

MRF 2025.56

EU-Domstolens dom af 23. oktober 2025, 1. afd., de forenede sager C-221/24 og C-222/24, Naturvårdsverket

Når afsendelsesmyndigheden selv tilbagetager affald fra en ulovlig affaldsoverførsel efter affalds-transportforordningen, har myndigheden pligt til at bortskaffe eller nyttiggøre affaldet. Dette er ikke en krænkelse af ejendomsretten efter chartrets art. 17, da afsenderen af den ulovlige affaldsoverførsel har ret til selv at tilbagetage affaldet, hvis dette kan ske forsvarligt, og afsenderen har krav på prøvelse af, om der er tale om ulovlig affaldsoverførsel.

Sagen omhandlede reglerne om tilbagetagelse ved ulovlig affaldsoverførsel efter art. 24 i forordning 1013/2006 om overførsel af affald. Baggrunden for sagen var to forløb, hvor UQ i det ene havde afsendt en container med køretøjer og elektroniske produkter til Cameroun, som de belgiske myndigheder efter anmodning fra de svenske myndigheder stoppede ved anløb af belgisk havn. De svenske myndigheder mente, at der var tale om ulovlig affaldsoverførsel, og pålagde UQ at returnere containeren til Sverige. UQ bestred, at der var tale om affald, men bad de svenske myndigheder om at tage containeren tilbage. I det andet sagsforløb var IC afsender af en container med køretøjer, møbler, tøj og legetøj til Congo. Undervejs inspicerede de tyske myndigheder containeren og mente, at der var tale om affald og dermed en ulovlig affaldsoverførsel, der ikke var anmeldt, hvilket de svenske myndigheder tilsluttede sig og pålagde IC at returnere affaldet til Sverige, hvilket IC nægtede. På de svenske myndigheders foranledning blev affaldet herefter returneret til Sverige, hvorefter myndighederne bortskaffede og nyttiggjorde affaldet. UQ og IC anlagde sager mod myndighederne for de svenske domstole, hvor de bl.a. gjorde gældende, at de svenske myndigheder ikke havde hjemmel i affaldstransportforordningens art. 24 til at bortskaffe og nyttiggøre de påståede affald, da dette fratog UQ henholdsvis IC deres ejendom i strid med beskyttelsen af den private ejendomsret efter EMRK 1. tillægsprotokol, art. 1 og art. 17 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Sagsøgerne fik medhold i første instans, men dommene blev anket, hvilket gav anledning til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen fra den svenske appeldomstol i miløsager vedrørende fortolkning af forordningens art. 24 og foreneligheden med ejendomsretten. EU-Domstolen fandt, at forordningens art. 24 om tilbageførsel af ulovligt overført affald skal fortolkes sådan, at afsendelsesmyndigheden kun kan tilbagetage affald, hvis afsenderen ikke selv vil eller kan sikre en

tilbagetagelse og forsvarlig bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet. Hvis afsendelsesmyndigheden tager affaldet tilbage, har myndigheden pligt til at nyttiggøre og bortskaffe affaldet og kan ikke overdrage det til afsenderen, som har givet afkald på at stå for tilbagetagelsen, da der i så fald er risiko for, at affaldet på ny bliver overført ulovligt eller forbliver ubehandlet i strid med affaldsreglernes formål (pr. 54). Herefter lagde EU-Domstolen til grund, at chartrets art. 17 indeholder tre grundlæggende normer, hvor første del er en generel beskyttelse af ejendomsretten, anden del vedrører berøvelse af ejendom og tredje del regulering af ejendomsrettens anvendelse af hensyn til almenvellet (pr. 59). Herefter lagde EU-Domstolen til grund, at forordningens regler om afsendermyndighedens tilbagetagelse af affald må anses for en regulering af anvendelsen af ejendomsretten og ikke en fratagelse af ejendom, da afsenderen har mulighed for selv at opfylde forpligtelsen (pr. 62). Herefter fandt EU-Domstolen, at afsendelsesmyndighedens nyttiggørelse og bortskaffelse af det tilbagetagne affald er en egnet foranstaltning til at beskytte miljøet og menneskers sundhed, og at en mulighed for at lade afsenderen selv forestå nyttiggørelse henholdsvis bortskaffelse af affaldet under afsendelsesmyndighedens kontrol ikke udgør en egnet foranstaltning til at beskytte miljøet, da afsenderens manglende vilje til selv at tilbagetage affaldet giver anledning til alvorlig tvivl om afsenderens vilje og evne til at nyttiggøre eller bortskaffe affaldet (pr. 69). Domstolen lagde herefter vægt på, at de med forordningen hjemlede indgreb i ejendomsretten er begrænsede og kontrollerede og ikke betyder, at afsenderen helt mister sine rettigheder over affaldet, og at den foreliggende sag samtidig illustrerer, at indgrebet er undergivet en effektiv domstolskontrol, hvorunder afsenderen har mulighed for at prøve, om der faktisk var tale om affald (pr. 72-74). EU-Domstolen konkluderede derfor, at der ikke med det fremlagte var rejst tvivl om gyldigheden af forordningens art. 24.

Kommentar: De faktiske omstændigheder omkring de i denne sag omhandlede affaldsoverførsler er kun summarisk gengivet i dommen, men det er muligt, at afsenderne for begge overførsler var velgørenhedsorganisationer, hvilket kan forklare, at afsenderne i begge tilfælde gjorde ejendomsretten gældende. Om dette er tilfældet, ændrer imidlertid ikke ved, at reglerne om overførsel af affald også gælder for sådanne donationer af brugt lejetøj, møbler, køretøjer og elektronisk udstyr, og at det er definitionen af affald i EU's affaldsdirektiv, der er bestemmende for, om der er tale om overførsel af anmeldelsespligtigt affald. Selv om ordlyden af affaldstransportforordningens art. 24 ikke udtrykkeligt anfører, at afsendelsesmyndighed kan eller skal bortskaffe eller nyttiggøre affald efter hjemtagelse ved myndighedens foranstaltning, forekommer EU-Domstolens fortolkning overbevisende. Da den svenske domstol tillige var i tvivl om, hvorvidt dette betød, at bestemmelsen var ugyldig som stridende mod ejendomsretten, måtte sagen forelægges EU-Domstolen, der som den eneste kan underkende gyldigheden af EU-retsakter. Se tillige sag C-315/20 (**MRF 2021.266**) om afslag på tilladelse til udførsel af ikke-farligt affald til nyttiggørelse og sag C-188/23 (**MRF 2025.1**), der vedrørte fortolkning af affaldstransportforordningen efter skibsførlis. Noget andet er, at den vidtgående fortolkning af affaldsbegrebet kan give problemer i forbindelse med returnering af mangelfulde varer og indirekte kan spænde ben for nye metoder for genanvendelse, som det er nærmere uddybet i Pagh: TjM 2019, s. 363 om affaldsreguleringens dilemmaer. I forhold til beskyttelse af ejendomsretten efter chartrets art. 17 og EMRK 1. tillægsprotokol, art. 1, kan for en uddybning af retstilstanden henvises til præmis 146-159 i sag C-254/23 (**MRF 2025.52**). Særligt for så vidt angår ovenstående sag kan det bemærkes, at EU-Domstolens henvisning i præmis 74 til den effektive domstolsprøvelse som led i begrundelsen for, at der ikke forelå en krænkelse af chartrets art. 17, må forstås sådan, at den såkaldte proceduredrejning, der især i de senere år har kunnet spores i EMD's praksis om EMRK, også vil være relevant i relation til de tilsvarende rettigheder efter EU's charter. Om proceduredrejningen i EMD-praksis se Halleskov m.fl., Nogle bemærkninger om de retlige rammer for anvendelsen af EMRK i dansk ret – med særlig fokus på processuelle forpligtelser, U 2025B.27. Med virkning fra maj 2026 bliver reglerne om tilbagesendelse af ulovligt overført affald i øvrigt udbygget i artikel 25 i den nye affaldstransportforordning (2024/1157).



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

23. oktober 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – affald – forordning (EF) nr. 1013/2006 – artikel 24, stk. 2 – overførsel – tilbagetagelse, når en overførsel er ulovlig – den kompetente afsendelsesmyndigheds tilbagetagelse af affaldet – denne myndigheds pligt til eller mulighed for at nyttiggøre eller bortskaffe affaldet, selv om den oprindelige afsender har gjort indsigelse – artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ejendomsret – gyldighed«

I de forenede sager C-221/24 og C-222/24,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand i sager om fast ejendom og miljø med sæde i Stockholm, Sverige) ved afgørelser af 12. marts 2024, indgået til Domstolen den 22. marts 2024, i sagerne

Naturvårdsverket

mod

UQ (C-221/24),

IC (C-222/24),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne I. Ziemele, A. Kumin, og S. Gervasoni (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. februar 2025,

* Processprog: svensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Naturvårdsverket ved miljöjurister Y. Lindén og L. Vogel,
- Europa-Parlamentet ved A. Ahlvin, W.D. Kuzmienko og A. Neergaard, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved J. Himmanen og A. Maceroni, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Björkland og T.S. Bohr, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. maj 2025,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c) og d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1) og gyldigheden af denne forordnings artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forhold til ejendomsretten, der er sikret ved artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem Naturvårdsverket (miljøbeskyttelsesmyndighed, Sverige) (herefter »Naturvårdsverket«) og UQ (sag C-221/24) samt IC (sag C-222/24) vedrørende Naturvårdsverkets overtagelse af affald indeholdt i containere, der var afsendt af UQ og IC.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 I præamblen til konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf, som blev undertegnet i Basel den 22. marts 1989 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993 (EFT 1993, L 39, s. 1, herefter »Basel-konventionen«), anføres, at grænseoverskridende transport af farligt affald og andet affald kun bør tillades, hvis transporten og den endelige bortskaffelse af affaldet sker på en miljømæssigt forsvarlig måde.
- 4 Basel-konventionens artikel 9 med overskriften »Ulovlig transport« bestemmer følgende i stk. 2:
»Hvis en grænseoverskridende transport af farligt affald eller andet affald anses for ulovlig transport som følge af eksportørens eller producentens adfærd, skal eksportlandet sørge for, at det pågældende farlige affald:
a) føres tilbage til eksportlandet af eksportøren eller af producenten, eller om nødvendigt af staten selv, eller hvis dette ikke er muligt,
b) bortskaffes på anden måde i henhold til denne konvention,

inden 30 dage efter den dato, hvor eksportlandet er blevet underrettet om den ulovlige transport eller efter en frist, som de berørte stater måtte blive enige om. Med henblik herpå må de berørte parter ikke modsætte sig, hindre eller hindre returnering af dette affald til eksportstaten.«

EU-retten

Chartret

- 5 Chartrets artikel 17 med overskriften »Ejendomsret« bestemmer følgende i stk. 1:
- »Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«
- 6 Chartrets artikel 52 med overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper« fastsætter følgende i stk. 1:
- »Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af [Den Europæiske Union], eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

Direktiv 2008/98/EF

- 7 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) (herefter direktiv »2008/98«), hvortil forordning nr. 1013/2006, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 660/2014 af 15. maj 2014 (EUT 2014, L 189, s. 135), henviser, fastlægger en retlig ramme for affaldsbehandling i EU.
- 8 Som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2008/98, »[bør] [d]et primære mål for enhver affaldspolitik [...] være at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet«.
- 9 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:
- »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
- [...]«

- 10 Dette direktivs artikel 15 med overskriften »Ansvar for affaldshåndtering« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at oprindelige affaldsproducenter eller andre indehavere selv udfører affaldsbehandlingen eller foranstalter den foretaget af en forhandler, et anlæg eller en virksomhed, der udfører affaldsbehandling, eller overdraget til en privat eller offentlig affaldsindsamler i overensstemmelse med artikel 4 og 13.

2. Når affaldet overføres fra den oprindelige producent eller indehaver til en af de i stk. 1 nævnte fysiske eller juridiske personer med henblik på indledende behandling, bortfalder ansvaret for gennemførelsen af en fuldstændig nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation generelt ikke.

[...]«

- 11 Samme direktivs artikel 16, stk. 1, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne træffer, [...] passende foranstaltninger til at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesanlæg [...]«.

Forordning nr. 1013/2006

- 12 Som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 1013/2006, er dens vigtigste og overordnede målsætning og komponent miljøbeskyttelse. Følgende fremgår endvidere af tredje, syvende og ottende betragtning:

»(3) »[...] afgørelse [93/93] [...] vedrørte indgåelse på Fællesskabets vegne af Basel-konventionen [...], som [Det Europæiske Fællesskab] har været part i siden 1994. Med vedtagelsen 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 (EFT 1993, L 30, s. 1)] har Rådet [for Den Europæiske Union] fastlagt regler med henblik på at begrænse og kontrollere [grænseoverskridende] overførsler [af affald] ved bl.a. at bringe den gældende fællesskabsordning for overvågning af og kontrol med overførsel af affald i overensstemmelse med kravene i Basel-konventionen.

[...]

(7) Det er vigtigt at tilrettelægge og regulere overvågningen af og kontrollen med overførsler af affald på en sådan måde, at der tages hensyn til behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og folkesundheden, og således at en mere ensartet anvendelse af forordningen fremmes overalt i Fællesskabet.

(8) Det er også vigtigt at tage hensyn til kravet i Basel-konventionens artikel 4, stk. 2, litra d), om, at overførsler af farligt affald skal begrænses til et minimum, som er foreneligt med en miljømæssigt forsvarlig og effektiv håndtering af sådant affald.«

- 13 Denne forordnings artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter følgende i stk. 1:

»Ved denne forordning indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald [...]«

- 14 I forordningens artikel 2, nr. 34), defineres begrebet »overførsel« som »transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse« mellem flere lande eller inden for samme land.

- 15 Samme forordnings artikel 3 fastsætter en »[a]lmindelig fremgangsmåde« for disse overførsler, idet den bl.a. fastsætter en procedure for anmeldelse af de nævnte overførsler, hvis omfang er præciseret i forordningens artikel 4, andet afsnit, nr. 6), som omfattende »overførslen af affaldet fra det oprindelige afsendelsessted og omfatter [...] nyttiggørelse eller bortskaffelse af affaldet«.
- 16 Artikel 24 i forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Tilbagetagelse, når en overførsel er ulovlig«, bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»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. [...]«

- 17 Denne forordnings artikel 25 med overskriften »Omkostninger ved tilbagetagelse, når en overførsel er ulovlig« fastsætter følgende i stk. 1:

»Omkostninger i forbindelse med tilbagetagelse af affald fra en ulovlig overførsel, herunder omkostninger vedrørende dets transport, nyttiggørelse eller bortskaffelse i medfør af artikel 24, stk. 2, og oplagringsomkostninger i medfør af artikel 24, stk. 7, fra den dato, hvor den kompetente afsendelsesmyndighed er klar over, at en overførsel er ulovlig, skal dækkes af:

- a) anmelderen de facto, som identificeret i overensstemmelse med rækkefølgen i artikel 2, nr. 15), eller, hvis der ikke er foretaget nogen anmeldelse
- b) anmelderen de jure eller eventuelt andre fysiske eller juridiske personer, eller, hvis dette ikke er muligt
- c) den kompetente afsendelsesmyndighed.«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-221/24

- 18 Naturvårdsverket, som er den kompetente myndighed med ansvar for gennemførelsen af forordning nr. 1013/2006 i Sverige, informerede den 26. august 2022 de belgiske myndigheder om, at en container, der var mistænkt for at indeholde affald, herunder to køretøjer, dæk og elektroniske produkter, havde forladt Sverige på vej til Cameroun via Belgien, og anmodede dem om at standse denne container.
- 19 Den 17. oktober 2022 informerede Naturvårdsverket afsenderen, dvs. UQ, om, at containeren skulle returneres til Sverige, da den indeholdt affald, og spurgte UQ, om vedkommende ville sørge for returneringen, eller om Naturvårdsverket skulle tage sig af dette for UQ's regning. UQ bestred, at containeren indeholdt affald, og bad Naturvårdsverket om at sørge for, at containeren blev returneret til Sverige, idet UQ anførte, at vedkommende ikke med sikkerhed kunne opfylde betingelserne for selv at tage containeren tilbage.
- 20 Den 14. december 2022 besluttede Naturvårdsverket at sørge for, at containeren blev returneret til Sverige. Denne beslutning var begrundet med, at containeren ifølge Naturvårdsverket indeholdt affald, herunder farligt affald. Naturvårdsverket præciserede ligeledes i sin afgørelse, at UQ's tilbagetagelse eller behandling af affaldet ikke var en mulig løsning, eftersom UQ ikke havde gjort brug af muligheden for at tilbagetage beholderens indhold eller fremlagt dokumentation for, at vedkommende ville være i stand til at behandle indholdet på en miljømæssigt forsvarlig måde.
- 21 Forud for returneringen af containeren til Sverige foretog Naturvårdsverket en anmeldelse i henhold til artikel 24, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 1013/2006, hvori den selv var angivet som anmelder og ansvarlig for overførslen. Et affaldsmottagelses anlæg, der var godkendt i Sverige, blev udpeget som modtager af affaldet, og det blev præciseret, at affaldet blev overført med henblik på nyttiggørelse. Anmeldelsen blev godkendt af den kompetente belgiske myndighed.
- 22 Indholdet af containeren blev derefter bragt tilbage til Sverige til det anlæg, der var angivet i anmeldelsen, hvor det blev opbevaret. Indholdet blev ligeledes undersøgt af Länsstyrelsen i Norrbotens län (regionsrådet i Region Norrbotten, Sverige), der konstaterede, at der var tale om

en blanding af affald, hvoraf noget var farligt affald. Regionsrådet i Norrbottens län var enig i de belgiske myndigheders og Naturvårdsverkets analyse af, at der var tale om en ulovlig overførsel af affald, som skulle håndteres på en miljømæssigt forsvarlig måde.

- 23 UQ anlagde sag til prøvelse af Naturvårdsverkets afgørelse ved Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen (byretten i Nacka, ret i første instans i sager om fast ejendom og miljø), der delvist annullerede afgørelsen, for så vidt som afgørelsen fastslog, at det var Naturvårdsverket, som skulle stå for håndteringen af containeres indhold. Ifølge denne ret kunne Naturvårdsverkets afgørelse ikke forstås på anden måde, end at QU ville blive frataget sin ejendom, og at denne ejendom ville blive nyttiggjort, og retten fastslog, at afgørelsen, for så vidt som den vedrørte nyttiggørelse af den nævnte ejendom, udgjorde et indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af ejendomsretten, der bl.a. følger af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og følgelig, at denne fremgangsmåde krævede et klart retsgrundlag. Der var intet i ordlyden af bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006, der gjorde det muligt for Naturvårdsverket at beslutte, at den ejendom, der tilhørte UQ, og som Naturvårdsverket havde klassificeret som »affald«, skulle nyttiggøres, efter at den mod UQ's vilje var blevet returneret til Sverige.
- 24 Naturvårdsverket har appelleret denne dom til Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand i sager om fast ejendom og miljø med sæde i Stockholm, Sverige), der er den forelæggende ret i sag C-221/24.

Sag C-222/24

- 25 Baggrunden for og den nationale retssag i den foreliggende sag minder meget om baggrunden for og retssagen i sag C-221/24.
- 26 Den 25. november 2021 foretog de tyske myndigheder en inspektion af indholdet af en container på vej fra Sverige til Congo. Ifølge de tyske myndigheder indeholdt containeren affald, herunder et køretøj, møbler, tøj og legetøj.
- 27 De tyske myndigheder suspenderede forsendelsen af containeren på grund af mistanken om ulovlig overførsel af affald. De anmodede desuden Naturvårdsverket som ansvarlige myndighed i Sverige om at sikre, at indholdet af containeren blev returneret til Sverige og behandlet på en miljømæssigt forsvarlig måde.
- 28 Naturvårdsverket var enig i de tyske myndigheders analyse og kontaktede afsenderen, dvs. IC, som de gav mulighed for selv at stå for returneringen af containerens indhold til Sverige. IC meddelte Naturvårdsverket, at IC ikke var i stand til at finansiere overførslen af containerens indhold fra Tyskland til Sverige, og anmodede Naturvårdsverket om hjælp i denne forbindelse.
- 29 Da Naturvårdsverket endvidere var af den opfattelse, at det var uklart, hvad IC's hensigter med hensyn til containerens indhold var, besluttede den, at indholdet skulle sendes tilbage til Sverige til miljømæssig forsvarlig behandling.
- 30 IC anlagde sag til prøvelse af Naturvårdsverkets afgørelse ved Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen (byretten i Nacka, ret i første instans i sager om fast ejendom og miljø), der, af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 23 vedrørende sag C-221/24, annullerede afgørelsen, for så vidt som den fastslog, at beholderens indhold skulle nyttiggøres.

- 31 Naturvårdsverket har appelleret denne dom til Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand i sager om fast ejendom og miljø med sæde i Stockholm, Sverige), der er den forelæggende ret i sag C-222/24.
- 32 Til støtte for sit søgsmål i hver af de to sager, som Naturvårdsverket har appelleret til den forelæggende ret, har det gjort gældende, at såfremt artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke giver afsendelsesmyndigheden mulighed for at nyttiggøre affaldet i afsendelseslandet, hvis eksportøren anses for at være ude af stand til at behandle affaldet på passende vis efter at have taget det tilbage, er det denne forordnings artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra d), der skal anses for et passende retsgrundlag herfor. UQ og IC har bestridt kvalificeringen af containernes indhold som »affald«. UQ har tilføjet, at vedkommende aldrig har givet sit samtykke til nyttiggørelsen af det omhandlede affald. IC har bestridt, at der er behov for en nyttiggørelse af affald, og ønsker at få det returneret for at kunne sende det tilbage til Afrika til humanitære formål.
- 33 Den forelæggende ret er i begge sager i tvivl om, hvordan artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes i en situation, hvor den kompetente afsendelsesmyndighed dels har tilbagetaget affald fra en ulovlig overførsel på grundlag af denne bestemmelses litra c), dels har foretaget den anmeldelse, der i henhold til stk. 2, tredje og fjerde afsnit, skal gå forud for den pågældende tilbagetagelse. Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at spørgsmålet er, om denne myndighed i en sådan situation kan anses for at være »indehaveren af affaldet«, og om den i henhold til denne forordning kan eller skal nyttiggøre eller bortskaffe affaldet, selv om den oprindelige afsender modsætter sig dette. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret desuden oplyst, om en sådan fortolkning af den nævnte bestemmelse, som ikke omhandler muligheden for, at ejeren af affaldet kan fratages sin ejendomsret efter tilbagetagelsen, er forenelig med beskyttelsen af denne ret, der er fastsat i chartrets artikel 17.
- 34 På denne baggrund har Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand med sæde i Stockholm, afdelingen for ejendoms- og miljøsager) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der har samme ordlyd i sagerne C-221/24 og C-222/24:
- »1) Omfatter en tilbagetagelse i henhold til artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i [forordning nr. 1013/2006] et krav om eller en mulighed for, at afsendelsesmyndigheden nyttiggør eller bortskaffer affaldet efter tilbagetagelsen, når der er indgivet en anmeldelse og en transportformular med angivelse af, hvordan affaldet skal behandles i bestemmelseslandet?
- 2) Under hvilke betingelser kan afsendelsesmyndigheden anvende artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra d), [i forordning nr. 1013/2006] til at nyttiggøre eller bortskaffe [affald] [fra] en ulovlig overførsel [...] i afsendelseslandet? Hvordan forholder [artikel 24, stk. 2, første afsnit,] litra d) sig til [artikel 24, stk. 2, første afsnit,] litra c)[?] [K]an f.eks. tilbagetagelse og nyttiggørelse/bortskaffelse udføres i henhold til litra c) og d) sammen, eller kræver anvendelsen af et litra, at proceduren i henhold til det nærmest foregående litra ikke var anvendelig?

- 3) Hvis artikel 24, stk. 2, i [i forordning nr. 1013/2006] kan fortolkes således, at afsendelsesmyndigheden efter nyttiggørelsen har ret til at disponere endeligt over affaldet, selv hvis den oprindelige afsender ønsker at få dette tilbageleveret, er en sådan fortolkning da forenelig med beskyttelsen af ejendomsretten i henhold til chartrets artikel 17 og artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

- 35 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således dels, at denne bestemmelses litra c) og d) finder alternativ anvendelse, dels at denne bestemmelses litra c) pålægger den kompetente myndighed i afsendelseslandet, når den opdager en overførsel, som den mener er en ulovlig overførsel, at nyttiggøre eller bortskaffe affald, der er tilbagetaget efter en sådan overførsel.
- 36 Artikel 24 i forordning nr. 1013/2006 med overskriften »Tilbagetagelse, når en overførsel er ulovlig«, regulerer tilbagetagelse af affald, hvis den er gennemført ulovligt i henhold til denne forordning. Dette gælder bl.a., hvis der er tale om et sådant tilfælde som det, der er genstand for tvisterne i hovedsagerne, hvor overførslen er foretaget i strid med forordningens artikel 36, der forbyder eksport af visse former for affald til tredjelande såsom Cameroun og Congo, og uden at alle de berørte kompetente myndigheder er blevet underrettet herom.
- 37 Artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006 udpeger i den prioriterede rækkefølge, der er fastsat i litra a)-c) respektive, de myndigheder og fysiske eller juridiske personer, som i forbindelse med en ulovlig overførsel hver især er forpligtet til at tilbagetage affald, dvs. først den, der har foretaget anmeldelsen af overførslen, benævnt »anmelderen de facto«, dernæst den, der burde have foretaget denne anmeldelse, men ikke har gjort det, benævnt »anmelderen de jure, og endelig den kompetente afsendelsesmyndighed eller en person på dennes vegne. Denne rækkefølge fremgår af de sammenkædede udtryk i henholdsvis artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra a) og b), i forordning nr. 1013/2006, nemlig »eller, hvis der ikke er foretaget nogen anmeldelse«, tillige med »eller, hvis dette ikke er muligt« (jf. analogt dom af 16.2.2006, Pedersen, C-215/04, EU:C:2006:108, præmis 16). Denne rækkefølge bekræftes af samme forordnings artikel 24, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, som bestemmer, at i tilfælde af tilbagetagelse som omhandlet i litra a)-c) skal der foretages en ny anmeldelse, og i den i disse bestemmelser nævnte rækkefølge.
- 38 Eftersom det bindende udtryk »eller, hvis dette ikke er muligt«, også fremgår af slutningen af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006, kan det heraf udledes, at nyttiggørelsen eller bortskaffelsen af det omhandlede affald som omhandlet i artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra d), kun kan gennemføres, hvis affaldet ikke tages tilbage af afsendelsesmyndigheden i henhold til samme bestemmelses litra c).
- 39 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 36 og 37 i forslaget til afgørelse, omhandler litra a)-c) på den ene side og litra d) og e) i artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006 på den anden side nemlig forskellige situationer. Litra a)-c) vedrører således situationer, hvor det berørte affald har forladt afsendelseslandet, hvilket indebærer en »returnering« eller »tilbagetagelse« til dette land. Litra d) og e) omhandler derimod situationer,

hvor affaldet aldrig har forladt afsendelseslandet, allerede er ankommet til bestemmelseslandet eller befinder sig i et andet land, men ikke kan omdirigeres til afsendelseslandet. I sidstnævnte tilfælde skal det pågældende affald nyttiggøres eller bortskaffes i det land, hvor det befinder sig, det være sig afsendelseslandet, bestemmelseslandet eller et andet land.

- 40 Denne konklusion understøttes af artikel 24, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 1013/2006, der principielt foreskriver, at der skal foretages en ny anmeldelse, som i henhold til denne forordnings artikel 4 er obligatorisk for enhver overførsel, og således for enhver transport af affald, alene i de tilfælde, der er omhandlet i denne forordnings artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra a)-c), og ikke for de tilfælde, der er omhandlet i sidstnævnte bestemmelses litra d) og e).
- 41 Det følger af det ovenstående, dels at artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c) og d), i forordning nr. 1013/2006 kun kan finde anvendelse alternativt, idet litra d) finder anvendelse, såfremt litra c) ikke finder anvendelse, dels at det tilfælde, der er omhandlet i litra d), svarer til det tilfælde, hvor det omhandlede affald befinder sig på bestemmelses- eller afsendelseslandets område, og derfor kan nyttiggøres eller bortskaffes dér af den kompetente afsendelsesmyndighed eller den enhed, som den har bemyndiget hertil.
- 42 Det følger ligeledes heraf, at det er artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006, der finder anvendelse i situationer som de i hovedsagerne omhandlede, hvor affaldet ifølge den forelæggende rets oplysninger har forladt afsendelseslandet, befinder sig i ulovlig transit i en medlemsstat og ikke er blevet tilbagetaget af afsenderne.
- 43 Den forelæggende ret har fremhævet, at eftersom sidstnævnte bestemmelse i modsætning til denne forordnings artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra d), ikke udtrykkeligt præciserer, at affaldet skal nyttiggøres eller bortskaffes, ønsker den oplyst, hvilke konsekvenser det har, at Naturvårdsverket tager affald, hvis overførsel anses for ulovlig, tilbage i henhold til denne bestemmelses litra c), og navnlig om denne tilbagetagelse nødvendigvis medfører, at affaldet skal nyttiggøres eller bortskaffes.
- 44 For det første, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, skal det bemærkes, at til forskel fra bl.a. den spanske (*»valorizados o eliminados de forma alternativa«*), den franske (*»valorisés ou éliminés d'une autre manière«*) og den italienske (*»recuperati o smaltiti in modo alternativo«*) sprogversion af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra d), i forordning nr. 1013/2006, kan den tyske (*»auf andere Weise verwertet oder beseitigt werden«*) og den engelske (*»alternatively recovered or disposed of«*) sprogversion af samme bestemmelse fortolkes således, at ordene »på en alternativ måde« kan forstås som en henvisning til nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald ved hjælp af en proces, der ikke indebærer en forudgående tilbagetagelse af affald. Den nævnte bestemmelse indebærer således, at nyttiggørelse og bortskaffelse altid skal finde sted efter en tilbagetagelse, men at nyttiggørelse og bortskaffelse alternativt kan finde sted uden tilbagetagelse, når en sådan tilbagetagelse viser sig at være umulig.
- 45 Det følger af fast retspraksis, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en unionsbestemmelse skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom af 15.4.2010, Heinrich Heine, C-511/08, EU:C:2010:189, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 46 For det andet skal det i denne forbindelse bemærkes, at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ved afgørelse 93/98 blev part i Basel-konventionen, således at denne konvention siden 1994 har været en integrerende del af Unionens retsorden (dom af 21.1.2025, Conti 11. Container Schiffahrt II (C-188/23, EU:C:2025:26, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Som det fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 1013/2006, har EU-lovgiver med vedtagelsen af forordning nr. 259/93, der blev ophævet og erstattet af forordning nr. 1013/2006, fastlagt regler med henblik på at begrænse og kontrollere overførsler af affald ved bl.a. at bringe den gældende fællesskabsordning for overvågning af og kontrol med overførsel af affald i overensstemmelse med kravene i Basel-konventionen.
- 48 I denne sammenhæng henvises der i Basel-konventionens artikel 9, stk. 2, henholdsvis i litra a) og b), til muligheden for at føre affald tilbage eller, hvis dette ikke er muligt, at bortskaffe det »på anden måde«. En sådan formulering antyder, i lighed med den tyske og den engelske affattelse af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra d), i forordning nr. 1013/2006, og med punkt 101 og 102 i vejledningen vedrørende gennemførelsen af bestemmelserne om ulovlig transport i Basel-konventionen (artikel 9, stk. 2-4), at tilbagetagelsespligten i sig selv indebærer bortskaffelse af det berørte affald, og at affaldet, hvis en sådan bortskaffelse ikke er mulig, kan bortskaffes »på anden måde«. Følgelig synes bortskaffelse eller nyttiggørelse at være det mål, der skal nås, hvis det er konstateret, at der er gennemført en ulovlig overførsel af affald, hvad enten bortskaffelsen eller nyttiggørelsen gennemføres efter, at affaldet er taget tilbage, eller »på anden måde«, når en sådan tilbagetagelse viser sig at være umulig.
- 49 Under hensyntagen til det formål om beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed, der forfølges med forordning nr. 1013/2006, således som det fremgår af første og syvende betragtning hertil (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 62, og af 28.5.2020, Interseroh, C-654/18, EU:C:2020:398, præmis 51), og til den af dette formål afledte miljømæssigt forsvarlige håndtering af affald, således som denne affaldshåndtering er defineret i denne forordnings artikel 2, nr. 8), følger det af forordningens artikel 2, nr. 34), og artikel 3, der fastsætter fremgangsmåderne for alle overførsler af affald, at al overførsel af affald, uanset om den er lovlig eller ulovlig, kun må finde sted med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse.
- 50 Således indeholder anmeldelsesformularen i bilag I A til forordning nr. 1013/2006, der som anført i denne doms præmis 40 principielt er obligatorisk i tilfælde af tilbagetagelse af affald i henhold til artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006, et nummer, der kræver, at anmelderen afkrydser rubrikken »bortskaffelse« eller »nyttiggørelse«, hvilket forudsætter, at denne bortskaffelse eller nyttiggørelse nødvendigvis foretages efter tilbagetagelsen.
- 51 I samme retning følger det af ordlyden af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1013/2006 vedrørende omkostninger ved tilbagetagelse når en overførsel er ulovlig, at disse omkostninger bl.a. omfatter de omkostninger, der er forbundet med nyttiggørelse eller bortskaffelse af det pågældende affald i medfør af denne forordnings artikel 24, stk. 2, hvilket ligeledes indebærer, at tilbagetagelsen omfatter nyttiggørelse eller bortskaffelse.
- 52 Denne konklusion understøttes desuden af artikel 15 i direktiv 2008/98, som forordning nr. 1013/2006 henviser til, og som fastsætter ansvaret for affaldshåndtering og navnlig forpligtelsen for producenten eller indehaveren til selv at udføre affaldsbehandlingen eller til at

foranstalte den, dvs. en fuldstændig nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperation. Endvidere kræver artikel 16 i direktiv 2008/98, at medlemsstaterne opretter særlige anlæg, der er i stand til at bortskaffe affald, herunder affald fra eller bestemt til tredjelande.

- 53 En sådan fortolkning af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006 er for det tredje nødvendig i lyset af det hovedformål, der forfølges med denne forordning, nemlig beskyttelse af miljøet, og henset til den miljømæssigt forsvarlige håndtering af affald, som denne bestemmelse indebærer, således som det er anført i denne doms præmis 49.
- 54 Hvis den kompetente myndighed efter en omdirigering af ulovligt overført affald overdrager det til ejeren, der, således som det fremgår af hovedsagerne, muligvis ønsker at få det tilbage, samtidig med, at vedkommende har givet afkald på at stå for tilbagetagelsen, er der nemlig risiko for, at affaldet på ny bliver overført ulovligt og under alle omstændigheder ubehandlet, hvilket vil bringe målet om en miljømæssig forsvarlig håndtering af affald i fare og tilsidesætte kravet om, at transport af affald skal begrænses til et minimum, som er foreneligt med miljømæssigt forsvarlig og effektiv håndtering af sådant affald som omhandlet i Basel-konventionens artikel 4, stk. 2, litra d), og som nævnt i ottende betragtning til forordning nr. 1013/2006.
- 55 Det skal endelig bemærkes, at artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1157 af 11. april 2024 om overførsel af affald og om ændring af forordning (EU) nr. 1257/2013 og (EU) 2020/1056 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1013/2006 (EUT L, 2024/1157), der skal erstatte artikel 24 i forordning nr. 1013/2006 fra den 21. maj 2026, i stk. 2 udtrykkeligt fastsætter, at affaldet tilbagetages af en af de myndigheder eller juridiske eller fysiske personer, der er omhandlet i denne bestemmelses litra a)-c), »med henblik på at sørge for bortskaffelse eller nyttiggørelse heraf«.
- 56 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således for det første, at denne bestemmelses litra c) og d) finder anvendelse alternativt, idet litra d) finder anvendelse, såfremt litra c) ikke finder anvendelse, for det andet, at dette litra c) pålægger den kompetente myndighed i afsendelseslandet, når den opdager en overførsel, som den anser for ulovlig, at nyttiggøre eller bortskaffe det affald, der er tilbagetaget efter en sådan overførsel.

Det tredje spørgsmål

- 57 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006, for så vidt som bestemmelsen kræver, at det affald, som den kompetente myndighed i afsendelseslandet tilbagetager, skal nyttiggøres eller bortskaffes på trods af den oprindelige afsenders indsigelse, er gyldig, henset til beskyttelsen af ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, stk. 1.
- 58 Chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at i det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er imidlertid ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse. Det følger heraf, at der ved fortolkningen af chartrets artikel 17, stk. 1, skal tages hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i første tillægsprotokol til EMRK, som fastsætter beskyttelsen af ejendomsretten (jf. i denne retning dom af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 Chartrets artikel 17, stk. 1, indeholder tre særskilte normer. Den første, som kommer til udtryk i første punktum i denne bestemmelse, og som har en generel karakter, konkretiserer princippet om overholdelse af ejendomsretten. Den anden, der er indeholdt i denne bestemmelses andet punktum, vedrører berøvelse af ejendom og opstiller visse betingelser herfor. Hvad angår den tredje, der er indeholdt i samme bestemmelses tredje punktum, giver den medlemsstaterne beføjelse til bl.a. at regulere anvendelsen af ejendommen i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. Der er imidlertid en sammenhæng mellem disse regler. Den anden og den tredje regel vedrører nemlig særlige eksempler på indgreb i ejendomsretten og skal fortolkes i lyset af det princip, der er fastsat i den første af disse regler (jf. i denne retning dom af 10.7.2025, INTERZERO m.fl., C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Det skal endvidere bemærkes, at en berøvelse af ejendom forudsætter, at der formelt set er sket en rådighedsberøvelse eller ekspropriation, eller at den omtvistede situation i praksis svarer til en ekspropriation (dom af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 I det foreliggende tilfælde fremgår det af selve ordlyden af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006, at den omhandlede foranstaltning, dvs. at den kompetente myndighed i afsendelseslandet tilbagetager affald fra en ulovlig overførsel med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse, finder anvendelse subsidiært, idet denne myndighed kun griber ind, når den ulovlige overførsel af affald kan tilregnes anmelderen – uanset om anmelderen er ejer af affaldet eller har fået beføjelse til at overføre affaldet af dets ejer – og sidstnævnte hverken har tilbagetaget affaldet eller vist sig villig eller i stand til at forvalte det på en miljømæssigt forsvarlig måde eller på ny vil forsøge at overføre det ulovligt.
- 62 Under disse omstændigheder kan det, henset til den subsidiære karakter af den kompetente myndigheds indgriben, ikke lægges til grund, at den kompetente myndigheds tilbagetagelse af affald fra en ulovlig overførsel udgør en berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1. Artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006 giver nemlig anmelderen fortrinsret til at tilbagetage affaldet.
- 63 Det forholder sig ikke desto mindre således, at en sådan foranstaltning udgør en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten, som henhører under reguleringen af anvendelsen af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum, eftersom dette affalds bestemmelse nødvendigvis må anses for at være dets nyttiggørelse eller bortskaffelse.
- 64 Det skal i denne henseende bemærkes, at ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, ikke er et absolut prærogativ, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som EU forfølger (jf. i denne retning dom af 10.7.2025, INTERZERO m.fl., C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det skal for det første fastslås, at kravet i chartrets artikel 52, stk. 1, om, at begrænsninger i udøvelsen af ejendomsretten skal »være fastlagt i lovgivningen«, er opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet det fremgår af svaret på de to første spørgsmål, at artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at bestemmelsen forpligter den kompetente afsendelsesmyndighed til at nyttiggøre eller bortskaffe det tilbagetagne affald, hvilket kan udgøre en begrænsning af ejernes ejendomsret. Selv om den retsakt, som tillader et indgreb i udøvelsen af en grundlæggende rettigheder, selv skal definere rækkevidden af begrænsningen af udøvelsen af den pågældende rettighed, kan Domstolen i givet fald ved fortolkning præcisere det

konkrete omfang af begrænsningen i lyset af såvel den omhandlede EU-retsakts faktiske indhold som dens generelle opbygning og de formål, den forfølger (jf. i denne retning dom af 21.6.2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

- 66 For det andet fremgår det af fast praksis, at beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed er et af de mål af almen interesse, der kan begrunde begrænsninger af ejendomsretten (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, *ERG m.fl.*, C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.7.2025, *INTERZERO m.fl.*, C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 152). Som anført i denne doms præmis 49 er hovedformålet med forordning nr. 1013/2006 beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed. Artikel 175 EF (nu artikel 192 TEUF), der udgør retsgrundlaget for forordning nr. 1013/2006, henviser til de mål, der er fastsat i artikel 174 EF (nu artikel 191 TEUF), som bestemmer, at Unionens politik på miljøområdet navnlig skal bidrage til at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og til at beskytte menneskers sundhed, og at denne politik tager sigte på et højt beskyttelsesniveau.
- 67 Hvad for det tredje angår forholdsmæssigheden af de konsekvenser, som den tilbagetagelse af affald, der er genstand for en ulovlig overførsel, medfører i henhold til artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006, skal det bemærkes, at proportionalitetsprincippet kræver, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og byrderne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, *Slovakiet og Ungarn mod Rådet*, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 206 og den deri nævnte retspraksis, samt af 10.7.2025, *INTERZERO m.fl.*, C-254/23, EU:C:2025:569, præmis 109).
- 68 Det skal i denne henseende fastslås, at den kompetente myndighed i afsendelseslandets tilbagetagelse af affald med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse efter en ulovlig overførsel, for så vidt som tilbagetagelsen sikrer behandlingen af det pågældende affald, er egnet til at beskytte miljøet og menneskers sundhed.
- 69 Derimod ville en mindre restriktiv foranstaltning som den, der blev nævnt under retsmødet for Domstolen, som ville have bestået i at overdrage affaldet til anmelderne de jure eller de facto, efter at afsendelsesmyndigheden havde taget det tilbage, således at disse anmeldere selv kunne foretage nyttiggørelsen eller bortskaffelsen, i givet fald under afsendelsesmyndighedens kontrol, ikke have udgjort en egnet foranstaltning til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed. Den forelæggende rets konstatering af anmeldernes manglende vilje eller manglende evne til at tilbagetage affaldet og de pågældende overførslers ulovlige karakter giver nemlig anledning til alvorlig tvivl om anmeldernes vilje eller evne til at nyttiggøre eller bortskaffe affaldet, således at den mindre restriktive foranstaltning, der blev henvist til under retsmødet, ikke ville have sikret, at miljøet og folkesundheden blev beskyttet.
- 70 Desuden er de ulemper, der er forårsaget, dvs. i dette tilfælde begrænsningerne i ejendomsretten, ikke uforholdsmæssige i forhold til målet om at beskytte miljøet og menneskers sundhed.
- 71 I denne forbindelse fremgår det for det første af Domstolens praksis, at folkesundheden har større vægt end økonomiske overvejelser, således at den på grund af sin karakter kan begrunde selv væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, *Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl.*, C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis). I samme retning følger det af chartrets artikel 35, at der skal sikres et

højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter, og i henhold til chartrets artikel 37 skal et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling.

- 72 For det andet er de pågældende restriktioner begrænsede og kontrollerede.
- 73 Som anført i denne doms præmis 62 kræver artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1013/2006 nemlig ikke, at ejeren af affaldet, uanset om vedkommende er anmelder som omhandlet i denne bestemmelse eller ej, mister alle sine rettigheder til dette affald eller i praksis helt fratages dem.
- 74 Det skal i øvrigt bemærkes, at i overensstemmelse med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse kan de af afsendelsesmyndigheden trufne afgørelser om nyttiggørelse eller bortskaffelse af det tilbagetagne affald påklages (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.6.2018, G.I.E.M. S.R. L. m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, § 302 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 95 og 96 samt den deri nævnte retspraksis). Hovedsagerne vidner i øvrigt om den domstolsprøvelse, som de omhandlede begrænsninger i ejendomsretten er underlagt, og som gør det muligt at anfægte dem, i givet fald på grundlag af en uregelmæssighed, herunder for så vidt angår kvalificeringen som »affald«, eller på grundlag af en vilkårlig eller urimelig adfærd. Med henblik på denne domstolsprøvelse skal disse afgørelser om nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald desuden være begrundet, og i det foreliggende tilfælde var de begrundet med, at UQ og IC ikke var i stand til at sikre tilbagetagelsen og behandlingen af affaldet. En sådan begrundelse kræver, at den kompetente myndighed konstaterer, at anmelderen svigter på to områder, nemlig hvad angår såvel transporten som behandlingen af affaldet, hvilket forudsætter udvekslinger med anmelderen, som rent faktisk har fundet sted i hovedsagerne, og som i givet fald kan gøre det muligt for anmelderen at genvinde det omhandlede affald, hvis den pågældende attesterer sin evne til at behandle det.
- 75 Følgelig gør fortolkningen af artikel 24, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1013/2006, således som den følger af besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, det muligt at sikre et højt niveau for beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed, hvilket er et mål, der også forfølges med chartret, og som derfor er i overensstemmelse med dets artikel 17, stk. 1.
- 76 Henset til ovenstående betragtninger må det konkluderes, at gennemgangen af det tredje spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006.

Sagsomkostninger

- 77 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald**

skal fortolkes således, at

denne bestemmelses litra c) og d) for det første finder anvendelse alternativt, idet litra d) finder anvendelse, såfremt litra c) ikke finder anvendelse, for det andet, at dette litra c) pålægger den kompetente myndighed i afsendelseslandet, når den opdager en overførsel, som den anser for ulovlig, at nyttiggøre eller bortskaffe det affald, der er tilbagetaget efter en sådan overførsel.

- 2) Gennemgangen af det tredje spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1013/2006.**

Underskrifter