DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. december 2004 *

I sag C-277/02,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tyskland) ved afgørelse af 3. juli 2002, indgået til Domstolen den 29. juli 2002, i sagen:

EU-Wood-Trading GmbH

mod

Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts og K. Schiemann (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. maj 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— EU-Wood-Trading GmbH ved Rechtsanwälte T. Pschera og B. Enderle

— Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH ved Rechtsanwalt C. v. der Lühe

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. september 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led, i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1), som ændret ved Kommissionens beslutning 98/368/EF af 18. maj 1998 (EFT L 165, s. 20) og beslutning 1999/816/EF af 24. november 1999 (EFT L 316, s. 45, herefter »forordningen«).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem EU-Wood-Trading GmbH, Bürstadt (Tyskland) (herefter »EU-Wood-Trading«) og Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH vedrørende sidstnævntes indsigelser mod overførslen af 3 500 tons træaffald, som EU-Wood-Trading påtænkte at overføre til Italien.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32) og ved

Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996 (EFT L 135, s. 32, herefter »direktivet«), har som sit væsentligste mål at beskytte menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald. Navnlig er det ifølge fjerde betragtning til nævnte direktiv vigtigt at fremme genindvinding fra affald og anvendelse af genindvundne materialer for at bevare de naturlige ressourcer.

4 Direktivet definerer i artikel 1, litra e), »bortskaffelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II A«, og i artikel 1, litra f), »nyttiggørelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II B«.

5 Følgende fremgår af direktivets artikel 4, stk. 1:

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

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.«

6 For at nå de mål, der bl.a. er nævnt i artikel 4, skal de kompetente myndigheder, som er udpeget af medlemsstaterne, i medfør af direktivets artikel 7, stk. 1, hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. I henhold artikel 7, stk. 3, kan medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres håndteringsplaner.

7 Forordningen fastlægger bl.a. overvågningen af og kontrollen med overførsel af affald mellem medlemsstaterne.

8 I forordningens niende betragtning er det præciseret, at

»[...] inden overførslerne finder sted, skal de anmeldes til de kompetente myndigheder, for at disse kan blive underrettet navnlig om affaldets art, overførsel og bortskaffelse eller nyttiggørelse, således at disse myndigheder kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, herunder muligheden for at gøre begrundet indsigelse mod overførslen«.

9 Forordningens artikel 2 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »kompetente myndigheder«: de kompetente myndigheder, der er udpeget af medlemsstaterne i henhold til artikel 36 eller af ikke-medlemsstater

c) »kompetent afsendelsesmyndighed«: den kompetente myndighed, der er udpeget af medlemsstaterne i henhold til artikel 36, og som er ansvarlig for det område, hvorfra overførslen udgår [...]

d) »kompetent bestemmelsesmyndighed«: den kompetente myndighed, der er udpeget af medlemsstaterne i henhold til artikel 36, og som er ansvarlig for det område, hvor overførslen modtages [...]

e) »kompetent transitmyndighed«: den ene myndighed, som medlemsstaterne i henhold til artikel 36 har udpeget for den stat, gennem hvilken overførslen er i transit

[...]

g) »anmelder«: enhver fysisk person eller juridisk enhed, som har anmeldepligt, dvs. [...] [en] person, som har til hensigt at overføre affald eller lade affald overføre [...]

i) »bortskaffelse«: bortskaffelse som defineret i artikel 1, litra e), i direktiv 75/442/EØF

[...]

k) »nyttiggørelse«: nyttiggørelse som defineret i artikel 1, litra f), i direktiv 75/442/EØF

[...]«

10 Forordningens afsnit II med overskriften »Overførsler af affald mellem medlemsstater« indeholder bl.a. to forskellige kapitler, som henholdsvis vedrører den procedure, der anvendes for overførsler af affald til bortskaffelse (kapitel A, artikel 3-5), og den procedure, der anvendes for overførsler af affald til nyttiggørelse (kapitel B, artikel 6-11).

11 Det bestemmes i forordningens artikel 6, stk. 1, at hvis en producent eller indehaver af affald agter at overføre affald til nyttiggørelse, der er opført på listen i nævnte forordnings bilag III (orange affaldsliste), fra en medlemsstat til en anden og/eller at transportere det gennem en eller flere andre medlemsstater, skal han anmelde det til den kompetente bestemmelsesmyndighed med en kopi til de kompetente afsendelses- og transitmyndigheder samt til modtageren.

12 Ifølge forordningens artikel 6, stk. 3, foretages anmeldelsen ved hjælp af det ledsagedokument, der udstedes af den kompetente afsendelsesmyndighed. I samme artikels stk. 5 præciseres de oplysninger, som anmelderen skal angive på ledsagedokumentet, det vil bl.a. sige oplysninger vedrørende de nyttiggørelsesoperationer, som er nævnt i direktivets bilag II B.

13 Ifølge forordningens artikel 6, stk. 6, skal anmelderen indgå en kontrakt med modtageren om nyttiggørelse af affaldet, og på anmodning skal en kopi heraf forelægges for den kompetente myndighed.

14 Ifølge forordningens artikel 6, stk. 8, kan en kompetent afsendelsesmyndighed efter national lovgivning beslutte, at den i anmelderens sted selv vil foretage anmeldelse til den kompetente bestemmelsesmyndighed med kopi til modtageren og til den kompetente transitmyndighed.

15 Forordningens artikel 7, stk. 2, fastsætter en frist samt de betingelser og procedurer, som de kompetente bestemmelses-, afsendelses- og transitmyndigheder skal overholde for at gøre indsigelse mod den anmeldte overførsel af affald til nyttiggørelse. Den omhandlede bestemmelse foreskriver navnlig, at indsigelserne skal baseres på stk. 4.

16 Forordningens artikel 7, stk. 4, fastsætter:

»a) De kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel:

— på grundlag af direktiv 75/442/EØF, særlig artikel 7, eller

— såfremt overførslen ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse, eller

— såfremt anmelderen eller modtageren tidligere har gjort sig skyldig i ulovlige overførsler. I så tilfælde kan den kompetente afsendelsesmyndighed afvise alle overførsler, hvori den pågældende person er involveret, i henhold til national lovgivning, eller

— såfremt overførslen strider mod forpligtelser ifølge internationale konventioner, som den eller de berørte medlemsstater har indgået, eller

— hvis forholdet mellem det affald, der kan nyttiggøres, og det affald, som ikke kan nyttiggøres, den skønnede værdi af de materialer, der endelig nyttiggøres, eller udgifterne til nyttiggørelsen og udgifterne til bortskaffelse af den del, der ikke kan nyttiggøres, ikke begrunder nyttiggørelsen ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger.

b) De kompetente transitmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod overførslen på grundlag af litra a), andet, tredje og fjerde led.«

17 Forordningens artikel 26 bestemmer:

»1. Overførsel af affald betragtes som ulovlig, såfremt den:

[...]

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

[...]

e) medfører en bortskaffelse eller nyttiggørelse i strid med Fællesskabets eller internationale regler

[...]«

18 Forordningens artikel 30, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at overførsler af affald finder sted i overensstemmelse med denne forordning. Sådanne foranstaltninger kan omfatte inspektion af anlæg og virksomheder i henhold til artikel 13 i direktiv 75/442/EØF og stikprøvekontrol af overførsler.«

19 Følgende fremgår af forordningens artikel 34:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 26 og uden at dette i øvrigt berører Fællesskabets og de nationale bestemmelser om civilretligt ansvar, skal producenten af affaldet, uanset hvor dette bortskaffes eller nyttiggøres, træffe alle nødvendige foranstaltninger for at bortskaffe eller nyttiggøre affaldet eller sørge for bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet på en sådan måde, at miljøkvaliteten beskyttes [...]

2. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forpligtelserne i stk. 1 opfyldes.«

20 Forordningens artikel 36 bestemmer:

»Medlemsstaterne udpeger den eller de kompetente myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af denne forordning. Der udpeges kun én transitmyndighed pr. medlemsstat.«

De nationale bestemmelser

21 § 5, stk. 3, i Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (lov om fremme af genanvendelse og miljø-beskyttende bortskaffelse af affald) af 27. september 1994 (BGBl. 1994 I, s. 2705, herefter »loven af 27. september 1994«) forbyder enhver nyttiggørelse af affald, der medfører en forhøjelse af tilstedeværelsen af skadelige stoffer i materialekredsløbet.

22 I Land Rheinland-Pfalz påhviler det Sonderabfall-Management Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH at tilrettelægge bortskaffelsen af giftigt affald.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Den 23. november 1999 anmeldte EU-Wood-Trading til Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH i egenskab af kompetent afsendelsesmyndighed, at det agtede at overføre 3 500 tons træaffald til selskabet Frati Luigi de Pomponesco, Italien.

24 Ifølge denne anmeldelse bestod det omhandlede affald navnlig af behandlet eller malet træ fra nedrivninger, møbler eller rester fra snedkerier. Affaldet var bestemt til nyttiggørelse i produktionen af spånplader.

25 I bilagene til anmeldelsen var der en beskrivelse af nyttiggørelsesoperationen, erklæringer om, at de italienske bestemmelsesmyndigheder ikke ville gøre indsigelse mod indførslen af det brugte træ, og en laboratorierapport, hvoraf fremgik, at en analyse af affaldet havde vist et blyindhold på 47 mg pr. kg tørstof.

26 Ved afgørelse af 17. januar 2000 gjorde den kompetente afsendelsesmyndighed indsigelser mod denne overførsel i medfør af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første og andet led. Indsigelserne var baseret på den omstændighed, at henset til det omhandlede affalds blyindhold, som overskred den referenceværdi, der var fastlagt i en retningslinje fra Miljøministeriet i Land Rheinland-Pfalz, kunne nyttiggørelsen af det nævnte affald hverken ske, uden at menneskets sundhed blev bragt i fare, eller uden at miljøet blev påført skade, hvilket var i strid med såvel direktivet som loven af 27. september 1994.

27 EU-Wood-Trading klagede til den kompetente afsendelsesmyndighed over disse indsigelser og fremlagde en ny analyserapport af affaldet, der viste et blyindhold på 23 mg pr. kg tørstof og et arsenindhold på 3,4 mg pr. kg tørstof. Klagen blev afvist den 5. juli 2000.

28 Ved dom af 16. oktober 2001 blev der ikke givet EU-Wood-Trading medhold i det søgsmål, selskabet havde anlagt ved Verwaltungsgericht Mainz (Tyskland) til prøvelse af denne afgørelse. EU-Wood-Trading appellerede dommen til Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Selskabet gjorde nærmere bestemt gældende, at den kompetente afsendelsesmyndighed ikke kunne gøre indsigelser mod en overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, når disse indsigelser ikke vedrørte transporten af dette affald, men nyttiggørelsen af affaldet i en anden medlemsstat.

29 Da Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz fandt, at afgørelsen af den sag, der var indbragt for den, afhang af en fortolkning af fællesskabsretten, har den herefter besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan der med hjemmel i artikel 7, stk. 4, litra a), første led, [...] i forordning (EØF) nr. 259/93 [...] gøres indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse med den begrundelse, at den påtænkte overførsel er i strid med den forpligtelse, der følger af artikel 4, første punktum, i [...] direktiv 75/442 [...] om, at affaldet nyttiggøres, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades?

2) I bekræftende fald spørges: Har afsendelsesmyndigheden i lighed med bestemmelsesmyndigheden kompetence til at gøre en sådan indsigelse?

3) I bekræftende fald spørges: Kan afsendelsesmyndigheden ved vurderingen af de sundheds- og miljømæssige virkninger af den planlagte nyttiggørelse på bestemmelsesstedet også lægge de regler, der gælder i afsendelsesstaten, til grund for det tilfælde, at disse regler er strengere end de, som er gældende i bestemmelsesstaten?

4) Kan der med hjemmel i artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, i forordning (EØF) nr. 259/93 gøres indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse med den begrundelse, at den påtænkte overførsel ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse?

5) I bekræftende fald spørges: Kan afsendelsesmyndigheden gøre en sådan indsigelse med den begrundelse, at nyttiggørelsen ikke er i overensstemmelse med de nationale love eller andre retsforskrifter, der er gældende på afsendelsesstedet?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og andet spørgsmål

30 Med første og andet spørgsmål, der bør undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om indsigelser mod en overførsel af affald, som de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder har kompetence til at gøre i medfør af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, kan støttes på hensyn, der ikke alene er forbundet med selve transporten af affaldet på hver kompetent myndigheds geografiske område, men ligeledes på den nyttiggørelsesoperation, som er påtænkt med den nævnte overførsel.

31 Det skal med det samme bemærkes, at forordningen ikke giver nogen definition på begrebet overførsel. Da der imidlertid henvises til begrebet transport af affald i forordningens øvrige bestemmelser, bl.a. i forordningens artikel 7, stk. 3, kan den overførsel, der er omhandlet i samme forordningens artikel 7, stk. 4, ikke nødvendigvis begrænses til selve transporten af affaldet.

32 Begrebet overførsel skal således placeres i den sammenhæng, det indgår i, og fortolkes på baggrund af ånden bag og formålet med de omhandlede bestemmelser med henblik på at afgøre, om det i medfør af dette begreb er muligt at støtte indsigelser mod en overførsel af affald på den påtænkte nyttiggørelse i bestemmelsesstaten.

33 Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om overførsel af affald er harmoniseret på fællesskabsplan ved forordningen, som har til formål at beskytte miljøet (dom af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 42).

34 De i forordningen fastsatte betingelser og procedurer er blevet fastsat med henblik på at sikre, at miljøet beskyttes, og under hensyntagen til formål, der henhører under miljøpolitikken, herunder principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan. Navnlig kan medlemsstaterne med henblik på iværksættelsen af de nævnte principper træffe foranstaltninger i form af et generelt eller delvist forbud mod eller systematisk indsigelse mod overførsler af affald, som ikke er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Forordningen er således et led i den miljøpolitik, Fællesskabet fører, og det kan ikke antages, at den har til formål at gennemføre den frie bevægelighed for affald inden for Fællesskabet (dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 22 og 23).

35 Af den fællesskabsordning, der således er fastlagt ved forordningen, fremgår det, at de mål, der er fastsat for ordningen af fællesskabslovgiver med det formål at bevare sundheden og miljøet, kunne blive bragt i fare, hvis overførslen af affald mellem medlemsstater henset til ordningens formål ikke blev betragtet samlet set, dvs. fra affaldets afsendelsessted i afsendelsesstaten til affaldet er færdigbehandlet i bestemmelsesstaten.

36 I den henseende fremgår det af niende betragtning til forordningen, at der ved forordningen indføres en procedure om forudgående anmeldelse af overførsler af affald til de kompetente myndigheder, for at disse kan blive underrettet ikke alene om affaldets art og overførsler af dette affald, men ligeledes om affaldets bortskaffelse eller nyttiggørelse, således at myndighederne kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, herunder muligheden for at gøre begrundet indsigelse.

37 Med henblik herpå skal anmelderen i henhold til forordningens artikel 6, stk. 5, i det ledsagedokument, der benyttes i forbindelse med anmeldelsen, give oplysninger ikke alene om sammensætningen og mængden af det affald, der skal nyttiggøres, samt enkelthederne ved transporten heraf, men ligeledes om de betingelser, hvorunder det pågældende affald skal nyttiggøres. Fællesskabslovgiver har således villet, at alle de kompetente myndigheder er informeret om hele affaldsforarbejdningsprocessen indtil det tidspunkt, hvor affaldet ikke længere frembyder en fare for sundheden og miljøet.

38 Forordningen indeholder i øvrigt bestemmelser ud over de i hovedsagen omhandlede, hvis iværksættelse forudsætter, at de kompetente myndigheder — for at kontrollere overførslen af affald til nyttiggørelse — tager aspekter i relation til nyttiggørelsesoperationen i betragtning. I forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, er manglende begrundelse for nyttiggørelsen ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger således angivet som indsigelsesgrund til en sådan overførsel. Ligeledes er det bestemt i forordningens artikel 26, stk. 1, litra e), sammenholdt med forordningens artikel 26, stk. 5, at medlemsstaterne træffer passende retlige foranstaltninger for at forbyde og straffe ulovlige overførsler, der består i enhver overførsel af affald, som medfører en bortskaffelse eller nyttiggørelse i strid med Fællesskabets eller internationale regler.

39 Det fremgår af disse betragtninger, at forordningen som helhed ikke udelukker, at alle de kompetente myndigheder, der er ansvarlige for kontrollen med overførsler af affald, vil kunne tage aspekter i betragtning, som ikke alene er forbundet med transporten af dette affald, men ligeledes med betingelserne for, hvorledes nyttiggørelsen af affaldet foretages.

40 For så vidt angår forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, skal det først bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 36 i sit forslag til afgørelse, at disse bestemmelser, hvorved der gives de kompetente bestemmelses- og afsendel-

sesmyndigheder mulighed for at gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel »på grundlag af direktiv 75/442/EØF, særlig artikel 7«, skal fortolkes således, at de bemyndiger de nævnte myndigheder til at gøre sådanne indsigelser på grundlag af direktivet, særlig direktivets artikel 7.

41 Anvendelsen af adverbiet »særlig« før angivelsen af direktivets artikel 7 indebærer, at henvisningen til denne artikel er rent vejledende, således at der også kan gøres indsigelse på grundlag af de øvrige bestemmelser i direktivet. Den omstændighed, at direktivets artikel 7, stk. 3, fastsætter, at medlemsstaterne kan træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre »transport« af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer for affaldshåndtering, kan følgelig ikke bevirke, at de hensyn, som de kompetente myndigheder kan støtte sig på med henblik på at gøre indsigelse i medfør af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, begrænses til udelukkende at vedrøre transport af dette affald.

42 Endelig udtales, at da det følger af direktivets artikel 4, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, skal forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, følgelig fortolkes således, at det herved er tilladt de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder at gøre indsigelse mod en overførsel af affald til nyttiggørelse med den begrundelse, at den påtænkte nyttiggørelse ikke tager hensyn til de krav, der følger af nævnte artikel 4 i direktivet.

43 Heraf følger, at første og andet spørgsmål skal besvares med, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, skal fortolkes således, at indsigelser mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, som de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder har kompetence til at gøre, kan støttes på hensyn, der ikke alene

er forbundet med selve transporten af affaldet på hver kompetent myndigheds geografiske område, men ligeledes på den nyttiggørelsesoperation, som er påtænkt med den nævnte overførsel.

Det tredje spørgsmål

44 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed, for at modsætte sig en overførsel, ved sin vurdering af de sundheds- og miljømæssige virkninger af den planlagte nyttiggørelse på bestemmelsesstedet kan henvise til de regler, som nyttiggørelsen af affaldet — for at undgå sådanne virkninger — er undergivet i afsendelsesstaten, selv når disse regler er strengere end dem, der er gældende i bestemmelsesstaten.

45 I den henseende bemærkes, at spørgsmålet om overførsel af affald, som anført i denne doms præmis 33, er blevet harmoniseret ved forordningen med henblik på at sikre beskyttelsen af miljøet. Som generaladvokaten har anført i punkt 60 i sit forslag til afgørelse, har betingelserne for nyttiggørelse af affald derimod ikke været genstand for harmoniseringsforanstaltninger. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne således træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, idet der navnlig ikke må skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora, forårsages gener ved støj eller lugt eller påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade. Selv om det i den nævnte bestemmelse ikke er præciseret, hvad de foranstaltninger, der skal træffes, konkret skal indeholde, står det dog fast, at bestemmelsen binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, samtidig med at den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne

foranstaltninger er nødvendige (dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 66 og 67).

46 Ved udøvelsen af denne skønsbeføjelse kan medlemsstaterne ved fastsættelsen af deres regler for nyttiggørelse af affald blive forledt til at vedtage nationale foranstaltninger, hvorved der fastsættes krav på et sådant niveau i forhold til de i direktivet fastsatte målsætninger om beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet, at de kan frembyde betydelige forskelle fra en stat til en anden. Netop under sådanne omstændigheder opstår de spørgsmål, der er rejst af den forelæggende ret, og særligt opstår spørgsmålet, om den kompetente afsendelsesmyndighed, når de regler, som med henblik på at nå de ovenfor nævnte mål er fastsat af afsendelsesmedlemsstaten, er strengere end dem, der finder anvendelse i bestemmelsesstaten, kan gøre indsigelse på grundlag af forordningen mod en påtænkt overførsel ved at henholde sig til det forhøjede beskyttelsesniveau, der er sikret ved myndighedens nationale regler. Da det imidlertid er korrekt, at de kompetente afsendelsesmyndigheder har kompetence til at gøre indsigelse mod en overførsel under hensyntagen til aspekter forbundet med de betingelser, hvorunder nyttiggørelsen af affaldet foretages i bestemmelsesstaten, indebærer bestemmelserne i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, at de pågældende myndigheder, idet de bedømmer de risici, som denne nyttiggørelse vil kunne indebære for menneskets sundhed og miljøet, kan tage hensyn til alle relevante kriterier i denne henseende, herunder de kriterier, der er gældende i afsendelsesstaten, selv hvis disse er strengere end dem i bestemmelsesstaten, og for så vidt som de har til formål at undgå de nævnte risici. De kompetente afsendelsesmyndigheder ville imidlertid ikke være bundet af kriterierne i deres stat, hvis disse ikke var bedre egnede til at undgå disse risici end kriterierne i bestemmelsesstaten.

47 En sådan fortolkning af forordningen er påkrævet, eftersom forordningen er et led i Fællesskabets miljøpolitik, der bl.a. har til opgave i henhold til artikel 2 EF, at fremme et højt niveau for beskyttelse og tilrettelæggelse af miljøkvaliteten. Et sådant formål kunne blive bragt i fare, hvis den kompetente afsendelsesmyndighed blev forhindret i at henholde sig til indholdet af sine regler, hvorefter der gælder et forhøjet miljøbeskyttelsesniveau, og — som konsekvens heraf — i at modsætte sig en

overførsel af affald, hvis betingelser for nyttiggørelse i bestemmelsesstaten ville kunne skade menneskets sundhed eller miljøet.

48 En sådan modstand kan vel, som i tilfældet i hovedsagen, være i strid med det standpunkt, den kompetente bestemmelsesmyndighed har indtaget, når sidstnævnte i betragtning af, at nyttiggørelsesoperationen opfylder kravene i dennes egne nationale regler, ikke gør nogen indsigelse mod den påtænkte overførsel af affald. En sådan situation er imidlertid forbundet med den ordning, der er indført ved forordningen, og som pålægger alle de kompetente myndigheder samtidig at overvåge, at overførslerne sker i overensstemmelse med forordningens bestemmelser (dom af 27.2.2002, sag C-6/00, ASA, Sml. I, s. 1961, præmis 44). Det kan følgelig ikke med retsvirkning gøres gældende, at denne forskel i de forskellige kompetente myndigheders bedømmelse er i strid med loyalitetsprincippet, jf. artikel 10 EF, med henblik på at kræve en anden fortolkning af forordningen.

49 Da fællesskabslovgiver imidlertid har bestemt, at affald til nyttiggørelse skal kunne bevæge sig frit mellem medlemsstaterne for at blive behandlet dér (dom af 25.6.1998, sag C-203/96, Dusseldorp m.fl., Sml. I, s. 4075, præmis 33), kan den kompetente afsendelsesmyndighed kun lovligt modsætte sig en overførsel på grundlag af sine nationale regler om nyttiggørelse, for så vidt som disse regler under overholdelse af proportionalitetsprincippet er egnede til at nå de tilstræbte målsætninger om at imødegå risici for menneskets sundhed og miljøet, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

50 I den henseende skal disse risici ikke måles på grundlag af generelle betragtninger, men på grundlag af relevante videnskabelige undersøgelser (jf. i denne retning dom af 14.7.1994, sag C-17/93, Van der Veldt, Sml. I, s. 3537, præmis 17).

51 Desuden indebærer det faktum, at der i en medlemsstat gælder mindre strenge regler end dem, som anvendes i en anden medlemsstat, ikke i sig selv, at de strengere regler står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål og derfor er uforenelige med fællesskabsretten (jf. dom af 11.7.2002, sag C-294/00, Gräbner, Sml. I, s. 6515, præmis 46).

52 Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, en anden medlemsstat har indført, kan ikke i sig selv have indvirkning på bedømmelsen af, om de herom fastsatte bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige (dom af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 34, og Gräbner-dommen, præmis 47).

53 Det tilkommer den nationale ret, der er forelagt en sag til prøvelse af en indsigelse, som er rejst af den kompetente afsendelsesmyndighed, at bedømme, om der er gjort brug af disse nationale regler på betingelser i strid med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 12.10.2000, sag C-314/98, Snellers, Sml. I, s. 8633, præmis 59).

54 Heraf følger, at det tredje spørgsmål skal besvares med, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed, for at modsætte sig en overførsel, ved sin vurdering af de sundheds- og miljømæssige virkninger af den planlagte nyttiggørelse på bestemmelsesstedet og under overholdelse af proportionalitetsprincippet kan henvise til de regler, som nyttiggørelsen af affaldet — for at undgå sådanne virkninger — er undergivet i

afsendelsesstaten, selv når disse regler er strengere end dem, der er gældende i bestemmelsesstaten.

Det fjerde og femte spørgsmål

55 Med fjerde og femte spørgsmål, som bør undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der ved forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, hvorefter der kan gøres begrundet indsigelse mod en påtænkt overførsel, såfremt den ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse, gives den kompetente afsendelsesmyndighed tilladelse til at gøre indsigelse på grundlag af den omstændighed, at den påtænkte nyttiggørelse ikke tager hensyn til de nationale bestemmelser.

56 Som det er anført i denne doms præmis 39, udelukker forordningen som helhed ikke, at alle de kompetente myndigheder, der er ansvarlige for kontrollen med overførsler af affald, vil kunne tage aspekter i betragtning, som ikke alene er forbundet med transporten af dette affald, men ligeledes med betingelserne for, hvorledes nyttiggørelsen af affaldet foretages. Imidlertid kan en undersøgelse af samtlige bestemmelser i forordningens artikel 7, stk. 4, ikke føre til en sådan konklusion for anvendelsen af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, uden at påvirke sammenhængen i den nævnte artikel.

57 Det skal således bemærkes, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra b), giver de kompetente transitmyndigheder ret til at gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel på grundlag af samme artikels litra a), andet, tredje og fjerde led, men ikke på grundlag af første og femte led i samme bestemmelse.

58 Forordningen giver således ikke de kompetente transitmyndigheder — i modsætning til de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder — mulighed for at efterprøve, om affaldet bliver behandlet i overensstemmelse med direktivet, eller om nyttiggørelsen er begrundet ud fra økonomiske og miljømæssige betragtninger.

59 I denne sammenhæng har fællesskabslovgiver ved i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, at foreskrive, at de kompetente myndigheder kan gøre indsigelse mod en påtænkt overførsel, såfremt den ikke er i overensstemmelse med nationale love eller andre retsforskrifter, villet bevare effektiviteten i hvert enkelt led af overførslen af hver af de omhandlede medlemsstaters egne bestemmelser med hensyn til det affald, der befinder sig på denne stats område. Den overførsel, som de nævnte bestemmelser regulerer, omfatter således alene operationer vedrørende overførslen, sådan som de forekommer i den periode, hvor de foretages på hver af de omhandlede kompetente myndigheders respektive områder. Det følger heraf, at de kompetente afsendelsesmyndigheder ikke kan henvise til de nævnte bestemmelser for at gøre indsigelse over for en nyttiggørelsesoperation i bestemmelsesstaten.

60 Fjerde og femte spørgsmål skal herefter besvares med, at forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, skal fortolkes således, at en kompetent afsendelsesmyndighed ikke kan henvise til disse bestemmelser for at gøre indsigelse mod en overførsel af affald på grundlag af den omstændighed, at den påtænkte nyttiggørelse ikke tager hensyn til nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse.

Sagens omkostninger

61 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 (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 7, stk. 4, litra a), første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab, som ændret ved Kommissionens beslutning 98/368/EF af 18. maj 1998 og beslutning 1999/816/EF af 24. november 1999, skal fortolkes således, at de indsigelser mod en overførsel af affald til nyttiggørelse, som de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder har kompetence til at gøre, kan støttes på hensyn, der ikke alene er forbundet med selve transporten af affaldet på hver kompetent myndigheds geografiske område, men ligeledes på den nyttiggørelsesoperation, som er påtænkt med den nævnte overførsel.**

2) **Artikel 7, stk. 4, litra a), første led, i forordning nr. 259/93, som ændret ved beslutning 98/368 og beslutning 1999/816, skal fortolkes således, at den kompetente afsendelsesmyndighed, for at modsætte sig en overførsel, ved sin vurdering af de sundheds- og miljømæssige virkninger af den planlagte nyttiggørelse på bestemmelsesstedet og under overholdelse af proportionalitetsprincippet kan henvise til de regler, som nyttiggørelsen af affaldet**

— for at undgå sådanne virkninger — er undergivet afsendelsesstaten, selv når disse regler er strengere end dem, der er gældende i bestemmelsesstaten.

3) **Artikel 7, stk. 4, litra a), andet led, i forordning nr. 259/93, som ændret ved beslutning 98/368 og beslutning 1999/816, skal fortolkes således, at en kompetent afsendelsesmyndighed ikke kan henvise til disse bestemmelser for at gøre indsigelse mod en overførsel af affald på grundlag af den omstændighed, at den påtænkte nyttiggørelse ikke tager hensyn til nationale love eller andre retsforskrifter om miljøbeskyttelse, offentlig orden, offentlig sikkerhed eller sundhedsbeskyttelse.**

Underskrifter