DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 16 december 2004 *

I mål C-277/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tyskland), genom beslut av den 3 juli 2002, som inkom till domstolen den 29 juli 2002, i målet mellan

EU-Wood-Trading GmbH

och

Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts och K. Schiemann (referent),

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 27 maj 2004,

med beaktande av de yttranden som avgivits av:

— EU-Wood-Trading GmbH, genom T. Pschera och B. Enderle, Rechtsanwälte,

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

— Danmarks regering, genom J. Molde, i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom U. Wölker och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 23 september 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 98/368/EG av den 18 maj 1998 (EGT L 165, s. 20) och 1999/816/EG av den 24 november 1999 (EGT L 316, s. 45) (nedan kallad förordningen).

2 Denna begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan EU-Wood-Trading GmbH (nedan kallat EU-Wood-Trading), med säte i Bürstadt (Tyskland), och Sonderabfall-ManagemenT-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, med anledning av de invändningar som sistnämnda företag har framfört mot den transport av 3 500 ton träavfall till Italien som EU-Wood-Trading avsåg att genomföra.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets

direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) och enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32) (nedan kallat direktivet), har huvudsakligen till syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall. I fjärde skälet i nämnda direktiv anges att för att hushålla med naturresurserna bör återvinning av avfall och användning av återvunnet material främjas.

4 I artikel 1 e i direktivet definieras "bortskaffande" såsom "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A", och i artikel 1 f i samma direktiv anges att "återvinning" utgörs av "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B".

5 I artikel 4 första stycket i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse."

6 Enligt artikel 7.1 i direktivet skall de behöriga myndigheter som medlemsstaterna utsett, för att uppnå de mål som anges i bland annat artikel 4, vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Det framgår av artikel 7.3 i samma direktiv att medlemsstaterna får vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna.

7 Genom förordningen fastställs åtgärder för bland annat övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstater.

8 I nionde skälet i förordningen anges följande:

"Transporter av avfall bör föregås av en anmälan till behöriga myndigheter så att dessa underrättas särskilt om avfallstyp samt om transport och bortskaffande eller återvinning av avfallet och därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön, inbegripet möjligheten att göra skäliga invändningar mot transporten."

9 I artikel 2 i förordningen anges följande:

"I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

b) behöriga myndigheter: de behöriga myndigheter som utsetts antingen av medlemsstaterna i enlighet med artikel 36 eller av icke-medlemsstater,

c) behörig avsändarmyndighet: den behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaterna i enlighet med artikel 36 för det område varifrån transporten avsänds ...,

d) behörig destinationsmyndighet: den behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaterna i enlighet med artikel 36 för det område till vilket transporten anländer ...,

e) behörig transitmyndighet: den enda behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaterna i enlighet med artikel 36 för den stat genom vilken transporten transiteras,

...

g) anmälare: varje fysisk eller juridisk person som är anmälningspliktig, ... som avser att transportera avfall eller låta transportera avfall ...,

i) bortskaffande: bortskaffande enligt definitionen i artikel 1 e i direktiv 75/442/EEG,

...

k) återvinning: återvinning enligt definitionen i artikel 1 f i direktiv 75/442/EEG,

...”

10 Avdelning II i förordningen, med rubriken Transport av avfall mellan medlemsstater, innehåller bland annat ett kapitel som avser avfall för bortskaffande (kapitel A, artiklarna 3–5) och ett kapitel om avfall för återvinning (kapitel B, artiklarna 6–11).

11 Enligt artikel 6.1 i förordningen gäller att om producenten eller innehavaren avser att transportera avfall för återvinning som förtecknas i bilaga 3 till nämnda förordning (gul avfallslista) från en medlemsstat till en annan eller låta det gå i transit genom en eller flera medlemsstater skall han anmäla detta till den behöriga destinationsmyndigheten och sända kopior av anmälan till behöriga avsändar- och transitmyndigheter samt till mottagaren.

12 I artikel 6.3 i förordningen föreskrivs att anmälan skall göras med hjälp av den fraktsedel som utfärdas av den behöriga avsändarmyndigheten. I artikel 6.5 i samma förordning anges vad anmälaren särskilt skall ange på fraktsedeln, bland annat uppgifter om de återvinningsförfaranden som anges i bilaga 2 B till direktivet.

13 Enligt artikel 6.6 i förordningen skall anmälaren teckna ett avtal med mottagaren om återvinning av avfallet. En kopia av avtalet skall på begäran lämnas till den behöriga myndigheten.

14 I artikel 6.8 i förordningen föreskrivs att en behörig avsändarmyndighet i enlighet med nationell lagstiftning får besluta att i anmälarens ställe själv göra anmälan till den behöriga destinationsmyndigheten, med kopior till mottagaren och till behörig transitmyndighet.

15 I artikel 7.2 i förordningen fastställs tidsfristen och de villkor och närmare bestämmelser som de behöriga destinations-, avsändar- och transitmyndigheterna skall iaktta för att kunna invända mot den anmälda planen om transport av avfall för återvinning. I nämnda bestämmelse föreskrivs bland annat att en sådan invändning skall grundas på vad som sägs i artikel 7.4 i samma förordning.

16 I artikel 7.4 i förordningen föreskrivs följande:

"a) De behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten i följande fall:

— I enlighet med direktiv 75/442/EEG, särskilt artikel 7 i detta, eller

— om transporten inte sker i enlighet med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd, eller

— om anmälaren eller mottagaren tidigare har gjort sig skyldig till illegal handel. I detta fall får den behöriga avsändarmyndigheten vägra godkänna alla transporter i vilka den aktuella personen är involverad i enlighet med nationell lagstiftning, eller

— om transporten strider mot förpliktelser som följer av internationella konventioner som den berörda medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna har ingått, eller

— om förhållandet mellan vad som kan återvinnas och inte kan återvinnas, det uppskattade värdet för det material som slutligen återvinns eller kostnaderna för återvinning och bortskaffande av den del som inte kan återvinnas medför att återvinning inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar.

b) De behöriga transitmyndigheterna får framställa motiverade invändningar mot den planerade transporten enligt punkten a andra, tredje och fjärde strecksatsen."

17 I artikel 26 i förordningen föreskrivs följande:

"1. Avfallstransporter skall betraktas som illegala om de

...

c) sker med samtycke som erhålls av berörda behöriga myndigheter genom förfalskning, vilseledande eller bedrägeri, eller

...

e) medför bortskaffande eller återvinning i strid mot gemenskapens regler eller internationella regler, eller

..."

18 I artikel 30.1 i förordningen föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att tillse att avfall transporteras i enlighet med bestämmelserna i denna förordning. Sådana åtgärder kan omfatta kontroll av anläggningar och företag i enlighet med artikel 13 i direktiv 75/442/EEG och stickprovskontroller av transporter."

19 I artikel 34 i förordningen föreskrivs följande:

"1. Om inte annat följer av artikel 26 och av gemenskapens bestämmelser och nationella bestämmelser om civilrättsligt ansvar, och oavsett var avfallet skall bortskaffas eller återvinnas, gäller att producenten av avfallet skall vidta nödvändiga åtgärder för att bortskaffa eller återvinna eller sörja för bortskaffande eller återvinning på ett sådant sätt att miljön skyddas ...

2. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som anges i punkt 1 uppfylls."

20 I artikel 36 i förordningen föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall utse en eller flera behöriga myndigheter som skall svara för tillämpningen av denna förordning. Endast en transitmyndighet skall utses per medlemsstat."

De nationella bestämmelserna

21 Enligt 5 § tredje stycket i Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (lag om främjande av återvinning och om säkerställande av ett miljövänligt bortskaffande av avfall, BGBl. I, s. 2705) av den 27 september 1994 (nedan kallad lagen av den 27 september 1994) är återvinning av avfall som medför att mängden av ett skadligt ämne i materialkretsloppet ökar förbjuden.

22 I delstaten Rheinland-Pfalz ansvarar Sonderabfall-ManagemenT-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH för bortskaffande av giftigt avfall.

Tvisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23 Den 23 november 1999 anmälde EU-Wood-Trading till Sonderabfall-ManagemenT-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, den behöriga avsändarmyndigheten, att det hade för avsikt att transportera 3 500 ton träavfall till företaget Frati Luigi de Pomponesco, med säte i Italien.

24 Enligt anmälan bestod det ifrågavarande avfallet bland annat av behandlat eller målat trä från rivningshus, möbler eller snickeriavfall. Avfallet skulle återvinnas och användas vid tillverkning av spånplattor.

25 I de handlingar som bifogades anmälan återfanns en beskrivning av återvinningsförfarandet, intyg enligt vilka de behöriga destinationsmyndigheterna i Italien inte skulle framföra några invändningar mot importen av träavfallet och en laboratorierapport med en analys av avfallet av vilken det framgick att blyhalten uppgick till 47 milligram per kilogram torrsubstans.

26 Genom beslut av den 17 januari 2000 framförde den behöriga avsändarmyndigheten en invändning mot denna transport på grundval av artikel 7.4 a första och andra strecksatserna i förordningen. Invändningen grundades på den omständigheten att återvinning inte kunde ske utan fara för människors hälsa och miljön, mot bakgrund av blyhalten i det ifrågavarande avfallet som översteg det riktvärde som miljöministeriet i Rheinland-Pfalz fastställt i sina riktlinjer, varför återvinningen ansågs strida såväl mot direktivet som mot lagen av den 27 september 1994.

27 EU-Wood-Trading begärde hos den behöriga avsändarmyndigheten omprövning av denna invändning och ingav en ny rapport med en analys av avfallet av vilken det framgick att blyhalten uppgick till 23 milligram per kilogram torrsubstans och att det innehöll 3,4 milligram arsenik per kilogram torrsubstans. Begäran avslogs den 5 juli 2000.

28 EU-Wood-Trading överklagade detta beslut till Verwaltungsgericht Mainz (Tyskland). Överklagandet ogillades genom dom av den 16 oktober 2001. EU-Wood-Trading överklagade denna dom till Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz och gjorde härvid gällande att den behöriga avsändarmyndigheten inte kunde göra sådana invändningar mot transport av avfall för återvinning som inte hänförde sig till själva transporten utan till återvinningen i en annan medlemsstat.

29 Under dessa omständigheter har Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, eftersom den anser att utgången i tvisten beror på tolkningen av gemenskapsrätten, vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Kan en invändning mot en transport av avfall för återvinning framföras enligt artikel 7.4 a första strecksatsen i förordning (EEG) nr 259/93 ... med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av bestämmelsen om skydd för hälsa och miljö i artikel 4 första meningen i direktiv 75/442 ..., där det anges att avfallet skall återvinnas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön?

2. Om frågan besvaras jakande, har förutom destinationsmyndigheten även avsändarmyndigheten rätt att framföra en sådan invändning?

3. Om frågan besvaras jakande, får avsändarmyndigheten, vid bedömningen av om en planerad återvinning på destinationsorten uppfyller hälso- och miljökraven, även tillämpa de normer som gäller i avsändarstaten, om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten?

4. Kan en invändning framföras enligt artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordning (EEG) nr 259/93 mot en transport av avfall för återvinning med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd?

5. Om frågan besvaras jakande, kan avsändarmyndigheten framföra en sådan invändning med motiveringen att återvinningen utgör ett åsidosättande av de nationella lagar och andra författningar som gäller på avsändningsorten?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

30 Den nationella domstolen har ställt den första och den andra frågan, som skall prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida de invändningar som de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra mot avfallstransporter enligt artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen, kan grundas på överväganden som inte endast har ett samband med själva transporten av avfallet till varje behörig myndighets geografiska område utan även har ett samband med den planerade återvinningen.

31 Det skall framhållas att det i förordningen inte återfinns någon definition av begreppet transport. Med hänsyn till att det i andra bestämmelser i denna förordning hänvisas till begreppet avfallstransport, bland annat artikel 7.3 i förordningen, kan det inte anses att den transport som avses i artikel 7.4 i samma förordning nödvändigtvis avser endast själva avfallstransporten.

32 Begreppet transport skall följaktligen placeras i sitt sammanhang och tolkas mot bakgrund av andemeningen och syftet med de ifrågavarande bestämmelserna i syfte att fastställa huruvida dessa innebär att invändningar kan framföras mot en avfallstransport på grundval av den planerade återvinningen i destinationsstaten.

33 Det skall härvid erinras om att frågan om transporter av avfall genom förordningen regleras av harmoniserade rättsregler på gemenskapsnivå för att säkerställa skyddet av miljön (dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, Daimler Chrysler, REG 2001, s. I-9897, punkt 42).

34 De villkor och förfaranden som fastställts genom förordningen har antagits i en strävan att säkerställa skyddet av miljön och med hänsyn tagen till miljöpolitikens mål, såsom principerna om närhet, om prioritering av återvinning och om tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå. Särskilt får medlemsstaterna möjlighet att för genomförandet av dessa principer vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot och hindra transporter av avfall som inte är förenliga med bestämmelserna i direktivet. Förordningen ligger således inom ramen för gemenskapens miljöpolitik och den kan inte anses syfta till att genomföra fri rörlighet för avfall inom gemenskapen (dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-2857, punkterna 22 och 23).

35 I det gemenskapsrättsliga system som således inrättats genom förordningen förefaller det som om de syften som gemenskapslagstiftaren eftersträvar avseende skydd för hälsa och miljö skulle kunna äventyras om inte avfallstransporten mellan medlemsstater beaktades i sin helhet, med hänsyn till dess föremål, med andra ord från det att avfallstransporten påbörjas i avsändarstaten till dess att avfallet färdigbehandlats i destinationsstaten.

36 Det följer av nionde skälet i förordningen att det genom denna förordning har införts bestämmelser om att transporter av avfall bör föregås av en anmälan till behöriga myndigheter så att dessa även underrättas om, utöver avfallets typ och transport, bortskaffande eller återvinning av avfallet och därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön, inbegripet möjligheten att göra skäliga invändningar mot transporten.

37 Anmälaren skall enligt artikel 6.5 i förordningen på fraktsedeln, som medföljer anmälan, inte endast ange uppgifter om sammansättning och mängd avseende det avfall som skall återvinnas och om förhållandena i samband med transporten, utan även ange villkoren för återvinningen av avfallet. Gemenskapslagstiftaren har följaktligen eftersträvat att samtliga behöriga myndigheter informeras om hela förfarandet för behandling av avfallet till dess att det inte längre utgör någon fara för människors hälsa och miljön.

38 Förordningen innehåller för övrigt bestämmelser, som inte är i fråga i förevarande fall, vilka förutsätter att de myndigheter som är behöriga att kontrollera transporten av avfall för återvinning beaktar faktorer som avser själva återvinningen. I artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen anges att invändningar får framföras mot den planerade transporten om återvinningen inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar. Vidare föreskrivs i artikel 26.1 e jämförd med artikel 26.5 i förordningen att medlemsstaterna skall vidta lämpliga rättsliga åtgärder för att förbjuda och bestraffa illegala transporter som består i bortskaffande eller återvinning i strid mot gemenskapens regler eller internationella regler.

39 Härav följer att förordningen som helhet betraktad inte innebär att det är uteslutet att de myndigheter som är behöriga att kontrollera transporter av avfall beaktar faktorer som inte endast har ett samband med transporten av avfallet utan även villkoren för återvinningen av detta avfall.

40 Vad beträffar artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen skall det för det första, i likhet med vad generaladvokaten har angivit i punkt 36 i sitt förslag till avgörande, framhållas att dessa bestämmelser, i vilka det föreskrivs att de behöriga destinations-

och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten "[i] enlighet med direktiv 75/442/EEG, särskilt artikel 7 i detta", skall tolkas på så sätt att nämnda myndigheter har rätt att framföra sådana invändningar med stöd av direktivet, särskilt med stöd av artikel 7 i direktivet.

41 Att adverbet särskilt anges före artikel 7 i direktivet innebär att hänvisningen till denna artikel uteslutande utgör ett exempel, och invändningar kan således även framföras med stöd av andra bestämmelser i direktivet. Den omständigheten att det i artikel 7.3 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna får vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna innebär följaktligen att de invändningar som de behöriga myndigheterna får framföra mot avfallstransporter enligt artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen inte kan begränsas till att endast grundas på överväganden som har ett samband med själva transporten av avfallet.

42 Eftersom medlemsstaterna, enligt artikel 4 i direktivet, således skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, skall bestämmelserna i artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen tolkas på så sätt att de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra invändningar mot en transport av avfall för återvinning med motiveringen att den planerade återvinningen inte uppfyller de krav som ställs i nämnda artikel 4 i direktivet.

43 Mot bakgrund av det ovanstående skall den första och den andra frågan besvaras så, att artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen skall tolkas på så sätt att de invändningar som de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra mot transporter av avfall för återvinning kan grundas på såväl över-

väganden som har ett samband med själva transporten av avfallet inom respektive behörig myndighets geografiska behörighetsområde som överväganden som har ett samband med den planerade återvinningen.

Den tredje frågan

44 Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen skall tolkas på så sätt att den behöriga avsändarmyndigheten, vid bedömningen av konsekvenserna för människors hälsa och miljön av en planerad återvinning på destinationsorten, kan tillämpa de hälso- och miljöskyddsnormer som gäller för återvinning i avsändarstaten, även om dessa är strängare än dem som gäller i destinationsstaten, för att invända mot en avfallstransport.

45 Såsom har angivits i punkt 33 i förevarande dom har bestämmelserna om transporter av avfall harmoniserats genom förordningen för att säkerställa skyddet av miljön. Såsom generaladvokaten har angivit i punkt 60 i sitt förslag till avgörande, har villkoren för återvinning av avfallet i fråga däremot inte varit föremål för harmonisering på gemenskapsnivå. Medlemsstaterna skall följaktligen, enligt artikel 4 första stycket i direktivet, vidta de åtgärder som krävs för att återvinna eller bortskaffa avfall utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och, särskilt, utan att det uppstår risker för vatten, luft, jord eller växter och djur eller förorsakar olägenheter genom buller eller lukt och utan att landskapet och områden av särskilt intresse påverkas negativt. Även om denna bestämmelse inte anger det konkreta innehållet i de åtgärder som skall vidtas, är den inte desto mindre bindande för medlemsstaten i fråga om den målsättning som skall uppnås samtidigt som den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av huruvida sådana åtgärder är

nödvändiga eller inte (dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkterna 66 och 67).

46 Mot bakgrund av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning kan det, vid fastställandet av bestämmelser om återvinning av avfall i de olika medlemsstaterna, vidtas nationella åtgärder som, med hänsyn till de målsättningar avseende skydd för människors hälsa och miljön som fastställs i direktivet, uppställer mycket olika höga krav. Det är vid sådana förhållanden som frågor såsom dem som den nationella domstolen har ställt uppkommer. Detta gäller särskilt frågan huruvida den behöriga avsändarmyndigheten, när de bestämmelser som fastställts för att uppnå ovannämnda målsättningar i avsändarstaten är strängare än de som är tillämpliga i destinationsstaten, på grundval av förordningen kan framföra en invändning mot den planerade transporten genom att göra gällande den högre skyddsnivån som anges i de egna nationella bestämmelserna. Eftersom det står klart att de behöriga avsändarmyndigheterna får framföra invändningar mot transporten som grundas på omständigheter som har ett samband med villkoren för återvinningen i destinationsstaten, innebär bestämmelserna i artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen att nämnda myndigheter, vid bedömningen av farorna med denna återvinning för människors hälsa och miljön, kan beakta samtliga relevanta omständigheter, vilket innefattar gällande bestämmelser i avsändarstaten. Detta gäller även om dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten, under förutsättning att de avser att förebygga nämnda faror. De behöriga avsändarmyndigheterna är emellertid inte bundna av den egna statens bestämmelser om bestämmelserna i destinationsstaten är bättre ägnade att förebygga dessa faror.

47 Förordningen skall tolkas på detta sätt eftersom den ligger inom ramen för gemenskapens miljöpolitik, vilken bland annat, enligt artikel 2 EG, har till syfte att främja en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet. Detta syfte skulle kunna äventyras om den behöriga avsändarmyndigheten inte hade rätt att göra gällande egna nationella bestämmelser med en hög nivå i fråga om miljöskydd och följaktligen inte hade rätt att invända mot en transport av avfall för

vilket villkoren för återvinning i destinationsstaten innebär en fara för människors hälsa eller miljön.

48 En sådan invändning kan visserligen, såsom i målet vid den nationella domstolen, stå i strid med den uppfattning som den behöriga destinationsmyndigheten har när den inte framför någon invändning mot den planerade återvinningen eftersom den anser att återvinningen uppfyller de krav som ställs i de egna nationella bestämmelserna. Risken att en transport klassificeras på olika sätt är emellertid en del av det system som infördes genom förordningen. Enligt detta system är de behöriga myndigheterna gemensamt ansvariga för att kontrollera att transporterna genomförs i enlighet med förordningens bestämmelser (dom av den 27 februari 2002 i mål C-6/00, ASA, REG 2002, s. I-1961, punkt 44). De olika behöriga myndigheternas avvikande bedömningar kan följaktligen inte med framgång åberopas för att, i syfte att uppnå en annan tolkning av förordningen, göra gällande att lojalitetsplikten i artikel 10 EG har åsidosatts.

49 Eftersom gemenskapslagstiftaren emellertid har föreskrivit att avfall för återvinning skall kunna cirkulera fritt mellan medlemsstaterna för att kunna behandlas där (dom av den 25 juni 1998 i mål C-203/96, Dusseldorp m.fl., REG 1998, s. I-4075, punkt 33), är en invändning från avsändarmyndighetens sida mot en transport på grundval av nationella bestämmelser om återvinning endast lagenlig under förutsättning att nämnda bestämmelser i enlighet med proportionalitetsprincipen är ägnade att säkerställa att de eftersträvade målen att förebygga faror för människors hälsa och miljön uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

50 Härvid skall farorna bedömas på grundval av relevant vetenskaplig forskning och inte mot bakgrund av allmänna överväganden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1994 i mål C-17/93, Van der Veldt, REG 1994, s. I-3537, punkt 17).

51 Det förhållandet att en medlemsstat tillämpar bestämmelser som är mindre stränga än dem som tillämpas av en annan medlemsstat innebär inte heller i sig att de strängare bestämmelserna är för långtgående och därmed oförenliga med gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2002 i mål C-294/00, Gräbner, REG 2002, s. I-6515, punkt 46).

52 Den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat påverkar inte i sig bedömningen av om bestämmelserna på området är nödvändiga och står i proportion till sitt syfte (dom av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti, REG 1999, s. I-7289, punkt 34, och domen i det ovannämnda målet Gräbner, punkt 47).

53 Det ankommer på den nationella domstol vid vilken en talan har väckts avseende en invändning av avsändarmyndigheten att pröva huruvida dessa nationella bestämmelser har tillämpats på ett sätt som strider mot proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 oktober 2000 i mål C-314/98, Snellers, REG 2000, s. I-8633, punkt 59).

54 Mot bakgrund av det ovanstående skall den tredje frågan besvaras så, att artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen skall tolkas på så sätt att den behöriga avsändarmyndigheten, vid bedömningen av konsekvenserna för människors hälsa och miljön av en planerad återvinning på destinationsorten, med iakttagande av proportionalitetsprincipen kan tillämpa de hälso- och miljöskyddsnormer som gäller

för återvinning i avsändarstaten, även om dessa är strängare än dem som gäller i destinationsstaten, för att invända mot en avfallstransport.

Den fjärde och den femte frågan

55 Den nationella domstolen har ställt den fjärde och den femte frågan, som skall prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen, enligt vilken motiverade invändningar får framföras mot en planerad transport om transporten inte sker i enlighet med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd, innebär att den behöriga avsändarmyndigheten får framföra en invändning på den grunden att den planerade återvinningen är oförenlig med de nationella bestämmelserna.

56 Såsom anges i punkt 39 i förevarande dom innebär inte förordningen som helhet betraktad att det är uteslutet att de myndigheter som är behöriga att kontrollera transporter av avfall beaktar faktorer som inte endast har ett samband med transporten av avfallet utan även villkoren för återvinningen av detta avfall. En bedömning av samtliga bestämmelser i artikel 7.4 i förordningen leder emellertid inte till att en sådan slutsats kan dras avseende tillämpningen av artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen utan att nämnda artikels inre sammanhang ifrågasätts.

57 I artikel 7.4 b i förordningen föreskrivs nämligen att de behöriga transitmyndigheterna får framställa motiverade invändningar mot den planerade transporten enligt artikel 7 a andra, tredje och fjärde strecksatserna, men inte enligt artikel 7 a första och femte strecksatserna.

58 Förordningen innebär således att de behöriga transitmyndigheterna inte, till skillnad från de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna, kan kontrollera att avfallet behandlas i enlighet med direktivet eller att återvinningen är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar.

59 Gemenskapslagstiftaren har således, genom att i artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen föreskriva att de behöriga myndigheterna får framföra invändningar mot den planerade transporten om den är oförenlig med nationella lagar och andra författningar, avsett att beträffande varje del av transporten säkerställa att varje berörd medlemsstats bestämmelser kan tillämpas på avfall som befinner sig i den aktuella staten. Den transport som regleras av nämnda bestämmelser avser endast sådana åtgärder som rör denna transport och endast såsom de föreligger under den tidsperiod som de äger rum på respektive berörd behörig myndighets geografiska område. Härav följer att de behöriga avsändarmyndigheterna inte kan grunda sig på nämnda bestämmelser för att framföra en invändning avseende återvinning i destinationsstaten.

60 Under dessa omständigheter skall den fjärde och den femte frågan besvaras så, att artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen skall tolkas på så sätt att en behörig avsändarmyndighet inte kan åberopa dessa bestämmelser för att framföra en invändning mot en transport av avfall på den grunden att den planerade återvinningen är oförenlig med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd.

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) **Artikel 7.4 a första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, i dess lydelse enligt kommissionens beslut 98/368/EG av den 18 maj 1998 och 1999/816/EG av den 24 november 1999, skall tolkas på så sätt att de invändningar som de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra mot en transport av avfall för återvinning kan grundas på såväl överväganden som har ett samband med själva transporten av avfallet inom respektive behörig myndighets geografiska behörighetsområde som överväganden som har ett samband med den planerade återvinningen.**

2) **Artikel 7.4 a första strecksatsen i förordning nr 259/93, i dess lydelse enligt besluten 98/368 och 1999/816, skall tolkas på så sätt att den behöriga avsändarmyndigheten, vid bedömningen av konsekvenserna för människors hälsa och miljön av en planerad återvinning på destinationsorten, med iakttagande av proportionalitetsprincipen kan tillämpa de hälso- och**

miljöskyddsnormer som gäller för återvinning i avsändarstaten, även om dessa är strängare än dem som gäller i destinationsstaten, för att invända mot en avfallstransport.

3) **Artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordning nr 259/93, i dess lydelse enligt besluten 98/368 och 1999/816, skall tolkas på så sätt att en behörig avsändarmyndighet inte kan åberopa dessa bestämmelser för att framföra en invändning mot en transport av avfall på den grunden att den planerade återvinningen är oförenlig med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd.**

Underskrifter