DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
25. juni 1998 *

I sag C-192/96,

angående en anmodning, som Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Beside BV,

I. M. Besselsen

mod

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af 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) og af 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 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32),

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray og G. Hirsch,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den nederlandske regering ved fungerende juridisk konsulent J. G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den danske regering ved kontorchef P. Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved ekspeditionssekretær B. Kloke, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den finske regering ved ambassadør H. Rotkirch, chef for Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. juli 1997 af den nederlandske regering ved juridisk konsulent J. S. van den Oosterkamp, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den danske regering ved P. Biering og af Kommissionen ved P. van Nuffel,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 31. maj 1996, indgået til Domstolen den 4. juni 1996, har Nederlandenes Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkning af 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, herefter »forordningen«) og af 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 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32, herefter »direktivet«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem det nederlandske selskab Beside BV og dets direktør I. M. Besselsen på den ene side og Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (det nederlandske Ministerium for Boliganliggender, Fysisk Planlægning og Miljø, herefter »ministeriet«) på den anden side angående overførsel af affald.

3 Det fremgår af hovedsagen, at Beside BV, som handler med affald, erhvervede affald i Tyskland og uden at anmelde det til indførselsmyndighederne overførte det til Nederlandene. Affaldet blev oplagret i en hal i afventning af, at det blev solgt og leveret til producenter af plasticprodukter, som hovedsagelig er etableret i Fjernøsten.

4 Det affald, som hovedsagen drejer sig om, består af otte partier emballage af plastic blandet med andre stoffer. Der er udtaget prøver af dette affald, som er blevet undersøgt nøjere af Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Det Nederlandske Institut for Offentlig Sundhed og Miljøhygiejne).

5 Det fremgår af denne analyse, at affaldet ikke var ensartet, og at andelen af plastic i affaldet, der var pakket i baller, varierede fra balle til balle. Ifølge disse rapporter varierede andelen af plastic i de fire baller, som blev analyseret, fra 58,3 til 92,3%, og disse baller indeholdt desuden papir, pap, metal, træ samt andre ikke-plasticstoffer, som f.eks. glas og tekstil. I en af ballerne blev der fundet seks skarpe patroner.

6 Ministeriet underrettede ved skrivelse af 21. april 1995 Beside BV og I. M. Besselsen om, at affaldet skulle sendes tilbage til Tyskland, hvor det hidrørte fra. Afgørelsen gav sagsøgerne mulighed for selv at sende affaldet tilbage til Tyskland.

7 Beside BV og I. M. Besselsen indgav i fællesskab klage over denne afgørelse til ministeriet og gjorde gældende, at der var tale om affald, hvis overførsel ikke var omfattet af forpligtelsen til anmeldelse, og at den krævede tilbagesendelse derfor var ulovlig. Disse klager blev afvist ved en begrundet afgørelse af 29. juni 1995, som er genstand for nærværende sag for Nederlandenes Raad van State.

De relevante retsregler

8 Ved Kommissionens beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald (EFT 1994 L 5, s. 15) er der opstillet en harmoniseret og ikke udtømmende liste over affald, som almindeligvis benævnes »det europæiske affaldskatalog«. Dette katalog finder anvendelse på alt affald, uanset om det er bestemt til bortskaffelse eller genanvendelse.

9 I forordningen sondres der mellem en »grøn affaldsliste« (bilag II), en »orange affaldsliste« (bilag III) og en »rød affaldsliste« (bilag IV).

10 Alt efter om der er tale om affald til bortskaffelse eller til nyttiggørelse, bestemmer forordningens artikel 3 og 6, at den, der agter at overføre sådant affald eller lade det overføre, alt efter affaldets art, har forpligtelse til at anmelde denne overførsel til de pågældende myndigheder.

11 I henhold til forordningens artikel 1, stk. 3, litra a), er overførsler af affald på den grønne liste i forordningens bilag II, som alene er bestemt til nyttiggørelse, ikke omfattet af forpligtelsen til anmeldelse.

12 Forordningens artikel 11 bestemmer følgende:

»1. For at gøre det muligt at spore overførsler af affald til nyttiggørelse, der er opført i bilag II, skal de ledsages af følgende oplysninger, som skal være underskrevet af indehaveren:

a) indehaverens navn og adresse

b) den sædvanlige handelsmæssige beskrivelse af affaldet

c) mængden af affaldet

d) modtagerens navn og adresse

e) nyttiggørelsesformer som anført i bilag II B til direktiv 75/442/EØF

f) den forventede dato for overførslen.

2. De oplysninger, som er omhandlet i stk. 1, skal behandles fortroligt i overensstemmelse med nationale regler.«

13 Med hensyn til affald på den orange liste i forordningens bilag III bestemmer samme forordnings artikel 6, stk. 1, følgende:

»Hvis en anmelder agter at overføre affald til nyttiggørelse, der er opført på listen i bilag III, fra en medlemsstat til en anden medlemsstat og/eller at transportere det gennem en eller flere andre medlemsstater, skal han anmelde dette til den kompetente bestemmelsesmyndighed med en kopi til de kompetente afsendelses- og transitmyndigheder samt til modtageren, jf. dog artikel 25, stk. 2, og artikel 26, stk. 2.«

14 Ifølge forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 8, stk. 1, kan overførslen finde sted efter skriftligt eller stiltiende samtykke, hvis der inden for en frist på 30 dage fra anmeldelsen ikke er fremsat nogen indsigelse af de kompetente bestemmelses-, afsendelses- eller transitmyndigheder.

15 For overførsel af affald på den røde liste i forordningens bilag IV kræver forordningens artikel 10, at der skal foreligge skriftligt samtykke, inden overførsel påbegyndes.

16 Den grønne, den orange og den røde affaldsliste i forordningens bilag er blevet ændret ved Kommissionens beslutning 94/721/EF af 21. oktober 1994 om tilpasning i medfør af artikel 42, stk. 3, af bilag II, III og IV til Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 (EFT L 288, s. 36) samt ved Kommissionens beslutning 96/660/EF af 14. november 1996 om tilpasning i medfør af artikel 42, stk. 3, af bilag II til Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 (EFT L 304, s. 15).

17 I henhold til forordningens artikel 26, stk. 1, litra a), betragtes overførsel af affald som ulovlig, såfremt den foretages uden anmeldelse til alle de berørte kompetente myndigheder i overensstemmelse med denne forordning.

18 Forordningens artikel 26, stk. 2, bestemmer følgende:

»Såfremt anmelderen er ansvarlig for en sådan ulovlig overførsel, sørger den kompetente afsendelsesmyndighed for, at det pågældende affald:

a) af anmelderen eller om nødvendigt af myndigheden selv returneres til afsendelsesstaten eller, hvis dette ikke er muligt

b) bortskaffes eller nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde,

inden for en frist på tredive dage efter det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed har fået underretning om den ulovlige overførsel, eller inden for en anden frist, som de berørte kompetente myndigheder måtte blive enige om.

I så fald skal der foretages en ny anmeldelse. Ingen afsendelsesmedlemsstat eller transitmedlemsstat kan modsætte sig returneringen af dette affald, hvis den kompetente bestemmelsesmyndighed fremsætter en behørigt begrundet anmodning derom med en redegørelse for grunden dertil.«

19 I Nederlandene fastsættes der i artikel 10.44, litra e), i Wet milieubeheer (lov om miljøforvaltning) sanktioner for de i forordningens artikel 26, stk. 1, nævnte handlinger. Det fremgår af artikel 18.7, stk. 1, i Wet milieubeheer, at ministeren i tilfælde af tilsidesættelse af denne bestemmelse har kompetence til at iværksætte en »administrativ foranstaltning til genoprettelse af lovlige forhold« og til at bestemme, at affaldet skal returneres til sit oprindelsessted.

De præjudicielle spørgsmål

20 For at få afklaret, om ministeriet havde kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser i henhold til forordningens artikel 26, stk. 2, har den forelæggende ret stillet Domstolen følgende tre spørgsmål:

»1) Skal begrebet 'husholdningsaffald' i kode AD 160 i bilag III til 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 1993 L 30, s. 1), med senere ændringer, fortolkes således, at det også omfatter affald, som for størstedelen består af det i forordningens bilag II nævnte affald af hård plast, men derudover af forskellige andre i dette bilag nævnte affaldsstoffer samt af en ringe mængde stoffer, der ikke er nævnt i dette bilag?

2) a) Såfremt det første spørgsmål skal besvares bekræftende, skal udtrykket 'oplagring af materialer med henblik på en af de i dette bilag omhandlede bortskaffelsesformer' i bilag II B til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT 1975 L 194, s. 47), med senere ændringer, fortolkes således, at det ikke blot omfatter det tilfælde, at oplagring sker i den virksomhed, hvor en af de øvrige i dette bilag nævnte bortskaffelsesformer benyttes, men også ved oplagring i afventning af transport til en sådan virksomhed, uanset om denne virksomhed er beliggende i eller uden for Fællesskabet?

b) Såfremt første del af dette spørgsmål skal besvares bekræftende, hvilke omstændigheder skal der da mindst foreligge, når der ikke er sket anmeldelse, for at det kan antages, at der faktisk er tale om nyttiggørelse?

3) Såfremt spørgsmål 1 og 2 a) skal besvares bekræftende, skal det da udledes af forordningens artikel 26, stk. 2, tredje punktum, at i de tilfælde, som denne bestemmelse vedrører, er også den kompetente bestemmelsesmyndighed forpligtet eller kompetent til at gøre, hvad den kompetente afsendelsesmyndighed skal gøre i henhold til denne bestemmelses første punktum?«

Det første spørgsmål

21 Nederlandenes Raad van State's første spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om udtrykket »husholdningsaffald« i kode AD 160 på den orange liste i forordningens bilag III, som ændret ved beslutning 94/721 omfatter dels affald, som hovedsagelig

består af affald, der er nævnt på den grønne liste i forordningens bilag II, blandet med andre kategorier affald, som findes på denne liste, dels affald, der er nævnt på den grønne liste, blandet med en ringe mængde stoffer, som ikke figurerer på denne.

22 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at det i princippet er affaldets oprindelse, der er afgørende for dets subsumption. I betragtning af oprindelsen af det affald, der er tale om i hovedsagen, må dette henhøre under kategorien »AD 160 husholdningsaffald« som omhandlet på forordningens orange liste. Subsidiært kan det under ingen omstændigheder anses for at være affald på forordningens grønne liste.

23 Den danske regering har gjort gældende, at et parti husholdningsaffald kun kan betegnes som »grønt affald«, hvis det udgør et ensartet parti, der i sin helhed hører til en af kategorierne på forordningens »grønne liste«. Dette følger af forordningens ordlyd og ånd samt af hensynet til en kontrol af overførsler af affald, som både er effektiv og tilpasset miljøet.

24 Ifølge den finske regering kan husholdningsaffald, der indsamles særskilt, ikke klassificeres som »husholdningsaffald« henhørende under kategori AD 160 på den »orange liste«. Det kan henføres til den grønne liste under forbehold af, at det har en tilstrækkeligt ren og ensartet karakter.

25 Den tyske regering er af den opfattelse, at den omstændighed, at affaldet hidrører fra private og fra kommunale losseplads er, ikke i sig selv indebærer, at det nødvendigvis skal henføres til den orange affaldsliste under kode »AD 160 husholdnings-

affald«. Selv affald hidrørende fra husholdninger og kommunal dagrenovation kan henføres til forordningens grønne liste, når det indsamles særskilt og i givet fald sorteres efter visse materialer.

26 Kommissionen er af den opfattelse, at et parti affald kun kan miste egenskaben af »husholdningsaffald«, når en sortering gør det muligt at lade hele partiet være omfattet af en anden rubrik. Når sorteringen er utilstrækkelig, henhører affaldet stadig under kategorien »husholdningsaffald«, selv om de forskellige produkter, der findes i partiet, hver især henhører under en rubrik på den grønne liste. Det tilkommer de nationale myndigheder, og i tilfælde af indsigelse den ret, som sagen indbringes for, at afgøre, om et parti affald kan anses for at være et ensartet eller blandet parti.

27 Indledningsvis skal Domstolen bemærke, at der ved forordningens artikel 2, litra a), med henvisning til direktivets artikel 1, litra a), er indført en fælles definition af begrebet affald, og at denne artikel er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne (dom af 25.6.1997, forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, Tombesi m.fl., Sml. I, s. 3561, præmis 46).

28 Det affald, der er nævnt under betegnelsen »20 00 00 Husholdningsaffald o.l. handels-industri- og institutionsaffald, herunder separat indsamlede fraktioner« i det europæiske affaldskatalog, afspejler forskelligartetheden i husholdningsaffaldets oprindelse og sammensætning. Denne betegnelse omfatter bl.a. under position »20 01 00 separat indsamlede fraktioner«, underpositionerne »20 01 03 småt plast«, »20 01 04 andet plast«, »20 01 05 småt metal (dåser mv.)«, »20 01 07 træ«, »20 01 10 tøj« og »20 01 11 tekstiler«. Position »20 03 00 andet husholdningsaffald« omfatter underpositionen »20 03 01 blandet husholdningsaffald«.

29 Med hensyn til klassificeringen af et parti affald bemærkes, at affaldets oprindelse ikke i sig selv er afgørende for, om det skal henføres til den grønne, den orange eller den røde liste i forordningens bilag II, III og IV.

30 Således kan affald med oprindelse i husholdninger, som er blevet indsamlet separat, og som henhører under underposition »20 01 03 småt plast« i det europæiske affaldskatalog, alt efter sin sammensætning henhøre under rubrikken »GH Affald af hård plast« på den grønne affaldsliste.

31 Derimod ville sådant affald blandet med andet affald fra den grønne liste eller fra den orange liste — som altså ikke er blevet indsamlet separat — i givet fald henhøre under underposition »20 03 01 blandet husholdningsaffald« i det europæiske affaldskatalog og ville alt efter graden af iblanding henhøre under kategorien »AD 160 husholdningsaffald« på forordningens orange liste.

32 Følgelig mister »husholdningsaffald« ikke sin karakter af »orange affald« og henhører følgelig kun under den grønne liste, hvis det er blevet indsamlet separat, eller hvis det er blevet sorteret forsvarligt.

33 Som det nemlig fremgår af indledningen til den grønne affaldsliste, må affald, uanset om det er medtaget på denne liste, ikke transporteres som hørende under den grønne liste, hvis det er forurenet med andre materialer i en sådan udstrækning, at a) risici i forbindelse med affaldet er øget i et sådant omfang, at det bør medtages på den orange eller den røde liste, eller b) hvis det forhindres, at affaldet kan nyttiggøres på miljømæssigt forsvarlig måde.

34 Det første spørgsmål skal følgelig besvares således, at udtrykket »husholdningsaffald« i kode AD 160 på den orange liste i forordningens bilag III i den version, der fremgår af beslutning 94/721, dels omfatter affald, som hovedsagelig består af affald, der er nævnt på den »grønne liste« i forordningens bilag II, blandet med andre kategorier affald, som figurerer på denne liste, dels affald, der er nævnt på den grønne liste, blandet med en ringe mængde stoffer, som ikke figurerer på denne.

Det andet spørgsmål, punkt a)

35 Den forelæggende rets andet spørgsmål, punkt a), går nærmere bestemt ud på, om henvisningen til oplagring af materialer i punkt R 13 i bilag II B til direktivet, som ændret ved direktiv 91/156, ikke blot omfatter tilfælde, hvor oplagringen sker i den virksomhed, hvor en af de øvrige i dette bilag nævnte nyttiggørelses- og bortskaffelsesformer skal benyttes, men også tilfælde, hvor oplagringen sker forud for en transport til en sådan virksomhed, uanset om denne virksomhed er beliggende i eller uden for Fællesskabet.

36 Den nederlandske og den danske regering samt Kommissionen er af den opfattelse, at i betragtning af formuleringen af direktivets bilag II A og II B skal oplagring forud for transport til en virksomhed, som udfører de former for nyttiggørelse og bortskaffelse, der er beskrevet i disse bilag, ligeledes anses for at være oplagring forud for en af disse bortskaffelsesformer.

37 Ifølge den finske regering er oplagring på et andet sted end den virksomhed, hvor affaldet skal behandles, også en nyttiggørelsesform som omhandlet i punkt R 13 »Oplagring af materialer med henblik på en af de i dette bilag omhandlede nyttiggørelses- og bortskaffelsesformer, bortset fra midlertidig oplagring af lagrene på det anlæg, hvor de er produceret, forud for indsamlingen« i direktivets bilag II B.

38 Indledningsvis skal Domstolen bemærke, at oplagring udtrykkeligt nævnes i definitionerne af såvel bortskaffelses-som nyttiggørelsesformer. Forordningen henviser til definitionerne af bortskaffelse og nyttiggørelse i direktivet [jf. forordningens artikel 2, litra i) og k), og artikel 1, litra e) og f), samt direktivets bilag II A og II B].

39 Ifølge punkt D 15 i direktivets bilag II A anses oplagring forud for en af de andre i bilaget omhandlede bortskaffelsesformer med undtagelse af midlertidig oplagring forud for indsamling på det anlæg, hvor affaldet er produceret, for en bortskaffelsesform. Oplagring af materialer med henblik på en af de i bilag II B nævnte bortskaffelsesformer, bortset fra midlertidig oplagring af materialer på det anlæg, hvor de er produceret, forud for indsamlingen, anses i punkt R 13 i bilag II B for en nyttiggørelsesform.

40 Bilag II A og II B bestemmer ikke, at oplagringen af affald, for at være en bortskaffelses- eller nyttiggørelsesform, skal ske på det anlæg, hvor de øvrige i disse bilag nævnte former for bortskaffelse eller nyttiggørelse skal foretages. Derimod kan oplagring på det sted, hvor affaldet er produceret, ikke tillades i denne sammenhæng, hvilket indebærer, at der ikke sker nogen flytning af dette. Desuden bestemmer forordningens artikel 6, stk. 2, at »anmeldelsen skal omfatte alle overførslens eventuelle mellemtrin fra afsendelsesstedet indtil den endelige bestemmelse«.

41 Da faren for miljøet eller for den menneskelige sundhed opstår ved såvel affaldets nyttiggørelse eller bortskaffelse som ved dets overførsel, er det uden betydning, om et bestemt parti affald oplagres på stedet for dets endelige nyttiggørelse eller på et andet sted. Der kræves i alle tilfælde anmeldelse af overførslen.

42 Endelig bemærkes, at da definitionerne af bortskaffelse og af nyttiggørelse ikke indeholder nogen geografisk grænse, således at forordningen finder anvendelse på udførsler ud af Fællesskabet, er det uden betydning, om nyttiggørelsen efter oplagringen sker inden eller uden for Fællesskabet.

43 Følgelig omfatter henvisningen til oplagring af materialer i direktivets bilag II B også de tilfælde, hvor oplagringen går forud for en transport til en virksomhed, hvor nyttiggørelsen skal foretages, uafhængigt af, om denne er etableret i eller uden for Fællesskabet.

44 Det andet spørgsmål, punkt a), skal følgelig besvares således, at henvisningen til oplagring af materialer i punkt R 13 i direktivets bilag II B, som ændret ved direktiv 91/156, ikke blot omfatter de tilfælde, hvor oplagringen sker i den virksomhed, hvor de øvrige i dette bilag omhandlede former for bortskaffelse eller nyttiggørelse skal foretages, men også de tilfælde, hvor oplagringen går forud for en transport til en sådan virksomhed, uanset om denne er beliggende i eller uden for Fællesskabet.

Det andet spørgsmål, punkt b)

45 Den forelæggende rets andet spørgsmål, punkt b), går nærmere bestemt ud på, hvilke mindstekrav til bevis den kompetente myndighed normalt skal stille, når der ikke sker anmeldelse, for at kunne fastslå, om det »grønne affald« skal nyttiggøres.

46 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at i en ulovlig situation, hvor der ikke er sket anmeldelse, skal der mindst fremlægges de i forordningens artikel 11 nævnte dokumenter. I tilfælde af mellemkommende oplagring skal der foreligge oplysninger om det endelige bestemmelsessted.

47 Den danske regering har gjort gældende, at der bør foreligge en kontrakt mellem modtageren og den virksomhed, der skal foretage den endelige nyttiggørelse af affaldet, eller en lignende form for dokumentation for, at der vil ske en nyttiggørelse efter reglerne i forordningen. Forordningens artikel 6, stk. 4, giver de kompetente myndigheder mulighed for at kræve yderligere oplysninger og dokumentation af anmelderen.

48 Den tyske regering har anført, at for at give den kompetente myndighed mulighed for i hvert fald at kontrollere, om det er plausibelt, at den påtænkte senere nyttiggørelse vil finde sted, skal der på anmeldelsesformularen — ud over angivelsen R 13 »Oplagring af materialer med henblik på en af de i dette bilag omhandlede bortskaffelsesformer, bortset fra midlertidig oplagring af materialerne på det anlæg, hvor de er produceret, forud for indsamlingen« i direktivets bilag II B — anføres yderligere oplysninger om den påtænkte form for senere nyttiggørelse, som omfatter de oplysninger, der kræves i forordningens artikel 6, stk. 5.

49 Efter den finske regerings opfattelse skal den kompetente myndighed have kendskab til stedet og formen for den endelige nyttiggørelse af affaldet for at kunne sikre sig, at transaktionen opfylder betingelserne for nyttiggørelse R 13, og at overførslen af affaldet ikke er i strid med forordningens bestemmelser, navnlig artikel 17.

50 Kommissionen har anført, at der ikke kan gives et direkte svar på det andet spørgsmål, da der stadig er tale om ulovlig overførsel i henhold til forordningens artikel 26, når der sker en overførsel inden for Fællesskabet af affald henhørende

under den orange liste, som ikke er blevet anmeldt til alle de berørte kompetente myndigheder.

51 Hertil bemærkes, at ifølge forordningens artikel 11, stk. 1, skal overførsler af »grønt affald« til nyttiggørelse ledsages af et vist antal oplysninger, som skal gives af indehaveren for at gøre det muligt at spore disse overførsler. Videre bestemmer forordningens artikel 1, stk. 3, litra b), at sådant affald er omfattet af samtlige bestemmelser i direktivet; det skal navnlig udelukkende være bestemt for anlæg, der er behørigt godkendte i henhold til direktivets artikel 10 og 11.

52 Med hensyn til »orange affald« til nyttiggørelse bestemmer forordningens artikel 6, stk. 4, derimod, at anmelderen skal udfylde ledsagedokumentet og på anmodning af de kompetente myndigheder forelægge yderligere oplysninger og dokumentation. Forordningens artikel 6, stk. 5, bestemmer, at ledsagedokumentet skal indeholde oplysninger om visse punkter, herunder navnlig modtagerens identitet, nyttiggørelsescentrets beliggenhed, type og gyldighedsperiode for den godkendelse, i henhold til hvilken centret drives, samt de nyttiggørelsesformer, som er nævnt i direktivets bilag II B.

53 Det skal tilføjes, at da oplagring af et parti »grønt affald« kun anses for at være en form for nyttiggørelse, hvis den går forud for en sådan nyttiggørelse, skal sådanne beviser angå den endelige form for nyttiggørelse, selv hvis denne skal ske uden for Fællesskabet.

54 For at tage hensyn til det miljøbeskyttelsesformål, som ligger til grund for forordningen, skal de kompetente myndigheder således i almindelighed og som et

minimum kunne forlange de oplysninger, der nævnes i forordningens artikel 11, når der er tale om »grønt affald« til nyttiggørelse, der ikke skal anmeldes.

55 Det andet spørgsmål, punkt b), skal derfor besvares således, at de oplysninger, der opregnes i forordningens artikel 11, stk. 1, udgør de mindste beviskrav, som den kompetente myndighed kan stille med henblik på at fastslå, om det »grønne affald« er bestemt til nyttiggørelse, når der ikke er sket anmeldelse.

Det tredje spørgsmål

56 Den forelæggende rets tredje spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om forordningen skal fortolkes således, at bestemmelsesmedlemsstaten ensidigt kan returnere affald til afsendelsesmedlemsstaten uden forudgående anmeldelse til sidstnævnte stat, og om afsendelsesmedlemsstaten kan modsætte sig, at det genindføres, når bestemmelsesmedlemsstaten fremlægger en behørigt begrundet anmodning om returnering.

57 Den nederlandske, den danske og den finske regering har under henvisning til EF-traktatens artikel 5 og 130 R samt til en formålsfortolkning af direktivet og af forordningens artikel 26, stk. 2, andet afsnit, sidste punktum, gjort gældende, at bestemmelsesmedlemsstaten skal have selvstændig kompetence til at returnere affaldet til den stat, som det hidrører fra, eller iværksætte en anden procedure med henblik på dets bortskaffelse.

58 Den tyske regering er af den opfattelse, at myndigheden på bestemmelsesstedet ikke har ret til at returnere ulovligt overført affald uden afsendelsesmyndighedens samtykke. I modsat fald ville den kompetente afsendelsesmyndighed ikke være i stand til at kontrollere, om det pågældende affald er blevet ulovligt overført alene på grund af anmelderens forhold. Endvidere må den kompetente afsendelsesmyndighed have mulighed for selv at afgøre, hvordan affaldet kan returneres på en for den mest hensigtsmæssig og omkostningsmæssigt mest fordelagtig måde.

59 Kommissionen har anført, at en afgørelse fra bestemmelsesmyndigheden om, at anmelderen skal returnere affald, der har været genstand for ulovlig overførsel, til afsendelsesmedlemsstaten, ikke er i strid med forordningens artikel 26, stk. 2, når afgørelsen har til formål at bistå afsendelsesmyndigheden med at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til denne bestemmelse, medmindre afgørelsen er truffet uden samråd med afsendelsesmyndigheden.

60 Kommissionen har tilføjet, at det klart fremgår af forordningens artikel 26, stk. 2, 3 og 4, at spørgsmålet om, hvilken myndighed der skal gribe ind, afhænger af, hvem der er ansvarlig for den ulovlige overførsel. Såfremt anmelderen er ansvarlig for den ulovlige overførsel, påhviler hovedansvaret for tilbagesendelse af affaldet afsendelsesmyndigheden (forordningens artikel 26, stk. 2); såfremt modtageren er ansvarlig for den ulovlige overførsel, påhviler hovedansvaret for at bortskaffe eller nyttiggøre affaldet bestemmelsesmyndigheden (forordningens artikel 26, stk. 3). Såfremt hverken anmelderen eller modtageren er ansvarlig for den ulovlige overførsel, skal de to myndigheder samarbejde for at finde en løsning (forordningens artikel 26, stk. 4).

61 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at affald, som ikke er blevet anmeldt til alle berørte kompetente myndigheder, i henhold til forordningens artikel 26, stk. 1, litra a), anses for ulovlig overførsel.

62 Anmeldelsespligten påhviler den person, som har til hensigt at overføre affald eller lade affald overføre [forordningens artikel 2, litra g)]. Denne definition omfatter i visse tilfælde ifølge artikel 2, litra g), nr. iii), »den person, der er i besiddelse af eller lovligt kontrollerer dette affald (indehaver)«.

63 I hovedsagen har den forelæggende ret fastslået, at Beside BV var indehaver af affaldet i forordningens forstand, og at såfremt det var nødvendigt at anmelde transporten, skulle dette selskab have foretaget anmeldelsen i overensstemmelse med forordningen.

64 Forordningens artikel 26, stk. 2, første afsnit, bestemmer, at såfremt anmelderen er ansvarlig for den ulovlige overførsel, sørger den kompetente afsendelsesmyndighed for, at det ulovligt udførte affald returneres til afsendelsesstaten af anmelderen, eller hvis dette ikke er muligt, bortskaffes eller nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde.

65 Med hensyn til ulovlig overførsel, som anmelderen er ansvarlig for, bestemmer forordningens artikel 26, stk. 2, andet afsnit, at der skal foretages en ny anmeldelse, og at ingen afsendelsesmedlemsstat eller transitmedlemsstat kan modsætte sig returneringen af dette affald, hvis den kompetente bestemmelsesmyndighed fremsætter en behørigt begrundet anmodning derom med en redegørelse for grunden dertil.

66 Forpligtelsen til ikke at modsætte sig returneringen af ulovligt affald i forordningens artikel 26, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, påhviler følgelig den oprindelige afsendelsesmedlemsstat, når ulovligheden skyldes anmelderen.

67 Det tredje spørgsmål skal følgelig besvares med, at forordningen skal fortolkes således, at bestemmelsesmedlemsstaten ikke ensidigt kan returnere affaldet til afsendelsesmedlemsstaten uden forudgående anmeldelse rettet til denne; afsendelsesmedlemsstaten kan ikke modsætte sig returneringen, når bestemmelsesmedlemsstaten fremsætter en behørigt begrundet anmodning herom.

Sagens omkostninger

68 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den danske, den tyske og den finske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Nederlandenes Raad van State ved kendelse af 31. maj 1996, for ret:

1) Udtrykket »husholdningsaffald« i kode AD 160 på den orange liste i bilag III til 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 Fæl-

lesskab i den version, der fremgår af Kommissionens beslutning 94/721/EF af 21. oktober 1994 om tilpasning i medfør af artikel 42, stk. 3, af bilag II, III og IV til forordning nr. 259/93, omfatter dels affald, som hovedsagelig består af affald, der er nævnt på den grønne liste i forordningens bilag II, blandet med andre kategorier affald, som figurerer på denne liste, dels affald, der er nævnt på den grønne liste, blandet med en ringe mængde stoffer, som ikke figurerer på denne.

2) a) Henvisningen til oplagring af materialer i punkt R 13 i bilag II B til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, skal fortolkes således, at den ikke blot omfatter de tilfælde, hvor oplagringen sker i den virksomhed, hvor de øvrige i dette bilag omhandlede former for bortskaffelse eller nyttiggørelse skal foretages, men også de tilfælde, hvor oplagringen går forud for en transport til en sådan virksomhed, uanset om denne virksomhed er beliggende i eller uden for Fællesskabet.

b) De oplysninger, der opregnes i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 259/93, udgør de mindste beviskrav, som den kompetente myndighed kan stille med henblik på at fastslå, om det »grønne affald« er bestemt til nyttiggørelse, når der ikke er sket anmeldelse.

3) Forordning nr. 259/93 skal fortolkes således, at bestemmelsesmedlemsstaten ikke ensidigt kan returnere affaldet til afsendelsesmedlemsstaten uden forudgående anmeldelse rettet til denne; afsendelsesmedlemsstaten kan ikke mod-

sætte sig returnering, når bestemmelsesmedlemsstaten fremsætter en behørigt begrundet anmodning herom.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juni 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling