter därom innebära att avfallstransporten anses utföras ’på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan’, i den mening som avses i artikel 2.35.d i förordningen, och därmed anses vara olaglig?

3) Har det skett en väsentlig ändring i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport, enligt artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006, när avfallstransporten passerar det angivna transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som specificerats i godkännandet eller anmälningsdokumentet?

4) Om en avfallstransport som passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som specificerats i godkännandet eller anmälningsdokumentet ska anses utgöra en olaglig avfallstransport, kan det anses vara proportionerligt att den straffavgift som påförs med anledning härav uppgår till samma belopp som den straffavgift som påförs vid åsidosättande av skyldigheten att inhämta ett godkännande och att göra en skriftlig förhandsanmälan?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Frågorna 1–3

28 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1–3, som ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att omständigheten att en transport, vilken godkänts av behöriga myndigheter, av sådant avfall som avses i bilaga IV passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som angetts i anmälningsdokumentet ska anses utgöra en väsentlig ändring i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport, i den mening som avses i denna bestämmelse, samt, för det fall frågan besvaras jakande, för att få klarhet i huruvida underlåtenheten att informera behöriga myndigheter om denna ändring leder till att transporten av avfall ska anses vara olaglig, eftersom den utförts ”på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan”, i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordningen.

29 Domstolen erinrar inledningsvis om att det framgår av artikel 1.1 och skäl 7 i förordning nr 1013/2006 att denna inför förfaranden och system för kontroll av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljökvaliteten och människors hälsa. Det framgår särskilt av artiklarna 3.1 och 4.1 i förordningen, jämförda med skäl 14 i förordningen, att transport mellan medlemsstater av avfall för bortskaffande eller farligt avfall för återvinning ska anmälas skriftligen i förväg till de behöriga myndigheterna så att dessa kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön (se, för ett liknande resonemang, dom Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, punkt 52, och dom Shell Nederland och Belgian Shell, C-241/12 och C-242/12, EU:C:2013:821, punkt 32).

30 Vad gäller en sådan anmälan krävs enligt artikel 4 i förordning nr 1013/2006 att anmälaren fyller i det anmälningsdokument som återfinns i bilaga I A till förordningen och, i förekommande fall, det transportdokument som återfinns i bilaga I B till förordningen och därvid i dessa dokument eller i bilaga till dessa tillhandahåller den information och dokumentation som anges i delarna 1 och 2 i bilaga II till förordningen. Det är på grundval av dessa dokument och denna information som lämnats till de behöriga myndigheterna som dessa myndigheter beslutar huruvida en transport av avfall ska godkännas, i enlighet med artikel 9 i förordning nr 1013/2006.

31 För det fall ändringar görs i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport, inklusive ändringar av den avsedda mängden, transportväg, vägval, transportdatum eller transportmedel, är enligt artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006 anmälaren skyldig att omedelbart meddela de berörda behöriga myndigheterna och mottagaren om detta, om möjligt innan transporten inleds.

32 I detta hänseende påpekar domstolen att det tydligt framgår av lydelsen i artikel 17.1 att ändringar av transportväg utgör en ”väsentlig … ändring … i fråga om detaljer och/eller villkor för en godkänd transport”. Genom formuleringen ”inklusive ändringar av … transportväg” anges nämligen i denna bestämmelse att denna typ av ändring kan utgöra en väsentlig ändring av detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en transport vilka anses vara väsentliga.

33 Såsom framgår av punkt 14 i del 1 i bilaga II till förordning nr 1013/2006 definieras ”transportväg” som ”utförsel- och införselpunkter i varje berört land”, det vill säga gränsövergångarna, såsom anges i fält 15 i det ”Anmälningsdokument” som avses i bilaga I A till förordningen.

34 Dessa utförsel- och införselpunkter ska anges i nämnda fält 15 i detta ”Anmälningsdokument”, vilket uttryckligen föreskrivs i texten i dokumentet och i punkt 26 i bilaga I C till förordning nr 1013/2006, som innehåller särskilda anvisningar för ifyllande av dokumentet i fråga.

35 En ändring av en gränsövergång, såsom den som är i fråga i det nationella målet, utgör följaktligen en ändring av transportvägen, vilket enligt artikel 17.1 i förordningen är en ”väsentlig ändring” i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport, som måste meddelas behöriga myndigheter.

36 När en sådan ändring har gjorts föreskrivs i artikel 17.2 i förordning nr 1013/2006 att en ny anmälan i princip måste göras. Detaljerna avseende genomförandet av transporten, som anmälts till och godkänts av de behöriga myndigheterna, motsvarar, efter denna ändring, nämligen inte längre verkligheten och kan följaktligen inte längre anses ha godkänts.

37 Denna transport, som avviker från det som specificerats i den anmälan som gjorts, ska anses vara ”olaglig”, eftersom den ”utförs på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan”, i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordningen.

38 Denna tolkning på grundval av ordalydelsen och sammanhanget avseende förordning nr 1013/2006 stöds av en teleologisk tolkning av förordningen.

39 I skäl 1 i förordning nr 1013/2006 anges nämligen att förordningens syfte är miljöskydd. Dessutom är det enligt skäl 7 i förordningen viktigt att organisera och reglera övervakningen och kontrollen av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljökvaliteten och människors hälsa.

40 När det gäller transport av avfall som omfattas av den ”gula” avfallsförteckningen som återfinns i bilaga IV till förordning nr 1013/2006, såsom det avfall som är i fråga i det nationella målet, anges i skäl 14 i förordningen att det är lämpligt att garantera bästa möjliga övervakning och kontroll genom att kräva att sådana transporter på förhand skall godkännas skriftligen, och att ett sådant förfarande bör vara förenat med förhandsanmälan, vilket medför att de behöriga myndigheterna blir vederbörligen informerade så att de kan vidta alla åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön och så att de får möjlighet att göra motiverade invändningar mot sådana transporter.

41 Den information som ska anges i det anmälningsdokument som återfinns i bilaga I A till förordning nr 1013/2006, såsom information om gränsövergången, är dessutom nödvändig för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sitt uppdrag väl.

42 För det fall en ändring av den gränsövergång som angetts i anmälningsdokumentet, och på grundval av vilken myndigheterna gett sitt godkännande, görs utan att myndigheterna informeras därom, i strid med artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006, kan dessa uppdrag avseende övervakning och kontroll inte längre utföras på bästa möjliga sätt i enlighet med denna förordning.

43 En sådan ändring måste således anses vara väsentlig och därför omfattas av artikel 17.1, vilket innebär att en transport som passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som angetts i anmälningsdokumentet, utan att de behöriga myndigheterna informerats därom och utan att det gjorts en ny anmälan av transporten, ska anses vara en ”olaglig transport”. En motsatt tolkning skulle frånta de förfaranden och system för kontroll som införts genom förordning nr 1013/2006 all ändamålsenlig verkan.

44 Denna slutsats påverkas inte av det terminologiska problem som omfattas av den första frågan som den hänskjutande domstolen har ställt. Den hänskjutande domstolen har ställt den frågan för att få klarhet i huruvida begreppet ”sätt” (”módon” på ungerska) i uttrycket ”utförs på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan”, vilket återfinns i definitionen av en ”olaglig transport” i artikel 2.35 d i förordning nr 1013/2006, endast avser transportmedel (szállítás módjai) (väg- och järnvägstransport, flygtransport, transport till havs och på inre vattenvägar), såsom de anges i bilagorna I A och I B till förordningen.

45 Skälet till att denna fråga ställts till domstolen är den ungerska versionen av förordning nr 1013/2006, vilken avviker från övriga språkversioner av denna förordning. Med undantag för fält 8 i det ”[a]nmälningsdokument” som återfinns i bilaga I A till denna förordning, där orden ”szállítási eszköz” med rätta använts som motsvarighet till ordet ”transportmedel”, har nämligen orden ”szállítás módjait” använts som motsvarighet till ”transportmedel” i förteckningen över förkortningar och koder efter nämnda bilaga I A samt bilagorna I B (fält 8 och förteckningen över förkortningar och koder efter bilaga I B) och II (punkt 13 i del 1 och punkt 3 i del 2) till denna förordning. Således har den ungerska motsvarigheten till ordet ”sätt” använts, det vill säga ordet ”mód”. Detta har föranlett Total Waste Recycling att göra gällande att det endast föreligger en ”olaglig transport” i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordning nr 1013/2006 när det transportmedel som används avviker från det som angetts i anmälan.

46 Enligt domstolens fasta praxis kan den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. Unionsbestämmelserna ska nämligen tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga Europeiska unionens språk. I

händelse av skillnader mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska bestämmelsen i fråga tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (se, bland annat, dom Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

47 När det gäller systematiken i och ändamålet med förordning nr 1013/2006 har det påpekats i punkterna 33–43 i förevarande dom att det – för att behöriga myndigheter, på området för transport av avfall, ska kunna vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att skydda miljön och människors hälsa inom ramen för deras övervaknings- och kontrolluppdrag – är nödvändigt att dessa myndigheter ges korrekt information och att det i detta hänseende är absolut nödvändigt att de har tillgång till de uppgifter som krävs i det anmälningsdokument som återfinns i bilaga I A till förordningen och inte endast uppgifter rörande det transportmedel som används.

48 Av detta följer att systematiken i och ändamålet med förordning nr 1013/2006 ger stöd för tolkningen att ordet ”sätt” i artikel 2.35 d i förordningen inte kan anses avse endast ”transportmedel”, utan måste ges en vid tolkning, på så sätt att det avser omständigheter och detaljer rörande transporten som omfattar transportvägen.

49 Mot bakgrund av det ovan anförda ska frågorna 1–3 besvaras på följande sätt. Artikel 17.1 i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att omständigheten att en transport, vilken godkänts av behöriga myndigheter, av sådant avfall som avses i bilaga IV till förordningen passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som angetts i anmälningsdokumentet ska anses utgöra en väsentlig ändring i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport, vilket innebär att underlåtenheten att informera behöriga myndigheter om denna ändring leder till att transporten av avfall är olaglig, eftersom den utförts ”på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan”, i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordningen.

Den fjärde frågan

50 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 50.1 i förordning nr 1013/2006, enligt vilken de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen måste vara proportionerliga, ska tolkas så, att den utgör hinder för påförande av en straffavgift för en transport, av sådant avfall som avses i bilaga IV till förordningen, som passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som specificerats i anmälningsdokumentet och blivit godkänd av behöriga myndigheter, när denna straffavgift uppgår till samma belopp som den straffavgift som påförs vid åsidosättande av skyldigheten att inhämta ett godkännande och att göra en skriftlig förhandsanmälan.

51 I detta hänseende ska det påpekas att artikel 50.1 i förordning nr 101/2006 ålägger medlemsstaterna att ”fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning. Sanktionerna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande”. Emellertid innehåller förordningen inte några mer ingående regler om hur dessa nationella sanktioner ska utformas eller något uttryckligt kriterium för att avgöra om sanktionerna är proportionerliga.

52 Det framgår av fast rättspraxis att så länge lagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, är medlemsstaterna behöriga att välja de sanktioner som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer, följaktligen också proportionalitetsprincipen (se, bland annat, dom Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

53 I detta hänseende erinrar domstolen om att det vid prövningen av huruvida en viss sanktion är förenlig med proportionalitetsprincipen ska tas hänsyn bland annat till den aktuella överträdelsens art och svårhetsgrad samt till metoden för fastställandet av sanktionens belopp (se, bland annat, domen

Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, punkt 38 och där angiven rättspraxis). Proportionalitetsprincipen gäller för medlemsstaterna även vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av straffavgiften (dom Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 54).

54 Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att, med beaktande av samtliga faktiska och rättsliga omständigheter i det mål som den ska avgöra, pröva huruvida sanktionsbeloppet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. Vad beträffar den konkreta tillämpningen av denna proportionalitetsprincip ska prövningen av huruvida en nationell åtgärd är förenlig med unionsrätten nämligen göras av den hänskjutande domstolen, eftersom EU-domstolen endast har behörighet att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som denna kan behöva för att pröva huruvida den nationella åtgärden är förenlig med unionsrätten (se, bland annat, för ett liknande resonemang domen Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

55 När det gäller de sanktioner som är tillämpliga vid överträdelser av bestämmelserna i förordning nr 1013/2006, vilken avser att säkerställa en hög nivå av skydd för miljön och människors hälsa, är den nationella domstolen skyldig att inom ramen för prövningen av huruvida en sådan sanktion är proportionerlig särskilt beakta de risker som överträdelsen kan medföra avseende skyddet för miljön och människors hälsa.

56 Således ska påförande av en straffavgift för en transport, av sådant avfall som avses i bilaga IV till förordningen, som passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som specificerats i anmälningsdokumentet och blivit godkänd av behöriga myndigheter, när grundbeloppet för denna straffavgift motsvarar grundbeloppet för den straffavgift som påförs vid åsidosättande av skyldigheten att inhämta ett godkännande och att göra en skriftlig förhandsanmälan, endast anses proportionerligt om omständigheterna avseende överträdelsen visar att det rör sig om en lika allvarlig överträdelse.

57 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan besvaras på följande sätt. Artikel 50.1 i förordning nr 1013/2006, enligt vilken de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen måste vara proportionerliga, ska tolkas så, att påförande av en straffavgift för en transport, av sådant avfall som avses i bilaga IV till förordningen, som passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som specificerats i anmälningsdokumentet och blivit godkänd av behöriga myndigheter, när grundbeloppet för denna straffavgift motsvarar grundbeloppet för den straffavgift som påförs vid åsidosättande av skyldigheten att inhämta ett godkännande och att göra en skriftlig förhandsanmälan, endast kan anses proportionerligt om omständigheterna avseende överträdelsen visar att det rör sig om en lika allvarlig överträdelse. Det ankommer på den nationella domstolen att, med beaktande av samtliga faktiska och rättsliga omständigheter i det mål som den ska avgöra och särskilt de risker som överträdelsen kan medföra avseende skyddet för miljön och människors hälsa, pröva huruvida sanktionsbeloppet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen att säkerställa en hög nivå av skydd för miljön och människors hälsa.

Rättegångskostnader

58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (sjunde avdelningen) följande:

1) **Artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 669/2008 av den 15 juli 2008, ska tolkas så, att omständigheten att en transport, vilken godkänts av behöriga myndigheter, av sådant avfall som avses i bilaga IV till förordningen passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som angetts i anmälningsdokumentet ska anses utgöra en väsentlig ändring i fråga om detaljer och/eller villkor avseende genomförandet av en godkänd transport, vilket innebär att underlåtenheten att informera behöriga myndigheter om denna ändring leder till att transporten av avfall är olaglig, eftersom den utförts ”på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan”, i den mening som avses i artikel 2.35 d i förordningen.**

2) **Artikel 50.1 i förordning nr 1013/2006, i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 669/2008, enligt vilken de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen måste vara proportionerliga, ska tolkas så, att påförande av en straffavgift för en transport, av sådant avfall som avses i bilaga IV till förordningen, som passerar transitlandets gräns vid en annan gränsövergång än den som specificerats i anmälningsdokumentet och blivit godkänd av behöriga myndigheter, när grundbeloppet för denna straffavgift motsvarar grundbeloppet för den straffavgift som påförs vid åsidosättande av skyldigheten att inhämta ett godkännande och att göra en skriftlig förhandsanmälan, endast kan anses proportionerligt om omständigheterna avseende överträdelsen visar att det rör sig om en lika allvarlig överträdelse. Det ankommer på den nationella domstolen att, med beaktande av samtliga faktiska och rättsliga omständigheter i det mål som den ska avgöra och särskilt de risker som överträdelsen kan medföra avseende skyddet för miljön och människors hälsa, pröva huruvida sanktionsbeloppet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen att säkerställa en hög nivå av skydd för miljön och människors hälsa.**

Underskrifter