

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 13 februari 2003 *

I mål C-458/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. Støvlbaek och J. Adda,
båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av J. Faltz, i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Republiken Österrike, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om fastställelse av att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2, 6 och 7 i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43) och enligt artikel 1 f i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32), jämförd med punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet, genom att göra omotiverade invändningar mot vissa transporter av avfall till en annan medlemsstat där avfallet huvudsakligen skall användas som bränsle, vilket strider mot artikel 7.2 och 7.4 i förordningen och artikel 1 f i direktivet jämförd med punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet samt domarna C.W.A. Timmermans (referent), D.A.O. Edward, P. Jann och S. von Bahr,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden avgivits vid förhandlingen den 25 april 2002 av: kommissionen, företrädd av J. Adda, Storhertigdömet Luxemburg, företrädd av N. Mackel och R. Schmit, båda i egenskap av ombud, och Republiken Österrike, företrädd av E. Riedl, i egenskap av ombud,

och efter att den 26 september 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 19 december 2000, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2, 6 och 7 i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43, nedan kallad förordningen) och enligt artikel 1 f i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32) (nedan kallat direktivet), jämförd med punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet, genom att göra omotiverade invändningar mot vissa transporter av avfall till en

annan medlemsstat där avfallet huvudsakligen skall användas som bränsle, vilket strider mot artikel 7.2 och 7.4 i förordningen och artikel 1 f i direktivet jämförd med punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet.

- 2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 7 juni 2001 tilläts Republiken Österrike att intervensera till stöd för Storhertigdömet Luxemburgs yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

Direktivet

- 3 Direktivet har till främsta syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall. I fjärde skälet i ingressen till direktivet anges särskilt att återvinning av avfall och användning av återvunnet material bör främjas för att hushålla med naturresurserna.
- 4 I artikel 1 e i direktivet definieras bortskaffande som ”de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A”, och i artikel 1 f definieras återvinning som ”de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B”.

5 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja

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

b) för det andra

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

— att avfall används som energikälla.”

6 Bilaga 2 A till direktivet har rubriken ”Åtgärder för slutligt omhändertagande”[*] och avser i punkt D 10 ”[f]örbränning på mark”. [*I överensstämmelse med förordningen och direktivet används nedan begreppet bortskaffande. Övers. anm.].

- 7 Bilaga 2 B till direktivet har rubriken "Återvinningsåtgärder" och avser i punkt R 1 "[h]uvud användning som bränsle eller andra metoder att generera energi".

Förordningen

- 8 Genom förordningen upprättas bland annat ett system för övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstater.
- 9 I artikel 2 i i förordningen definieras bortskaffande som "bortskaffande enligt definitionen i artikel 1 e i direktiv 75/442/EEG", och i artikel 2 k definieras återvinning som "återvinning enligt definitionen i artikel 1 f i direktiv 75/442/EEG".
- 10 Avdelning II i förordningen, med rubriken "Transport av avfall mellan medlemsstater", innehåller bland annat två skilda kapitel som, i artiklarna 3—5, reglerar det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för bortskaffande och som, i artiklarna 6—11, reglerar det förfarande som skall tillämpas vid transporter av avfall för återvinning. Det förfarande som föreskrivs för den sistnämnda avfallskategorin är mindre ingripande än det som skall tillämpas för den första kategorin.

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

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

- 13 I artikel 7.4 a i förordningen föreskrivs följande:

”De behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten i följande fall:

— I enlighet med direktiv 75/442/EEG, särskilt artikel 7 i detta, eller

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

De nationella åtgärderna

- 14 I början av år 1998 ingav bolaget J. Lamesch Exploitation SA, Bettembourg (Luxemburg), två anmälningar till den behöriga luxemburgska myndigheten för att få tillstånd att till Frankrike transportera hushållsavfall och liknande avfall som omfattas av bilaga 3 till förordningen. Avfallet härrörde från två avfallsproducenter i Luxemburg och skulle enligt anmälningarna återvinnas genom förbränning med energiåtervinning vid Strasburgregionens förbränningsanläggning. Ett företag med namnet Négoce de tous matériaux réutilisables (nedan kallat NTMR), Metz (Frankrike), skulle ombesörja den faktiska transporten av avfallet.
- 15 Genom två beslut av den 1 oktober 1998 (nedan kallade de omtvistade besluten) gjorde den behöriga luxemburgska myndigheten *ex officio* en omklassificering av de anmälda transporter till transporter av avfall för bortskaffande. Myndigheten tillade att sådana transporter endast får utföras ”om det förebringas bevis för att avfallet som skall transporteras, av tekniska skäl eller på grund av otillräcklig kapacitet, inte kan överlämnas till en anläggning för bortskaffande i Luxemburg”.

- 16 Den behöriga luxemburgska myndigheten motiverade beslutet att *ex officio* göra en omklassificering med att uppge att ”förbränning av avfall vid en anläggning, när huvudsyftet är att mineralisera avfallet genom värmebehandling, oavsett om den värme som genereras återvinns, anses i Luxemburg vara en sådan åtgärd för bortskaffande som avses i D 10 enligt bilaga 2 A till direktiv 75/442/EEG i ändrad lydelse”.

Det administrativa förfarandet

- 17 Till följd av ett klagomål som hade ingetts till den av NTMR sände kommissionen den 22 oktober 1999 en formell underrättelse till Storhertigdömet Luxemburg och anmodade denna medlemsstat att inkomma med ett yttrande inom två månader angående anmärkningen att de behöriga luxemburgska myndigheterna skulle ha åsidosatt förordningens och direktivets bestämmelser genom att vägra klassificera förbränning av avfall vid en icke-industriell förbränningsanläggning som en återvinningsåtgärd, när den energi som genereras vid förbränningen helt eller delvis återvinns.
- 18 Storhertigdömet Luxemburg besvarade inte den formella underrättelsen, vilket föranledde kommissionen att genom skrivelse av den 4 april 2000 rikta ett motiverat yttrande till denna stat. I det motiverade yttrandet uppgav kommissionen att den ansåg att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6 och 7 i förordningen, artikel 1 f i direktivet och punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet samt, i andra hand, artikel 34 i EG-fördraget (nu artikel 29 EG i ändrad lydelse). I samma skrivelse uppmanade kommissionen Storhertigdömet Luxemburg att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa detta.

- 19 I en skrivelse av den 28 april 2000 hävdade Storhertigdömet Luxemburg att en åtgärd för avfallsbehandling kunde klassificeras som en sådan åtgärd som avses i punkt D 10 i bilaga 2 A till direktivet även om åtgärden möjliggör energåtervinning. Vidare uppgavs det att omklassificeringen av åtgärderna i fråga hade beslutats av de luxemburgska myndigheterna i samråd med de franska destinationsmyndigheterna.
- 20 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Prövning i sak

- 21 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt det system som infördes genom förordningen skall alla behöriga myndigheter som mottar en anmälan om en planerad avfallstransport kontrollera att anmälarens klassificering överensstämmer med förordningens bestämmelser och invända mot transporten för det fall klassificeringen är felaktig (dom av den 27 februari 2002 i mål C-6/00, ASA, REG 2002, s. I-1961, punkt 40).
- 22 Om den behöriga avsändarmyndigheten finner att syftet med transporten har klassificerats felaktigt i anmälan, skall myndigheten grunda sin invändning mot transporten på denna felaktiga klassificering utan att åberopa någon av de särskilda bestämmelser i förordningen varigenom de invändningar mot avfallstransporter som medlemsstaterna kan göra definieras (domen i det ovannämnda målet ASA, punkt 47). Det ankommer däremot inte på en behörig myndighet att *ex officio* omklassificera syftet med en avfallstransport (domen i det ovannämnda målet ASA, punkt 48).

- 23 Av artikel 7.2 i förordningen framgår att medlemsstaternas behöriga myndigheter endast kan invända mot en transport av avfall för återvinning i de fall som uttömmande anges i artikel 7.4. Artikel 7.2 utgör således i princip inte något hinder för att dessa myndigheter invänder mot en viss transport på grund av att transporten i själva verket avser avfall för bortskaffande.
- 24 En sådan invändning är dock förenlig med bestämmelserna i artikel 7.2 och 7.4 i förordningen endast på villkor att de kriterier som införs för att skilja mellan bortskaffande och återvinning av avfall överensstämmer med de kriterier som uppställs i direktivets bestämmelser, till vilka det hänvisas i artikel 2 i och k i förordningen för att definiera dessa begrepp.
- 25 Genom de omtvistade besluten omklassificerade de luxemburgska myndigheterna *ex officio* de anmälda transporterna till transporter av avfall för bortskaffande och de invände mot att transporterna skulle genomföras. Besluten skall anses utgöra en invändning om att den klassificering som angavs i anmälningarna av transporterna i fråga var felaktig.
- 26 För att fastställa huruvida Storhertigdömet Luxemburg, genom de omtvistade besluten, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.2 och 7.4 i förordningen skall domstolen följaktligen undersöka huruvida den invändning som gjordes genom dessa beslut överensstämmer med den åtskillnad som görs i direktivets bilagor 2 A och 2 B mellan åtgärder för bortskaffande och åtgärder för återvinning.

- 27 Kommissionen har hävdat att de transporter som invändningarna i de omtvistade besluten avsåg rörde avfall som skulle användas som en metod för att generera energi, och att en sådan användning utgör en sådan återvinningsåtgärd som avses i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet.
- 28 Enligt kommissionen skall det anses att avfallet används som en metod för att generera energi när åtgärden genererar ett energiöverskott och en väsentlig andel av det förbrända avfallets energiinnehåll återvinns för att sedan användas.
- 29 Den luxemburgska regeringen har gjort gällande att förbränningen av avfallet i fråga med energiåtervinning vid Strasburgregionens förbränningsanläggning inte utgjorde en sådan återvinningsåtgärd som avses i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet. Bestämmelsen avser nämligen enbart åtgärder som, utöver att göra det möjligt att generera och använda energiöverskott, även har till syfte att använda avfallet som bränsle eller en annan metod för att generera energi, varvid syftet med avfallsanläggningen skall beaktas. Enligt den luxemburgska regeringen framgår detta av att uttrycket huvudanvändning används i denna bestämmelse.
- 30 Den luxemburgska regeringen har följaktligen hävdat att det i de omtvistade besluten med rätta ansågs att avfallstransporterna i fråga avsåg avfall som i själva verket skulle bli föremål för en sådan åtgärd för bortskaffande som avses i punkt D 10 i bilaga 2 A till direktivet.

- 31 Domstolen erinrar i det avseendet om att enligt punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet utgör avfallets "[h]uvud användning som bränsle eller andra metoder att generera energi" en åtgärd för att återvinna avfall.
- 32 Denna bestämmelse skall tolkas så, att den omfattar förbränning av hushållsavfall, eftersom åtgärden i fråga, för det första, huvudsakligen syftar till att möjliggöra användningen av avfall som en metod för att generera energi. Uttrycket användning i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet innebär nämligen att det huvudsakliga syftet med den åtgärd som bestämmelsen avser är att avfallet skall kunna användas på ett ändamålsenligt sätt, nämligen för att generera energi.
- 33 För det andra skall förbränning av hushållsavfall anses utgöra en sådan åtgärd som avses i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet, när villkoren för vidtagandet av denna åtgärd gör att det kan anses att sådan användning faktiskt utgör "en metod att generera energi". Detta förutsätter dels att den energi som genereras vid förbränning av avfall och som återvinns överstiger den energi som förbrukas under förbränningsprocessen, dels att en del av det energiöverskott som frigörs vid förbränningen faktiskt används, antingen direkt i form av den värme som uppstår vid förbränningen eller efter transformering i form av elektricitet.
- 34 För det tredje följer det av uttrycket huvud användning i punkt R 1 i bilaga 2 B till direktivet att avfallet skall användas huvudsakligen som bränsle eller för att på annat sätt generera energi. Detta innebär att huvuddelen av avfallet skall förbrukas i samband med åtgärden och att huvuddelen av den frigjorda energin skall återvinnas och användas.

- 35 En sådan tolkning överensstämmer med själva begreppet återvinning som följer av direktivet.
- 36 Det följer nämligen av artikel 3.1 b i direktivet och av fjärde skälet i direktivet att det som framför allt utmärker en återvinningsåtgärd är att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål (domen i det ovannämnda målet ASA, punkt 69).
- 37 Förbränning av avfall utgör således en återvinningsåtgärd när åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett ändamålsenligt sätt som en metod för att generera energi genom att ersätta en primär energikälla som annars skulle ha behövts för detta ändamål.
- 38 Mot bakgrund av dessa kriterier konstaterar domstolen att kommissionen inte har styrkt att invändningen i de omtvistade besluten inte överensstämmer med den åtskillnad som görs i direktivets bilagor 2 A och 2 B mellan åtgärder för bortskaffande och åtgärder för återvinning.
- 39 De behöriga luxemburgska myndigheterna vägrade nämligen i de omtvistade besluten att anse att transporten av avfallet i fråga till en anläggning i Frankrike utgjorde återvinning, på grund av att anläggningens huvudsakliga syfte var att mineralisera avfallet genom värmebehandling.

- 40 De luxemburgska myndigheternas invändning vilar således på antagandet att åtgärdens huvudsyfte är att bortskaffa avfallet, vilket utgör ett godtagbart skäl för att invända mot att transporten av avfall till denna anläggning klassificeras som en återvinningsåtgärd.
- 41 Transport av avfall för förbränning vid en anläggning som utformats för bortskaffande av avfall kan nämligen inte anses ha avfallsåtervinning som huvudsyfte, även om det vid förbränningen av avfallet vidtas åtgärder för att återvinna all, eller en del av, den värme som genereras vid förbränningen.
- 42 En sådan energiåtervinning är förvisso förenlig med direktivets syfte att hushålla med naturresurserna.
- 43 När återvinningen av den värme som förbränningen genererar endast utgör en bieffekt av en åtgärd vars huvudsyfte är bortskaffande av avfall är detta emellertid inte tillräckligt för att klassificeringen av denna åtgärd som en åtgärd för bortskaffande skall ändras.
- 44 Inom ramen för sin talan har kommissionen dock inte anfört någon omständighet som visar att åtgärden i fråga hade avfallsåtervinning som huvudsyfte, i motsats till vad de behöriga luxemburgska myndigheterna ansåg i de omtvistade besluten. Kommissionen har inte lagt fram någon uppgift som tyder på detta, såsom att

avfallet i fråga var avsett för en anläggning som, i brist på avfallsleveranser, skulle ha varit tvungen att använda en primär energikälla för att kunna fortsätta sin verksamhet eller att avfallet skulle ha levererats till anläggningen mot att den som driver anläggningen utger ersättning till producenten eller innehavaren av avfallet.

- 45 Kommissionen har i det avseendet endast gjort gällande att transportererna avsåg avfall som skulle användas som en metod för att generera energi, och att syftet med den anläggning dit avfallet skulle transporteras inte utgjorde något relevant kriterium för att klassificera en åtgärd som avser transport av avfall.
- 46 Av detta följer att kommissionen talan är ogrundad och att den följaktligen skall ogillas.

Rättegångskostnader

- 47 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Storhertigdömet Luxemburg har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall Storhertigdömet Luxemburgs yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Republiken Österrike, som har intervenerat, bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Österrike skall bära sin rättegångskostnad.**

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 februari 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

M. Wathelet

Ordförande på femte avdelningen