



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. marts 2019*

»Traktatbrud – forordning (EF) nr. 1013/2006 – overførsel af affald – Den Tjekkiske Republiks afslag på at tage blandingen TPS-NOLO (Geobal), der er overført fra denne medlemsstat til Polen, tilbage – spørgsmål om, hvorvidt der er tale om affald – bevisbyrde – bevis«

I sag C-399/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 3. juli 2017,

Europa-Kommissionen ved P. Němečková, E. Sanfrutos Cano og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,
sagsøger,

mod

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil, T. Müller og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev, E. Regan og S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: kontorchef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. september 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. november 2018,

afsagt følgende

* Processprog: tjekkisk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 24, stk. 2, og artikel 28, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1) ved at nægte at tage blandingen TPS-NOLO eller Geobal (herefter »TPS-NOLO (Geobal)«, som er overført fra denne medlemsstat til Katowice (Polen), tilbage til Den Tjekkiske Republik.

Retsforskrifter

Forordning nr. 1013/2006

- 2 Artikel 1 i forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:
- »1. Ved denne forordning indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførselens oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet.
- [...]
- 3 Denne forordnings artikel 2 bestemmer:
- »I denne forordning forstås ved:
- 1) »affald«: affald som defineret i artikel 1, stk. 1, litra a), i [Europa-Parlamentet og Rådets] direktiv 2006/12/EF [af 5. april 2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9), der med virkning fra den 12. december 2010 er erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3), hvis artikel 3 i det væsentlige gengiver definitionen på »affald« i direktiv 2006/12]
- [...]
- 19) »kompetent afsendelsesmyndighed«: den kompetente myndighed for det område, hvorfra overførslen er planlagt, påbegyndt eller påbegyndes
- 20) »kompetent bestemmelsesmyndighed«: den kompetente myndighed for det område, hvortil overførslen er planlagt eller finder sted [...]
- [...]
- 22) »afsendelsesland«: et land, hvorfra en overførsel af affald er planlagt påbegyndt eller påbegyndes
- 23) »bestemmelsesland«: et land, hvortil en overførsel er planlagt eller finder sted [...]
- [...]
- 35) »ulovlig overførsel«: overførsel af affald, der foretages:
- a) uden anmeldelse til alle de berørte kompetente myndigheder i henhold til denne forordning
- [...]
- g) i forbindelse med overførsel af affald som omhandlet i artikel 3, stk. 2 og 4, og hvor det viser sig,

[...]

iii) at overførslen foretages på en måde, der ikke klart er specificeret i dokumentet i bilag VII.

[...]«

4 I henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1013/2006 er grænseoverskridende overførsel af affald inden for Unionen afhængigt af arten og behandlingen heraf og, når mængden af affaldet er over 20 kg, underlagt proceduren med anmeldelse til eller oplysning af de kompetente myndigheder.

5 Denne forordnings artikel 24, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Hvis en kompetent myndighed opdager en overførsel, som den mener er en ulovlig overførsel, informerer den øjeblikkelig de andre berørte kompetente myndigheder.

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

- a) tages tilbage af anmelderen de facto eller, hvis der ikke er foretaget nogen anmeldelse
- b) tages tilbage af anmelderen de jure eller, hvis dette ikke er muligt
- c) tages tilbage af den kompetente afsendelsesmyndighed selv eller af en fysisk eller juridisk person på dennes vegne eller, hvis dette ikke er muligt
- d) nyttiggøres eller bortskaffes på en alternativ måde i bestemmelses- eller afsendelseslandet af den kompetente afsendelsesmyndighed selv eller af en fysisk eller juridisk person på dennes vegne eller, hvis dette ikke er muligt
- e) nyttiggøres eller bortskaffes på en alternativ måde i et andet land af den kompetente afsendelsesmyndighed selv eller af en fysisk eller juridisk person på dennes vegne, hvis alle de berørte kompetente myndigheder er enige heri.

Denne tilbagetagelse, nyttiggørelse eller bortskaffelse skal ske inden for 30 dage eller et andet tidsrum, som de berørte kompetente myndigheder aftaler, efter at den kompetente afsendelsesmyndighed er blevet klar over eller er blevet underrettet skriftligt af de kompetente bestemmelses- eller transitmyndigheder om den ulovlige overførsel og informeret om årsagerne hertil. Sådanne underretninger kan være baseret på oplysninger sendt til de kompetente bestemmelses- eller transitmyndigheder bl.a. af andre kompetente myndigheder.

I tilfælde af tilbagetagelse, som omhandlet i litra a), b) og c), skal der foretages en ny anmeldelse, medmindre de berørte kompetente myndigheder bliver enige om, at en behørigt begrundet anmodning fra den oprindelige kompetente afsendelsesmyndighed er tilstrækkelig.

Der foretages en ny anmeldelse af personen eller myndigheden anført i litra a), b) eller c) og i den rækkefølge.

Ingen kompetent myndighed kan modsætte sig eller gøre indsigelse mod returnering af affald fra en ulovlig overførsel. I tilfælde af alternative foranstaltninger omhandlet i litra d) og e), som træffes af den kompetente afsendelsesmyndighed, skal der af den oprindelige kompetente afsendelsesmyndighed eller af en fysisk eller juridisk person på dennes vegne foretages en ny anmeldelse, medmindre de berørte kompetente myndigheder bliver enige om, at en behørigt begrundet anmodning fra den pågældende myndighed er tilstrækkelig.«

6 Artikel 28 i forordning nr. 1013/2006 bestemmer:

»1. Hvis de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder ikke kan blive enige om klassifikationen hvad angår sondringen mellem affald og ikke-affald, skal sagens genstand anses for at være affald. Dette berører ikke bestemmelseslandets ret til at behandle det overførte materiale efter bestemmelserne i dets nationale lovgivning, når materialet er ankommet, og såfremt den nationale lovgivning er i overensstemmelse med Fællesskabets eller med international ret.

2. Hvis de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder ikke kan blive enige om klassifikationen af det anmeldte affald som værende anført i bilag III, III A, III B eller IV, skal affaldet anses for at være anført i bilag IV.

3. Hvis de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder ikke kan blive enige om klassifikation af behandlingsoperationer, der er blevet anmeldt som nyttiggørelse eller bortskaffelse, finder bestemmelserne om bortskaffelse anvendelse.

4. Stk. 1, 2 og 3 gælder kun for denne forordning og tilsidesætter ikke berørte parter rettigheder med hensyn til løsning af tvister om disse spørgsmål ved en domstol.«

7 Indgang A3190 på liste A, der findes i del 1 i bilag V til forordning nr. 1013/2006, er defineret som følger:

»[t]jærerester (undtagen asfaltcement) fra raffinering, destillation og pyrolytisk behandling af organisk materiale«.

Direktiv 2006/12

8 I anden betragtning til direktiv 2006/12 er anført:

»Alle regler om håndtering af affald bør som deres væsentligste mål have beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald.«

9 I artikel 1, stk. 1, litra a), i dette direktiv er »affald« defineret som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

Direktiv 2008/98

10 Artikel 3 i direktiv 2008/98 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med

[...]«

11 I dette direktivs artikel 6, stk. 1, bestemmes:

»Visse særlige former for affald ophører med at være affald, jf. artikel 3, nr. 1), når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, og opfylder de særlige kriterier, der udarbejdes i henhold til følgende betingelser:

- a) [S]toffet eller genstanden er almindeligt anvendt til specifikke formål.
- b) [D]er findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand.
- c) [S]toffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter.
- d) [A]nvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

Kriterierne skal om nødvendigt omfatte grænseværdier for forurenende stoffer og skal tage hensyn til stoffets eller genstandens miljøskadelige virkninger.«

REACH-forordningen

12 Artikel 2, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 (EUT 2008, L 353, s. 1) (herefter »REACH-forordningen«), bestemmer:

»Affald som defineret i [...] direktiv 2006/12[...] er ikke et stof, en blanding eller en artikel i henhold til artikel 3 i denne forordning.«

13 REACH-forordningens artikel 128 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må ikke forbyde, begrænse eller forhindre fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et stof som sådan, i blanding eller i en artikel, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde og opfylder kravene i denne forordning og, hvis det er relevant, fællesskabsretsakter vedtaget til gennemførelse af denne forordning, jf. dog stk. 2.

2. Intet i denne forordning er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller fastsætter nationale regler om beskyttelse af arbejdstagere, menneskers sundhed og miljøet, der finder anvendelse i de tilfælde, hvor denne forordning ikke harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse.«

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

14 Fra slutningen af 2010 og til begyndelsen af 2011 overførte en tjekkisk operatør fra Litvínov (Den Tjekkiske Republik) til Katowice (Polen) ca. 20 000 ton TPS-NOLO (Geobal) bestående af tjæresyre, som er en rest fra raffinering af olie, af kulstøv og af calciumoxid.

- 15 Hele eller dele af denne blanding blev placeret på et areal, der var lejet af den polske importør og beliggende i Katowice på Karol Woźniak-gaden.
- 16 Den 11. september 2011 underrettede de polske myndigheder det tjekkiske miljøministerium om, at de anså denne overførsel for at være en ulovlig overførsel af affald som omhandlet i artikel 2, nr. 35), litra a), i forordning nr. 1013/2006, da hverken afsenderen eller modtageren af dette affald havde anmeldt denne overførsel til miljøbeskyttelsesmyndighederne.
- 17 I januar 2012 svarede det tjekkiske miljøministerium de polske myndigheder, at eftersom TPS-NOLO (Geobal) var registreret i henhold til REACH-forordningen, anså ministeriet det ikke for at være affald, og at det som følge heraf nægtede at pålægge den tjekkiske afsender af den omhandlede blanding at sikre tilbagetagelsen heraf.
- 18 Den 4. februar 2014 modtog Kommissionen en klage vedrørende denne overførsel fra en miljøbeskyttelsesorganisation, og den 12. juni 2014 indledte Kommissionen en undersøgelse.
- 19 Den 27. november 2014 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Tjekkiske Republik, som denne medlemsstat besvarede den 20. februar 2014, idet den gjorde gældende, at TPS-NOLO (Geobal) ikke er affald.
- 20 Den 22. oktober 2015 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse til Den Tjekkiske Republik, som Den Tjekkiske Republik besvarede den 18. december 2015, idet den bekræftede sin afgørelse om at nægte at sikre overførslen af den omhandlede blanding til sit område.
- 21 Da Kommissionen konstaterede, at Den Tjekkiske Republik fortsat nægtede at rette sig efter den begrundede udtalelse, besluttede den at anlægge dette søgsmål.

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 22 Efter generaladvokatens fremsættelse af sit forslag til afgørelse har Kommissionen ved skrivelse af 23. november 2018 anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement genåbnes med den begrundelse, at generaladvokatens begrundelse for, at sagen skal afvises, hverken blev drøftet af parterne under den skriftlige eller den mundtlige forhandling.
- 23 Det skal bemærkes, at Domstolen ifølge procesreglementets artikel 83 efter at have hørt generaladvokaten til enhver tid ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.
- 24 Efter at have hørt generaladvokaten er Domstolen af den opfattelse, at den har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige for, at den kan træffe afgørelse i den foreliggende sag, og at sagen ikke skal undersøges på grundlag af et argument, som ikke er blevet drøftet for Domstolen.
- 25 Herefter skal Kommissionens anmodning om genåbning af den mundtlige forhandling forkastes.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 26 Kommissionen har foreholdt Den Tjekkiske Republik, at den under tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 1013/2006 har nægtet at efterkomme de polske myndigheders anmodning om at tage den omhandlede blanding, der ulovligt er overført til polsk område, tilbage.
- 27 TPS-NOLO (Geobal) skal kvalificeres som »affald«.
- 28 For det første er denne blanding nemlig fremstillet af affald fra tidligere raffineringsaktiviteter på Ostrava-anlægget (Den Tjekkiske Republik).
- 29 For det andet er tjæresyre, som TPS-NOLO (Geobal) hidrører fra, i lighed med selve blandingen farligt affald.
- 30 For det tredje anses denne blanding for farligt affald såvel i Den Tjekkiske Republik som i Polen. Den Tjekkiske Republik har ikke bestridt dette hvad denne medlemsstat angår. Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik) fastslog i en afgørelse af 3. december 2015 i øvrigt, at stoffet »Geobal« skulle klassificeres som farligt affald. Derudover er stoffet »Geobal 4« angivet som affald i afgørelsen om ændring nr. 20 af den integrerede tilladelse vedrørende affaldsanlægget i Litvínov.
- 31 For det fjerde er dette stof ikke ophørt med at være affald, fordi det er registreret i henhold til REACH-forordningen. Dels er affald ikke omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning i henhold til dens artikel 2, stk. 2. Dermed finder REACH-forordningens artikel 128, som bl.a. forbyder enhver hindring for den frie bevægelighed for stoffer, som er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning, ikke anvendelse på et stof, der oprindeligt er klassificeret som affald, så længe det ikke er ophørt med at være affald. Dels er en registrering i henhold til denne forordning alene en af de faktorer, som er relevant med henblik på afgørelsen af, om et stof er ophørt med at være affald, således som Domstolen fastslog i dom af 7. marts 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142). Endelig er Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) i henhold til REACH-forordningens artikel 20, stk. 2, alene beføjet til at foretage en fuldstændighedskontrol af hver registrering, hvilket ikke omfatter en vurdering af kvaliteten og rimeligheden af de indsendte data.
- 32 For det femte er hensigten hos indehaveren ikke et element, der er afgørende for kvalificeringen af et materiale som affald. Som Domstolen fastslog i dom af 15. juni 2000, ARCO Chemie Nederland m.fl. (C-418/97 og C-419/97, EU:C:2000:318, præmis 88), skal spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om affald, undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder i hver enkelt sag, og definitionen af ordet »affald« kan ikke fortolkes indskrænkende. Sammensætningen af et materiale og den fare, som det udgør for miljøet og for menneskets sundhed, er en af de vigtige faktorer med hensyn til at undersøge, om materialet er affald eller ej.
- 33 Det fremgår for det sjette af dom af 28. marts 1990, Vessoso og Zanetti (C-206/88 og C-207/88, EU:C:1990:145, præmis 11), og af 18. december 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), at muligheden for økonomisk genanvendelse ikke alene gælder for begrebet affald. Det er endvidere ikke godtgjort, at der foreligger en økonomisk interesse i den omhandlede blanding, og en sådan interesse kan heller ikke udledes af den indgåede konsignationsaftale. Denne aftale er ikke beviset på, at der i Polen er en efterspørgsel efter det omhandlede materiale som brændsel til cementfabrikker, eftersom køberen ikke i denne medlemsstat videresolgte den oplagrede blanding i overensstemmelse med kontraktvilkårene. Henset til, at mængden af blandingen på det pågældende område er reduceret, således som det blev konstateret af de polske inspektører, er en del af blandingen sandsynligvis blevet reeksporteret.

- 34 Det fremgår under alle omstændigheder af selve ordlyden af artikel 28 i forordning nr. 1013/2006, at idet der ikke er indgået en aftale mellem de tjekkiske og polske myndigheder, skal den omhandlede blanding anses for at være affald. Det var således med rette, at de polske myndigheder fastslog, at den omhandlede blanding på baggrund af de laboratorieforsøg, som de gennemførte, skulle anses for affald, henset til bilag IV til denne forordning og den polske lovgivning.
- 35 Den Tjekkiske Republik har heroverfor anført, at medlemsstaterne ikke kan foretage en skønsmæssig anvendelse af artikel 28 i forordning nr. 1013/2006. Denne bestemmelse kan alene finde anvendelse, når en medlemsstat er stærkt i tvivl om, hvorvidt det omhandlede materiale har status som affald. Hvis en medlemsstat uden nogen form for beviser havde mulighed for at påberåbe sig denne forordnings artikel 28, ville dette i alvorlig grad gribe ind i den frie bevægelighed. Denne fortolkning bekræftes af dom af 9. juni 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425). Kommissionen har imidlertid ikke fremført noget bevis for, at den omhandlede blanding er affald som omhandlet i artikel 3, nr.1), i direktiv 2008/98.
- 36 Det fremgår af definitionen af »affald« i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 og i Domstolens praksis (dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 26, og af 15.6.2000, ARCO Chemie Nederland m.fl., C-418/97 og C-419/97, EU:C:2000:318, præmis 57 og 97), at det med henblik på klassificeringen af et materiale som affald er måden, hvorpå indehaveren heraf har til hensigt at behandle det, som er afgørende, således at ét og samme materiale kan kvalificeres både som affald og som ikke-affald. For at kunne kvalificere et materiale som affald, er sammensætningen heraf dermed ikke i sig selv afgørende. Derfor er de laboratorieforsøg, som de polske myndigheder har udført, ikke relevante med henblik på kvalificeringen af den omhandlede blanding.
- 37 Kommissionen kan ikke påberåbe sig, at Den Tjekkiske Republik ikke har fremlagt nogen national afgørelse om, at den omhandlede blanding er ophørt med at være affald. Dette argument fra Kommissionen er nemlig baseret på artikel 6 i direktiv 2008/98, som ikke finder anvendelse på denne blanding ratione temporis. Fristen for at gennemføre dette direktiv udløb nemlig den 12. december 2010, mens denne blanding blev fremstillet før denne dato.
- 38 Endvidere er denne blanding aldrig blevet kvalificeret som affald. Kommissionens anbringende om, at blandingen anses for affald i Den Tjekkiske Republik, er ikke underbygget. Af den integrerede tilladelse til de anlæg, hvor blandingen blev fremstillet, fremgår det derimod tydeligt, at den behandling, som tilladelsen vedrører, består i fremstilling af brændstof. Der var dermed en efterspørgsel efter dette produkt såvel i Den Tjekkiske Republik som i Polen.
- 39 Det er nærmere bestemt åbenbart, at på datoen for den pågældende overførsel udgjorde den omhandlede blanding ikke affald. Indehaveren heraf agtede ikke at skille sig af med blandingen, hvilket for det første fremgår af den omstændighed, at den, inden den blev eksporteret til Polen, blev registreret som brændstof i henhold til REACH-forordningen. I henhold til dom af 7. marts 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142), skal registreringen af denne blanding i henhold til REACH-forordningen anses for et bevis på, at indehaveren ikke agter at bruge samme blanding som affald, men til økonomiske formål.
- 40 For det andet blev eksporten af den omhandlede blanding til Polen udført i overensstemmelse med en konsignationsaftale indgået med en polsk virksomhed med hjemsted i Sosnowiec (Polen) med henblik på cementproduktion. Kommissionens anbringende om, at denne blanding formentligt er blevet reeksporteret, er på ingen måde underbygget. Den bøde, som de polske købere er blevet pålagt, og de polske myndigheders konstatering af, at mængden af affald er væsentligt reduceret, viser derimod, at den omhandlede blanding i Polen er blevet anvendt i overensstemmelse med det oprindelige projekt.

- 41 Den omstændighed, at det på nuværende tidspunkt ifølge oplysningerne fra denne medlemsstats myndigheder ikke er muligt at anvende blandingen i denne medlemsstat, er ikke relevant for vurderingen af, om den, da den blev eksporteret, udgjorde affald eller ej. Anvendelsen af et stof, som er registreret i henhold til REACH-forordningen, kan desuden ikke begrænses til en enkelt medlemsstats område.
- 42 Kommissionen har ikke godtgjort, at den overførte blanding ikke er blevet anvendt i overensstemmelse med den indgåede kontrakt, og at den er blevet reeksporteret.
- 43 Kommissionen har således ikke fremlagt nogen beviser for, at den omhandlede blanding på tidspunktet for de faktiske omstændigheder udgjorde affald som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98. Kommissionen har dermed ikke løftet den bevisbyrde, der påhviler den i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål.

Domstolens bemærkninger

- 44 Med forordning nr. 1013/2006 er der indført procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, bl.a. mellem EU-medlemsstaterne.
- 45 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 underlægger overførsler inden for EU af alt affald bestemt til bortskaffelse og store mængder affald bestemt til nyttiggørelse, navnlig det i bilag IV til denne forordning nævnte affald, en procedure med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke. I henhold til forordningens artikel 3, stk. 2, skal der oplyses om andre overførsler af affald ved udfyldelse af formularen i bilag VII til samme forordning, medmindre der er tale om mindre mængder på højst 20 kg.
- 46 I artikel 2, nr. 35), litra a) og g), i forordning nr. 1013/2006 defineres »ulovlig overførsel« bl.a. som en overførsel af affald, der ikke er blevet anmeldt, eller med hensyn til hvilken der ikke er afgivet nogen oplysninger.
- 47 Hvad angår en ulovlig overførsel af de ovennævnte grunde bestemmer artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1013/2006, at den myndighed, som skal sikre gennemførelsen af forordningen i den medlemsstat, hvorfra affaldet henhører, og som er udpeget som »den kompetente afsendelsesmyndighed«, sørger for, at affaldet i princippet inden for 30 dage fra, at den er blevet underrettet, bliver taget tilbage af »anmelderen de jure«, dvs. den person, som er forpligtet til at foretage en anmeldelse eller afgive oplysninger, eller i mangel heraf sørger for, at affaldet tages tilbage, eller selv at tage det tilbage.
- 48 I den foreliggende sag er der hvad angår den overførsel, som i slutningen af 2010 og begyndelsen af 2011 blev foretaget af 20 000 ton TPS-NOLO (Geobal) fra Den Tjekkiske Republik til Polen, hverken foretaget nogen anmeldelse eller afgivet nogen oplysninger. Da de polske myndigheder i september 2011 gav meddelelse om denne overførsel til det tjekkiske miljøministerium, afviste dette ministerium at pålægge den tjekkiske afsender at tage den omhandlede blanding tilbage fra Polen, idet ministeriet gjorde gældende, at blandingen ikke udgjorde affald. Det er denne fortsatte nægtelse, som har ført til indledningen af en traktatbrudsprocedure og til, at Kommissionen har anlagt en sag ved Domstolen.
- 49 Det skal fremhæves, at i henhold til artikel 28 i forordning nr. 1013/2006 anses genstanden for en overførsel for at være affald, hvis de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder som i den foreliggende sag ikke kan blive enige om, hvorvidt genstanden for den pågældende overførsel skal klassificeres som affald. Overførslen af den i hovedsagen omhandlede blanding burde således have været klassificeret som en overførsel af affald, der på grund af den manglende overholdelse af de i denne doms præmis 4 nævnte formaliteter er ulovlig. Kommissionen finder på denne baggrund, at Den Tjekkiske Republik, som havde modtaget en anmodning herom af de polske myndigheder, var

forpligtet til at sikre tilbagetagelsen af affaldet i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1013/2006. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser ved at nægte denne tilbagetagelse.

- 50 Ifølge Den Tjekkiske Republik har Kommissionen ikke godtgjort, at den omhandlede blanding er affald.

Om bevisbyrden

- 51 Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det Kommissionen under en traktatbrudssag at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger (dom af 25.5.1982, Kommissionen mod Nederlandene, 97/81, EU:C:1982:193, præmis 6, og af 11.7.2018, Kommissionen mod Belgien, C-356/15, EU:C:2018/555, præmis 25). Det er Kommissionen, som skal fremføre de beviser, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om traktatbruddet foreligger, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 10.6.2010, Kommissionen mod Portugal, C-37/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:331, præmis 28, af 22.9.2011, Kommissionen mod Spanien, C-90/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:606, præmis 47, og af 13.2.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-530/11, EU:C:2014:67, præmis 60).
- 52 Hvis den omhandlede blanding ikke udgør affald, finder forordning nr. 1013/2006 ikke anvendelse på overførslen af denne blanding fra Den Tjekkiske Republik til Polen, og Kommissionen kan ikke gøre gældende, at den første af disse medlemsstater har tilsidesat sine forpligtelser. Det er således nødvendigt, at denne blanding kan klassificeres som affald, for at det kan anses for godtgjort, at der foreligger et traktatbrud i henhold til denne forordnings artikel 24, stk. 2, og klassificeringen er dermed en af de omstændigheder, som er nødvendige for Domstolens efterprøvelse i den foreliggende sag.
- 53 Da Kommissionen i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 51, ikke kan påberåbe sig en formodning med henblik på at godtgøre et traktatbrud, kan denne institution ikke nøjes med at påberåbe sig formodningen i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 eller hævde, at de kompetente afsendelses- og bestemmelsesmyndigheder er uenige om, hvorvidt den omhandlede blanding skal klassificeres som affald, for at kunne fastslå, at blandingen rent faktisk er affald.
- 54 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen med urette har gjort gældende, at det ikke tilkommer den at føre bevis for, at den omhandlede blanding skal kvalificeres som »affald« for så vidt angår det foreliggende traktatbrudssøgsmaal.

Om beviset for traktatbruddet

- 55 Eftersom det er ubestridt, at ingen af de formaliteter, der er fastsat for en overførsel af affald, er overholdt i forbindelse med overførslen af den omhandlede blanding, skal denne anses for at være overført ulovligt som omhandlet i artikel 2, nr. 35), i forordning nr. 1013/2006, forudsat at blandingen kan kvalificeres som affald. I dette tilfælde skal den kompetente afsendelsesmyndighed på anmodning fra de polske myndigheder i henhold til denne forordnings artikel 24, stk. 2, sikre tilbagetagelsen. Der skal ganske vist gøres en undtagelse i den i forordningens artikel 24, stk. 2, litra d), omhandlede situation, hvor en tilbagetagelse ikke er mulig, men ingen af parterne har gjort gældende, at en tilbagetagelse er umulig. Under disse omstændigheder er en kvalificering af den omhandlede blanding som affald afgørende for, om der foreligger et traktatbrud således som påberåbt.
- 56 I henhold til artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1013/2006 er definitionen på »affald« med henblik på nævnte forordning den definition, der er indeholdt i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/12, som har følgende ordlyd: »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

Eftersom den liste over affaldskategorier, der er indeholdt i dette bilag I, udtrykkeligt ikke er udtømmende, er denne liste hovedsageligt vejledende (dom af 12.12.2013, Shell Nederland, C-241/12 og C-242/12, EU:C:2013:821, præmis 35).

- 57 Direktiv 2008/98, som har erstattet direktiv 2006/12, har i det væsentlige gentaget denne definition i dets artikel 3, nr. 1). Det bør imidlertid bemærkes, at det ikke fremgår af sagsakterne, at dette direktiv finder anvendelse på den foreliggende tvist. Parterne har nemlig ikke anført noget forhold, der kan godtgøre, at dette direktiv var blevet gennemført i tjekkisk ret på tidspunktet for den ulovlige overførsel, der ifølge parterne uden yderligere præciseringer fandt sted i perioden mellem slutningen af 2010 og begyndelsen af 2011. Som anerkendt af Kommissionen under retsmødet er det imidlertid datoen for overførslen, der skal lægges til grund med henblik på at afgøre, om den omhandlede blanding skal klassificeres som affald eller ej, eftersom det er på denne dato, at lovligheden af overførslen skal vurderes.
- 58 Som det fremgår af den ovenfor nævnte definition, afhænger kvalificeringen af affald først og fremmest af indehaverens handlemåde og af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås (jf. i denne retning dom af 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 53, og af 18.12.2007, Kommissionen mod Italien, C-263/05, EU:C:2007:808, præmis 32).
- 59 Hvad angår udtrykket »skille sig af med« følger det af Domstolens praksis, at dette udtryk skal fortolkes under hensyn til formålet med direktiv 2006/12, som ifølge direktivets anden betragtning er at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald, og i lyset af artikel 191, stk. 2, TEUF, hvorefter Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Det følger heraf, at udtrykket »skille sig af med« og dermed begrebet »affald« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/12 ikke kan fortolkes indskrænkende (dom af 12.12.2013, Shell Nederland, C-241/12 og C-242/12, EU:C:2013:821, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Domstolen har desuden fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om affald i direktiv 2006/12's forstand, skal undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses (dom af 12.12.2013, Shell Nederland, C-241/12 og C-242/12, EU:C:2013:821, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Inden bedømmelsen af de beviser, som Kommissionen har fremlagt, skal der i den foreliggende sag fremsættes to indledende bemærkninger. For det første bemærkes, at eftersom der er tale om en vurdering af kvaliteten af det overførte blandede affald, er det de omstændigheder, der forelå på datoen for denne overførsel, som er relevante med henblik på denne vurdering. For det andet bemærkes, at eftersom Kommissionen lagde til grund, at det påhvilede Den Tjekkiske Republik at bevise, at TPS-NOLO (Geobal) ikke er affald, koncentrerede denne institution sig ikke i sine skriftlige indlæg om at føre beviser for, at dette stof er affald, idet den snarere koncentrerede sig om at besvare den sagsøgte medlemsstats argumenter under traktatbrudsproceduren med henblik på at afkræfte disse.
- 62 Blandt de omstændigheder, som Kommissionen har fremført for at bevise, at den omhandlede blanding er affald, har den for det første anført, at TPS-NOLO (Geobal) er fremstillet af affald fra tidligere raffineringaktiviteter på Ostrava-anlægget.
- 63 Dette er i retsmødet for Domstolen blevet bekræftet af Den Tjekkiske Republik, der ligeledes har medgivet, at den tjæresyre, der er hovedbestanddelen i den pågældende blanding, stammer fra en tidligere raffinering af olie på Ostrava-anlægget og svarer til »[t]jærerester (undtagen asfaltcement) fra raffinering, destillation og pyrolytisk behandling af organisk materiale« som omhandlet i indgang A3190 i liste A, som findes i del 1 i bilag V til forordning nr. 1013/2006. Denne medlemsstat har ikke

desto mindre gjort gældende, at denne tjæresyre, idet den er blandet med kulstøv og calciumoxid for at fremstille TPS-NOLO (Geobal), har gennemgået en bearbejdning, som har bevirket, at den har mistet karakteren af affald, og har gjort det muligt at anvende den som brændstof i cementfabrikker.

- 64 Den omstændighed, at et stof er resultatet af en form for nyttiggørelse af affald, udgør imidlertid kun en af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om dette stof fortsat er affald, men dette spørgsmål kan ikke afgøres endeligt alene på grundlag af den nævnte omstændighed (dom af 15.6.2000, ARCO Chemie Nederland m.fl., C-418/97 og C-419/97, EU:C:2000:318, præmis 97, og af 7.3.2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 58). Den omstændighed alene, at TPS-NOLO (Geobal) er udvundet af affald, gør det følgelig ikke muligt at fastslå, at stoffet i sig selv er affald.
- 65 For det andet har Kommissionen fremhævet farligheden af den tjæresyre, som TPS-NOLO (Geobal) består af, og af selve blandingen.
- 66 Det skal indledningsvis fremhæves, at der ikke ud fra stoffernes farlighed kan udledes noget om begrebet affald (dom af 18.4.2002, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, EU:C:2002:232, præmis 48). Hvad angår følgerne af den angivelige farlighed af den omhandlede tjæresyre udelukker EU-retten principielt ikke, at affald, som anses for farligt, ophører med at være affald, hvis en nyttiggørelsesoperation bevirker, at det kan anvendes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, og såfremt det desuden ikke er fastslået, at indehaveren af den omhandlede genstand skiller sig af med eller agter at skille sig af med det (dom af 7.3.2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 60).
- 67 Hvad angår Kommissionens anbringende om, at TPS-NOLO (Geobal) i sig selv udgør farligt affald, har denne institution henvist til den bøde, som en polsk domstol pålagde en af køberne af denne blanding med henvisning til, at denne blanding skal kvalificeres som farligt affald. Det skal imidlertid fremhæves, at der er begrænsninger knyttet til et argument, der er baseret på en kvalificering af et andet stof end det i sagen omhandlede under ikke definerede omstændigheder. Hvad angår den omhandlede blanding har Den Tjekkiske Republik under retsmødet medgivet, at eftersom den uudnyttede mængde i flere år er blevet opbevaret på anlægget i Katowice under forhold, som er skadelige for miljøet og folkesundheden, skal den uden tvivl anses for affald. Som det er nævnt i denne doms præmis 61, og som Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, er disse nuværende omstændigheder imidlertid ikke relevante for vurderingen af, om den omhandlede blanding udgjorde affald på tidspunktet for dens overførsel.
- 68 For det tredje har Kommissionen gjort gældende, at TPS-NOLO (Geobal) anses for at være affald i såvel Den Tjekkiske Republik som i Polen.
- 69 Den Tjekkiske Republik har bestridt dette anbringende. Ifølge denne medlemsstat tog Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i sin dom af 3. december 2015, som Kommissionen har henvist til som bevis for, at TPS-NOLO (Geobal) anses for affald i Den Tjekkiske Republik, ikke stilling til dette punkt, idet den i sammenfatningen af parternes anbringender blot henviste til, at parterne havde kvalificeret blandingen som affald.
- 70 Kommissionen har ligeledes til støtte for sin argumentation henvist til ændring nr. 20 af den integrerede tilladelse til Litvínov-anlægget, hvor den omhandlede blanding var lagret, inden den blev overført til Polen. Den har henvist til, at »Geobal 4« blev udpeget som affald i denne afgørelse. Ligheden mellem navnene på disse stoffer er imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at »Geobal 4« og den omhandlede blanding er identiske. Endvidere skal kvaliteten af affaldet som nævnt i denne doms præmis 60 bedømmes konkret under hensyn til omstændighederne i hver enkelt sag.

- 71 Hvad angår kvalificeringen af TPS-NOLO (Geobal) i polsk ret, skal det bemærkes, at den polske regering hverken har deltaget i den skriftlige eller den mundtlige forhandling, og at Domstolen alene har fået kendskab til dens holdning i medfør af de to skrivelser af 21. juli 2015 og af 11. maj 2016, som Republikken Polen har sendt til Kommissionen, og som Kommissionen har føjet til de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen. Heraf følger, at denne blanding i denne medlemsstat på disse datoer blev anset for affald, som det er forbudt at anvende som brændstof. Den Tjekkiske Republik har under retsmødet, og uden at dette er blevet bestridt, imidlertid gjort gældende, at anvendelsen af denne blanding som brændstof på cementfabrikker først blev forbudt i Polen fra og med maj 2011, dvs. efter den omhandlede overførsel. Den konsignationsaftale, som blev indgået af parterne, synes endvidere at bekræfte, at TPS-NOLO (Geobal) på datoen for aftalens undertegnelse – dvs. i december 2010 – ifølge den berørte polske importør blev anvendt i Polen og havde en økonomisk værdi.
- 72 For det fjerde har Kommissionen gjort gældende, at den omstændighed, at den omhandlede blanding blev registreret i henhold til REACH-forordningen inden dens overførsel, ikke kan føre til, at den ophører med at være affald.
- 73 Det skal i denne henseende bemærkes, at ifølge denne forordnings artikel 2, stk. 2, er affald ikke et stof, en blanding eller en artikel i henhold til artikel 3 i denne forordning. Således som Kommissionen har gjort gældende, kan den omhandlede blanding ganske rigtigt være fejlagtigt registreret i henhold til REACH-forordningen, idet der fejlagtigt blev set bort fra blandingens klassificering som affald. Denne hypotese kan imidlertid ikke udgøre bevis for, at denne blanding er affald. Uden at der heraf kan drages nogen som helst endelig konklusion om det modsatte, er registreringen af et stof i henhold til REACH-forordningen imidlertid relevant med henblik på afgørelsen af, om dette stof er ophørt med at være affald (jf. i denne retning dom af 7.3.2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 63 og 64).
- 74 For det femte har Kommissionen fremhævet sammensætningen af den omhandlede blanding og den fare, som den udgør for miljøet og menneskers sundhed. Det skal i denne forbindelse først og fremmest bemærkes, at de analyser af denne blanding, som Kommissionen har henvist til, men som den ikke har fremlagt, blev gennemført af de polske myndigheder ex parte, og at Den Tjekkiske Republik ingen mulighed har for at indhente en kontraekspertise, eftersom blandingen befinder sig i Polen. Som det fremgår af definitionen på affald, betragtes et stof ikke som affald på grund af sin art, men fordi dets indehaver agter eller er forpligtet til at skille sig af med det, dvs. på grund af indehaverens eller lovgivers hensigt. Heraf følger, at et stofs kemiske sammensætning kan være tegn på, at det er affald (jf. i denne retning dom af 7.9.2004, Van de Walle m.fl., C-1/03, EU:C:2004:490, præmis 42). Endelig er de farer, som et stof udgør for miljøet eller menneskers sundhed, uden betydning for, om det skal anses for affald (jf. i denne retning dom af 15.6.2000, Arco Chemie Nederland m.fl., C-418/97 og C-419/97, EU:C:2000:318, præmis 66).
- 75 For det sjette har Kommissionen anført, at selv om det antages, at TPS-NOLO (Geobal) kan genanvendes økonomisk, er denne omstændighed imidlertid ikke til hinder for, at blandingen kan kvalificeres som affald (jf. i denne retning dom af 28.3.1990, Vessoso og Zanetti, C-206/88 og C-207/88, EU:C:1990:145, præmis 13, og af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 31). Omvendt kan dette argument imidlertid hverken anses for et bevis for eller tegn på, at den omhandlede blanding er affald.
- 76 Kommissionen har desuden bestridt, at den omhandlede blanding er økonomisk anvendelig. Den har af den omstændighed, at de polske inspektører har konstateret, at mængden af den blanding, som befinder sig på dette anlæg, er reduceret, udledt, at køberen ikke har solgt blandingen i Polen således som bestemt i den indgåede kontrakt, og at dele af blandingen er blevet reeksporteret. Den har heraf konkluderet, at der ikke var nogen efterspørgsel efter denne blanding som brændstof til cementfabrikker i denne medlemsstat.

- 77 Ifølge de polske myndigheders oplysninger fandtes der i Katowice i 2016 kun ca. 6 000 ton ud af de i 2011 overførte 20 000 ton TPS-NOLO (Geobal). Det kan imidlertid ikke af denne konstatering alene udledes, at der ikke er blevet foretaget et konsignationssalg af den omhandlede blanding, og at dele af blandingen er blevet reeksporteret. Som Den Tjekkiske Republik har foreslået, kan reduktionen af mængden af affald på det pågældende anlæg ligeledes forklares med, at det er anvendt som brændstof i de polske cementfabrikker i overensstemmelse med dets tilsigtede anvendelse, for så vidt som denne brug var godkendt. Under alle omstændigheder er Kommissionens anbringender på dette punkt ikke underbygget af nogen beviser.
- 78 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har ført bevis for, at den omhandlede blanding er affald som omhandlet i direktiv 2006/12. Den har dermed ikke godtgjort, at overførslen af blandingen fra Den Tjekkiske Republik til Polen i slutningen af 2010 og begyndelsen af 2011 på datoen for dens gennemførelse udgjorde overførsel af affald som omhandlet i forordning nr. 1013/2006, og dermed heller ikke, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne forordnings artikel 24, stk. 2, sammenholdt med dens artikel 28, stk. 1. Den Tjekkiske Republik bør derfor frifindes.

Sagsomkostninger

- 79 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Tjekkiske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) Den Tjekkiske Republik frifindes.**
- 2) Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter