DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 3 april 2003 *

I mål C-116/01,

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

SITA EcoService Nederland BV, tidigare Verol Recycling Limburg BV

och

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

angående tolkningen 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: nederländska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet samt domarna C.W.A. Timmermans, A. La Pergola (referent), P. Jann och A. Rosas,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— SITA EcoService Nederland BV, genom R.G.J. Laan och B. Liefting-Voogd, advocaten,

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

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

— Förenade kungarikets regering, genom G. Amodeo, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. zur Hausen och H. van Vliet, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 19 september 2002 av Nederländernas regering, företrädd av advokaten N.A.J. Bel, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av D. Wyatt, och kommissionen, företrädd av H. van Vliet

och efter att den 14 november 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Raad van State har, genom beslut av den 13 mars 2001 som inkom till domstolen den 15 mars samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt fyra frågor om tolkningen 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) (nedan kallat direktiv 75/442), 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 SITA EcoService Nederland BV (nedan kallat SITA) och Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer (ministern för bostäder, markplanering och miljö) (nedan kallad ministern) angående lagenligheten av två beslut genom vilka ministern uppställde vissa villkor för avfallstransporter som SITA lämnat underrättelse om.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

Direktivet

3 Huvudsyftet med direktivet är att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall. I fjärde skälet i direktivet 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 Bilaga 2 A till direktivet benämns "Bortskaffningsförfaranden" och har följande lydelse:

"OBS: I denna bilaga förtecknas sådana bortskaffningsförfaranden som förekommer i praktiken....

...

D 10: Förbränning på land.

..."

6 I bilaga 2 B till direktivet med titeln "Återvinningsförfaranden" föreskrivs följande:

"OBS: I denna bilaga förtecknas sådana återvinningsförfaranden som förekommer i praktiken....

R 1 Huvudanvändning som bränsle eller andra metoder att generera energi

...

R 3 Återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel (inklusive kompostering och andra former av biologisk omvandling)

...

R 5 Återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material

...

R 11 Användning av avfall från något av de förfaranden som är numrerade R 1—R 10.

..."

7 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."

8 I artikel 7 i direktivet föreskrivs följande:

"1. För att uppnå de mål som anges i artik[larna] 3—5 skall sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta

— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

— allmänna tekniska krav,

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

— lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.

I planerna kan exempelvis anges

— de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall,

— beräknade kostnader för återvinning och bortskaffande,

— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.

2. Medlemsstaterna skall när det är lämpligt samarbeta med övriga berörda medlemsstater och med kommissionen när planerna upprättas. De skall underrätta kommissionen härom.

3. Medlemsstaterna får vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna. De skall underrätta kommissionen och medlemsstaterna om sådana åtgärder."

Förordning (EEG) nr 259/93

9 Genom 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 rådets förordning (EG) nr 120/97 av den 20 januari 1997 (EGT L 22, s. 14) (nedan kallad förordningen), upprättas bland annat ett system för övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstater.

10 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".

11 Avdelning II i förordningen, med rubriken "Transport av avfall mellan medlemsstater", innehåller bland annat två skilda kapitel som, i artiklarna 3—5, reglerar det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för bortskaffande och som, i artiklarna 6—11, reglerar det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för återvinning.

12 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 till förordningen (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.

13 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), och den metod som skall användas för bortskaffande av restavfall (artikel 6.5 sjätte strecksatsen).

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 enligt artikel 7.2 första stycket grundas på vad som sägs i punkt 4 i denna artikel.

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 skyldig till illegal handel. I detta fall får den behöriga avsändarmyndigheten vägra godkänna alla transporter i vilka den aktuella personen är involverad i enlighet med nationell lagstiftning, eller

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

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

Den nationella lagstiftningen

16 Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (den andra fleråriga planen för farligt avfall, nedan kallad MJP GA II) utgör en plan för avfallshantering i den mening som avses i artikel 7 i direktivet. De nederländska myndigheterna antog planen i juni år 1997 för perioden 1997—2007.

17 Avdelning 18 i MJP GA II har rubriken "Förbränning av farligt avfall" och däri anges att det kan göras en distinktion mellan återvinning genom återanvändning av material, återvinning genom huvudanvändning som bränsle och slutligt bortskaffande genom förbränning.

18 När det gäller återvinning genom återanvändning av material kan denna bestå i bearbetning av avfall eller användning av avfall i en tillverkningsprocess, såsom genom att brännbart avfall som innehåller en hög halt av icke organiska ämnen används vid tillverkning av cementklinkers.

19 Eftersom det inte är möjligt att utarbeta tillförlitliga allmänna kriterier för åtskillnad mellan återvinning genom återanvändning av material och slutligt bortskaffande av farligt avfall för förbränning måste det enligt MJP GA II ske en bedömning i varje enskilt fall med stöd av de uppgifter som finns om det berörda partiet och den tilltänkta bearbetningsmetoden.

20 När det gäller återvinning genom huvudanvändning som bränsle uppställs i MJP GA II som kriterium värmevärdet i förhållande till avfallets klorinnehåll. För att det skall vara fråga om återvinning föreskrivs i MJP GA II ett minsta värmevärde på 11 500 kJ/kg för farligt avfall med ett klorinnehåll på 1 procent eller mindre. För det fall avfallet innehåller mer än 1 procent klor föreskrivs att värmevärdet skall vara minst 15 000 kJ/kg.

21 I avdelning 18 i MJP GA II anges dessutom att det vid bedömningen av en anmälan om transport av avfall omgående skall prövas om återvinning är möjlig. Eftersom det i Nederländerna finns fullgoda möjligheter för bortskaffande är det enligt planen möjligt att anföra motiverade invändningar mot planerade transporter av avfall som skall bortskaffas i enlighet med artikel 4.3 b i förordningen. Med hänsyn till principen om tillräcklig egenkapacitet anses nämligen upprätthållandet av bortskaffningsförmåga i denna medlemsstat som mycket viktigt.

Tvisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 SITA är ett bolag som bildats enligt nederländsk rätt, med säte i Maastricht (Nederländerna), och dess verksamhet består i insamling och behandling av avfall (farligt och ofarligt).

23 Den 23 december 1997 och den 6 januari 1998 anmälde SITA två planerade avfallstransporter till ministern i hans egenskap av behörig avsändarmyndighet enligt förordningen.

24 Den första anmälan (NL 90201) avsåg en transport mellan den 1 februari 1998 och den 31 januari 1999 till företaget STPI med säte i Engis (Belgien) av 2 000 ton avfall bestående av lack, kitt, harts och målarfärg samt avfall innehållande silikon blandat med sågspån.

25 Den andra anmälan (NL 90204) avsåg en transport till samma företag under samma period av 1 000 ton organiskt och icke organiskt halogenfattigt sediment blandat med sågspån.

26 Efter transporten skulle det ifrågavarande avfallet användas i den belgiska cementindustrin som bränsle i cementugnar och som råvara för produktion av klinkers i cementfabriker. Vid denna bearbetningsprocess, som kallas kombiprocessen, ersätter energin från avfallet den energi som produceras med råvaror och därefter ersätter askan råvaror.

27 Genom två beslut som fattades den 28 januari och den 13 februari 1998 (nedan kallade de omtvistade besluten) godkände ministern med tillämpning av artikel 7.2 i förordningen skriftligen de avfallstransporter som SITA planerade. Ministern förenade emellertid tillståndet med vissa villkor.

28 Ministern ansåg nämligen att den tilltänkta metoden för bearbetning av avfallet, det vill säga användning av avfallet för att tillverka cementklinker, på grund av

den låga andelen avfall som skulle användas som material för cementtillverkning, 25—40 procent respektive 30 procent, inte kunde utgöra återvinning genom återanvändning i den mening som avses i MJP GA II.

29 Ministern medgav emellertid att ändamålet med transporterna kunde anses utgöras av en återvinning genom huvudanvändning som bränsle, men på villkor att samtliga transporter av avfall med en klorhalt som är lägre än eller lika med 1 procent skall ha ett värmevärde som överstiger 11 500 kJ/kg, och att alla transporter med en klorhalt som överstiger 1 procent skall ha ett värmevärde som överstiger 15 000 kJ/kg. Ministern grundade detta beslut på MJP GA II.

30 SITA bestred de omtvistade besluten, i den mån dessa villkorade tillståndet att transportera det ifrågavarande avfallet, dels genom en ansökan om interimistiska åtgärder som ställdes till ordföranden vid Raad van States rättskipningsavdelning, dels genom en begäran om omprövning som ställdes till ministern.

31 Genom beslut av den 18 juni 1998 avslog ordföranden vid rättskipningsavdelningen vid Raad van State ansökan om interimistiska åtgärder.

32 Genom två beslut av den 2 december 1998 avslog ministern omprövningar av de omtvistade besluten som SITA begärt. Den 11 januari 1999 överklagade SITA vart och ett av dessa beslut till den nationella domstolen.

33 Det är mot denna bakgrund som Raad van State, som anser att lösningen av tvisten som den har att avgöra fordrar en tolkning av gemenskapsrätten, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"1) Skall direktiv... tolkas så att det är möjligt att betrakta en process för avfallsbehandling, som på sätt som beskrivits ovan består av flera etapper, som en helhet?

2) Om så är fallet, är det fråga om sådan återvinning som avses i R1, R3 och R5 i bilaga [2] B till [direktivet] om behandlingsprocessen innebär att allt avfall återvinns?

3) a) Om svaret på fråga 1 är nekande, är den omfattning i vilken avfallet (uttryckt i värmevärde) bidrar till förbränningsprocessen och den omfattning i vilken askresterna (uttryckt i andelen återanvänt material) bidrar till produktionsprocessen av betydelse för att klassificera vart och ett av förfarandena som återvinning eller som bortskaffande (R1, R3 och R5 jämfört med D10)?

b) Om så är fallet, utifrån vilka kriterier skall det avgöras om bidraget är tillräckligt för att förfarandet skall anses utgöra återvinning? Är det möjligt att tillämpa nationella kriterier om det saknas gemenskapskriterier?

4) Hur skall behandlingsprocessen i sin helhet betraktas om ett förfarande skall klassificeras som återvinning medan ett annat förfarande skall klassificeras som bortskaffande?"

Den första frågan

34 Den nationella domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida klassificeringen som bortskaffande eller återvinning, i den mening som avses i direktivet, av ett förfarande för behandling av avfall som omfattar flera olika etapper vid tillämpningen av förordningen skall ske genom att förfarandet bedöms i sin helhet som ett enda förfarande eller genom att var och en av dessa etapper undersöks separat som skilda förfaranden.

Parternas argument

35 SITA har hävdat att direktivet skall tolkas så att det är möjligt att klassificera en process för avfallsbehandling, som omfattar fler än ett förfarande, som en helhet. SITA har i detta avseende gjort gällande att den behandlingsprocess som är i fråga i målet vid den nationella domstolen utgör ett enda tekniskt förfarande, som därmed skall bli föremål för en helhetsbedömning vilken utmynnar i slutsatsen att det är fråga om ett enda återvinningsförfarande.

36 Den nederländska regeringen anser att den första frågan skall besvaras med att direktivet medger att en process för sådan behandling av avfall som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken består av fler än ett materiellt förfarande (nämligen förbränning av avfall och användning av aska vid tillverkningen av cementklinker), anses utgöra ett enda förfarande i den mening som avses i bilagorna 2 A och 2 B till nämnda direktiv.

37 Förenade kungarikets regering anser att eftersom det hävdas att det berörda avfallet används i en cementugn både som bränsle och som råvara för tillverkning av cementklinkers, skall var och en av dessa omständigheter beaktas och därav skall en slutsats dras baserad på avfallets totala inverkan på förfarandet i dess helhet.

38 Enligt kommissionen skall direktivet tolkas så att om avfallet är föremål för en behandlingsprocess som omfattar flera på varandra följande förfaranden, måste det för vart och ett av dessa fastställas om behandlingen i fråga utgör återvinning eller ett bortskaffande enligt bilagorna 2 A och 2 B till nämnda direktiv.

39 Kommissionen har hävdat att den nationella domstolen, i det mål som den har att avgöra, har slagit fast att avfallet i ett första skede tjänar som bränsle i cementugnarna i vilka energin från avfallet ersätter den energi som normalt genereras av råvaror. Efter det att avfallet sålunda tjänat som energikälla ersätter askan från avfallet i ett andra skede delvis de råvaror som är nödvändiga vid processen för tillverkning av klinker i cementfabrikerna. Den omständigheten att användningen av aska från avfall i sig klassificeras som bortskaffande eller som återvinning påverkar inte hur den första behandlingen av avfallet klassificeras,

vilket är den enda relevanta klassificeringen när det gäller att fastställa ändamålet med avfallstransporter för tillämpning av förordningen.

Domstolens bedömning

40 Det skall i sammanhanget erinras om att det följaktligen vid tillämpning av direktivet och förordningen fordras att all avfallshantering kan klassificeras antingen som bortskaffande eller som återvinning. Ett och samma förfarande kan inte klassificeras som både bortskaffande och återvinning (dom av den 27 februari 2002 i mål C-6/00, ASA, REG 2002, s. I-1961, punkt 63).

41 Det skall emellertid påpekas att även om ett sådant förfarande skall ges en enda klassificering som antingen återvinning eller bortskaffande, kan en behandlingsprocess i praktiken komma att innehålla flera på varandra följande etapper av återvinning eller bortskaffande.

42 Det framgår av direktivet och förordningen att denna behandlingsprocess i ett sådant fall inte skall beaktas i ett sammanhang som ett enda förfarande. I stället skall varje enskild etapp klassificeras för tillämpningen av nämnda förordning när varje etapp i sig utgör ett särskilt förfarande.

43 Det följer nämligen för det första av artikel 6.5 sjätte strecksatsen och artikel 7.4 a femte strecksatsen i förordningen att ett förfarande som klassificeras som avfallsåtervinning kan följas av bortskaffande av den del som inte kan återvinnas. I ett sådant fall påverkas klassificeringen av det första förfarandet som återvinning inte av den omständigheten att det följs av bortskaffande av överblivet avfall.

44 För det andra framgår det av punkt R 11 i bilaga 2 B till direktivet att användning av avfall som har uppkommit genom något av förfarandena som anges i samma bilaga i punkterna R 1—R 10, i sig utgör en återvinning som är åtskild från den återvinning som föregått denna. Det skall alltså i enlighet med den åtskillnad som uppställs i bilagan självständigt fastställas om ett förfarande omfattas av förfarandena R 1—R10 som anges i denna bilaga, och det är därvid inte nödvändigt att beakta den eventuella senare användningen av det avfall som är resultatet av ett av dessa förfaranden, en användning som i sig utgör ett särskilt förfarande.

45 När frågan om klassificering av ett förfarande för avfallsbehandling uppkommer vid tillämpningen av förordningen är det, såsom kommissionen på goda grunder har gjort gällande och som generaladvokaten anförde i punkt 51 i sitt förslag till avgörande, endast klassificeringen av det första förfarande som avfallet skall undergå efter transporten som är relevant vid fastställandet av ändamålet med denna transport.

46 När det i förordningen hänvisas till avfallstransporten, och det dessutom föreskrivs en åtskillnad mellan transporter av avfall som skall bortskaffas och transporter av avfall som skall återvinnas, avses nämligen sådan behandling som

avfallet måste undergå när det väl har anlänt till destinationsorten. Däremot avses inte den behandling som möjligen kan komma att tillämpas senare för avfall eller restprodukter från det avfall som undergått förstnämnda behandling. Behandlingarna i ett senare skede skulle dessutom kunna äga rum i en annan anläggning för behandling och efter ytterligare en transport.

47 Det framgår av den nationella domstolens beslut om hänskjutande att denna anser att behandlingen som det ifrågavarande avfallet måste undergå omfattar två olika förfaranden i form av dels förbränning av avfallet, dels användning av askan från avfallet som råvara vid tillverkning av cementklinker.

48 Med beaktande av de omständigheter som angivits ovan är det endast det förstnämnda förfarandet som skall klassificeras för att ändamålet med de ifrågavarande transporterna skall kunna fastställas.

49 Den första frågan skall alltså besvaras så att klassificeringen som bortskaffande eller återvinning, i den mening som avses i direktivet, av ett förfarande för behandling av avfall som omfattar flera olika etapper, vid tillämpningen av förordningen, skall ske enbart med beaktande av det första förfarande som avfallet skall undergå efter transporten.

Den andra frågan

50 Det finns med hänsyn till svaret på den första frågan inte någon anledning att besvara den andra frågan.

Den tredje frågan

51 Den tredje frågan skall i ljuset av svaret på den första frågan besvaras så att den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i dels huruvida värmevärdet vid förbränningen av avfallet är ett relevant kriterium för att fastställa om detta förfarande utgör ett sådant bortskaffande som avses i punkt D 10 i bilaga 2 A till direktivet eller om det utgör en sådan återvinning som nämns i punkt R 1 i bilaga 2 B till nämnda direktiv, dels om medlemsstaterna kan uppställa kriterier för åtskillnad mellan dessa typer av förfaranden.

52 Domstolen erinrar inledningsvis om att den när det gäller den första delen av denna fråga redan i sin dom av den 13 februari 2003 i mål C-228/00, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-1439, punkt 47), har slagit fast att avfallets värmevärde inte är ett relevant kriterium för att avgöra om ett avfallsförbränningsförfarande utgör ett sådant återvinningsförfarande som nämns i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet.

53 Det framgår nämligen av punkt 47 i den sistnämnda domen att förbränningen av avfall måste uppfylla de tre villkor som uppställs i punkterna 41—43 i nämnda dom för att den skall anses utgöra huvudanvändning som bränsle eller andra metoder att generera energi i den mening som avses i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet, men att detta också är tillräckligt. För det första måste förfarandet i fråga huvudsakligen syfta till att möjliggöra användningen av avfall som en metod för att generera energi. För det andra måste villkoren för förfarandets genomförande medge att detta kan anses faktiskt utgöra "en metod att generera energi". För det tredje skall avfallet användas huvudsakligen som bränsle eller för att på annat sätt generera energi.

54 Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera om dessa villkor är uppfyllda i målet vid den nationella domstolen, för att därigenom klassificera förbränningen av det ifrågavarande avfallet i cementugnar som bortskaffande eller som återvinning.

55 När det gäller tredje frågans andra del skall det även erinras om att förordningen inte hindrar medlemsstaterna från att i rättsakter med allmän giltighet definiera kriterierna för att skilja mellan återvinning och bortskaffande, under förutsättning att dessa kriterier är förenliga med de kriterier som fastställts i direktivet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 35 och 36).

56 Med beaktande av ovanstående överväganden skall den tredje frågan besvaras så att värmevärdet vid förbränningen av avfallet inte är ett relevant kriterium för att

fastställa om detta förfarande utgör ett sådant bortskaffande som avses i punkt D 10 i bilaga 2 A till direktivet, eller om det utgör en sådan återvinning som avses i punkt R 1 i bilaga 2 B till nämnda direktiv. Medlemsstaterna kan definiera kriterierna för åtskillnad mellan dessa typer av förfaranden under förutsättning att dessa kriterier är förenliga med dem som fastställts i direktivet.

Den fjärde frågan

57 Med hänsyn till att svaret på den första frågan innebär att en process för behandling av avfall inte i sin helhet skall klassificeras för tillämpningen av förordningen, behöver den fjärde frågan inte besvaras.

Rättegångskostnader

58 De kostnader som har förorsakats den nederländska och den tyska regeringen samt Förenade kungarikets regering och 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 den fråga som genom beslut av den 13 mars 2001 har ställts av Raad van State — följande dom:

1) Klassificeringen som bortskaffande eller återvinning i den mening som avses i 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, av ett förfarande för behandling av avfall som omfattar flera olika etapper skall, vid tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, ske enbart med beaktande av det första förfarande som avfallet skall undergå efter transporten.

2) Värmevärdet vid förbränningen av avfallet är inte ett relevant kriterium för att fastställa om detta förfarande utgör ett sådant bortskaffande som avses i punkt D 10 i bilaga 2 A till direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156 och enligt beslut 96/350, eller om det utgör en sådan återvinning som avses i punkt R 1 i bilaga 2 B till nämnda direktiv.

Medlemsstaterna kan definiera kriterierna för åtskillnad mellan dessa typer av förfaranden under förutsättning att dessa kriterier är förenliga med de som fastställts i direktivet.

Wathelet Timmermans La Pergola

Jann Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 april 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen