FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 14. november 2002 [1]

1. I nærværende sag har Nederlandenes Raad van State indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende de korrekte kriterier for i forhold til affaldsbehandling at sondre mellem bortskaffelsesoperationer og nyttiggørelsesoperationer i medfør 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 (herefter »forordningen«) [2].

2. Det kan bemærkes, at Domstolen, efter at Raad van State har indgivet anmodning om præjudiciel afgørelse, har fastlagt nogle retningslinjer for denne sondring i ASA-dommen [3].

3. Forordningen fastlægger procedurer, der skal følges, når affald, der er bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, transporteres fra en medlemsstat til en anden. Procedurerne afhænger af, om formålet med affaldet er nyttiggørelse eller bortskaffelse.

4. Den foreliggende sag drejer sig om den i medfør af forordningen rette klassificering af affald, der skulle overføres fra Nederlandene til Belgien og bruges som brændsel til cementovne og som råstof i produktionen af klinker i cementfabrikker. Den nationale ret ønsker navnlig at få oplyst, om det er tilladt at foretage en samlet bedømmelse, når man klassificerer en sådan fremgangsmåde, der indebærer to særskilte operationer, som nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Den relevante fællesskabsret

Affaldsdirektivet

5. Artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, med senere ændringer [4] (herefter »affaldsdirektivet« eller »direktivet«), bestemmer,

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EFT L 30, s. 1.

3 — Af 27.2.2002, sag C-6/00, Sml. I, s. 1961. Jf. også mit forslag til afgørelse af 26.9.2002 i sag C-228/00, Kommissionen mod Tyskland, dom af 13.2.2003, Sml. I, s. 1439 og s. 1442, og sag C-458/00, Kommissionen mod Luxembourg, dom af 13.2.2003, Sml. I, s. 1553 og s. 1555.

4 — EFT L 194, s. 39, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991, EFT L 78, s. 32, og ved Rådets direktiv 91/692/EØF af 23.12.1991, EFT L 377, s. 48.

at medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for at fremme »a) for det første forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger« og »b) for det andet (i) nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer, eller (ii) anvendelse af affald som energikilde«.

6. I direktivets artikel 5 fastlægges princippet om egenkapacitet og nærhed. Det bestemmes heri, at:

»1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

2. Nettet skal endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.«

7. Direktivet definerer »bortskaffelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II A« [5], og »nyttiggørelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II B« [6].

8. Direktivets bilag II A og II B [7] har overskriften henholdsvis »Bortskaffelsesoperationer« og »Nyttiggørelsesoperationer«. Hvert bilag indledes med en note om, at det angiver de operationer, som »benyttes i praksis«, og i overensstemmelse med artikel 4 [8] »skal affaldet [bortskaffes/nyttiggøres], uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som kan skade miljøet«.

5 — Artikel 1, litra e).

6 — Artikel 1, litra f).

7 — Som ændret ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 om tilpasning af bilag II A og II B til Rådets direktiv 75/442/EØF om affald, EFT L 135, s. 32.

8 — Som kræver, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger herom.

9. Bilag II A omfatter blandt de nævnte bortskaffelsesoperationer:

»D 10 Forbrænding på landjorden«.

10. Bilag II B omfatter blandt de nævnte nyttiggørelsesoperationer:

»R 1 Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling

R 3 Recirkulering eller genvinding af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler (herunder kompostering eller andre former for biologisk omdannelse)

R 5 Recirkulering eller genvinding af andre uorganiske stoffer [dvs. andet end metal og blandingsmetaller]

R 11 Anvendelse af affald hidrørende fra en af operationerne R 1 til R 10«.

11. Direktivets artikel 7 bestemmer:

»1. For at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, skal den eller de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. Disse planer skal navnlig omfatte:

— arten, mængden og oprindelsen af det affald, der skal nyttiggøres, eller som skal bortskaffes

— de almindelige tekniske forskrifter

— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald

— de områder eller anlæg, der er egnede for bortskaffelsen.

[...]

3. Medlemsstaterne kan træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer for affaldshåndtering. De underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater om sådanne foranstaltninger.«

Forordningen

12. Forordningen er baseret på EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF). Dens formål er at tilvejebringe en harmoniseret ordning med procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet [9].

13. Forordningens afsnit II har overskriften »Overførsler af affald mellem medlemsstater«. Kapitel A og B i afsnit II fastlægger proceduren for overførsel af affald til henholdsvis bortskaffelse og nyttiggørelse.

14. Forordningen overtager de definitioner af »bortskaffelse« og »nyttiggørelse«, der er anvendt i direktivet [10].

15. Proceduren for overførsel af affald til nyttiggørelse varierer afhængig af affaldstypen. Forordningens bilag II-IV klassificerer nærmere bestemt affald i tre lister. [11] Bilag II indeholder den »Grønne affaldsliste«, der »under normale omstændigheder ikke skulle udgøre nogen fare for miljøet, hvis det nyttiggøres på korrekt vis i bestemmelseslandet« [12]. Bilag III indeholder den »Orange affaldsliste« og bilag IV den »Røde affaldsliste«, der anses for særlig farligt. Affaldsoverførsler til nyttiggørelse, der er opført i bilag II, skal blot ledsages af et dokument indeholdende de påkrævede oplysninger [13]. Overførsler af andet affald til nyttiggørelse (herunder det affald, der er tale om i den foreliggende sag) og overførsler af affald til bortskaffelse er underlagt den nedenfor beskrevne procedure.

16. Hvis anmelderen [14], som i det væsentlige defineres som producenten eller besidderen af affaldet, agter af overføre sådant affald fra en medlemsstat til en anden, skal han anmelde dette til den kompetente bestemmelsesmyndighed og sende en kopi

9 — Dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 26.

10 — Artikel 12, litra i) og k).

11 — Som ændret ved Kommissionens beslutning 94/721/EF af 21.10.1994 om tilpasning i medfør af artikel 42, stk. 3, af bilag II, III og IV til Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra det Europæiske Fællesskab, EFT L 288, s. 36.

12 — Betragtning 14 til forordningen.

13 — Forordningens artikel 1, stk. 3, og artikel 11.

14 — Artikel 2, litra g).

af anmeldelsen til de kompetente afsendelsesmyndigheder [15] samt til modtageren [16].

17. Anmeldelsen foretages ved hjælp af det ledsagedokument, der skal udstedes af den kompetente afsendelsesmyndighed [17]. I forbindelse med anmeldelsen skal anmelderen udfylde ledsagedokumentet og på anmodning af de kompetente myndigheder fremlægge yderligere oplysninger og dokumentation [18]. Han skal i ledsagedokumentet give oplysninger om en række faktorer, herunder (i) oprindelse, sammensætning og mængde af affaldet, og (ii) behandlingsmetoder, der fører til bortskaffelse eller nyttiggørelse som nævnt i direktivets bilag II A eller II B [19].

18. I tilfælde af overførsel af affald til nyttiggørelse skal ledsagedokumentet ligeledes give oplysninger om (i) den fastlagte metode til bortskaffelse af restaffald, efter at nyttiggørelsen har fundet sted, (ii) mængden af nyttiggjort materiale i forhold til mængden af restaffald og (iii) den anslåede værdi af det nyttiggjorte materiale [20].

19. I tilfælde af affald til bortskaffelse skal bestemmelsesmedlemsstaten give tilladelse til overførslen. Afsendelsesmedlemsstaten [21] har ret til af gøre indsigelser, og bestemmelsesmedlemsstaten kan kun give tilladelse, såfremt der ikke foreligger sådanne indsigelser [22]. I tilfælde af affald til nyttiggørelse har afsendelses- og bestemmelsesmedlemsstaten [23] ret til at gøre indsigelser mod en overførsel, men som hovedregel [24] kræves der ingen udtrykkelig tilladelse [25].

20. Den væsentligste forskel mellem procedurerne for overførsel af affald til nyttiggørelse og til bortskaffelse ligger i de indsigelsesgrunde, som de forskellige kompetente myndigheder kan gøre gældende for at modsætte sig den påtænkte overførsel.

21. I tilfælde af affald til bortskaffelse skal indsigelserne være baseret på artikel 4, stk. 3 [26]. Navnlig i medfør af denne artikel er det muligt for (i) medlemsstaterne at træffe foranstaltninger med henblik på helt eller delvis at nedlægge forbud mod overførsel af affald for at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggø-

15 — Og, i givet fald, transitmyndighederne.
16 — Artikel 3, stk. 1 (affald til bortskaffelse), og artikel 6, stk. 1 (affald til nyttiggørelse).
17 — Artikel 3, stk. 3, og artikel 6, stk. 3.
18 — Artikel 3, stk. 4, og artikel 6, stk. 4.
19 — Artikel 3, stk. 5, og artikel 6, stk. 5, første og femte led.
20 — Artikel 6, stk. 5, sjette, syvende og ottende led.
21 — Og, i givet fald, transitmedlemsstaten.
22 — Artikel 4, stk. 1 og 2.
23 — Og, i givet fald, transitmedlemsstaten.
24 — Når affaldet er opført i bilag IV eller endnu ikke er opført i hverken bilag II, III eller IV, skal de kompetente myndigheder give et skriftligt samtykke (artikel 10).
25 — Artikel 7, stk. 1 og 2.
26 — Artikel 4, stk. 3, litra b), nr. i).

relse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan i overensstemmelse med direktivet[27], og (ii) de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse mod den påtænkte overførsel, hvis den ikke er i overensstemmelse med direktivet, for at gennemføre princippet om tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og nationalt plan[28].

22. I tilfælde af affald til nyttiggørelse skal indsigelserne baseres på artikel 7, stk. 4[29]. Artikel 7, stk. 4, litra a)[30], opregner fem grunde, i henhold til hvilke de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder kan gøre begrundet indsigelse, hvoraf kun den første og den femte grund er relevant i den foreliggende sag. Den første og femte grund — nævnt i artikel 7, stk. 4, litra a), i første og femte led — er følgende:

»— på grundlag af direktiv 75/442, særlig artikel 7,

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«.

23. I medfør af forordningens artikel 28, stk. 1, kan anmelderen foretage en samlet anmeldelse, såfremt der regelmæssigt overføres affald med samme fysiske og kemiske egenskaber med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse til samme modtager ad samme rute. I medfør af artikel 28, stk. 2, kan en enkelt anmeldelse gælde for flere affaldsoverførsler i et tidsrum på højst et år.

Domstolens retspraksis

24. To af Domstolens domme har særlig interesse i forhold til den foreliggende sag.

27 — Artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i).

28 — Artikel 4, stk. 3, litra b), nr. i).

29 — Artikel 7, stk. 2.

30 — Artikel 7, stk. 4, litra b), vedrører de indsigelser, som de kompetente transitmyndigheder kan fremsætte, hvilket ikke er relevant i det foreliggende tilfælde.

25. For det første udtalte Domstolen i Dusseldorp-dommen [31], at principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed ikke finder anvendelse på affald til nyttiggørelse, hvorfor affald af denne type skal kunne bevæge sig frit mellem medlemsstaterne for at blive behandlet dér, for så vidt som transporten ikke fremkalder fare for miljøet.

26. For det andet udtalte Domstolen i ASA-dommen [32], 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.

27. I ASA-dommen fastslog Domstolen også, at artikel 4, stk. 3, og artikel 7, stk. 4, udtømmende opregner de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan modsætte sig overførsel mellem medlemsstaterne af affald [33].

31 — Dom af 25.6.1998, sag C-203/96, Sml. I, s. 4075, præmis 33 og 34.

32 — Citeret i fodnote 3, præmis 69.

33 — Præmis 36.

Faktiske omstændigheder og sagens genstand

28. Det kan være formålstjenligt at indlede sammenfatningen af de faktiske omstændigheder og sagens genstand med at forklare, at cement fremstilles ved opvarmning af råstoffer (kalk, sand/kiseljord, en lille del aluminiumshydrat og en stor del jernoxid). Når råstofferne bliver brændt, danner de cementklinker, der hovedsageligt består af kalciumsilikat og aluminiumshydrater. Klinkerne bliver herefter malet for at producere cement.

29. Sagens genstand udspringer af to anmeldelser fra Verol Recycling Limburg BV om affald, som det havde til hensigt at overføre fra Nederlandene til Belgien. Den første anmeldelse vedrørte 2 000 tons af en fast blanding af lim-, kit-, harpiks- og farveaffald og siliciumholdigt affald med savsmuld. Den anden anmeldelse vedrørte 1 000 tons halogenfattige sedimenter med savsmuld. I begge tilfælde skulle affaldet bruges som brændsel til cementovne og som råstof i produktionen af klinker i cementfabrikker. Ved denne fremstillingsproces har den nationale ret forklaret, at energien fra forbrændingen af affaldet erstatter energien fra de primære råstoffer, nemlig anden brændsel, og askeresten fra det forbrændte affald erstatter primære råstoffer, nemlig sand. Mere præcist bliver den organiske bestanddel af den omhandlede affaldsblanding forbrændt, og den rest,

der bliver tilbage fra den uorganiske bestanddel, indgår i produktionen af klinker. Herefter er der intet tilbage af affaldet.

30. Verol meddelte den planlagte overførsel til den kompetente nederlandske myndighed, Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (herefter »ministeren«), og selskabet foretog en samlet anmeldelse i henhold til forordningens artikel 28 og angav, at hensigten var at nyttiggøre affaldet. I hvert tilfælde henviste standardledsagedokumentet til punkt R 1, R 3 og R 5 i bilag II B til direktivet. Affaldet skulle overføres i et tidsrum på et år.

31. I afgørelsen, som er truffet i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2, henviste ministeren under overskriften »Undersøgelsen« — som går forud for den dispositive del af afgørelsen — til Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen (flerårsplan for farligt affald) af juni 1997 (herefter MJP GA II) og navnlig til følgende tekst:

»Nyttiggørelse gennem materialegenbrug

Nyttiggørelse gennem materialegenbrug er mulig i forbindelse med en række affaldsstrømme til forbrænding ved forarbejdning eller indsættelse i en produktionsproces (f.eks. brændbart affald med en høj ikke-organisk del i fremstilling af cementklinker). [...] Da det ikke er muligt at udvikle velunderbyggede generiske kriterier for sondringen mellem nyttiggørelse gennem materialegenbrug og endelig bortskaffelse for farligt affald, der skal forbrændes, skal dette vurderes fra tilfælde til tilfælde på grundlag af oplysninger om de pågældende affaldsstrømme og den foreslåede forarbejdningsmåde.«

32. Det anføres herefter i afgørelsen, at den del af affaldet, der var tilsigtet materialegenbrug — nemlig 30% i den ene anmeldelse og 25-40% i den anden — ikke kunne retfærdiggøre, at den planlagte fremgangsmåde blev kategoriseret som nyttiggørelse gennem materialegenbrug. Med denne udtalelse forekommer det, at ministeren havde afgjort, at den planlagte anvendelse af forbrændte rester i fremstillingen af klinker ikke udgjorde en nyttiggørelse inden for rammerne af punkt R 5 i bilag II B. Ifølge forelæggelseskendelsen var denne afgørelse truffet på baggrund af ministerens forståelse af, at der kun er tale om nyttiggørelse, såfremt materialegenbruget vedrører 50% eller derover.

33. Til slut i afgørelsen gav ministeren sit samtykke til de påtænkte overførsler på de betingelser, at der for hver transport af affald med et klorindhold, som er mindre end eller lig med 1%, gælder, at det affald, der skal udføres, skal have en brændværdi på mere end 11 500 kJ/kg, og at det for

hver transport af affald med et klorindhold på over 1% gælder, at det affald, der skal udføres, skal have en brændværdi på over 15 000 kJ/kg. Disse betingelser havde ministeren også fastsat i henhold til MJP GA II, hvori det fastslås, at hvad angår nyttiggørelse med hovedanvendelse som brændsel er brændværdien i forbindelse med affaldets klorindhold optaget som kriterium. Som kriterium for, at der kan være tale om nyttiggørelse, er der for farligt affald med et klorindhold på 1% eller derunder optaget en betingelse om en mindste brændværdi på 11 500 kJ/kg. For farligt affald med et klorindhold på over 1% gælder der for nyttiggørelse en betingelse om en mindste brændværdi på 15 000 kJ/kg [34].

34. Ud fra de for Domstolen fremlagte sagsakter forekommer det, at den gennemsnitlige brændværdi af det omhandlede affald var 16 000 kJ/kg med et spænd fra 800 til 30 000 kJ/kg, og at det gennemsnitlige klorindhold var mindre end 1% med et spænd fra 0 til 2%. Angivelig opfyldte visse sendinger derfor ikke de betingelser, ministeren havde fastsat, og følgelig var eksporten heraf ikke tilladt. I den forbindelse har Verol udtalt, at det ud af de oprindelige sendinger på samlet 3 000 tons var i stand til at eksportere mindre end 1 400 tons. Af den resterende mængde blev noget forarbejdet i Nederlandene, mens resten slet ikke blev forarbejdet, men opbevaret for Verols regning.

35. Verol havde forgæves påklaget disse afgørelser og anlagde efterfølgende sag ved Raad van States Afdeling for Tvistemål.

36. Verol har ved den nationale ret anført, at ministeren med urette har fastsat de ovennævnte betingelser for samtykke. Ifølge sagsøgeren burde denne anvendelse af affald i cementindustrien i Belgien ubetinget anses for nyttiggørelse som omhandlet i direktivets artikel 1, litra f), sammenholdt med direktivets bilag II B. Verol mener, at der her er tale om en punkt R 1-operation, »Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling«, en punkt R 3-operation, »Recirkulering eller genvinding af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler«, og en punkt R 5-operation, »Recirkulering eller genvinding af andre uorganiske stoffer« som omhandlet i dette bilag. Verol har anført, at forarbejdningen af affaldet i kombi-processen fører til en fuldstændig nyttiggørelse af dette affald, og at ministeren med sin afgørelse med urette ikke har taget kombi-processens resultat som helhed i betragtning, men har taget udgangspunkt i affaldets art og sammensætning.

37. Ifølge den nationale ret anførte ministeren imidlertid, at en sådan bedømmelse af den kombinerede virkning af forbrændingen af affaldet og forarbejdningen af askeresterne til cementklinker ikke var mulig i betragtning af direktivets bilag II B.

34 — I konsekvens heraf ansås det affald, der skulle overføres, i medfør af national ret for at være farligt affald. Imidlertid forekommer det, at affaldet i forhold til forordningen blev kategoriseret under bilag III, orange affaldsliste.

38. Ved besvarelsen af spørgsmålet, om ministeren var kompetent til at gøre indsigelse mod den påtænkte overførsel af affaldet, fordi denne ikke opfylder den fastsatte betingelse, skulle den nationale ret tage stilling til, om den pågældende forarbejdningsproces skal anses for en bortskaffelsesoperation eller en nyttiggørelsesoperation som omhandlet i direktivets artikel 1, litra e) og f), sammenholdt med direktivets bilag II A og II B. Parterne er bl.a. uenige om spørgsmålet, om forarbejdningsmåden skal anses for en nyttiggørelsesoperation som omhandlet i punkt R 1, R 3 og R 5 i bilag II B eller for en bortskaffelsesoperation som omhandlet i punkt D 10 i bilag II A. Den nationale ret har konstateret, at hverken direktivet eller Domstolens praksis giver klarhed over sondringen mellem på den ene side punkt R 1, R 3 og R 5 og på den anden side punkt D 10.

39. Den nationale ret har tilføjet, at parterne er enige om, at affaldet ved den foreliggende forarbejdningsproces, hvorved der ikke opstår noget restprodukt, fuldt ud benyttes som brændsel til cementovne og som råstof til fremstilling af cementklinker. I betragtning af ordlyden af direktivets artikel 1, litra f), hvorefter der ved nyttiggørelse forstås »enhver form og metode, der er anført i bilag II B« [35], synes en kombineret bedømmelse af (resultaterne af) metoder i en forarbejdningsproces som helhed ikke at kunne udelukkes. Med udgangspunkt heri opstår spørgsmålet, om denne forarbejdningsproces allerede på grund af den fuldstændige udnyttelse af det derved anvendte affald skal anses for en metode til nyttiggørelse som omhandlet i punkt R 1, R 3 og R 5 i rammedirektivets bilag II B.

40. På baggrund af ovenstående har Raad van State fundet at måtte forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (rammedirektivet) fortolkes således, at det tillader, at en forarbejdningsproces for affald, hvorved der udføres mere end én operation som beskrevet i det foregående, anses for en helhed?

2. I bekræftende fald, er der da tale om nyttiggørelse som omhandlet i punkt R 1, R 3 og R 5 i rammedirektivets bilag II B, såfremt forarbejdningsprocessen fører til fuldstændig udnyttelse af det derved anvendte affald?«

35 — Det bør bemærkes, at den nederlandske version af direktivet henviser til *alle* former og metoder, der er anført i bilag II B (»alle« in bijlage II A bedoelde handelingen). Om end denne forskel i ordlyden kan have været relevant for den nationale rets gennemgang af bestemmelserne, er den ikke efter min opfattelse tilstrækkelig forskellig fra eksempelvis den engelske og den franske version, hvoraf førstnævnte henviser til »*any* operations [...], to require separate analysis«.

41. Den nationale ret mener, at såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, skal der for hver operation i forarbejdningsprocessen tages stilling til, om denne fører til nyttiggørelse eller bortskaffelse. Derved opstår spørgsmålet, om det omfang, hvori affaldet bidrager til forbrændingsprocessen i cementovnene og til fremstillingsprocessen for cementklinkerne, er afgørende for sondringen mellem på den ene side punkt R 1, R 3 og R 5 og på den anden side punkt D 10. Det omfang, hvori affaldet bidrager til forbrændingsprocessen, kan måles ved hjælp af brændværdien i tilknytning til affaldets klorindhold. Det omfang, hvori (askeresterne af) affaldet bidrager til produktionsprocessen, kan måles ved hjælp af askebestanddelen. Det er ikke udelukket, at en operation med affald med såvel et positivt bidrag til forbrændingsprocessen, dvs. at affaldet har en brændværdi på mere end 0 Kj/kg, som med et bidrag til fremstillingen af cementklinker, dvs. at askebestanddelen derved udgør mere end 0%, allerede derfor skal anses for en nyttiggørelsesoperation som omhandlet i punkt R 1, R 3 og R 5 i direktivets bilag II B. Såfremt der i en forarbejdningsproces er én operation, der skal anses for nyttiggørelse, og en anden operation, der skal anses for bortskaffelse, er spørgsmålet, om forarbejdningsprocessen i sin helhed skal anses for nyttiggørelse eller for bortskaffelse.

42. I betragtning af det foregående har Raad van State fundet yderligere at måtte forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»3. a. Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, har det omfang (udtrykt i brændværdi), hvori affaldet bidrager til forbrændingsprocessen, henholdsvis (udtrykt i recirkuleringens omfang) askeresterne fra dette affald bidrager til produktionsprocessen, da betydning for klassificeringen af hver enkelt operation som nyttiggørelse eller bortskaffelse (punkt R 1, R 3 og R 5, henholdsvis punkt D 10)?

3. b. I bekræftende fald, ud fra hvilke kriterier skal det afgøres, om bidraget er tilstrækkeligt til, at operation klassificeres som nyttiggørelse? Kan nationale kriterier anvendes på dette punkt i mangel af fællesskabskriterier?

4. Såfremt én operation skal klassificeres som nyttiggørelse og en anden operation som bortskaffelse, hvordan skal forarbejdningsprocessen i sin helhed da betegnes?«

43. Der er indgivet skriftlige indlæg af Verol, den tyske regering, den nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen. Den nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen var repræsenteret ved den mundtlige forhandling. Den tyske regerings indlæg vedrører alene spørgsmål 3.b. Indlægget fra Det Forenede Kongerige forholder sig ikke til de forelagte spørgsmål enkeltvis, men foreslår en sammenfattende besvarelse.

Første spørgsmål — den rigtige tilgang til en kombi-proces i behandlingen af affald

44. Med sit første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om direktivet tillader, at en forarbejdningsproces for affald, hvorved der anvendes mere end én operation som beskrevet i det foregående, anses for en helhed.

45. Dette spørgsmål udsprang af det forhold, at den forarbejdningsproces, som det omtvistede affald skulle gennemgå, var en kombi-proces, der indebar forbrænding med nyttiggørelse i form af energi efterfulgt af en anvendelse af de forbrændte rester. Verol anmeldte denne forarbejdning som en kombination af i) hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling i henhold til punkt R 1 i bilag II B, ii) recirkulering eller genvinding af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler i henhold til punkt R 3, og iii) recirkulering eller genvinding af ikke-metalliske uorganiske stoffer i henhold til punkt R 5 (de to sidste kategorier afspejler det forhold, at affaldet indeholdt begge typer stoffer). Ministeren synes at have vurderet de to forarbejdningsprocesser (forbrændingen og anvendelsen af resterne) hver for sig med henblik på at give sit samtykke til den planlagte overførsel, idet man først besluttede, at det planlagte omfang af genbrug ikke var tilstrækkeligt til at kvalificere som nyttiggørelse gennem materialegenbrug, og derefter fastsatte betingelser for mindste brændværdi, der skulle være opfyldt, for at affaldet kunne overføres til nyttiggørelse hovedsageligt som brændsel eller andre midler til energifremstilling. Den nationale rets første spørgsmål synes at gå på, om denne tilgang til at kategorisere en kombi-proces var korrekt, eller om ministeren, i overensstemmelse med det, Verol hævder, skulle have foretaget en samlet bedømmelse af begge forarbejdningsmåder, hvilket ville have ført til den konklusion, at affaldet blev nyttiggjort 100%.

46. Spørgsmålet, der således er forelagt af den nationale ret i en ganske snæver kontekst, er kun opstået, fordi national lovgivning eller praksis har fastsat en procentmæssig tærskel for, at en operation, der indebærer »materialegenbrug«, kan klassificeres som nyttiggørelse i forordningens forstand.

47. Både Verol og den nederlandske regering har gjort gældende, at en kombi-proces

som den omhandlede skal vurderes i sin helhed, mens Kommissionen er kommet til det modsatte resultat.

48. Verol har gjort gældende, at det omhandlede forhold teknisk set drejer sig om en enkelt proces og dermed om en enkelt nyttiggørelsesoperation. Denne påstand svækkes ikke af det forhold, at operationen som et hele ikke er beskrevet i bilag II B, idet bilagene til direktivet ikke er udtømmende, hvad der klart fremgår af den indledende note. Den ordning, der følger af bilagene, kræver en samlet bedømmelse af en forarbejdningsproces, der indebærer mere end en operation.

49. Den nederlandske regering mener omvendt, at bilagene II A og II B er udtømmende. En forarbejdningsproces, som beskrevet af den nationale ret, er en enkelt operation som omhandlet i bilag II A eller II B, forudsat at en af de faktiske operationer i forarbejdningen svarer til en af de operationer, som er nævnt i bilag II A eller II B. Under den mundtlige forhandling tilføjede den nederlandske regering, at den nationale rets beskrivelse af den omhandlede forarbejdningsproces efter dennes opfattelse var misvisende, idet forbrændingen og anvendelsen af resterne i klinker er en og samme forarbejdning og ikke to på hinanden følgende.

50. Kommissionen har gjort gældende, at det er den første operation, affaldet gennemgår, der er bestemmende for, om affaldet skal anmeldes som bestemt til nyttiggørelse eller til bortskaffelse i medfør af forordningen. I den foreliggende sag bemærker den nationale ret, at affaldet først skal anvendes som brændsel til cementovne, hvor den producerede energi vil erstatte energi, der sædvanligvis produceres ved hjælp af råstoffer. Kommissionen mener, at forarbejdningsprocessen indebærer en »hovedanvendelse som brændsel« og dermed nyttiggørelse. Det er muligt, at denne metode — i den foreliggende sag — vil producere yderligere »andengenerationsaffald«. Hvorvidt anvendelsen af dette affald er nyttiggørelse eller bortskaffelse, har ingen indvirkning på den rette klassificering af den første behandlingsmetode, uanset at medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivets artikel 4 »træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes [...] uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet«.

51. Direktivet definerer »bortskaffelse« og »nyttiggørelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II [A/B]«. Det synes derfor klart, at en samlet forarbejdningsproces ikke vil indebære bortskaffelse eller nyttiggørelse som omhandlet i direktivet, medmindre denne forarbejdning er i overensstemmelse med en af de operationer, der er beskrevet i disse bilag. I tilfælde af samlet en forarbejdningsproces, der — som i den foreliggende sag — ikke præcist kan beskrives som en af de operationer, der er

nævnt, er jeg enig med Kommissionen i, at det er bedømmelsen af den første operation, der er afgørende for, om en overførsel af affald, der er bestemt til at gennemgå en forarbejdning, i medfør af forordningen kræver anmeldelse som affald til bortskaffelse eller affald til nyttiggørelse. Jeg mener, at denne tilgang er rigtig af nedenstående grunde.

52. Som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, efterlader mange nyttiggørelsesoperationer en affaldsrest, der igen må gennem en yderligere behandling enten til nyttiggørelse eller til bortskaffelse. Spørgsmålet om, hvordan en sådan flerleddet forarbejdningsproces skal klassificeres i forhold til forordningen, har følgelig en vis praktisk relevans. Derfor er det formodentlig ikke overraskende, at den foreliggende retlige regulering selv har forudset sådanne forarbejdningsprocesser.

53. Eksempelvis foregriber direktivet, at en nyttiggørelsesoperation som omhandlet i bilag II B kan efterfølges af en yderligere behandling til nyttiggørelse. Bilag II B indeholder endda en særligt skræddersyet kategori til sådan en situation, idet punkt R 11 som en særlig kategori af behandling til nyttiggørelse omfatter: »Anvendelse af affald hidrørende fra en af operationerne [i punkt] R 1 til R 10«.

54. Den retlige regulering har også forudset, at affald rettelig kan anses for bestemt til nyttiggørelse, selv når en første behandling til nyttiggørelse efterfølges af en behandling til bortskaffelse. Dette følger af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), tredje led, der kræver, at medlemsstaterne »træffer passende foranstaltninger for at fremme [...] udvikling af egnede teknikker til endelig bortskaffelse af farlige stoffer i affald bestemt til nyttiggørelse«.

55. Med forordningen gives der også udtryk for den antagelse, at der i tilfælde af affald bestemt til nyttiggørelse kræves af anmelderen, at denne på standardledsagedokumentet oplyser henholdsvis den fastlagte metode til bortskaffelse af restaffald, efter at nyttiggørelsen har fundet sted, mængden af nyttiggjort materiale i forhold til mængden af restaffald, og den anslåede værdi af det nyttiggjorte materiale [36].

56. Ordningen i både direktivet og forordningen tyder således på, at spørgsmålet om, hvorvidt affaldet i medfør af forordningen retmæssigt skal klassificeres som bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse, i overensstemmelse med Kommissionens opfattelse, afgøres af den korrekte klassificering af den første operation, affaldet gennemgår.

57. Dette betyder naturligvis ikke, at afsendelsesmedlemsstaten reelt står magtesløs i

36 — Artikel 6, stk. 5, sjette, syvende og ottende led.

forhold til at forhindre eksport af affald, der i sidste ende er bestemt til bortskaffelse, når blot nyttiggørelsesoperationen går forud for bortskaffelsesoperationen. Forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, bestemmer, at medlemsstaten kan gøre indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse, »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«.

58. Endelig skal jeg bemærke, at den tilgang, jeg foreslår, ikke svækkes af den nederlandske regerings påstand om, at de to operationer i den foreliggende sag (forbrændingen og anvendelsen af resterne) i realiteten anvendes samtidig fremfor successivt. Om end det kan være rigtigt, at de to operationer under de høje temperaturer i cementovne i praksis indtræder mere eller mindre samtidig, kan de ikke desto mindre i forhold til en vurdering adskilles som to særskilte forarbejdningsprocesser. Forbrændingen af den organiske bestanddel må logisk set gå forud for anvendelsen af den uorganiske rest fra denne forbrænding. Af forelæggelseskendelsen synes det ydermere at fremgå, at dette er det synspunkt, den nationale ret har anlagt.

59. Følgeligt når jeg frem til, at når affaldet gennemgår en samlet forarbejdningsproces, der består af flere identificerbare adskilte operationer, er det den første operation, der er afgørende for, om affaldet er bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse i medfør af forordningen.

Andet spørgsmål — den korrekte klassificering af den omhandlede forarbejdningsproces

60. Med sit andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om der i tilfælde af en bekræftende besvarelse af spørgsmål 1 er tale om nyttiggørelse som omhandlet i punkt R 1, R 3 og R 5 i bilag II B, såfremt forarbejdningsprocessen fører til fuldstændig udnyttelse af det derved anvendte affald.

61. Eftersom jeg foreslår, at det første spørgsmål besvares benægtende, er den nationale rets andet spørgsmål i realiteten overflødigt. Imidlertid vil jeg knytte nogle enkelte bemærkninger til det.

62. Det fremgår klart af den nationale rets forelæggelseskendelse, at det andet spørgsmål opstår, fordi det i medfør af national lovgivning eller praksis er påkrævet, at en operation, der indebærer »materialegenbrug«, kun kan klassificeres som en nyttiggørelsesoperation, hvis den fører til mindst 50% genbrug af affaldet. På baggrund af det svar, jeg har foreslået på det første

spørgsmål, vil den korrekte vurdering af en kombi-proces som den omhandlede imidlertid afhænge af den korrekte klassificering af det første led i denne proces. I nærværende sag udgør dette led forbrændingen af affaldet i en cementfabriks ovne, hvorved brændsel fra andre kilder erstattes, hvilket bidrager til at bevare de naturlige ressourcer. Af de grunde, jeg indgående har behandlet i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland[37], mener jeg, at en sådan operation indebærer en »hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling« under punkt R 1 i bilag II B, forudsat for det første, at størstedelen af affaldet bliver anvendt som brændsel, og for det andet, at den energi, der herved fremstilles, hovedsageligt bliver anvendt således, at størstedelen af den producerede energi bliver anvendt. Det er dermed klart, at det ikke er en forudsætning, at al affaldet bliver anvendt som brændsel, for at betingelserne for punkt R 1 er opfyldt.

Tredje spørgsmål — betydningen og retmæssigheden af nationale kriterier

63. Med sit tredje spørgsmål rejser den nationale ret en række spørgsmål, der vedrører de kriterier, der er fastlagt i nederlandsk lovgivning og praksis til bedømmelse af, om en given fremgangsmåde er nyttiggørelse i forordningens forstand.

64. Med spørgsmål 3.a er Domstolen blevet forelagt spørgsmålet om, hvorvidt det omfang (udtrykt i brændværdi), hvori affaldet bidrager til forbrændingsprocessen, henholdsvis (udtrykt i materialegenbrugets omfang) askeresterne fra dette affald bidrager til produktionsprocessen, har betydning for klassificeringen af hver enkelt operation som nyttiggørelse eller bortskaffelse (punkt R 1, R 3 og R 5 eller punkt D 10).

65. Spørgsmålet om, hvorvidt det omfang (udtrykt i brændværdi), hvori affaldet bidrager til forbrændingsprocessen, har betydning for klassificeringen af forbrændingen som nyttiggørelse under punkt R 1 i bilag II B, eller som bortskaffelse under punkt D 10 i bilag II A, blev også rejst i sagen Kommissionen mod Tyskland, hvilket jeg indgående har behandlet i mit forslag til afgørelse i nævnte sag. Jeg nåede frem til, at det eneste kvantitative kriterium, der var fastlagt i lovgivningen om nyttiggørelsesoperationer under punkt R 1, var betingelsen om, at affaldets »hovedanvendelse« skulle være brændsel eller andre midler til energifremstilling. Hvad denne betingelse betyder i praksis, har jeg uddybet ovenfor[38]. Yderligere kvantitative kriterier, som f.eks. affaldets brændværdi,

37 — Nævnt i fodnote 3. Se navnlig punkt 54-67.

38 — Jf. punkt 62.

har efter min opfattelse og ud fra gældende ret[39] ingen betydning for den korrekte klassificering af en operation som værende til nyttiggørelse eller til bortskaffelse.

66. Med spørgsmål 3.a har den nationale ret også forelagt det spørgsmål, om det omfang, hvori askeresterne fra affaldet bidrager til en produktionsproces, har betydning for operationens klassificering som værende til nyttiggørelse eller til bortskaffelse. Dette rejser det videregående spørgsmål — af en vis generel betydning — hvor omkostningsbetonet genbrug/anvendelse må være for at udgøre nyttiggørelse. For at besvare dette spørgsmål vil Domstolen skulle fastlægge kriterier, der ville skulle opfyldes, for at en operation ville falde ind under punkt R 3 eller R 5 (recirkulering eller genvinding af visse organiske eller uorganiske stoffer). Imidlertid har de betragtninger, der er forelagt for Domstolen i nærværende sag, ikke generelt fokuseret på dette forhold. Da det i lyset af mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål under alle omstændigheder forholder sig sådan, at en besvarelse af dette aspekt af det tredje spørgsmål ikke er nødvendigt, for at den nationale ret kan afgøre den for den verserende sag, vil jeg foreslå ikke at komme nærmere ind på dette forhold.

67. Med spørgsmål 3.b ønsker den nationale ret først og fremmest oplyst, ud fra hvilke kriterier det skal afgøres, om bidraget af aske til forbrænding eller til produktionsprocessen er tilstrækkeligt til, at operation klassificeres som nyttiggørelse. I det omfang dette spørgsmål drejer sig om betydningen af bidraget af affald til forbrænding, er det besvaret ovenfor[40]. I det omfang det drejer sig om betydningen af bidraget af affald til produktionsprocessen, har jeg antydet[41], hvorfor jeg ikke mener, at det er nødvendigt at behandle dette forhold i den foreliggende sag.

68. Med spørgsmål 3.b ønsker den nationale ret også oplyst, om nationale kriterier i mangel af fællesskabskriterier kan anvendes på spørgsmålet om bidraget af affald til forbrænding eller til produktionsprocessen. Jeg har udførligt behandlet dette spørgsmål i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland[42], hvor jeg nåede frem til en benægtende besvarelse heraf. Som anført i dette forslag til afgørelse, er de uacceptable følger af, at det skulle være muligt for medlemsstaterne at anvende deres egne kriterier på en sådan måde, åbenbare, når man henser til de varierende minimumsbrændværdier, visse medlemsstater — ifølge oplysninger forelagt Domstolen — kræver af affald, for at forbrænding heraf med nyttiggørelse af den producerede varme kan klassificeres som en nyttiggørelsesoperation under punkt R 1 i direktivets bilag II B. Disse brændværdier spænder fra 5 000 kJ/kg i Frankrig til 21 000 kJ/kg i Det Forenede Kongerige. De

39 — Se nærmere herom punkt 68 og 69 nedenfor.

40 — Jf. punkt 62.

41 — Jf. punkt 66.

42 — Se navnlig punkt 43-51.

forskellige medlemsstaters anvendelse af sådanne vidtspændende tærskler ville tydeligvis stride mod formålet i såvel direktivet, hvis mål omfatter »en fælles terminologi [...] for at effektivisere håndteringen af affald inden for Fællesskabet« [43], som i forordningen, der bygger på den forudsætning, at de forskellige medlemsstater vil anvende den samme procedure i forhold til affald, der er bestemt til specifikke operationer. Hvis medlemsstater — som Kommissionen påpegede i sagen Kommissionen mod Tyskland — frit kan fastsætte deres egne divergerende kriterier til afgørelse af, hvilke operationer skal klassificeres som værende til nyttiggørelse, ville virkningen af forordningens artikel 7, stk. 4, der udtømmende opregner de tilfælde, i hvilke medlemsstaterne kan gøre indsigelse mod overførsel af affald til nyttiggørelse [44], blive væsentligt reduceret.

69. Dermed er det ikke sagt, at et ensartet kriterium med udgangspunkt i brændværdien ikke kunne være anvendeligt og brugbart i sondringen mellem nyttiggørelsesoperationer og bortskaffelsesoperationer, hvis det blev fastsat på fællesskabsplan. Imidlertid synes det indtil nu ikke at have været muligt at blive enige om et sådant kriterium. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland henviste Domstolen til et arbejdsdokument, som Kommissionen i 1999 havde forelagt det såkaldte Udvalg for Tilpasning til den Videnskabelige og Tekniske Udvikling [45] i medfør af direktivet, der fastlægger de ændringer, der kræves for at tilpasse direktivets bilag til den videnskabelige og tekniske udvikling, og som skal vedtages efter den foreskrevne fremgangsmåde, der indebærer nedsættelsen af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne [46]. Dette dokument indeholdt en række forslag til at begrænse overførsler af affald til forbrænding. En af de muligheder, der blev overvejet, var at fastlægge kriterier til en klarere sondring mellem »forbrænding på landjorden« under punkt D 10 i bilag II A og »hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling« under punkt R 1 i bilag II B. Et af de kriterier, der blev diskuteret, var brændværdi, og anvendelsen af en brændværdi på 17 000 Kj/kg blev foreslået. Imidlertid blev en sondring med udgangspunkt i denne brændværdi tilsyneladende ikke accepteret af et flertal af medlemsstater.

70. Endelig vil jeg tilføje, at selv om forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), gør det muligt for afsendelsesmedlemsstaten at gøre indsigelse mod en påtænkt overførsel »på grundlag af« direktivets artikel 7, der kræver, at medlemsstaterne udarbejder planer for håndtering af affald, overlader denne bestemmelse ikke noget uindskrænket skøn til at modsætte sig enhver overførsel, der ikke er i overensstemmelse med en sådan plan. Det står efter min opfattelse klart, at det ville være i strid med ordningen, der følger af hele den retlige regulering, hvis en medlemsstat i en plan

43 — Jf. tredje betragtning i præamblen til direktiv 91/156.

44 — ASA-dommen, jf. fodnote 3, præmis 36.

45 — 28.1.1999, XIE3/KW D(99).

46 — Artikel 17 og 18.

for håndtering af affald opstillede kriterier til sondring mellem bortskaffelse og nyttiggørelse, der var i strid med direktivet.

Fjerde spørgsmål — den korrekte klassificering af en forarbejdningsproces, der indebærer en nyttiggørelsesoperation og en bortskaffelsesoperation

71. Med sit fjerde og sidste spørgsmål ønsker den nationale ret at få oplyst, hvordan en forarbejdningsproces i sin helhed skal betegnes, såfremt én operation skal klassificeres som nyttiggørelse og en anden operation som bortskaffelse.

72. I mit forslag til besvarelse af den nationale rets første spørgsmål har jeg allerede anført, at når affaldet gennemgår en samlet forarbejdningsproces, der består af flere identificerbare adskilte operationer, er det den første operation, der er afgørende for, om affaldet er bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse i medfør af forordningen. Mere præcist — og måske som forudset af den nationale ret — skal affald, der skal gennemgå en nyttiggørelsesoperation og dernæst en bortskaffelsesoperation, i medfør af forordningen anmeldes som affald, der skal overføres til nyttiggørelse. I medfør af forordningens artikel 7, stk. 4, litra a), femte led, kan afsendelsesmedlemsstaten imidlertid gøre indsigelse mod en sådan overførsel, »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«. Afsendelsesmedlemsstaten kan foretage en sådan vurdering, eftersom ledsagedokumentet ifølge forordningen skal give oplysninger om henholdsvis den fastlagte metode til bortskaffelse af restaffald, efter at nyttiggørelsen har fundet sted, mængden af nyttiggjort materiale i forhold til mængden af restaffald og den anslåede værdi af det nyttiggjorte materiale[47].

73. Verol og den nederlandske regering har gjort gældende, at en forarbejdningsproces, der både indebærer nyttiggørelsesoperationer og bortskaffelsesoperationer, bør klassificeres som en nyttiggørelsesoperation på grund af den prioritet, direktivet har givet nyttiggørelse. Ud fra det synspunkt, jeg har indtaget, er dette argument uden betydning. Domstolen har desuden behandlet dette argument i ASA-dommen[48], hvor den fastslog, at princippet om prioritering af nyttiggørelse af affald, som har til formål at fremme denne nyttiggørelse, pr. definition kun finder anvendelse på affald bestemt til nyttiggørelse og således ikke forbyder, at formålet kontrolleres af de kompetente afsendelsesmyndigheder.

47 — Artikel 6, stk. 5, sjette, syvende og ottende led.

48 — Dommens præmis 45. Jf. også punkt 78 i mit forslag til afgørelse.

Forslag til afgørelse

74. Jeg er følgelig af den opfattelse, at de af Raad van State, Nederlandene, forelagte præjudicielle spørgsmål skal besvares således.

»1) Når affald skal gennemgå en samlet forarbejdningsproces, der består af flere identificerbare adskilte operationer, er det den første operation, der er afgørende for, om affaldet er bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse i medfør 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.

2) En behandlingsmetode, i forbindelse med hvilken affald forbrændes i en forarbejdningsproces, hvor det erstatter brændsel fra andre kilder, udgør en nyttiggørelsesoperation under punkt R 1 i bilag II B til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975, forudsat for det første, at størstedelen af affaldet bliver anvendt som brændsel, og for det andet, at størstedelen af den derved producerede energi bliver anvendt.«