# DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 27 februari 2002 *

I mål C-6/00,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Verwaltungsgerichtshof (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**Abfall Service AG (ASA)**

och

**Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie,**

angående tolkningen av 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 av 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),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna S. von Bahr och A. La Pergola (referent),

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningschef,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Abfall Service AG (ASA), genom C. Onz, Rechtsanwalt,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och B. Muttelsee-Schön, båda i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom M. A. Fierstra, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. zur Hausen, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 12 juli 2001 av: Abfall Service AG (ASA), företrätt av C. Onz, Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, företrädd av C. Glasel och A. Moser, båda i egenskap av ombud, Tysklands regering, företrädd av W.-D. Plessing, Frankrikes regering, företrädd av D. Colas, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av G. zur Hausen,

och efter att den 15 november 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Verwaltungsgerichtshof (Österrike) har, genom beslut av den 16 december 1999 som inkom till domstolens kansli den 11 januari 2000, i enlighet med artikel 234 EG ställt fem frågor om tolkningen av 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, nedan kallad förordningen), och av 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).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Abfall Service AG (ASA) (nedan kallat Abfall Service) och Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (nedan kallat BMU) rörande lagenligheten av BMU:s beslut att invända mot en avfallstransport som Abfall Service hade planerat att genomföra.

## Tillämpliga bestämmelser

*Direktivet*

3 Direktivets huvudsyfte är att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall. I det fjärde skälet till direktiv 75/442 anges att återvinning av avfall och användning av återvunnet material bör främjas för att hushålla med naturresurserna.

4 I artikel 1 e i direktivet definieras bortskaffande som "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A". I artikel 1 f definieras återvinning som "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B".

5 Artikel 3.1 i direktivet har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja

a) för det första, att avfall inte uppkommer och att avfall inte har skadliga egenskaper eller att mängden avfall och avfallets skadlighet begränsas...

b) för det andra

— att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror, eller

— att avfall används som energikälla."

6 I bilaga 2 A till direktivet med titeln "Åtgärder för slutligt omhändertagande"[*] föreskrivs följande [*I överensstämmelse med förordningen och direktivet används nedan begreppet bortskaffande. Övers. anm.]:

"Anm.: Syftet med denna bilaga är att upprätta en förteckning över åtgärderna för slutligt omhändertagande så som de vidtas i praktiken....

D 1 Deponering i eller på marken (t.ex. avfallsupplag)

...

D 3 Djupinjektering (t.ex. injektering av pumpbart avfall i brunnar, saltgrottor eller naturligt förekommande magasin)

...

D 12 Slutförvaring (t.ex. placering i behållare i en gruva)

..."

7 I bilaga 2 B till direktivet med titeln "Återvinningsåtgärder" föreskrivs följande:

"Anm.: Syftet med denna bilaga är att upprätta en förteckning över återvinningsåtgärder så som de vidtas i praktiken....

...

R 5 Återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material

...

R 10 Jordbehandling som är fördelaktig för jordbruket eller ekologisk förbättring

...”

*Förordningen*

8 Genom förordningen upprättas bland annat ett system för övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstater.

9 I artikel 2 i i förordningen definieras bortskaffande som ”bortskaffande enligt definitionen i artikel 1 e i direktiv 75/442/EEG”. I artikel 2 k definieras återvinning som ”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 två skilda kapitel för det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för bortskaffande (kapitel A, artiklarna 3—5) respektive det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för återvinning (kapitel B, artiklarna 6—11). Det förfarande som föreskrivs för den sistnämnda avfallskategorin är mindre ingripande än det som skall tillämpas för den första kategorin.

11 Enligt bestämmelserna i artikel 6.1 i förordningen skall en producent eller en innehavare av avfall som avser att transportera avfall för återvinning som förtecknas i bilaga 3 (den gula avfallslistan) från en medlemsstat till en annan eller låta det gå i transit genom en eller flera medlemsstater anmäla detta till den behöriga destinationsmyndigheten och sända kopior av anmälan till behöriga avsändar- och transitmyndigheter samt till mottagaren.

12 Enligt artikel 6.3 i förordningen skall anmälan göras genom den fraktsedel som utfärdas av den behöriga avsändarmyndigheten. I artikel 6.5 föreskrivs vilka uppgifter som anmälaren skall lämna i fraktsedeln, bland annat uppgifter om de återvinningsåtgärder som anges i bilaga 2 B till direktivet (artikel 6.5 femte strecksatsen).

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 7.2 i förordningen föreskrivs inom vilken frist, på vilka villkor och hur de behöriga destinations-, avsändar- och transitmyndigheterna får invända mot en anmäld planerad transport av avfall för återvinning. En sådan invändning skall grundas på vad som sägs i punkt 4 i denna bestämmelse.

15 I artikel 7.4 a i förordningen föreskrivs följande:

"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 skyldiga 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."

16 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,

...

5. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga rättsliga åtgärder för att förbjuda och bestraffa illegala transporter."

17 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."

## Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Genom skrivelse av den 2 mars 1998 underrättade Abfall Service, Graz (Österrike), den behöriga avsändarmyndigheten BMU om att bolaget avsåg att transportera 7 000 ton farligt avfall till företaget Salzwerke AG i Tyskland.

19 Sökandena uppgav att avfallet i fråga utgjordes av slagg och aska som var restprodukter från avfallsförbränning och som hade omvandlats till en "specifik produkt" vid anläggningen för avfallsförbränning i Wien (Österrike). Avsikten var att detta avfall skulle deponeras i en nedlagd saltgruva i Kochendorf (Tyskland) för att fylla hålrum i gruvan.

20 I de handlingar som bifogades anmälan betecknade Abfall Service användningen av det avfall som skulle transporteras som "återvinning" och klassificerade den som en sådan åtgärd som avses i punkt R 5 i bilaga 2 B till direktivet.

21 Den behöriga destinationsmyndigheten, Regierungspräsidium i Stuttgart (Tyskland), underrättade Abfall Service om att det troligen inte fanns något hinder mot att bevilja den ingivna anmälan såsom återvinningsåtgärd.

22 Genom beslut av den 19 juni 1998 invände BMU mot transporten med stöd av artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen. Grunden för invändningen var att den planerade transporten i själva verket utgjorde en åtgärd för bortskaffande, nämligen den åtgärd som anges i punkt D 12 i bilaga 2 A till direktivet.

23 Abfall Service väckte talan mot BMU:s beslut vid Verwaltungsgerichtshof. Abfall Service gjorde främst gällande att motiveringen till invändningen — att den planerade åtgärden inte utgjorde en återvinning utan snarare ett bortskaffande — inte överensstämde med omständigheterna i artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen.

24 Verwaltungsgerichtshof, som mot denna bakgrund bedömde att lösningen på den tvist som den hade att avgöra var beroende av en tolkning av gemenskapsrätten, beslutade att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Ger rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen... den behöriga avsändarmyndigheten befogenhet dels att undersöka huruvida anmälarens uppgift enligt artikel 6.5 femte strecksatsen i förordning nr 259/93, beträffande hur återvinningen av det avfall som skall transporteras skall klassificeras enligt de återvinningsförfaranden som anges i bilaga 2 B till direktiv 75/442/EEG, är riktig, dels att förbjuda avfallstransporten, om nämnda uppgift visar sig vara oriktig?

2) Kan den behöriga avsändarmyndigheten, genom att invända mot avfallstransporten med den motiveringen att den avsedda avfallstransporten — i motsats till vad anmälaren har angett på fraktsedeln — inte skall ske för återvinning, utan för bortskaffande, stödja sig på invändningsgrunden i artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordning nr 259/93?

3) Om fråga 2 besvaras nekande:

På vilken bestämmelse i förordning nr 259/93 eller i övriga gemenskapsbestämmelser kan den behöriga avsändarmyndigheten grunda ett beslut om att vägra avfallstransporten, när transporten — i motsats till vad anmälaren har angett på fraktsedeln — inte skall ske för återvinning, utan för bortskaffande?

4) Skall varje deponering av avfall i gruvanläggningar, oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet, anses utgöra bortskaffande av avfall i den mening som avses i förordning nr 259/93, jämförd med bilaga 2A i direktiv 75/442/EEG (förfarande D 12)?

5) Om fråga 4 besvaras nekande:

Enligt vilka kriterier skall klassificeringen enligt de förfaranden som anges i bilaga 2 till direktiv 75/442/EEG företas?"

## De tre första frågorna

25 Den hänskjutande domstolen har ställt de tre första frågorna, som skall prövas gemensamt, för att få klarhet i dels huruvida den behöriga avsändarmyndigheten i den mening som avses i artikel 2 c i förordningen får kontrollera om en planerad transport som i fraktsedeln betecknats som "transport av avfall för återvinning" verkligen uppfyller villkoren för en sådan transport, dels, om så är fallet, huruvida denna myndighet kan hindra transporten om anmälarens klassificering

är felaktig och vilken gemenskapsrättslig bestämmelse myndigheten i så fall skall stödja sig på.

26 Abfall Service har gjort gällande att den behöriga avsändarmyndigheten inte har befogenhet att kontrollera om anmälarens klassificering som återvinningsåtgärd är riktig. Abfall Service har vidare anfört att nämnda myndighet, för det fall denna klassificering skulle vara felaktig, inte heller får förbjuda avfallstransporten, såvida det inte är uppenbart att anmälan har lämnats i otillbörligt syfte.

27 Abfall Service har i detta hänseende gjort gällande att det enbart är den behöriga destinationsmyndigheten som kan framföra en invändning om att syftet med transporten har klassificerats på ett felaktigt sätt. Vad avser den invändningsgrund som avses i artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen har Abfall Service särskilt anfört att det enbart är den behöriga destinationsmyndigheten som i tid har tillgång till uppgifter om återvinningsanläggningen och om kostnaderna för återvinning och bortskaffande i destinationslandet. Tillgången till dessa uppgifter gör att nämnda myndighet kan framföra en invändning med full kännedom om saken.

28 Om både den behöriga avsändarmyndigheten och den behöriga destinationsmyndigheten hade befogenhet att kontrollera syftet med transporten, skulle det dessutom uppstå en risk för att motstridiga beslut fattades.

29 Abfall Service har vidare gjort gällande att förordningen skall tolkas mot bakgrund av principen om fri rörlighet för varor och med beaktande av principen att återvinning av avfall skall prioriteras. Detta medför att den behöriga avsändarmyndigheten inte kan ges möjligheten att framföra en invändning på grund av att syftet med transporten har klassificerats på ett felaktigt sätt. För det första skulle det nämligen uppstå en risk för att den behöriga avsändarmyndigheten använde denna möjlighet för att tillvarata nationella ekonomiska intressen. För det andra skulle denna möjlighet medföra en omotiverad inskränkning av principen att återvinning skall prioriteras.

30 Den österrikiska, den tyska och den franska regeringen har däremot i sina yttranden vid förhandlingen, liksom den nederländska regeringen och kommissionen, gjort gällande att den behöriga avsändarmyndigheten får kontrollera om de uppgifter som anmälaren lämnat är riktiga, bland annat vad avser klassificeringen av syftet med avfallstransporten.

31 Vad gäller frågan om vilken gemenskapsrättslig bestämmelse den behöriga avsändarmyndigheten skall stödja sig på för att hindra en planerad transport som felaktigt har uppgivits avse återvinning av avfall, har den österrikiska och den tyska regeringen gjort gällande att den invändning som avses i artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen kan tillämpas analogt i detta fall. Den nederländska regeringen och kommissionen anser inte att den nämnda bestämmelsen kan tolkas på detta sätt.

32 Den österrikiska och den tyska regeringen har vidare anfört att den behöriga avsändarmyndigheten även kan åberopa artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen för att hindra en transport som felaktigt har klassificerats som återvinning av avfall. Enligt den tyska regeringen kan även artikel 4.3 a i i förordningen — som rör transporter av avfall för bortskaffande — tillämpas av den behöriga avsändarmyndigheten, efter det att syftet med transporten har klassificerats om.

33 Den franska regeringen — i sitt yttrande vid förhandlingen — och den nederländska regeringen har gjort gällande att den behöriga avsändarmyndigheten, i motsats till vad anmälaren har uppgivit, får omklassificera transporten för det fall den inte rör avfall för återvinning utan avfall för bortskaffande. Myndigheten får därmed framställa en invändning med stöd av artikel 4.3 i förordningen.

34 Kommissionen har å sin sida anfört att den behöriga avsändarmyndigheten med stöd av den allmänna legalitetsprincipen är skyldig att invända mot en transport

vars syfte har givits en felaktig klassificering av anmälaren. Det är härvidlag inte nödvändigt att den nämnda myndigheten åberopar en viss bestämmelse i förordningen.

*Domstolens bedömning*

35 Domstolen erinrar inledningsvis om att området för avfallstransporter har harmoniserats på gemenskapsnivå genom förordningen. Syftet med detta är att säkerställa att miljön skyddas (dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler, REG 2001, s I-9897, punkt 42).

36 De fall då en medlemsstat får motsätta sig en transport av avfall mellan medlemsstaterna av avfall som skall bortskaffas är begränsade till den uttömmande uppräkningen i artikel 4.3 i förordningen (domen i det ovannämnda målet DaimlerChrysler, punkt 50). Vad gäller avfall som skall återvinnas som omfattas av förfarandet i artiklarna 6—8 i förordningen är de fall då en medlemsstat får motsätta sig en transport av dessa begränsade till den uttömmande uppräkningen i artikel 7.4 i förordningen, i enlighet med andra stycket i denna bestämmelse.

37 För att dessa bestämmelser i förordningen — vari det definieras på vilka grunder som de behöriga avsändar-, transit- och destinationsmyndigheterna kan invända mot transporter av avfall för bortskaffande eller återvinning — skall kunna tillämpas förutsätts emellertid att syftet med transporten redan har klassificerats korrekt i enlighet med de definitioner av åtgärder för bortskaffande och återvinning som återfinns i artikel 1 e och 1 f i direktivet, som i sin tur hänvisar till bilaga 2 A respektive bilaga 2 B till detta direktiv.

38 Att det är nödvändigt att syftet med avfallstransporten klassificeras korrekt följer inte enbart av förordningens bestämmelser om grunderna för att invända mot en transport — varom erinrats i punkt 36 i denna dom — utan även av förordningen mer allmänt. Av åttonde skälet till förordningen framgår att olika förfaranden skall tillämpas beroende på avfallets destinationsort, inbegripet om avfallet är avsett för bortskaffande eller återvinning. Ett av förordningens ändamål — att underlätta för transporter av avfall för återvinning framför transporter av avfall för bortskaffande genom att bestämmelserna beträffande de förstnämnda transporterna är mindre ingripande — skulle äventyras om klassificeringen av syftet med nämnda avfallstransporter inte kunde kontrolleras.

39 Anmälaren skall enligt förordningen klassificera syftet med avfallstransporten i fraktsedeln, med vilken anmälan till den behöriga myndigheten sker.

40 Av det system som infördes genom förordningen följer emellertid att alla behöriga myndigheter som mottar denna anmälan skall kontrollera att anmälarens klassificering överensstämmer med förordningens bestämmelser och invända mot transporten för det fall klassificeringen är felaktig.

41 Denna skyldighet följer särskilt av artikel 26 i förordningen, enligt vilken medlemsstaterna skall förbjuda och bestraffa illegala transporter, bland annat sådana som utförs till följd av att anmälaren har lämnat medvetet felaktiga uppgifter om syftet med transporten. Skyldigheten följer även av artikel 30.1 i förordningen, enligt vilken medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att tillse att avfall transporteras i enlighet med bestämmelserna i förordningen.

42 Abfall Service har i detta avseende anfört att den behöriga avsändarmyndigheten inte får kontrollera om anmälarens klassificering av åtgärden som "transport av avfall för återvinning" är korrekt. Detta argument föranleder inte domstolen att göra en annan bedömning.

43 Enligt artikel 6.1 i förordningen skall avsändarmyndigheten erhålla en kopia av anmälan av den planerade transporten av avfall för återvinning. Denna myndighet har således tillgång till samma uppgifter som destinationsmyndigheten. Enligt artikel 6.4 i förordningen kan avsändarmyndigheten dessutom begära att anmälaren skall lämna ytterligare uppgifter och dokumentation rörande den planerade transporten. Enligt artikel 6.6 kan avsändarmyndigheten vidare begära av anmälaren att få en kopia av det avtal som har slutits beträffande återvinningen av avfallet. Avsändarmyndigheten har följaktligen möjlighet att kontrollera om klassificeringen av syftet med transporten är riktig.

44 Abfall Services har vidare gjort gällande att det inte kan godtas att både den behöriga destinationsmyndigheten och den behöriga avsändarmyndigheten ges befogenhet att kontrollera om anmälaren har klassificerat transporten på ett riktigt sätt, eftersom detta kan leda till att en och samma transport klassificeras på skilda sätt. Domstolen kan inte godta detta argument. Risken för att en transport klassificeras på olika sätt är nämligen 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.

45 De argument som Abfall Service har framfört om principen om fri rörlighet för varor och om principen att återvinning av avfall skall prioriteras kan inte heller godtas. Å ena sidan följer det av förordningen att avsändarmyndigheten endast kan invända mot en avfallstransport på den grunden att klassificeringen av transportens syfte är felaktigt om klassificeringen strider mot förordningen. En sådan invändning får inte göras för att hindra handeln mellan medlemsstaterna. Å andra sidan är principen att återvinning av avfall skall prioriteras, som syftar till att befrämja denna återvinning, per definition enbart tillämplig på avfall som verkligen skall återvinnas och hindrar således inte att detta syfte kontrolleras, bland annat av den behöriga avsändarmyndigheten.

46 Vad gäller frågan vilken gemenskapsrättslig bestämmelse den behöriga avsändarmyndigheten skall stödja sig på för att hindra en transport som har givits en felaktig klassificering i anmälan skall först erinras om att det följer av ordalydelsen i artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen att denna bestämmelse endast är tillämplig om åtminstone en del av det transporterade avfallet skall återvinnas. Bestämmelsen kan följaktligen inte tillämpas av den behöriga avsändarmyndigheten till stöd för att invända mot en transport av avfall som enligt myndigheten enbart skall bortskaffas.

47 Om den behöriga avsändarmyndigheten finner att syftet med transporten har klassificerats felaktigt i anmälan, skall myndigheten grunda sin invändning på denna felaktiga klassificering utan att åberopa någon av de särskilda bestämmelser i förordningen varigenom de invändningar mot avfallstransporter som medlemsstaterna kan göra definieras. Denna invändning — liksom de övriga invändningar som föreskrivs i förordningen — medför att transporten inte får genomföras.

48 Anmälaren kan då antingen avstå från att transportera avfallet till en annan medlemsstat, lämna in en ny anmälan, eller överklaga den behöriga avsändarmyndighetens beslut att invända mot transporten. Det ankommer i vart fall inte på en behörig myndighet att *ex officio* omklassificera syftet med en avfallstransport, eftersom en sådan ensidig omklassificering kan medföra att en och samma transport prövas av de olika behöriga myndigheterna utifrån bestämmelser i olika kapitel i förordningen. Detta skulle inte vara förenligt med det system som infördes genom förordningen.

49 Det skall för övrigt erinras om att domstolen har fastställt att det förfarande som anges i förordningen garanterar anmälaren att den avsedda transporten kommer att granskas inom de tidsfrister som anges i förordningen och att anmälaren senast vid utgången av dessa tidsfrister kommer att meddelas om, och eventuellt på vilka villkor, som transporten kan genomföras (domen i det ovannämnda målet DaimlerChrysler, punkt 70). En invändning av den behöriga avsändar-

myndigheten om att det skett en felaktig klassificering av en transport som anmälts som en transport av avfall för återvinning skall följaktligen framföras inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 7.2 i förordningen.

50 Mot bakgrund av vad som ovan anförts besvarar domstolen de tre första frågorna enligt följande. Det följer av det system som infördes genom förordningen att den behöriga avsändarmyndigheten i den mening som avses i artikel 2 c i denna förordning får kontrollera huruvida en planerad transport som i anmälan klassificerats som "transport av avfall för återvinning" verkligen uppfyller villkoren för en sådan klassificering. Av detta system följer vidare att den nämnda myndigheten — om klassificeringen är felaktig — skall invända mot transporten inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 7.2 i förordningen och härvidlag åberopa denna felaktiga klassificering.

**Den fjärde och den femte frågan**

51 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde och den femte frågan, som skall prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida deponering av avfall i en nedlagd gruva under alla omständigheter innebär en åtgärd för bortskaffande av avfall i den mening som avses i punkt D 12 i bilaga 2 A till direktivet, eller om en sådan deponering i stället skall bedömas i varje enskilt fall för att avgöra om det handlar om en åtgärd för bortskaffning eller återvinning av avfall i den mening som avses i direktivet, och, om så är fallet, vilka kriterier en sådan bedömning skall grundas på.

52 Abfall Service, liksom den österrikiska och den tyska regeringen, har gjort gällande att det beror på omständigheterna i det enskilda fallet huruvida deponering av avfall i en nedlagd gruva skall klassificeras som bortskaffande eller återvinning.

53 Vad gäller de kriterier som skall användas vid denna klassificering har Abfall Service anfört att det följer av direktivet att hushållande med naturtillgångarna på råvaror och befrämjande av avfallsåtervinning är ändamål som gör det möjligt att klassificera en åtgärd som återvinning. Vid klassificeringen bör det enligt Abfall Service även beaktas huruvida avfallet är farligt eller inte. Att avfallet är farligt talar nämligen för att åtgärden avser bortskaffande.

54 Den österrikiska och den tyska regeringen har anfört att klassificeringen av avfallsdeponering i en nedlagd gruva enligt bestämmelserna i direktivet främst beror på om avfallet i fråga har lämpliga egenskaper, i gruvtekniskt hänseende, för att användas som fyllnadsmaterial. Den tyska regeringen har tillagt att det mot bakgrund av direktivets syfte att hushålla med naturtillgångarna är nödvändigt att grunda sig på huvudsyftet med förfarandet vid klassificeringen. Att avfallet skall användas som ersättning för naturtillgångar innebär nämligen att det återanvänds.

55 Den franska regeringen, i sitt yttrande vid förhandlingen, liksom den nederländska regeringen och kommissionen har däremot gjort gällande att all form av deponering av avfall i en nedlagd gruva skall klassificeras som bortskaffande, eftersom åtgärden har samband med den åtgärd som anges i punkt D 12 i bilaga 2 A till direktivet. Den nederländska regeringen och kommissionen har anfört att denna typ av deponering i vissa fall även kan anses ha samband med åtgärderna i punkterna D 1 och D 3 i nämnda bilaga.

56 Den franska och den nederländska regeringen har tillagt att återanvändning, vidareutnyttjande eller materialåtervinning förutsätter att avfallet har behandlats innan det används. De anser att detta villkor inte är uppfyllt genom att avfall deponeras i en nedlagd gruva.

57 Enligt kommissionen kan det finnas användningsområden för avfall som visserligen inte ordagrant omfattas av beskrivningarna av åtgärderna i bilagorna 2 A och 2 B till direktivet, men som likväl faller inom direktivets och förordningens tillämpningsområden.

*Domstolens bedömning*

58 Domstolen noterar inledningsvis att varken förordningen eller direktivet innehåller någon allmän definition av begreppen bortskaffande och återvinning av avfall, utan att de endast hänvisar till bilagorna 2 A och 2 B till direktivet. I dessa bilagor uppräknas olika åtgärder som omfattas av något av de två begreppen.

59 I den inledande anmärkningen till bilagorna 2 A och 2 B till direktivet anges att syftet med dessa bilagor är att upprätta en förteckning över åtgärderna för bortskaffande och återvinning så som de vidtas i praktiken. Vissa av beskrivningarna av åtgärderna i dessa bilagor är mycket generellt formulerade och omfattar i själva verket kategorier av åtgärder. Exempel på åtgärder lämnas nämligen emellanåt för att förklara kategorin av förfarande i fråga.

60 Domstolen konstaterar följaktligen att syftet med bilagorna 2 A och 2 B till direktivet är att räkna upp de vanligaste bortskaffande- och återvinningsåtgärderna, inte att tillhandahålla en detaljerad och uttömmande uppräkning av alla åtgärder för bortskaffande eller återvinning i den mening som avses i direktivet.

61 Av den modell som gemenskapslagstiftaren valt följer att vissa metoder för bortskaffande eller återvinning inte har kunnat nämnas särskilt i beskrivningarna av åtgärderna i bilagorna 2 A och 2 B till direktivet. Anledningen till detta är bland annat att det inte blev känt att metoderna kunde användas förrän efter den tidpunkt när bilagorna anpassades senaste gången till de framsteg som gjorts inom forskning och teknik. Av den valda modellen följer vidare att vissa åtgärder kan överensstämma med beskrivningar av förfaranden i båda direktivets bilagor.

62 Av direktivet följer emellertid att all avfallshantering som faller inom dess tillämpningsområde måste kunna klassificeras antingen som bortskaffande eller som återvinning för att de bestämmelser i direktivet som är särskilt avsedda för dessa två åtgärdskategorier skall kunna tillämpas. Detta gäller i synnerhet de bestämmelser som rör tillståndssystemet för de föreningar eller företag som genomför dessa förfaranden. Även vid tillämpningen av förordningen fordras det att avfallets ändamål klassificeras som bortskaffande eller återvinning för att det skall kunna avgöras vilka bestämmelser som är tillämpliga på en avfallstransport, vilket även framgår av punkt 38 i denna dom.

63 Vid tillämpning av direktivet och förordningen fordras det följaktligen att all avfallshantering kan klassificeras antingen som bortskaffande eller som återvinning. Ett och samma förfarande kan inte klassificeras som både bortskaffande och återvinning.

64 Om en viss avfallshantering utifrån ordalydelsen inte kan hänföras till en av de åtgärder eller en av de åtgärdskategorier som uppräknas i bilagorna 2 A och 2 B till direktivet, skall denna hantering bli föremål för en klassificering i det enskilda fallet mot bakgrund av direktivets ändamål.

65 Så förhåller det sig i detta fall. Deponering av slagg och aska i en nedlagd gruva kan nämligen utifrån ordalydelsen hänföras antingen till den bortskaffningsåtgärd som beskrivs i punkt D 12 i bilaga 2 A till direktivet, eller till den återvinningsåtgärd som beskrivs i punkt R 5 i bilaga 2 B till direktivet.

66 Domstolen erinrar om att medlemsstaterna enligt artikel 3.1 b i direktivet skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror och att avfall används som energikälla.

67 Till att börja med kan konstateras att begreppet återvinning visserligen allmänt sett innebär att avfallet skall ha behandlats innan det används. Det framgår emellertid varken av artikel 3.1 b eller av någon annan bestämmelse i direktivet att ett avgörande kriterium för att klassificera en åtgärd som återvinning i den mening som avses i artikel 1 f i direktivet är huruvida avfallet har behandlats eller inte. Detta har för övrigt framhållits av generaladvokaten i punkt 82 i förslaget till avgörande.

68 Det framgår vidare varken av artikel 3.1 b eller av någon annan bestämmelse i direktivet att det är relevant för att klassificera en avfallshantering som återvinning i den mening som avses i artikel 1 f i direktivet huruvida avfallet är farligt eller inte. Detta har för övrigt framhållits av generaladvokaten i punkt 84 i förslaget till avgörande.

69 Det följer däremot av artikel 3.1 b i direktivet och av fjärde skälet i direktivet att det som framför allt utmärker en återvinningsåtgärd är att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett användbart sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.

70 Det ankommer på den nationella domstolen att tillämpa detta kriterium i förevarande fall för att avgöra om deponeringen av avfallet i fråga i en nedlagd gruva skall klassificeras som en åtgärd för bortskaffande eller återvinning.

71 Av det anförda följer att den fjärde och den femte frågan skall besvaras enligt följande. Deponering av avfall i en nedlagd gruva innebär inte nödvändigtvis en bortskaffningsåtgärd i den mening som avses i punkt D 12 i bilaga 2 A till direktivet.

Denna deponering skall prövas i varje enskilt fall för att avgöra om den utgör en bortskaffnings- eller en återvinningsåtgärd i den mening som avses i direktivet.

En sådan deponering är att betrakta som en återvinningsåtgärd om dess huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett användbart sätt genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.

## Rättegångskostnader

72 De kostnader som har förorsakats den österrikiska, den tyska, den franska och den nederländska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 16 december 1999 har ställts av Verwaltungsgerichtshof — följande dom:

1) **Det följer av det system som infördes genom 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,**

— **att den behöriga avsändarmyndigheten i den mening som avses i artikel 2 c i denna förordning får kontrollera huruvida en planerad transport som i anmälan klassificerats som "transport av avfall för återvinning" verkligen uppfyller villkoren för en sådan klassificering, och**

— att denna myndighet — om klassificeringen är felaktig — skall invända mot transporten inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 7.2 i förordningen och härvidlag åberopa denna felaktiga klassificering.

2) Deponering av avfall i en nedlagd gruva innebär inte nödvändigtvis en bortskaffningsåtgärd i den mening som avses i punkt D 12 i bilaga 2 A till rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 och enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996.

Denna deponering skall bedömas i varje enskilt fall för att avgöra om den utgör en bortskaffnings- eller en återvinningsåtgärd i den mening som avses i direktivet.

En sådan deponering är att betrakta som en återvinningsåtgärd om dess huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett användbart sätt genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.

Jann von Bahr La Pergola

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 februari 2002.

R. Grass P. Jann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen