FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI
föredraget den 15 februari 2007 [1]

I — Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande i detta mål avser tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen [2] (nedan kallad förordningen) avseende vissa avfallsslag som anges i bilaga 2 till förordningen. Den nationella domstolen vill framför allt att domstolen skall precisera huruvida det föreligger anmälningsskyldighet vid export i återvinningssyfte av avfall som består av en kombination av två olika ämnen, när kombinationen som sådan inte nämns i bilaga 2 till förordningen men dess beståndsdelar anges där var och en för sig.

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EGT L 30, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43, i den relevanta versionen i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2557/2001 av den 28 december 2001 (EGT L 349, s. 1), numera upphävd genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, s. 1).

II — Tillämpliga bestämmelser

Den relevanta gemenskapsrätten

2. Förordningen i fråga antogs i syfte att inrätta ett system för övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från gemenskapen, både i förhållande till medlemsstaterna och tredje land i avsikt att bevara, skydda och förbättra miljökvaliteten, med beaktande av de förpliktelser som gemenskapen åtagit sig inom ramen för Baselkonventionen och OECD-beslutet av den 30 mars 1992 [3] (nedan kallat OECD-beslutet).

3 — OECD-beslutet av den 30 mars 1992 om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning, C (92)39 slutlig.

3. De skäl i förordningen som är relevanta i målet är följande:

"Gemenskapen har undertecknat Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall.

...

Gemenskapen har godkänt OECD-rådets beslut av den 30 mars 1992 om [kontroll av] gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

...

Det är viktigt att organisera övervakningen och kontrollen av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljökvaliteten.

...

Det är nödvändigt att tillämpa olika förfaranden beroende på avfallsslag och destinationsort, inbegripet om avfallet är avsett för bortskaffande eller återvinning.

...

För export av avfall för återvinning till länder som inte omfattas av OECD-beslutet bör gälla villkor om en miljömässigt godtagbar hantering av avfallet.

...

Transporten av avfall för återvinning som finns på den gröna listan i OECD-beslutet bör i allmänhet inte omfattas av kontrollförfarandena enligt denna förordning, då sådant avfall normalt inte utgör en fara för miljön om det återvinns på ett korrekt sätt i destinationslandet. ..."

4. De förfaranden som infördes genom förordningen för avfallstransporter inom, till och från gemenskapen skiljer sig huvudsakligen åt beträffande tre kriterier, nämligen avfallsslag, destinationsort för återvinning eller bortskaffande enligt klassificeringen av nämnda verksamheter enligt direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall [4] samt destinationsland. I allmänhet, utom i vissa undantagsfall såsom transport av avfall på den gröna listan, krävs förhandsanmälan för alla slags transporter.

5. Vad gäller det första kriteriet innehåller förordningen en klassificering av avfall i tre listor: grön avfallslista (bilaga 2), gul avfallslista (bilaga 3) och röd avfallslista (bilaga 4) (nedan kallade den gröna, gula respektive röda listan eller bilaga 2, 3 eller 4).

6. Enligt vad som anges i det ovan citerade fjortonde skälet anses ämnena på den gröna listan inte utgöra en fara för miljön om de återvinns på ett korrekt sätt, och transport av dessa ämnen är därför normalt undantaget från anmälningsskyldighet om ämnena skall återvinnas i en annan medlemsstat.

7. I artikel 1 i förordningen stadgas följande:

"...

3. a) Transporter av avfall som uteslutande är avsett för återvinning och som förtecknas i bilaga 2 skall också undantas från bestämmelserna i denna förordning, med de undantag som följer av bestämmelserna i [punkterna b, c, d och e nedan,] artikel 11 och artikel 17.1, 17.2 och 17.3.

b) Sådant avfall skall omfattas av samtliga bestämmelser i direktiv 75/442/EEG ..."

8. Vad gäller transporter av avfall på den gröna listan som skall återvinnas i Kina, ett land som inte omfattas av OECD-beslutet, framgår det av bilaga D till kommissionens förordning (EG) nr 1547/99 [5] av den 12 juli 1999, i dess lydelse vid tiden för de i målet vid den nationella domstolen relevanta faktiska omständigheterna, att förhandsan-

4 — EGT L 194, s. 39, svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238, i den version som är relevant för detta fall, i dess lydelse enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32), konsoliderad fram till i dag i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EGT L 114, s. 9).

5 — Förordning om kontrollförfaranden i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 259/93 för transporter av vissa typer av avfall till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslut C(92) 39 slutlig (EGT L 185, s. 1).

mälan inte krävs i detta land för transport av vissa slag av "grönt avfall", däribland de ämnen som omfattas av avsnitten GA 120 7404 00, GC 020 och GH, men att CCIC (China Commodities Inspection Corporation) måste kontrollera sändningen före avsändande.

9. Beträffande klassificeringen av avfall skall det påpekas att var och en av listorna är uppdelad i avsnitt som räknas upp i bokstavsordning (exempelvis ovannämnda avsnitt GH som omfattar plastavfall i fast form), som i sin tur är indelade i mer specifika underavsnitt, uppställda i nummerordning. [6]

10. Vad gäller det avfall som är aktuellt i detta fall skall nämnas avsnitten "GA 120 7404 00 Avfall och skrot av koppar", "GH 013 (ex 3915 30) Vinylkloridpolymerer", det allmänna avsnittet "GC (Annat metallhaltigt avfall)" och underavsnitten "GC 010 Elektrisk utrustning som enbart består av metaller och legeringar" och "GC 020 Elektroniskt avfall (t.ex. kretskort, elektroniska komponenter, tråd osv.) och tillvaratagna elektroniska komponenter som lämpar sig för återvinning av oädla metaller och ädelmetaller".

11. I ingressen till den gröna listan, vilken infördes genom kommissionens beslut 94/721/EG [7] av den 21 oktober 1994 om anpassning i enlighet med artikel 42.3 av bilagorna 2, 3 och 4 till förordningen [8], föreskrivs följande:

"Oavsett om ett visst avfall omfattas av listan får det inte transporteras som grönt avfall om det förorenats av andra material i en utsträckning som a) ökar riskerna med avfallet så mycket att det borde omfattas av den gula eller röda listan eller b) förhindrar återvinning av avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt."

12. Beträffande sådana slags avfall som inte nämns i någon av listorna i bilagorna 2–4 stadgas följande i artikel 17.8:

6 — Det skall även påpekas att bokstaven G i de ovannämnda kategorierna anger att de tillhör den gröna listan enligt bilaga 2 till förordningen, den så kallade Green List.

7 — Jag vill erinra om att i bilaga D till ovannämnda förordning nr 1547/1999 återges de avfallskategorier som anges i bilaga 2 i förordning nr 259/93 för vilka kontrollförfarandena vid export till de tredje länder, bland annat Kina, som anges i nämnda bilaga D. Vad gäller avsnitt GC 010 innehåller bilaga 2 visserligen formuleringen "Elektrisk utrustning som enbart består av metaller och legeringar", men i bilaga D har samma avsnitt följande lydelse: "Sammansatta elektriska komponenter som består uteslutande av metaller eller legeringar".

8 — EGT L 288, s. 36.

"När avfall för återvinning som förtecknas i bilaga 3 och 4 och avfall för återvinning som ännu inte finns med i bilaga 2, 3 eller 4 exporteras till eller genom länder som inte omfattas av OECD-beslutet

— skall artikel 15, med undantag av punkt 3, tillämpas analogt,

— får motiverade invändningar endast göras i enlighet med artikel 7.4,

om inte annat föreskrivs i bilaterala eller multilaterala avtal som ingåtts i enlighet med artikel 16.1 b och på grundval av kontrollförfarandet i antingen punkt 4 eller 6 i denna artikel eller artikel 15."

13. I artikel 15 föreskrivs ett förfarande för anmälan och tillstånd på förhand för avfall på den röda listan.

14. Slutligen anges i artikel 26 i förordningen följande:

"1. Avfallstransporter skall betraktas som illegala om de

a) sker utan anmälan till berörda behöriga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i denna förordning, ...

b) sker utan samtycke av berörda behöriga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i denna förordning, ...

2. Om anmälaren är ansvarig för en sådan illegal transport skall den behöriga avsändarmyndigheten tillse att avfallet

a) återförs till avsändarstaten av anmälaren eller om nödvändigt av den behöriga myndigheten själv, eller om detta inte är möjligt,

b) bortskaffas eller återvinns på ett miljömässigt godtagbart sätt, inom 30 dagar sedan den behöriga myndigheten underrättades om den illegala transporten eller inom en annan tidsfrist som de berörda behöriga myndigheterna kommer överens om.

I detta fall skall en ny anmälan göras. Ingen avsändarmedlemsstat eller transitmedlemsstat får motsätta sig att avfallet återsänds om den behöriga destinationsmyndigheten lämnar en vederbörligen motiverad begäran och anger grunderna för detta."

III — Bakgrund och tolkningsfrågorna

15. Det framgår av den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande att Omni Metal Service (nedan kallat OMS), ett bolag med säte i Frankrike, i mars 2004 överlät ett parti kabelavfall till ett kinesiskt företag som ingick i en australiensisk bolagskoncern specialiserad på återvinning av metall.

16. OMS sände avfallet i fråga till sjöss från Bilbao i Spanien med slutdestination Kina, via Nederländerna. Transporten beviljades förhandstillstånd av de kinesiska myndigheterna, efter kontroll av China Commodities Inspection Corporation. Däremot anmäldes inte transiten till behöriga nederländska myndigheter.

17. Det framgick av de nederländska tullmyndigheternas kontroll att de transporterade kablarna, som i följehandlingarna klassificerats som "elektriska", bestod av en kopparkärna med ett hölje av pvc och varierade i diameter upp till en diameter på högs. 15 centimeter. De nederländska myndigheterna ansåg att denna sammansättning av pvc och koppar inte omfattades av något av avsnitten i bilaga 2, 3 eller 4 till förordningen och i synnerhet inte av den gröna listan. De sände därför tillbaka avfallspartiet i fråga till avsändarlandet Spanien och motiverade detta med att transporten hade genomförts i strid mot det förfarande för anmälan och förhandstillstånd som föreskrivs i förordningen och således utgjorde en illegal avfallstransport i den mening som avses i ovan återgivna artikel 26.

18. Samtidigt inleddes ett brottmålsförfarande mot OMS, som åtalades för att ha genomfört en avfallstransport utan att anmäla denna på förhand till de behöriga myndigheterna i transitlandet i den mening som avses i artikel 15 i förordningen.

19. I begäran om förhandsavgörande nämner Rechtbank te Rotterdam att åklagaren hävdat att det aktuella avfallet inte omfattades av avsnitt GC 020, som ingår i den gröna listan, eftersom det enligt dennes förmenande var fråga om markkablar med därför lämpad diameter, vilka inte kunde klassificeras som kablar eller ledningar för hushållsanvändning.

20. Enligt åklagaren kunde vidare kombinationen av pvc och koppar i kablarna, vilken inte som sådan finns med på den gröna listan, inte anses omfattas av denna, eftersom listan skall tolkas och tillämpas restriktivt, mot bakgrund av förordningens syften och av att det förfarande som är tillämpligt på transport av "gröna" ämnen utgör ett undantag från de kontrollåtgärder som föreskrivs i förordningen. Till stöd för sin ståndpunkt åberopade åklagaren domen i målet Beside, [9] i vilken domstolen enligt åklagarens förmenande slog fast att det förfarande som föreskrivs för transport av sådant avfall som anges i bilaga 2 endast är tillämpligt på "gröna ämnen som åtskilts på lämpligt sätt" eller på kombinationer av "gröna" ämnen som när de inte är åtskilda finns upptagna i kombinerad form på den gröna listan.

21. Enligt åklagaren skall följaktligen artikel 15 i förordningen, enligt vad som stadgas i artikel 17.8, tillämpas analogt på transport av avfall bestående av en kombination av "gröna" ämnen till Kina, som inte är ett OECD-land, när dessa ämnen inte är åtskilda och inte finns upptagna såsom kombination på någon av listorna i förordningen. I förevarande fall borde transporten således enligt åklagaren ha anmälts till de behöriga nederländska myndigheterna.

22. OMS bestred dessa argument och hävdade att kablarna i fråga visst omfattades av kategori GC 020, eftersom det är kablarnas sammansättning som är avgörande för klassificeringen, och ingen betydelse skall tillmätas deras ursprung eller diameter. Eftersom dessa kablar består av pvc och koppar, är de att betrakta som sådant avfall från elektroniska produkter som anges i kategori GC 020, då de kablar och ledningar som omfattas av denna kategori i allmänhet också har denna sammansättning.

23. I andra hand gjorde OMS gällande att det förfarande som anges i den gröna listan i alla händelser skall tillämpas på en kombination av två ämnen som upptas där, även om dessa ämnen inte finns med på listan i kombinerad form. Denna tolkning stöds av praxis i flertalet medlemsstater, däribland avsändarlandet Spanien, liksom i destinationslandet Kina.

9 — Dom av den 25 juni 1998 i mål C-192/96, Beside och Besselsen (REG 1998, s. I-4029).

24. Den nationella domstolen beslutade till följd av den ovissa tolkningen av de relevanta bestämmelserna i förordningen att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Kan kabelavfall av det slag som är aktuellt i detta mål (delvis med en diameter på 15 cm) betraktas som sådant 'elektroniskt avfall (t.ex. ... tråd ...)' som anges under avsnitt GC 020 på den gröna listan?

2. Om domstolen besvarar fråga 1 nekande: Kan eller skall en kombination av ämnen, vilka anges på den gröna listan, betraktas som ett ämne på denna lista när kombinationen som sådan inte anges på listan, och kan transport för återvinning av denna kombination av ämnen ske utan att anmälningsförfarandet är tillämpligt?

3. Är det härvidlag nödvändigt att avfallet tillhandahålls eller transporteras separat?"

25. Med stöd av artikel 23 i domstolens stadga har OMS, kommissionen och den nederländska och den portugisiska regeringen inkommit med skriftliga yttranden. OMS, kommissionen och den nederländska regeringen var företrädda vid förhandlingen.

IV — Rättslig bedömning

A — *Den första tolkningsfrågan*

26. Den nationella domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida kablar bestående av pvc och koppar, av varierande diameter, kan klassificeras under avsnitt GC 020, som avfall från elektroniska produkter, och därmed får transporteras utan förhandsanmälan i egenskap av avfall på den gröna listan.

27. OMS har i detta sammanhang gjort gällande att avsnitt GC 020 inte är en uttömmande förteckning utan en restkategori, där det avgörande kriteriet för att klassificera avfall som "avfall från elektroniska produkter och återvunna elektroniska komponenter" är dess sammansättning. Det skall inte tillmätas någon betydelse, vad gäller kablar och ledningar, huruvida de utgör hushållsavfall eller kommunalt avfall eller vad de har för dimensioner, vare sig mätt i diameter eller längd. Mot bakgrund av att syftet med förordningen är att skydda

miljön bör kablar kunna omfattas av detta avsnitt bara de ingående ämnena inte har förorenats på ett sådant sätt att återvinningen av dem medför fara för människors hälsa och för miljön. Följaktligen bör kablarna i fråga, som liksom de flesta elektroniska kablar och ledningar består av koppar och pvc och inte har förorenats av andra ämnen, betraktas som avfall från elektroniska produkter och kunna transporteras utan att det föreligger någon skyldighet att inge en förhandsanmälan.

28. OMS har till stöd för denna vida tolkning av avsnitt GC 020 åberopat Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG [10] av den 27 januari 2003, vari föreskrivs gemensamma bestämmelser för hanteringen av avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, då bortskaffande och återvinning av dessa båda typer av produkter inte skiljer sig åt vad gäller riskerna för miljön, eftersom de har samma sammansättning.

29. Den nederländska regeringen har för sin del hävdat att syftet med förordningen, enligt vad som anges i första till femte och åttonde skälen i förordningen och enligt vad domstolen slog fast i sin dom i målet parlamentet mot rådet [11], nämligen att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön och människors hälsa, oundvikligen är a) att tillämpa det förenklade förfarande som stadgas för transporter, och som syftar till återvinning av avfall på den gröna listan, snävt, då det utgör ett undantag från de ordinarie kontrollåtgärder som inrättats genom förordningen, och b) att göra en restriktiv tolkning av de avfallskategorier som anges i denna lista.

30. På grundval av denna restriktiva tolkning är det avgörande kriteriet för att klassificera avfallet under avsnitt GC 020 följaktligen dess "ursprung", som skall förstås som "härrörande från elektroniska produkter", vilket måste särskiljas från elektriska produkter, vilka uttryckligen omfattas av avsnitt GC 010.

31. Mot bakgrund av att avfallet i fråga i följedokumenten vid transporten klassificerades som elektriska kablar, varmed skall förstås "markkablar för transport av elektricitet", anser den nederländska regeringen att detta inte kan omfattas av avsnitt GC 020 på den gröna listan.

10 — EGT L 37, s. 24, senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/108/EG av den 8 december 2003 (EUT L 345, s. 106).

11 — Dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-2857; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-249), punkterna 18–23.

32. Enligt min mening, och i likhet med vad kommissionen anförde vid förhandlingen, framgår det av en semantisk analys av avsnitt GC 020 att begreppen avfall och komponenter är rent beskrivande och att de således inte kan läggas till grund för en klassificering av avfallet. Inte heller den allmänna sammansättningen av avfallet i fråga (i detta fall koppar och pvc, som de flesta kablar och ledningar består av) kan anses avgörande för klassificering under avsnitt GC 020. I nämnda avsnitt nämns ingenting uttryckligen om sammansättningen. Detsamma gäller huruvida det utgör hushållsavfall eller kommunalt avfall.

33. Det enda kriterium som tycks relevant för att klassificera avfallet under avsnittet i fråga är dess art. Avsnitt GC 020 omfattar avfall från elektroniska produkter, varibland — enbart som exempel — nämns kablar och ledningar. Det kriterium som således tycks avgörande för klassificeringen är att avfallet är av "elektronisk" art, det vill säga att det är eller har varit en del av elektroniska produkter, oberoende av hur det är sammansatt, vilka dimensioner det har eller huruvida det utgör hushållsavfall eller kommunalt avfall.

34. Denna tolkning får stöd dels av att de olika språkversionerna är enhetliga vad beträffar begreppet elektronisk, dels av en systematisk tolkning av det allmänna avsnittet GC (annat metallhaltigt avfall), där det specifika avsnittet GC 020 ingår. Faktum är att det första avsnittet i detta allmänna avsnitt är GC 010, och avgörande för att den kategorin är tillämplig är att avfallet härrör från elektrisk utrustning ("som enbart består av metaller och legeringar" [12]). Det skiljer sig från det påföljande avsnittet GC 020, som har en mer begränsad omfattning som bestäms av att den endast innefattar *elektroniskt* avfall, "som lämpar sig för återvinning av oädla metaller och ädelmetaller".

35. Av detta följer att inte alla ledningar och kablar, vilka, som jag redan har nämnt, endast anges i exemplifierande syfte, ingår i avsnitt GC 020, utan endast de som är eller har varit del av produkter som kan klassificeras som elektroniska.

36. Vad vidare gäller direktiv 2002/96 (det så kallade WEEE-direktivet) är det riktigt att det genom detta direktiv har införts gemensamma bestämmelser för hanteringen av avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, vilket gör distinktionen mellan dessa avfallsslag irrelevant för klassificeringen av vad som ingår i den gröna listan. Några påpekanden är dock nödvändiga att göra i det avseendet.

37. Det skall för det första erinras om att nämnda direktiv har begränsad relevans i förevarande fall, eftersom införlivandefristen ännu inte hade löpt ut vid tiden för de faktiska omständigheterna i detta mål.

12 — Se ovan fotnot 7.

38. För det andra utgör såväl tidsmässiga skäl som fristående skäl hänförliga till den rättsliga grunden och tillämpningsområdet hinder för OMS:s argumentation. Det är i synnerhet riskabelt att per automatik vilja tolka bestämmelserna i förordningen i fråga mot bakgrund av en senare tillkommen rättsakt, särskilt ett direktiv som antagits nio år senare. Detta direktiv påverkar inte heller, när det gäller dess tillämpningsområde, tillämpningen av förordningen.

39. Slutligen upprätthålls distinktionen mellan elektrisk utrustning och elektroniska produkter enligt avsnitten GC 010 och GC 020 i förordning nr 1013/2006, [13] som ersätter den första förordningen och som antogs fyra år senare än det aktuella direktivet.

40. Mot bakgrund av ovannämnda överväganden anser jag att distinktionen mellan olika avfallskategorier på grundval av deras "ursprung" — elektroniskt eller elektriskt — fortfarande är relevant med tanke på bestämmelserna i WEEE-direktivet (direktiv 2002/96).

13 — Se ovan fotnot 2. Jag vill härvid betona att enligt vad som föreskrivs i bilaga 3 till nämnda förordning (den gröna listan) har distinktionen i avsnitten GC 010 och GC 020 företräde framför klassificeringen i avsnitt B 1110 i bilaga IX till Baselkonventionen — som återges i bilaga 5 del 1 förteckning B till förordningen — enligt vilken samma regler gäller både för elektrisk och elektronisk apparatur.

41. Med detta utrett åligger det den nationella domstolen, då det inte ankommer på EG-domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna, att avgöra huruvida de aktuella kablarnas "ursprung" är elektroniska produkter — vilket parterna för övrigt var oense om vid förhandlingen — och att de därför skall anses omfattas av avsnitt GC 020 i förordningen och därmed av det förenklade förfarandet beträffande transporten, i enlighet med den gröna listan.

B — *Den andra och den tredje tolkningsfrågan*

42. Jag övergår nu till den gemensamma bedömningen av den andra och den tredje tolkningsfrågan, som den nationella domstolen har ställt för att domstolen skall klargöra huruvida en kombination av ämnen, där de ingående ämnena finns upptagna på den gröna listan men inte kombinationen som sådan, skall eller kan anses omfattas av denna lista och om det i så fall är en förutsättning för detta att de två ämnen som kombinationen består av tillhandahålls eller transporteras separat.

43. Dessa klargöranden är betydelsefulla för att kunna avgöra vilka bestämmelser som enligt förordningen gäller för kontroll av transporten i fråga. Om kombinationer av ämnen på den gröna listan skulle anses omfattas av denna kan det med stöd av bilaga D till ovannämnda förordning nr 1547/1999 hävdas att Kina inte behövde underrättas om transporten. Om det där-

emot är uteslutet att kombinationer av "gröna" ämnen omfattas av den gröna listan, eftersom de inte som sådana finns angivna i någon av bilagorna till förordningen, blir slutsatsen att de måste omfattas av systemet med förhandsanmälan, som upprättats för transporter av ämnen på den röda listan (artikel 15 i förordningen).

44. Beträffande den andra och den tredje tolkningsfrågan har den nederländska regeringen, återigen med hänvisning till syftena med förordningen i fråga — att skydda miljön och människors hälsa — gjort gällande att den gröna listan skall tolkas restriktivt och har understött detta med en rad argument. För det första innefattar nämnda lista olika avfallsslag som består av en kombination av två "gröna" ämnen, vilket gör att det kan antas att den är uttömmande och slutgiltigt bestämd. För det andra har den nederländska regeringen framhållit att ett ämne förs in på den gröna listan först efter en föregående utvärdering av de risker som är förbundna med att återvinna detta ämne, sett för sig, vilket betyder att ämnen i kombinerad form som inte finns upptagna på listan inte skall omfattas av denna, då de inte varit föremål för någon bedömning av de eventuella risker som är förbundna med att återvinna dem.

45. Slutligen har den nederländska regeringen anfört att det beträffande kombinationer av flera "gröna" ämnen kan föreligga uppenbara risker för miljön om bara ett av ämnena återvinns och det andra skall bortskaffas. Om det konstateras att det i den situationen föreligger sådana risker, kan dessa kombinationer tveklöst inte omfattas av de bestämmelser som gäller för den gröna listan. Enligt den nederländska regeringen är så fallet här, då den koppar som normalt ingår i elektriska kablar enligt denna regering i Kina återvinns genom okontrollerad förbränning av pvc:n.

46. Denna restriktiva tolkning av den gröna listan får stöd av den portugisiska regeringen.

47. OMS har däremot hävdat att en kombination som består av två ämnen på den gröna listan och skall återvinnas inte i sig medför andra risker för miljön än de olika material som kombinationen består av betraktade för sig och att detta slags avfall därför skall omfattas av den gröna listan. Denna tolkning stöds, såsom redan noterats, av den praxis som tillämpas i olika medlemsstater, liksom i Kina, destinationslandet för den aktuella transporten.

48. Ovannämnda ståndpunkt stöds dessutom av OECD-beslutet av år 2001, [14] enligt vilket systemet i den gröna listan är till-

14 — C(2001)107 slutlig av den 21 maj 2002.

lämpligt även på "gröna ämnen" i kombination, förutsatt att en miljömässigt effektiv återvinning av ämnena inte påverkas av att de förekommer tillsammans. OMS har hävdat att detta beslut är ett viktigt verktyg vid tolkningen av bestämmelserna i förordningen i fråga, även om det i och för sig, med tanke på att Kina inte omfattas av beslutet, inte är direkt tillämpligt i detta fall.

49. Kommissionen stöder visserligen OMS:s vida tolkning av den gröna listan, men har hävdat att det inte går att per automatik tillämpa den regeln att transport av kombinationer av ämnen på den gröna listan är undantagna från anmälningsskyldighet. Bedömningen av de risker som är förbundna med återvinning av två gröna ämnen som är kombinerade med varandra skall i stället ske från fall till fall. I förevarande fall kan de aktuella kablarna, med hänsyn till de risker som är kopplade till återvinning av pvc, inte anses omfattas av den gröna listan, och det förfarande som gäller för transport av ämnen på denna lista skall således inte tillämpas på detta slags avfall.

50. Jag anser för min del att även om den gröna listan *prima facie* tycks utgöra en uttömmande och slutgiltigt bestämd förteckning över de fall då undantag görs från det förfarande för kontroll av avfallstransporter som stadgas i förordningen, finns det flera omständigheter som talar emot en sådan restriktiv tolkning av listan.

51. För det första anser jag, även om det avfall som omfattas av den gröna listan visserligen utgör en särskild kategori som faller utanför förordningens tillämpningsområde enligt artikel 1.3 i förordningen och detta avfall med hänsyn till sin i allmänhet ofarliga art är undantaget från den kontroll som föreskrivs i nämnda lagstiftning, ändå inte att dessa omständigheter måste leda till den slutsatsen att den gröna listan är slutgiltigt bestämd och uttömmande, då en sådan tolkning enligt min mening skulle strida mot såväl förordningens syften som ordalydelsen i den ovan återgivna ingressen till den gröna listan.

52. I nämnda ingress, som är relevant inte bara med tanke på dess ordalydelse, utan även med hänsyn till dess betydelse vad gäller att fastställa förordningens syften, föreskrivs att "[o]avsett om ett visst avfall omfattas av" den gröna listan får det inte transporteras som grönt avfall om "det förorenats av andra material" i en utsträckning som ökar riskerna med avfallet så mycket att det borde jämställas med avfall som omfattas av den gula eller röda listan eller om föroreningen förhindrar återvinning av avfallet på ett godtagbart sätt.

53. För det andra är den öppna karaktären av ingressen till den gröna listan — som beror på att det anges att det går att undanta avfall, oavsett om det omfattas av listan, [15], från bestämmelserna för denna lista — inte en isolerad omständighet. Den har sin motsvarighet i uttryck som återfinns i olika avsnitt i den gröna listan, som "inbegripet, men inte begränsat till", "andra", "andra ... t.ex." och "annat, inbegripet men inte begränsat till". Även dessa formuleringar antyder att ämnen som inte uttryckligen finns upptagna på den gröna listan ändå kan omfattas av denna om de går att placera in i någon specifik kategori av "grönt "avfall.

54. För det tredje hade domstolen i sin dom i det ovannämnda målet Beside tillfälle att uttala sig om räckvidden av den ovan återgivna ingressen till den gröna listan. Den slog där fast att uttrycket hushållsavfall under avsnitt AD 160 på den gula listan i förordningen, i dess lydelse enligt beslut 94/721, omfattar avfall som i huvudsak består av avfall på den gröna listan i förordningen blandat med andra kategorier avfall i denna lista, och att detta hushållsavfall förlorar sin karaktär av "gult" avfall och omfattas av den gröna listan bara om det samlats in separat och sorterats på ett korrekt sätt.

55. I punkt 34 i nämnda dom slog domstolen fast att "uttrycket 'hushållsavfall' som anges under AD 160 i den gula listan i bilaga 3 till förordningen ... omfattar dels avfall som i huvudsak består av avfall i den gröna listan i bilaga 2 till nämnda förordning blandat med andra kategorier avfall i denna lista, dels avfall i den gröna listan som är blandat med en mindre mängd material som inte anges däri". Jag anser inte att denna punkt i avgörandet kan åberopas på det sätt som den nederländska regeringen har gjort i förevarande mål och åklagaren har gjort i målet vid den nationella domstolen, nämligen genom att hävda att de bestämmelser som stadgas för avfallet på den gröna listan enligt förordningens systematik utgör undantagsbestämmelser och att den gröna listan därför skall tolkas restriktivt.

56. För att förstå detta uttalande rätt är det nödvändigt att framför allt hålla i minnet vilka frågor som domstolen hade att besvara i punkterna 32–34 i domen i fråga och beakta

15 — Jag måste dock härvid notera att de olika språkversionerna av förordningen inte är enhetliga. I exempelvis den italienska, den engelska och den portugisiska versionen används formuleringarna "indipendentemente dal fatto che vi figuri o meno", "regardless of whether or not wastes are included" respektive "independentemente de estarem ou não incluídos". I den spanska och den franska versionen står det endast "independientemente de su inclusión" respektive "indépendamment de son inclusion", vilket förefaller i mindre utsträckning stå i strid med att den gröna listan skulle vara en uttömmande och slutgiltigt bestämd förteckning.

uttalandet i punkt 34 mot bakgrund av resonemanget i dess helhet.

57. Vad gäller den första punkten går det inte att förbise, vilket domstolen påpekade i punkt 21 i sin dom, att den skulle yttra sig om avfall som allmänt blandats med annat avfall på ett sätt som brukar kallas yttre förorening och således inte om en blandning som kan klassificeras som en "inneboende blandning", vilket är vad detta fall avser.

58. Även om domstolen i sin dom i det ovannämnda målet Beside slog fast att avfallet i fråga måste separeras på ett korrekt sätt för att kunna omfattas av den gröna listan, gjorde den så därför att det i målet vid den nationella domstolen förekom "förorening" med yttre material. Flera olika ämnen som klassificerades som "gröna" och andra som inte ingick i den kategorin hade kommit i kontakt med varandra i samband med transporten, vilket gjorde det omöjligt att klassificera dem på ett korrekt sätt. Detta medförde att det krävdes en korrekt separering och sortering för att avfallet skulle kunna identifieras och klassificeras som grönt avfall och därmed undvika att det bland de ämnen som ansågs omfattas av den gröna listan i själva verket dolde sig avfall som inte kunde återvinnas utan risker för miljön.

59. I förevarande fall är det i stället fråga om en kombination av avfall som kan klassificeras som en "inneboende blandning", det vill säga en förening av ämnen vars separering, oavsett om den sker genom förbränning av pvc:n eller genom att denna separeras mekaniskt från kopparn, redan i sig utgör den första fasen av återvinning i den mening som avses i direktiv 75/442/EG. [16] Av detta följer att varken transportören eller avfallsproducenten hade kunnat sortera avfallet så att ämnena i fråga separerades.

60. Det är således inte möjligt att utsträcka kriteriet "har samlats in separat och sorterats på ett korrekt sätt", som domstolen formulerade i samband med så kallad yttre förorening av avfall, till det förevarande fallet, som avser en "inneboende blandning" av två olika ämnen.

61. Vad beträffar bakgrunden till domstolens slutsatser i punkt 34 i domen i det ovannämnda målet Beside skall det påpekas att domstolen, för att komma fram till dessa slutsatser, visserligen i punkt 32 angav att hushållsavfall bara förlorar egenskapen av gult avfall och omfattas av den gröna listan då det har samlats in separat och sorterats på ett korrekt sätt. Domstolen gjorde dock detta uttalande på grundval av en uttrycklig motivering i den påföljande punkten 33, som vid närmare anblick *visar sig innehålla det kriterium som enligt domstolen skall till-*

16 — Särskilt kommissionen har hänvisat till förfarandena R 4 och R 11 i bilaga II B till direktivet, vilka avser "Återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar" respektive "Användning av avfall från något av de förfaranden som är numrerade R 1–R 10".

lämpas i detta sammanhang. I denna punkt 33 anges följande: "Såsom det framgår av den gröna avfallslistan kan avfallet, oberoende av om det anges i denna lista, inte transporteras såsom avfall som kontrolleras i enlighet med den gröna listan om det är blandat med andra material i en sådan mån att: a) riskerna med avfallet ökar i en sådan omfattning att det skall omfattas av den gula eller röda listan eller b) återvinning av avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt förhindras." Det kriterium som domstolen således tillämpade kan visserligen lätt leda till att en allmän blandning eller bulkblandning utesluts från den gröna listan, men kriteriet är avsett att ha en betydligt mindre inverkan på inneboende blandningar. Vidare, och framför allt, framgår det otvetydigt av detta kriterium att den gröna listan enligt domstolen inte är att betrakta som undantagsbestämmelser eller skall tolkas restriktivt, så att endast kombinationer av ämnen som specifikt finns upptagna på den gröna listan på ett slutgiltigt och allmängiltigt sätt skall anses omfattas av bestämmelserna enligt denna lista. Slutsatsen av detta blir endast att kombinationer av beståndsdelar som finns upptagna på den gröna listan skall bedömas mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall.

62. Dessa överväganden leder mig till slutsatsen att gemenskapslagstiftaren inte haft för avsikt att utesluta att bestämmelserna enligt den gröna listan kan tillämpas inte bara när gröna ämnen utsätts för yttre förorening av annat material, utan även vid så kallade inneboende föroreningar av gröna ämnen, förutsatt att föroreningen inte medför förhöjda risker i samband med återvinningen av dessa ämnen i destinationslandet.

63. Att det förhåller sig på detta sätt stöds av att generaladvokaten Jacobs i punkt 33 i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Beside a) påpekade att den ståndpunkten att grönt avfall som omfattas av en allmän kategori inte får blandas med avfall som omfattas av en annan allmän kategori, för att det skall omfattas av undantaget från anmälningsskyldigheten, inte kan gälla då "blandningen är ofrånkomlig" och b) klassificerade avfall i form av en glasflaska med pappersetikett som inneboende blandning, vilket kan likställas med det aktuella fallet med kablar bestående av en kopparkärna täckt av ett hölje av pvc. [17]

64. Den anförda tolkningen bekräftas enligt min åsikt inte bara av den gröna listans systematik och ändamål utan även av de allmänna syften som ligger till grund för gemenskapsbestämmelserna om avfallstransporter.

17 — Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovannämnda målet Beside och Besselsen, som föredrogs den 23 oktober 1997.

65. Jag erinrar om att syftet med den gröna listan, vilket uttryckligen nämns i fjortonde skälet i förordningen, är att de normala kontrollförfarandena inte skall gälla för transporter av avfall som skall återvinnas, när behandlingen av dessa inte utgör någon fara för miljön eller för människors hälsa. Skälen för detta är dels att de behöriga myndigheternas skall kunna koncentrera sig på avfallstransporter som innebär en konkret fara för miljön och undvika att de överbelastas med anmälningar som inte kan anses nödvändiga, dels att stimulera "handeln" med återvinning genom att förenkla de förfaranden som föreskrivs för transport av avfall som skall återvinnas.

66. Det förefaller inte vara proportionerligt i förhållande till dessa syften att hävda att två ämnen som, sedda vart och ett för sig, inte utgör någon fara för miljön i samband med att de återvinns a) inte skulle omfattas av bestämmelserna enligt den gröna listan enbart på grund av att de förekommer i form av en inneboende blandad form, även om en miljömässigt effektiv återvinning av ämnena inte alls påverkas av att de förekommer i kombinerad form, och b) att de under alla omständigheter och trots att det inte föreligger någon risk skall omfattas av det striktare kontrollförfarande som föreskrivs för transport av ämnen som anses farliga (som de som angetts på den röda listan).

67. Den restriktiva inställning som presenteras i punkten ovan tycks dessutom utesluten mot bakgrund av just förordningens syften.

68. Det är visserligen sant att syftet med förordningen allmänt sett är att upprätta ett harmoniserat system med kontrollförfaranden för att begränsa avfallstransporter i avsikt att säkerställa skyddet av naturresurserna, men det måste ändå noteras att hela kontrollsystemet grundar sig på den fundamentala skillnaden mellan "bortskaffande" och "återvinning" av avfall.

69. Ur miljöskyddssynpunkt syftar förordningen till att genom kontrollförfarandena begränsa gränsöverskridande transporter av avfall som skall bortskaffas i enlighet med principerna om "tillräcklig egenkapacitet och närhet". I de fall då avfallet helt och hållet skall återvinnas är dessa principer däremot inte tillämpliga.[18] För sådant avfall har gemenskapslagstiftaren tvärtom föreskrivit ett system med fri rörlighet för att därigenom uppmuntra återvinning, på det enda villkoret att transporterna inte medför risker för miljön. Detta ger den ekonomiska aktören möjlighet att bearbeta detta avfall i det land och hos de företag som erbjuder de mest fördelaktiga ekonomiska villkoren.

18 — Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 25 juni 1998 i mål C-203/96, Dusseldorp m.fl. (REG 1998, s. I-4075), punkterna 32–34.

70. Av detta följer att kombinationer av ämnen som var för sig är upptagna på den gröna listan mot bakgrund av ovannämnda syften — att förenkla de administrativa förfarandena och att stimulera återanvändning av avfall i ekonomiskt produktiv verksamhet — endast skall anses omfattas av bestämmelserna enligt den gröna listan, även om de inte nämns i kombinerad form, om de båda villkoren i a) och b) i ingressen till den gröna listan är uppfyllda.

71. Jag finner att bestämmelserna enligt den gröna listan gäller för transporter av kombinerade former av avfall om vissa villkor är uppfyllda, särskilt att a) det är fråga om en kombination av två ämnen som finns med på den gröna listan, b) detta slags kombinerade avfall är ägnat att återvinnas enligt direktiv 75/442, och c) kombinationen av ämnena i fråga inte innebär någon förorening av dessa som medför förhöjda risker för miljön i samband med återvinningen jämfört med om de hade hanterats separat.

72. Av detta följer att det i det aktuella fallet för det första måste bekräftas att kablarna i fråga skall återvinnas i destinationslandet och i synnerhet att den första fasen av den bearbetning som avfallet skall genomgå klassificeras som återvinning enligt bilaga B till direktiv 75/442.[19] Om det exempelvis antas att den första bearbetning som kablarna i fråga skall genomgå är separering av kopparkärnan från pvc-höljet, måste denna ske enligt ett av de förfaranden som anges i bilaga B till ovannämnda direktiv för att kunna klassificeras som återvinning.

73. För det andra måste det prövas huruvida en miljömässigt effektiv återvinning av båda de ämnen som kablarna består av är möjlig trots den kombinerade formen och att det inte föreligger förhöjda risker för miljön jämfört med om kopparn och pvc:n skulle återvinnas separat.

74. Som stöd för ovannämnda tolkning av den gröna listan kan dessutom nämnas att avfall som utgörs av kombinationer av ämnen där de enskilda ingående ämnena, men inte kombinationerna i sig, finns upptagna på den gröna listan åtminstone i domstolsavgöranden har ansetts omfattas av denna lista inte bara enligt bestämmelserna i avsändarlandet Spanien, utan också i transitlandet Nederländerna. Detta framgår

19 — Såsom redan har konstaterats är ett av kriterierna i förordningen för att bestämma vilka kontrollåtgärder som skall gälla för en viss avfallstransport syftet med denna. Det är därvid nödvändigt att klassificera den första bearbetning som avfallet skall genomgå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 april 2003 i mål C-116/01, Sita, REG 2003, s. I-2969, punkterna 40–49). Bara om den första bearbetningen av det transporterade avfallet kan klassificeras som "återvinning" i den mening som avses i direktiv 75/442/EG är det första av villkoren för att transporten i fråga skall omfattas av bestämmelserna i den gröna listan uppfyllt.

vad gäller Spanien av OMS:s skriftliga yttrande och vad gäller Nederländerna av Rechtbank te Rotterdams hänvisning i begäran om förhandsavgörande till Raad van States dom av den 11 maj 2005.

75. Jag anser vidare att denna tolkning av den gröna listan inte, som den nederländska regeringen däremot har hävdat, vederläggs av att denna lista uttryckligen innehåller kombinationer som består av avfallsslag som i sig förekommer på listan, till exempel "Begagnade däck" under avsnitt GK 020 eller "Engångskameror utan batterier" under avsnitt GO 050. Dessa exempel är enligt min mening klassiska kombinationer av avfall som gemenskapslagstiftaren kan tänkas ha valt att ange uttryckligen av praktiska skäl och i rent exemplifierande syfte.

76. På samma sätt är slutsatserna ovan i punkt 70 och följande punkter inte uteslutna på grund av att förordningen i fråga nyligen ersattes av förordning nr 1013/2006, vari specifikt regleras transport av så kallat blandat avfall bestående av avfallsslag som för sig finns upptagna på den gröna listan men som inte återfinns där i kombinerad form och där det föreskrivs att bestämmelserna enligt den gröna listan endast skall tillämpas på sådant blandat avfall som dels består av två "gröna" ämnen, dels anges i en särskild bilaga (III A), som skall kunna uppdateras på förslag av medlemsstaterna enligt det så kallade kommittologiförfarandet. Denna ändring av systemet motiveras nämligen tydligt av kravet att väga skyddet för miljön mot rättssäkerheten, som säkerligen kan tillfredsställas bättre om man övergår från ett system grundat på avgöranden från fall till fall till ett system grundat på detaljerade bestämmelser som kan tillämpas på ett exakt sätt.

77. Att de bestämmelser som gällde före denna lagändring var beskaffade på detta vis innebär dock att de nya bestämmelserna om avfallstransporter inte kan åberopas vid tillämpningen av de gamla. Detta gäller särskilt med beaktande av principen *nulla poena sine lege*, mot bakgrund av att de bestämmelser som prövas här är avsedda att tillämpas i förening med ett straffrättsligt sanktionssystem, såsom konkret framgår av det aktuella fallet.

V — Förslag till avgörande

78. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Rechtbank te Rotterdam på följande sätt:

1) Avfall bestående av kablar omfattas av avsnitt GC 020 i den gröna listan (bilaga 2) i förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, förutsatt att avfallet är eller har varit en del av elektroniska produkter.

2) En kombination av ämnen, vilka anges i den gröna listan i förordning (EEG) nr 259/93 men där kombinationen som sådan inte anges, kan omfattas av denna lista och tillhörande bestämmelser för transport om det framgår att transporten genomförs i syfte att återvinna avfallet i fråga i destinationslandet och villkoren i a) och b) i ingressen till den gröna listan är uppfyllda.

3) Vad gäller kombinationer av flera ämnen som anges i den gröna listan i förordning (EEG) nr 259/93 är det inte nödvändigt att dessa ämnen transporteras eller tillhandahålls separat för att bestämmelserna enligt den gröna listan skall vara tillämpliga på transporten.