

Anonymiserad version

C-222/24 - 1

Mål C-222/24

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

22 mars 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (Sverige)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

12 mars 2024

Klagande:

Naturvårdsverket

Motpart:

IC

[OMISSIS]

SAKEN

Återvinning enligt avfallstransportförordningen; nu fråga om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-05-06 [OMISSIS]

[OMISSIS].

Efter föredragning fattar Mark- och miljööverdomstolen följande

BESLUT [OMISSIS]

1. Förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ska hämtas in från EU-domstolen i enlighet med bilagda begäran om sådant avgörande [OMISSIS].
2. Målet ska vila i avvaktan på EU-domstolens ställningstagande.

[OMISSIS]

BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

Den hänskjutande domstolen

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

[OMISSIS]

Parterna i det nationella målet

Klagande: Naturvårdsverket
[OMISSIS]
Stockholm
Motpart: IC [OMISSIS]

Inledning

- 1 Den 25 november 2021 inspekterade tyska myndigheter innehållet i en container på väg från Sverige till Kongo. Inspektionen ägde rum i Tyskland. Enligt uppgift från tyska myndigheter innehöll containern ett fordon som bedömdes vara i allmänt dåligt skick med skador i form av bucklor, repor, rost och trasiga delar. I containern fanns även bl.a. soffor, stolar, mattor, kläder, leksaker och småelektronik. Tyska myndigheter misstänkte att det kunde röra sig om avfall eftersom en del av föremålen visade mögeltillväxt och starka tecken på slitage.
- 2 Tyska myndigheter förbjöd fortsatt transport av containern på grund av misstanke om olaglig avfallstransport enligt förordning (EG) nr 1013/2006¹ (avfallstransportförordningen). De tyska myndigheterna begärde vidare att Naturvårdsverket i egenskap av ansvarig myndighet i Sverige skulle se till att innehållet i containern togs tillbaka till Sverige och omhändertogs på ett miljömässigt godtagbart sätt. Naturvårdsverkets delade tyska myndigheters bedömning att det var fråga om en transport av avfall och att den var olaglig i avfallstransportförordningens mening. Detta då transport av avfall och farligt avfall från Sverige till Kongo är förbjudet, eller i vart fall omfattas av krav på skriftlig föranmälan och godkännande innan transporten genomförs.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

- 3 Naturvårdsverket tog kontakt med IC som stod som avsändare enligt fraktdokumentet för containern. Han gavs möjlighet att själv ta tillbaka innehållet i containern till Sverige. IC meddelade Naturvårdsverket att han inte hade råd att bekosta transport av innehållet i containern från Tyskland till Sverige och att han önskade Naturvårdsverkets hjälp med transporten.
- 4 Naturvårdsverket uppmanade även IC att lämna in uppgifter som visar att avfallet, efter återtagande, skulle kunna förvaras och hanteras på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt av någon som har de tillstånd, eller har gjort de anmälningar, som krävs för detta enligt svensk lag. IC var därefter i kontakt med Naturvårdsverket flera gånger och uttryckte önskemål om att få tillbaka innehållet i den stoppade containern. Naturvårdsverket ansåg det inte tydligt hur han avsåg att hantera innehållet i containern, annat än att han hade för avsikt packa om och därefter exportera innehållet på nytt till Kongo.
- 5 Naturvårdsverket beslutade därefter att innehållet i containern skulle tas tillbaka till Sverige samt tas omhand och återvinnas på ett miljömässigt godtagbart sätt genom Naturvårdsverkets försorg. IC överklagade beslutet till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen upphävde beslutet i den del det avser att innehållet i aktuell container ska tas om hand genom Naturvårdsverkets försorg. Som skäl angavs att beslutet innebär en inskränkning av egendomsskyddet som saknar författningsstöd. Naturvårdsverket har överklagat domen till Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen ([OMISSIS]). Frågan i Mark- och miljööverdomstolen är om avfallstransportförordningen ger Naturvårdsverket rätt att återvinna det återtagna innehållet i containern.

Ärendet hos Naturvårdsverket

- 6 Naturvårdsverket beslutade den 15 februari 2022 bl.a. att det avfall som varit lastat i container BEAU 5951020 skulle tas tillbaka till Sverige samt tas om hand och återvinnas på ett miljömässigt godtagbart sätt genom Naturvårdsverkets försorg i enlighet med artikel 24 avfallstransportförordningen. I beslutet angavs även att Naturvårdsverkets kostnader för lagring, återtagande och återvinning av det blandade avfallet kommer att återkrävas av IC i enlighet med artikel 25 i avfallstransportförordningen.
- 7 Som skäl för beslutet angavs att avfallet var avsett att transporteras till Kongo, i strid med exportförbudet i artikel 36 i avfallstransportförordningen och förordning (EG) 1418/2007² samt att ingen anmälan gjorts och att skriftligt godkännande saknades. Eftersom IC stod som avsändare för containern bedömdes han vara att betrakta som anmälare enligt avfallstransportförordningen. Vidare angavs att IC hade getts möjlighet att själv återta innehållet i containern men avstått från detta.

² Kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall.

Han hade inte heller lämnat någon information som visade att han efter återtagandet skulle kunna ta hand om avfallet på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Naturvårdsverket bedömde därför att det inte kunde anses möjligt för IC att återta eller ta hand om avfallet i containern.

- 8 Inför att innehållet i containern skulle transporteras tillbaka till Sverige upprättade Naturvårdsverket en anmälan enligt artikel 24 tredje stycket avfallstransportförordningen där verket angavs som anmälare och ansvarig för transporten. Som mottagare av avfallet angavs en godkänd mottagningsanläggning för avfall i Sverige. Vidare angavs avfallet transporteras för återvinning. Anmälan godkändes av behörig myndighet i Tyskland.
- 9 Innehållet i containern togs därefter tillbaka Sverige till den mottagningsanläggning som angavs i anmälan. Det återtagna godset sorterades upp efter fraktioner och inspekterades därefter av tillsynsmyndigheten (Länsstyrelsen i Stockholms län) som bedömde att det var fråga om blandat avfall varav en del utgjorde farligt avfall. Tillsynsmyndigheten delade tyska myndigheters och Naturvårdsverkets bedömning att det rör sig om en otillåten avfallstransport och att avfallet bör återvinnas. Avfallet lagras nu på mottagningsanläggningen på uppdrag av Naturvårdsverket.

Målet i Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen

- 10 IC överklagade Naturvårdsverkets beslut till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Domstolen fann att Naturvårdsverkets beslut inte kan förstås på annat sätt än att IC:s egendom ska fräntas honom och återvinnas. Domstolen konstaterade att beslutet att Naturvårdsverket ska återvinna innehållet i den återtagna transporten utgör en inskränkning av den grundläggande rätten till skydd för egendom enligt bl.a. Europakonventionen och att det då krävs klart författningsstöd för förfarandet. Domstolen ansåg vidare att ordalydelsen av bestämmelserna i avfallstransportförordningen inte ger stöd för Naturvårdsverket att besluta om att, mot IC:s önskan, återvinna hans egendom efter att den tagits tillbaka till Sverige. Att stödja en sådan inskränkning i egendomsskyddet på systematiken i avfallstransportförordningens förfarandebestämmelser framstår inte heller som godtagbart enligt domstolen. Domstolen upphävde därför Naturvårdsverkets beslut i den delen det avsåg att innehållet i aktuella containrar ska tas om hand och återvinnas.

Målet i Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

- 11 Naturvårdsverket har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt och yrkat att Naturvårdsverkets beslut ska fastställas. Naturvårdsverket har också begärt att Mark- och miljööverdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) vad gäller tolkningen av vissa bestämmelser i

avfallstransportförordningen. IC har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

- 12 Naturvårdsverket har anfört sammanfattningsvis följande. Det är svårt att se hur systemet för gränsöverskridande avfallstransporter, och återtagande av olagliga gränsöverskridande transporter, ska fungera om inte den återtagande behöriga myndigheten ska ha rätt att se till att återtaget avfall återvinns eller bortskaffas. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning finns rättsligt stöd för detta i avfallstransportförordningen. Även återtagandet av en olaglig avfallstransport utgör en gränsöverskridande avfallstransport. Vid ett återtagande enligt artikel 24.2 punkterna a, b eller c i avfallstransportförordningen ska, enligt tredje stycket samma artikel, upprättas en ny anmälan för transporten tillbaka till avsändarlandet från det land där transporten stoppats. Det följer av artikel 4.6 avfallstransportförordningen att en anmälan ska omfatta transporten av avfall från den ursprungliga avsändarplatsen och inbegripa behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande, eller slutlig återvinning eller slutligt bortskaffande. I anmälan ska anges bl.a. avsändare, mottagare, behandlingsanläggning och behandlingsförfarande. Enligt Naturvårdsverkets bedömning förutsätts således att det som återtas är avfall och att avfallet återtas för återvinning eller bortskaffande. Naturvårdsverket är, som behörig myndighet, skyldig att följa det förfarande som föreskrivs i EU-förordningen. Det har inte framkommit några uppgifter som visar att IC kan ta hand om avfallet i transporten på ett sätt som är miljöriktigt och i enlighet med gällande nationella regler för hantering av avfall. Det kan av det skälet inte anses möjligt för Naturvårdsverket som behörig myndighet, tillsynsmyndighet och innehavare av avfallet, att återlämna avfallet i transporten till honom. För det fall att bestämmelserna i artikel 24.2 a–c avfallstransportförordningen ska tolkas och tillämpas på det sätt mark- och miljödomstolen funnit, skulle artikel 24.2 d avfallstransportförordningen kunna ge rättsligt stöd för avsändarmyndigheten att återvinna avfallet i avsändarlandet, när det inte kan anses möjligt för exportören att ta hand om avfallet på lämpligt sätt efter att det återtagits. I sådana situationer måste den behöriga avsändarmyndigheten, i detta fall Naturvårdsverket, ansvara för att se till att avfallet tas om hand och återvinns, i egenskap av såväl behörig myndighet, tillsynsmyndighet som innehavare av avfallet och anmälare av avfallstransporten.
- 13 IC har anfört sammanfattningsvis följande. Alla föremål i den återtagna transporten är i gott skick. Det finns kvitton. Föremålen har köpts i olika second handbutiker, samt via annonser online. Fordonen är i gott skick med godkänd kontrollbesiktning. Vissa saker kan ha varit felpackade men de är inte avsedda för återvinning. Han förstår inte varför sakerna ska till återvinning. Han vill ha tillbaka sina saker så fort som möjligt för att packa dem och sedan skicka dem igen till Afrika för att hjälpa barn som bor på barnhem och familjer som lever i fattigdom. Han har lagt ned både pengar och energi på att införskaffa och packa sakerna i containern.

Unionsrätten

Avfallstransportförordningen

- 14 Avfallstransportförordningen ska tillämpas bl.a. på transporter av avfall som exporteras från gemenskapen till tredjeländer eller som transiteras genom gemenskapen på väg från och till tredjeländer (se artikel 1.2).
- 15 När det gäller en transport som har sitt ursprung i en medlemsstat ska anmälaren vara en fysisk eller juridisk person som omfattas av den statens jurisdiktion och som har för avsikt att genomföra en avfallstransport eller att låta genomföra en sådan transport, och som är skyldig att anmäla transporten enligt närmare angiven förteckning (se artikel 2.15).
- 16 Med behörig myndighet avses i medlemsstaterna det organ som utsetts av den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 53 (se artikel 2.18).
- 17 Med transport avses bl.a. befordran av avfall som är avsett att återvinnas eller bortskaffas och som planeras eller genomförs mellan två länder eller, mellan ett land och de utomeuropeiska länderna och territorierna eller andra områden som står under det landets beskydd (se artikel 2.34).
- 18 Med olaglig transport avses bl.a. alla transporter av avfall som utförs utan att de anmäls till alla berörda behöriga myndigheter i enlighet med avfallstransportförordningen, som utförs utan godkännande från de berörda behöriga myndigheterna i enlighet med denna förordning, som utförs på ett sätt som inte uttryckligen specificerats i anmälan eller i transportdokumentet eller som utförs på sådant sätt att det leder till återvinning eller bortskaffande i strid mot gemenskapsbestämmelser eller internationella bestämmelser (se artikel 2.35).
- 19 Transporter av avfall för bortskaffande och för återvinning omfattas av förfarande med krav på skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande i enlighet med bestämmelserna i avdelning II i avfallstransportförordningen (se artikel 3.1).
- 20 När en anmälan görs ska anmälningsdokumentet (bilaga IA till förordningen) och, där det är relevant, transportdokumentet (bilaga IB till förordningen) fyllas i av anmälaren (se artikel 4.1). En anmälan ska omfatta transporten av avfall från den ursprungliga avsändarplatsen och inbegripa behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande, eller slutlig återvinning eller slutligt bortskaffande (se artikel 4.6).
- 21 Avfallstransportförordningen reglerar återtagningsskyldigheter i vissa angivna situationer (se kapitel 4). När det gäller återtagning vid olaglig transport anges i artikel 24.2 första stycket att om anmälaren är ansvarig för en sådan transport ska den behöriga avsändarmyndigheten se till att avfallet

- a) tas tillbaka av den faktiske anmälaren eller, om ingen anmälan har gjorts,
- b) tas tillbaka av den person som rättsligt sett kan anses vara anmälare eller, om detta inte är möjligt,
- c) tas tillbaka av den behöriga avsändarmyndigheten själv, eller av en fysisk eller juridisk person på dess vägnar eller, om detta inte är möjligt,
- d) återvinns eller bortskaffas på alternativt sätt i mottagarlandet eller avsändarlandet av den behöriga avsändarmyndigheten själv, eller av en fysisk eller juridisk person på dess vägnar, eller, om detta inte är möjligt,
- e) återvinns eller bortskaffas på alternativt sätt i ett annat land efter överenskommelse mellan alla berörda behöriga myndigheter av den behöriga avsändarmyndigheten själv, eller av en fysisk eller juridisk person på dess vägnar.

Vid återtagning enligt a, b och c ska en ny anmälan göras såvida inte de behöriga myndigheter som berörs kommer överens om att en vederbörligen motiverad begäran från den ursprungliga behöriga avsändarmyndigheten är tillräcklig (se artikel 24.2 tredje stycket). Den nya anmälan ska göras av den person eller myndighet som anges i a, b eller c, i överensstämmelse med den ordningen (se artikel 24.2 fjärde stycket).

- 22 Vad gäller tvister i klassificeringsfrågor ska, om de behöriga avsändar- och mottagarmyndigheterna är oense om huruvida innehållet i en transport ska klassificeras som avfall eller inte, innehållet behandlas som om det vore avfall. Detta ska inte påverka mottagarlandets rätt att ta hand om det transporterade materialet i enlighet med dess nationella lagstiftning efter det att materialet har anlänt när sådan lagstiftning är förenlig med gemenskapsrätten eller internationell rätt (se artikel 28).
- 23 Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i avfallstransportförordningen och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs (se artikel 50.1).

Europakonventionen

- 24 Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i

överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

- 25 Enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [OMISSIS] har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Det svenska regelverket

- 26 Naturvårdsverket är den behöriga myndighet som avses i artikel 53 och det kontaktorgan som avses i artikel 54 i avfallstransportförordningen (se 8 kap. 2 § avfallsförordningen [2020:614]). Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen enligt miljöbalken i fråga om avfallstransportförordningen när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för (se 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).
- 27 Om Naturvårdsverket i sin egenskap av behörig myndighet får kännedom om eller handlägger ett ärende om en avfallstransport som omfattas av avfallstransportförordningen ska verket underrätta den berörda länsstyrelse och den berörda kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (se 8 kap. 3 § avfallsförordningen). I fråga om transporter av avfall som regleras i avfallstransportförordningen har även vissa angivna länsstyrelser ansvar för tillsynen inom vissa län. Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med andra berörda länsstyrelser och med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket (se 2 kap. 28 a § miljötillsynsförordningen). Vidare utövar varje kommun genom dess nämnder tillsyn inom kommunen över, bl.a. avfallshantering enligt 15 kap. miljöbalken (se 26 kap. 3 § miljöbalken).
- 28 En tillsynsmyndighet har möjlighet att i ett enskilt fall besluta om de förelägganden som behövs för att avfallstransportförordningen ska följas (se 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 4 § och 2 kap. 19 § 10 miljötillsynsförordningen). Enligt förarbetena kan ett sådant föreläggande exempelvis avse exportförbud eller föreläggande om att lämna in relevant information såsom att ta fram uppgifter som krävs enligt avfallstransportförordningen eller som behövs för att bedöma transportens laglighet [OMISSIS].
- 29 Tillsynsmyndigheten får besluta att hålla kvar eller omhänderta avfall, om det behövs för att säkerställa att ett förbud i avfallstransportförordningen följs eller att ett föreläggande som beslutats med anledning av förordningen följs (se 26 kap. 13 b § miljöbalken).

- 30 För otillåten avfallstransport döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. genomför transport av avfall i strid med de artiklar i avfallstransportförordningen som är aktuella i detta mål (se 29 kap. 4 a § miljöbalken). För vissa överträdelser av avfallstransportförordningen kan miljöstraffavgift utgå (se 11 kap. 1–7 §§ förordning [2012:259] om miljöstraffavgifter).
- 31 Avfall kan beslagtas av polis eller åklagare under de förutsättningar som anges i 27 kap. rättegångsbalken. Avfall som tagits i beslag får förklaras förverkat efter prövning av domstol, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen har varit föremål för brott t.ex. enligt 29 kap. 4 a § miljöbalken (se 29 kap. 12 § miljöbalken). Den myndighet som förvarar avfall som skäligen kan antas bli förverkat enligt 29 kap. 12 § miljöbalken och har tagits i beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken får 1) omedelbart låta sälja avfallet, om det finns en risk för att avfallet blir förstört under förvaringen, förvaringen är förenad med alltför stora kostnader eller det finns andra särskilda skäl, och 2) förstöra avfallet, om det inte kan säljas eller om det kan antas komma till brottslig användning eller på annat sätt är olämpligt för försäljning (se 29 kap. 12 a § miljöbalken).

Behovet av förhandsavgörande

- 32 I målet aktualiseras frågan om en behörig avsändarmyndighet, efter att ha genomfört ett återtagande av en olaglig avfallstransport med stöd av artikel 24.2 första stycket punkten c avfallstransportförordningen och den anmälan som enligt tredje och fjärde stycket i nämnda artikel ska föregå ett sådant återtagande, därefter är att betrakta som innehavare av avfallet och med stöd av förordningen även får/ska återvinna eller bortska avfallet trots att den ursprungliga avsändaren motsätter sig det.
- 33 Om avsändarmyndigheten har rätt att återvinna eller bortska avfallet i en sådan situation aktualiseras även frågan om en sådan rätt är förenlig med egendomsskyddet då det inte uttryckligen framgår av ordalydelsen av artikel 24.2 första stycket punkten c att avfallets ägare efter återtagning kan berövas rätten till sin egendom.
- 34 Sammanfattningsvis anser Mark- och miljööverdomstolen att det inte är klart eller klarlagt hur artikel 24.2 ska tillämpas i ett fall som detta. För att kunna döma i målet behöver Mark- och miljööverdomstolen svar på de tolkningsfrågor som anges nedan.

Begäran om förhandsavgörande

- 35 Mark- och miljööverdomstolen begär att EU-domstolen genom förhandsavgörande ska besvara följande frågor.

1. Innefattar ett återtagande enligt artikel 24.2 första stycket punkten c avfalls- transportförordningen krav på eller möjlighet för avsändarmyndigheten att återvinna eller bortskaffa avfallet efter återtagandet, när det för återtransporten har upprättats en anmälan och transportdokument som anger hur avfallet ska behandlas i mottagarlandet?
2. Under vilka förutsättningar kan artikel 24.2 första stycket punkten d användas av avsändarmyndigheten för att i avsändarlandet återvinna eller bortskaffa avfallet i en olaglig avfallstransport? Hur förhåller sig punkten d till punkten c, kan exempelvis återtagande och återvinning/bortskaffande ske med stöd av punkterna c och d tillsammans eller förutsätter tillämpningen av en punkt att förfarandet enligt närmast föregående punkt inte varit möjligt?
3. Om artikel 24.2 avfallstransportförordningen skulle kunna tolkas så att avsändarmyndigheten efter återtagandet har rätt att slutligt föfoga över avfallet, även när den ursprungliga avsändaren önskar återfå avfallet, är en sådan tolkning förenlig med egendomsskyddet enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen?