DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

27. februar 2002 *

I sag C-6/00,

angående en anmodning, som Verwaltungsgerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Abfall Service AG (ASA)

mod

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie,

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), som ændret ved Kommissionens beslutning 98/368/EF af 18. maj 1998 (EFT L 165, s. 20), og af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), 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),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne S. von Bahr og A. La Pergola (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Abfall Service AG (ASA) ved Rechtsanwalt C. Onz

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, som befuldmægtiget

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. juli 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Abfall Service AG (ASA) ved C. Onz, af Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ved C. Glasel og A. Moser, som befuldmægtigede, af den tyske regering ved W.-D. Plessing, af den franske regering ved D. Colas, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved G. zur Hausen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. november 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 16. december 1999, indgået til Domstolen den 11. januar 2000, har Verwaltungsgerichtshof i medfør af artikel 234 EF forelagt fem præjudicielle spørgsmål 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), som ændret ved Kommissionens beslutning 98/368/EF af 18. maj 1998 (EFT L 165, s. 20, herefter »forordningen«), og af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), 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«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med en sag anlagt af Abfall Service AG (ASA) (herefter »Abfall Service«) mod Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (herefter »BMU«) vedrørende lovligheden af en beslutning, hvorved sidstnævnte har modsat sig en af Abfall Service påtænkt overførsel af affald.

Relevante retsregler

Direktivet

3 Direktivets væsentligste formål er 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 direktiv 75/442 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 litra f), »nyttiggørelse«, som »enhver form og metode, der er anført i bilag II B«.

5 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at fremme:

a) for det første forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger [...]

b) for det andet:

— nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer, eller

— anvendelse af affald som energikilde.«

6 Direktivets bilag II A med overskriften »Bortskaffelsesoperationer« bestemmer:

»*NB*: I dette bilag angives de bortskaffelsesoperationer, som benyttes i praksis.[...]

D 1 Deponering på eller i jorden (f.eks. lossepladser osv.)

[...]

D 3 Indsprøjtning i dybtliggende formationer (f.eks. indsprøjtning af flydende eller partikelformet affald i boringer, salthorste eller naturlige geologiske spalter)

[...]

D 12 Permanent oplagring (f.eks. placering af beholdere i en mine osv.)

[...]«

7 Direktivets bilag II B med overskriften »Nyttiggørelsesoperationer« bestemmer:

»*NB*: I dette bilag angives de nyttiggørelsesoperationer, som benyttes i praksis.[...]

[...]

R 5 Recirkulering eller genindvinding af andre uorganiske stoffer

[...]

R 10 Spredning på jorden med positive virkninger for landbrug eller økologi

[...]«

Forordningen

8 Forordningen regulerer navnlig overvågning af og kontrol med overførsel af affald mellem medlemsstaterne.

9 I forordningens artikel 2, litra i), defineres »bortskaffelse« således: »bortskaffelse som defineret i artikel 1, litra e), i direktiv 75/442/EØF«, og i artikel 1, litra k), defineres »nyttiggørelse« således: »nyttiggørelse som defineret i artikel 1, litra f), i direktiv 75/442/EØF«.

10 Afsnit II i forordningen med overskriften »Overførsler af affald mellem medlemsstater« indeholder bl.a. to forskellige kapitler, som vedrører henholdsvis proceduren for overførsel af affald til bortskaffelse (kapitel A, artikel 3-5) og proceduren for overførsel af affald til nyttiggørelse (kapitel B, artikel 6-11). Den procedure, der er foreskrevet for den sidste affaldskategori, er mindre tvingende end den procedure, som finder anvendelse på den første kategori.

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 bilag III til forordningen (orange affaldsliste), 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.

12 Ifølge forordningens artikel 6, stk. 3, foretages anmeldelsen ved hjælp af det ledsagedokument, der udstedes af den kompetente afsendelsesmyndighed. I bestemmelsens 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 (artikel 6, stk. 5, femte led).

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 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.

15 Forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), bestemmer:

»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.«

16 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

[...]

5. Medlemsstaterne træffer passende retlige foranstaltninger for at forbyde og straffe ulovlige overførsler.«

17 Forordningens artikel 30, stk. 1, bestemmer:

»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.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Abfall Service, Graz (Østrig), anmeldte den 2. marts 1998 over for BMU, som kompetent afsendelsesmyndighed, at man påtænkte at overføre 7 000 tons farligt affald til virksomheden Salzwerke AG i Tyskland.

19 Ifølge denne anmeldelse bestod det omhandlede affald af slagger og aske, der fremkommer som rest ved driften af affaldskraftvarmeværker og bliver oparbejdet til et »særligt produkt« i et affaldsbehandlingsanlæg i Wien (Østrig). Affaldet skulle anbringes i en nedlagt saltmine i Kochendorf (Tyskland) som sikring af hulrum (opfyldning af miner).

20 I bilagene til anmeldelsen har Abfall Service angivet anvendelsen af det affald, der skal overføres, som »nyttiggørelse« og har henført det under den operation, som er nævnt i bilag II B, punkt R 5, til direktivet.

21 Den kompetente bestemmelsesmyndighed, Regierungspräsidium Stuttgart (Tyskland), meddelte Abfall Service, at der formentlig ikke var noget til hinder for, at den nævnte anmeldelse blev godkendt som nyttiggørelsesoperation.

22 Ved afgørelse af 19. juni 1998 gjorde BMU indsigelse mod denne overførsel under henvisning til forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led. Indsigelsen støttedes på, at den påtænkte overførsel reelt, ifølge BMU, udgjorde en bortskaffelsesoperation, som nævnt i bilag II A, punkt D 12, til direktivet.

23 Abfall Service indbragte BMU's afgørelse for Verwaltungsgerichtshof. Selskabet gjorde navnlig gældende, at indsigelsen om, at der ikke var tale om nyttiggørelse, men om bortskaffelse, ikke er omfattet af indsigelsesgrundene i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led.

24 Da Verwaltungsgerichtshof er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten forudsætter en fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har den kompetente afsendelsesmyndighed i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab [...] kompetence til at kontrollere rigtigheden af angivelsen af det affald, der skal overføres til nyttiggørelse, som anmelderen i henhold til artikel 6, stk. 5, femte led, i forordning nr. 259/93 har foretaget, ved henførsel under en procedure som fastsat i bilag II B til direktiv 75/442/EØF, og, såfremt denne angivelse ikke er korrekt, til at nedlægge forbud mod overførslen?

2) Kan den kompetente afsendelsesmyndighed støtte sin indsigelse mod overførslen af affaldet — som er begrundet med, at den påtænkte overførsel af affaldet i strid med den angivelse, som anmelderen har foretaget på ledsagedokumentet, ikke sker med henblik på nyttiggørelse, men til bortskaffelse — på den i artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, i forordning nr. 259/93 indeholdte indsigelsesgrund?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende:

Hvilken bestemmelse i forordning nr. 259/93 eller den øvrige fællesskabsret kan den kompetente afsendelsesmyndighed påberåbe sig som begrundelse for at nedlægge forbud mod en overførsel af affald, når overførslen i strid med anmelderens oplysninger ikke sker med henblik på nyttiggørelse, men med henblik på bortskaffelse?

4) Skal enhver form for oplagring i en mine, uanset de konkrete omstændigheder i forbindelse med denne oplagring, betragtes som bortskaffelse af affald i forordning nr. 259/93's forstand, sammenholdt med bilag II A til direktiv 75/442/EØF (operation D 12)?

5) Såfremt spørgsmål 4 besvares benægtende:

Efter hvilke kriterier skal henførelsen under operationerne i bilag II til direktiv 75/442/EØF foretages?«

De tre første spørgsmål

25 Med de tre første spørgsmål, som gennemgås samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst dels, om den kompetente afsendelsesmyndighed, i henhold til forordningens artikel 2, litra c), har kompetence til at kontrollere, om en påtænkt overførsel, der i anmeldelsen er angivet som »en overførsel af affald til nyttiggørelse«, reelt svarer til denne angivelse, dels, i bekræftende fald, om den pågældende myndighed kan modsætte sig overførslen, når den af anmelderen

foretagne angivelse ikke er korrekt, samt hvilken fællesskabsretlig bestemmelse den i så fald kan påberåbe sig.

26 Abfall Service har gjort gældende, at den kompetente afsendelsesmyndighed ikke har kompetence til at kontrollere rigtigheden af anmelderens angivelse af affald til nyttiggørelse, og at nævnte myndighed i det tilfælde, hvor angivelsen ikke er korrekt, heller ikke har beføjelse til at nedlægge forbud mod overførslen af affald, medmindre anmeldelsen er åbenbar ulovlig.

27 Abfall Service har i denne forbindelse anført, at det udelukkende er den kompetente bestemmelsesmyndighed, der kan gøre indsigelse i tilfælde af en urigtig angivelse af formålet med overførslen. Hvad angår indsigelsesgrunden i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, har selskabet navnlig gjort gældende, at det kun er den kompetente bestemmelsesmyndighed, der rettidigt kan råde over oplysninger om nyttiggørelsesanlægget og de omkostninger, der er forbundet med nyttiggørelse og bortskaffelse i bestemmelsesstaten. Disse oplysninger gør det muligt for vedkommende myndighed at gøre indsigelse på grundlag af et fuldstændigt kendskab til sagen.

28 Abfall Service har tilføjet, at såfremt både den kompetente afsendelsesmyndighed og den kompetente bestemmelsesmyndighed kunne kontrollere formålet med overførslen, ville der være risiko for, at der blev truffet modstridende beslutninger.

29 Abfall Service har endvidere påpeget, at forordningen skal fortolkes i lyset af princippet om frie varebevægelser og under hensyntagen til princippet om prioritering af nyttiggørelse af affald, hvilket indebærer, at den kompetente afsendelsesmyndighed ikke kan gives beføjelse til at gøre indsigelse på grund af urigtig angivelse af overførslens formål. Der ville for det første være en risiko for, at den kompetente afsendelsesmyndighed anvendte beføjelsen til at beskytte nationale økonomiske interesser, og for det andet ville denne beføjelse indebære en ubegrundet begrænsning af princippet om prioritering af nyttiggørelse.

30 Den østrigske, den tyske og den franske regering har derimod i deres indlæg under retsmødet, ligesom den nederlandske regering og Kommissionen, gjort gældende, at den kompetente afsendelsesmyndighed har kompetence til at kontrollere rigtigheden af anmelderens oplysninger, bl.a. for så vidt angår angivelsen af formålet med overførslen af affaldet.

31 Hvad angår spørgsmålet om, hvilken fællesskabsretlig bestemmelse den kompetente afsendelsesmyndighed kan påberåbe sig med henblik på at modsætte sig en påtænkt overførsel, hvorom det med urette er oplyst, at affaldet er bestemt til nyttiggørelse, har den østrigske og den tyske regering gjort gældende, at den i forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, omhandlede indsigelse kan anvendes analogt i dette tilfælde. Den nederlandske regering og Kommissionen har ikke tilsluttet sig denne fortolkning af den omhandlede bestemmelse.

32 Den østrigske og den tyske regering har endvidere anført, at den kompetente afsendelsesmyndighed tillige vil kunne påberåbe sig forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), første led, for at modsætte sig en overførsel, der med urette er angivet som en overførsel af affald til nyttiggørelse. Den tyske regering er af den opfattelse, at forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), som vedrører overførsel af affald til bortskaffelse, ligeledes ville kunne anvendes af den kompetente afsendelsesmyndighed efter en omklassificering af overførslens formål.

33 Den franske og den nederlandske regering har i deres indlæg under retsmødet gjort gældende, at såfremt det i modsætning til det af anmelderen angivne ikke drejer sig om en overførsel af affald til nyttiggørelse, men om en overførsel af affald til bortskaffelse, kan den kompetente afsendelsesmyndighed foretage en omklassificering af overførslen, hvilket bemyndiger den til at gøre indsigelse i henhold til forordningens artikel 4, stk. 3.

34 Kommissionen har gjort gældende, at den kompetente afsendelsesmyndighed i henhold til det generelle legalitetsprincip skal gøre indsigelse mod en overførsel,

hvis formål ikke er blevet angivet korrekt af anmelderen, uden at det i denne henseende er nødvendigt, at den pågældende myndighed henviser til en præcis bestemmelse i forordningen.

Domstolens bemærkninger

35 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).

36 De tilfælde, hvor medlemsstaterne kan modsætte sig overførsel mellem medlemsstaterne af affald til bortskaffelse, er således udtømmende opregnet i forordningens artikel 4, stk. 3 (DaimlerChrysler-dommen, præmis 50), og for så vidt angår affald til nyttiggørelse, som er omfattet af proceduren i samme forordnings artikel 6-8, er disse tilfælde udtømmende opregnet i nævnte forordnings artikel 7, stk. 4, i overensstemmelse med denne bestemmelses stk. 2.

37 Anvendelsen af disse bestemmelser i forordningen, der fastsætter de indsigelsesgrunde, som de kompetente afsendelses-, transit- og bestemmelsesmyndigheder kan fremsætte i forhold til overførsel af affald, der er bestemt til henholdsvis bortskaffelse og nyttiggørelse, forudsætter, at formålet med affaldsoverførslen allerede er korrekt angivet i overensstemmelse med definitionerne af bortskaffelses- og nyttiggørelsesoperationerne i direktivets artikel 1, litra e) og f), som henviser til henholdsvis bilag II A og II B til dette direktiv.

38 Nødvendigheden af at angive formålet med affaldsoverførslen korrekt følger ikke kun af forordningens bestemmelser, som præciserer indsigelsesgrundene, jf. denne doms præmis 36, men generelt af forordningen som helhed, idet forordningen, som anført i dens ottende betragtning, anvender forskellige procedurer afhængigt af affaldets bestemmelse, herunder om det er bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse. Et af forordningens formål — at lette overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse frem for overførsel af affald bestemt til bortskaffelse som følge af fastsættelsen af mindre tvingende regler for den førstnævnte kategori — ville blive bragt i fare, hvis angivelsen af overførslens formål ikke blev kontrolleret.

39 Ifølge forordningen påhviler det anmelderen selv at angive affaldsoverførslens formål i det ledsagedokument, hvormed anmeldelsen til vedkommende myndighed er sket.

40 Det følger imidlertid af den ordning, som er indført ved forordningen, at alle kompetente bestemmelsesmyndigheder, der modtager denne anmeldelse, skal efterprøve, at den af anmelderen foretagne angivelse er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser, og modsætte sig overførslen, såfremt angivelsen ikke er korrekt.

41 Denne forpligtelse følger navnlig af forordningens artikel 26, som pålægger medlemsstaterne at forbyde og straffe ulovlige overførsler, herunder overførsler foretaget på grundlag af anmelderens falske angivelse af formålet, og af samme forordnings artikel 30, stk. 1, som udtrykkeligt pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at overførsler af affald finder sted i overensstemmelse med bestemmelserne i nævnte forordning.

42 Denne fortolkning ændres ikke af Abfall Services argumentation, hvorefter afsendelsesmyndigheden ikke er i stand til at kontrollere rigtigheden af anmelderens angivelse af overførslen som »overførsel med henblik på nyttiggørelse af affald«.

43 For det første modtager afsendelsesmyndigheden i medfør af forordningens artikel 6, stk. 1, en kopi af anmeldelsen af den påtænkte overførsel af affald til nyttiggørelse og råder således over de samme oplysninger om overførslen som bestemmelsesmyndigheden. Endvidere kan afsendelsesmyndigheden i medfør af forordningens artikel 6, stk. 4, anmode anmelderen om yderligere oplysninger og dokumentation vedrørende den påtænkte overførsel, og i medfør af bestemmelsens stk. 6 kan afsendelsesmyndigheden anmode anmelderen om at fremlægge en kopi af den kontrakt, der er indgået om nyttiggørelse af affaldet. Afsendelsesmyndigheden har således mulighed for at kontrollere rigtigheden af det angivne formål for den nævnte overførsel.

44 Abfall Services argumentation, hvorefter det ikke kan antages, at både de kompetente bestemmelsesmyndigheder og afsendelsesmyndighederne skal kontrollere rigtigheden af den af anmelderen foretagne angivelse af overførslen, idet dette vil kunne føre til divergerende angivelser af den samme overførsel, kan ikke tiltrædes. Risikoen for sådanne forskelle i angivelsen er 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.

45 Endelig kan de argumenter, som Abfall Service har påberåbt sig vedrørende princippet om frie varebevægelser og princippet om prioritering af nyttiggørelse af affald, heller ikke tiltrædes. Dels fremgår det af forordningen, at afsendelsesmyndigheden kun kan modsætte sig en overførsel af affald med den begrundelse, at angivelsen af overførslens bestemmelse ikke er korrekt, såfremt denne angivelse ikke er i overensstemmelse med forordningen, og ikke med henblik på at begrænse samhandelen mellem medlemsstaterne. Dels finder princippet om prioritering af nyttiggørelse af affald, som har til formål at fremme denne nyttiggørelse, pr. definition kun anvendelse på affald bestemt til nyttiggørelse og forbyder således ikke, at formålet kontrolleres af bl.a. den kompetente afsendelsesmyndighed.

46 Hvad angår spørgsmålet om, hvilken fællesskabsretlig bestemmelse den kompetente afsendelsesmyndighed kan påberåbe sig med henblik på at modsætte sig en overførsel på grund af en urigtig angivelse i anmeldelsen, bemærkes først, at det fremgår af ordlyden af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, at bestemmelsen kun finder anvendelse, såfremt i det mindste en del af det overførte affald skal nyttiggøres. Den kompetente afsendelsesmyndighed kan derfor ikke anvende denne bestemmelse for at modsætte sig en overførsel af affald, som ifølge vedkommende myndighed alene skal bortskaffes.

47 Såfremt den kompetente afsendelsesmyndighed finder, at formålet med overførslen ikke er korrekt angivet i anmeldelsen, skal den pågældende myndighed støtte sin indsigelse mod overførslen på denne fejl i angivelsen uden henvisning til nogen præcis bestemmelse i forordningen, der fastsætter de indsigelsesgrunde, som medlemsstaterne kan påberåbe sig i forhold til overførsel af affald. Denne indsigelse medfører — ligesom de andre indsigelser, der er omhandlet i forordningen — at overførslen forhindres.

48 Anmelderen kan således enten opgive at overføre affaldet til en anden medlemsstat, indgive en ny anmeldelse eller anvende ethvert egnet middel til anfægtelse af afsendelsesmyndighedens beslutning om at gøre indsigelse mod overførslen. Det tilkommer under ingen omstændigheder vedkommende myndighed ex officio at omklassificere formålet med en overførsel af affald, eftersom en sådan ensidig omklassificering kan medføre, at en og samme overførsel undersøges af forskellige kompetente myndigheder med henblik på bestemmelser i forskellige kapitler i forordningen, hvilket vil være uforeneligt med den ordning, som er indført ved forordningen.

49 Domstolen har endvidere udtalt, at den i forordningen fastlagte procedure giver anmelderen sikkerhed for, at den påtænkte overførsel undersøges inden for de i forordningen fastsatte frister, og at han modtager oplysning inden fristernes udløb om, hvorvidt overførslen kan gennemføres og i givet fald på hvilke betingelser (DaimlerChrysler-dommen, præmis 70). Den kompetente afsendel-

sesmyndigheds indsigelse om, at der er foretaget en urigtig angivelse af en overførsel, der er anmeldt som en overførsel af affald til nyttiggørelse, skal således fremsættes inden for fristen i forordningens artikel 7, stk. 2.

50 Det fremgår af ovenstående, at de tre første spørgsmål skal besvares med, at det følger af den ordning, som er indført ved forordningen,

— at den kompetente afsendelsesmyndighed i henhold til forordningens artikel 2, litra c), har kompetence til at kontrollere, om en påtænkt overførsel, der i anmeldelsen er angivet som »en overførsel af affald til nyttiggørelse«, reelt svarer til denne angivelse, og

— at den pågældende myndighed, hvis denne angivelse ikke er korrekt, kan modsætte sig overførslen ved at fremsætte en indsigelse baseret på denne urigtige angivelse inden for den frist, der er fastsat ved forordningens artikel 7, stk. 2.

Det fjerde og femte spørgsmål

51 Med det fjerde og femte spørgsmål, som gennemgås samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om affaldsdeponering i en nedlagt mine nødvendigvis skal betragtes som en bortskaffelsesoperation i henhold til bilag II A, punkt D 12 til direktivet, eller om en sådan deponering derimod skal vurderes i hvert enkelt tilfælde med henblik på at fastslå, hvorvidt det drejer sig om en bortskaffelsesoperation eller om en nyttiggørelsesoperation i direktivets forstand, og i bekræftende fald, efter hvilke kriterier denne vurdering skal foretages.

52 Abfall Service samt den østrigske og den tyske regering er af den opfattelse, at affaldsdeponering i en nedlagt mine skal kvalificeres som bortskaffelse eller nyttiggørelse efter de konkrete omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

53 Hvad angår de kriterier, der skal anvendes ved denne kvalificering, har Abfall Service anført, at det fremgår af direktivet, at bevaring af de naturlige råstofressourcer og hensynet til genindvinding af affald er formål, der gør det muligt at karakterisere en nyttiggørelsesoperation. Selskabet har gjort gældende, at affaldets eventuelle farlige karakter tillige skal tages i betragtning. Er affaldet farligt taler det for, at den pågældende operation er en bortskaffelsesoperation.

54 Den østrigske og den tyske regering har anført, at klassificeringen af affaldsdeponering i en nedlagt mine med henblik på direktivets bestemmelser først og fremmest beror på, om det omhandlede affald har passende egenskaber, i mineteknisk forstand, til at kunne anvendes til opfyldningsmateriale. Den tyske regering har anført, at det på grundlag af direktivets formål om at bevare de naturlige råstofressourcer, er nødvendigt at tage operationens hovedformål i betragtning i forbindelse med klassificeringen. At affaldet skal anvendes som erstatning for naturlige ressourcer indebærer, at operationen udgør en nyttiggørelse af disse.

55 Den franske regering har i sine indlæg under retsmødet, ligesom den nederlandske regering og Kommissionen, derimod anført, at affaldsdeponering i en nedlagt mine bør klassificeres som en bortskaffelsesoperation, da metoden har ligheder med den operation, der er nævnt i bilag II A, punkt D 12, til direktivet. Endvidere har den nederlandske regering og Kommissionen præciseret, at denne form for deponering i visse tilfælde vil kunne anses for at have ligheder med de operationer, der er nævnt i punkt D 1 og D 3 i nævnte bilag.

56 Den franske og den nederlandske regering har tilføjet, at genvinding, genbrug eller videreudnyttelse er operationer, der forudsætter, at affaldet undergives en forudgående behandling med henblik på dets genanvendelse. Ifølge de pågældende regeringer er denne betingelse ikke opfyldt, når affald deponeres i en nedlagt mine.

57 Ifølge Kommissionen er det endvidere muligt, at der er former for anvendelse af affald, som ikke udtrykkeligt er omfattet af de operationer, der er beskrevet i bilag II A og II B til direktivet, men som alligevel falder inden for direktivets og forordningens anvendelsesområde.

Domstolens bemærkninger

58 Indledningsvis bemærkes, at hverken forordningen eller direktivet indeholder nogen generel definition af begreberne bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, men blot henviser til bilag II A og II B til nævnte direktiv, hvori de forskellige operationer, der henhører under det ene eller det andet begreb, er opregnet.

59 I de indledende bemærkninger til bilag II A og II B til direktivet anføres det, at bilagene angiver de bortskaffelses- og nyttiggørelsesoperationer, som benyttes i praksis. Visse operationer er i bilagene beskrevet i meget generelle vendinger og omfatter reelt kategorier af operationer, idet eksempler på operationer er givet for at illustrere den omhandlede kategori af operationer.

60 Det kan derfor konstateres, at bilag II A og II B til direktivet har til formål at sammenfatte de mest almindelige bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer og ikke at give en præcis og udtømmende opregning af alle bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer med hensyn til affald i henhold til direktivet.

61 Af den model, som fællesskabslovgiver har valgt, fremgår dels, at visse former for bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald ikke kunne angives udtrykkeligt under de opregnede operationer i bilag II A og II B til direktivet, bl.a. fordi det først blev kendt, at metoderne kunne anvendes efter den sidste tilpasning af nævnte bilag til de fremskridt, der blev gjort inden for forskning og teknik, dels at visse operationer samtidig kan svare til de operationer, der er nævnt i såvel bilag II A som bilag II B til direktivet.

62 Det følger imidlertid af direktivet, at enhver form for affaldsbehandling, der falder inden for dets anvendelsesområde, skal kunne angives enten som bortskaffelse eller som nyttiggørelse af affald, med henblik på anvendelse af de forskellige bestemmelser, der er fastsat ved nævnte direktiv for de to kategorier, navnlig hvad angår den godkendelsesordning, som omfatter de anlæg og virksomheder, der foretager disse operationer. Som det fremgår af denne doms præmis 38, forudsætter forordningen endvidere med hensyn til afgørelsen af, hvilke regler der finder anvendelse på en affaldsoverførsel, at affaldets bestemmelse kan angives enten som bortskaffelse eller som nyttiggørelse.

63 Anvendelsen af direktivet og forordningen forudsætter, at alle former for behandling af affald skal kunne angives enten som bortskaffelse eller som nyttiggørelse, og en og samme

64 Når en metode til behandling af affald ikke ud fra beskrivelsen alene kan henføres til en enkelt af de operationer eller kategorier af operationer, der er opregnet i bilag II A eller II B til direktivet, skal den klassificeres konkret i lyset af direktivets formål.

65 Dette er tilfældet i denne sag, eftersom deponering af slagger og aske i en nedlagt mine alene efter beskrivelsen er en operation, der kan henføres til bortskaffelsesoperationen i bilag II A, punkt D 12, til direktivet, eller til nyttiggørelsesoperationen i samme direktivs bilag II B, punkt R 5.

66 Det bemærkes i denne forbindelse, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), skal træffe passende foranstaltninger for at fremme nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer, eller anvendelse af affald som energikilde.

67 Indledningsvis konstateres, således som generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse, at selv om begrebet »nyttiggørelse« generelt indebærer en forudgående behandling af affaldet, fremgår det ikke af nævnte artikel 3, stk. 1, litra b), eller af andre af direktivets bestemmelser, at det er en nødvendig betingelse, at affaldet har været genstand for en sådan behandling, for at det kan kvalificeres som en »nyttiggørelsesform« i direktivets artikel 1, litra f)'s forstand.

68 Det bemærkes endvidere, således som generaladvokaten har anført i punkt 84 i forslaget til afgørelse, at det ikke fremgår af nævnte artikel 3, stk. 1, litra b), eller af andre af direktivets bestemmelser, at den omstændighed, at affaldet er farligt eller ufarligt, er et relevant kriterium for vurderingen af, om en behandlingsmetode for affald skal klassificeres som »nyttiggørelse« efter direktivets artikel 1, litra f).

69 Det følger derimod af direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), og af fjerde betragtning til direktivet, at det væsentlige kendetegn ved en nyttiggørelsesoperation er, at den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion, som bidrager til at bevare de naturlige ressourcer, ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed.

70 Det tilkommer den nationale ret at anvende dette kriterium i det foreliggende tilfælde med henblik på at afgøre, om deponering af det omhandlede affald i en nedlagt mine skal klassificeres som en bortskaffelsesoperation eller som en nyttiggørelsesoperation.

71 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det fjerde og femte spørgsmål skal besvares med, at affaldsdeponering i en nedlagt mine ikke nødvendigvis udgør en bortskaffelsesoperation i henhold til bilag II A, punkt D 12, til direktivet.

En sådan deponering skal vurderes i hvert enkelt tilfælde med henblik på at fastslå, hvorvidt det drejer sig om en bortskaffelsesoperation eller om en nyttiggørelsesoperation i direktivets forstand.

En sådan deponering udgør en nyttiggørelse, såfremt den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed.

Sagens omkostninger

72 De udgifter, der er afholdt af den østrigske, den tyske, den franske og den nederlandske 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 16. december 1999, for ret:

1) Det følger af den ordning, som er indført ved 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,

— at den kompetente afsendelsesmyndighed i henhold til forordningens artikel 2, litra c), har kompetence til at kontrollere, om en påtænkt overførsel, der i anmeldelsen er angivet som »en overførsel af affald til nyttiggørelse«, reelt svarer til denne angivelse, og

— at den pågældende myndighed, hvis denne angivelse ikke er korrekt, kan modsætte sig overførslen ved at fremsætte en indsigelse baseret på denne urigtige angivelse inden for den frist, der er fastsat ved forordningens artikel 7, stk. 2.

2) Affaldsdeponering i en nedlagt mine udgør ikke nødvendigvis en bortskaffelsesoperation i henhold til bilag II A, punkt D 12, til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996.

En sådan deponering skal vurderes i hvert enkelt tilfælde med henblik på at fastslå, hvorvidt det drejer sig om en bortskaffelsesoperation eller om en nyttiggørelsesoperation i direktivets forstand.

En sådan deponering udgør en nyttiggørelse, såfremt den primært har til formål, at affald kan opfylde en effektiv funktion ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed.

Jann von Bahr La Pergola

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. februar 2002.

R. Grass P. Jann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling