ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н PAOLO MENGOZZI, представено на 15 февруари 2007 година [1]

I – Въведение

1. В настоящото производство Съдът е помолен да се произнесе относно тълкуването на Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 година относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност [2], отменен с Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци (ОВ L 190, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172) във връзка с някои категории отпадъци, съдържащи се в приложение II към него. В частност препращащият съд моли Съда да уточни дали съществува задължение за нотификация в случай на износ с цел оползотворяване на отпадъци, състоящи се от комбинация от две различни вещества, когато последната не е посочена като такава в приложение II към Регламент № 259/93, но поотделно всяка една от съставките ѝ се съдържа в него.

II – Правна уредба

Приложимо общностно право

2. Разглежданият Регламент № 259/93 е приет с цел установяване на система за надзор и контрол върху превозите на отпадъци в рамките на, за и от Общността по отношение както на държавите-членки на Общността, така и на трети страни с оглед съхраняване, опазване и подобряване на качеството на околната среда по-специално поради поетите от Общността задължения във връзка с Конвенцията за контрол върху трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, подписана в Базел на 22 март 1989 г. (наричана по-нататък „Базелска конвенция“) и Решението (на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) от 30 март 1992 г. [3] (наричано по-нататък „Решението на ОИСР“).

1 – Език на оригиналния текст: италиански.

2 – ОВ L 30, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 161. Регламент, изменен с Регламент (ЕО) № 2557/2001 на Комисията от 28 декември 2001 г. (ОВ L 349, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 3, наричан по-нататък „Регламент № 259/93“).

3 – Решение C(92) 39 окончателен относно контрола върху трансграничното движение на отпадъци, предназначени за операции по оползотворяване.

3. Съображенията на Регламент № 259/93, които имат отношение към настоящия случай, гласят:

„като има предвид, че Общността е подписала Базелската конвенция от 22 март 1989 г. за контрол върху трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане;

[...]

като има предвид, че Общността е одобрила Решението на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) от 30 март 1992 г. относно контрола върху трансграничното движение на отпадъци, предназначени за операции по оползотворяване;

[...]

като има предвид, че надзорът и контролът върху превозите на отпадъци трябва да се организират по начин, който отчита необходимостта да се съхранява, опазва и подобрява качеството на околната среда;

[...]

като има предвид, че според вида на отпадъците и тяхното местоназначение, както и според предназначението им, за обезвреждане или за оползотворяване, се прилагат различни процедури;

[...]

като има предвид, че износът на отпадъци за оползотворяване към страни, спрямо които не е приложимо Решението на ОИСР, трябва да се подчинява на условия, предвиждащи екологосъобразното управление на отпадъците;

[...]

като има предвид, че превозите на отпадъци за оползотворяване, включени в зеления списък на Решението на ОИСР, са изключени по принцип от контролните процедури на настоящия регламент, тъй като подобни отпадъци не би следвало да представляват риск за околната среда, ако се оползотворяват по правилен начин в страната по местоназначението им; [...]“

4. Установените от Регламент № 259/93 процедури във връзка с превозите на отпадъци в рамките на Европейската общност, както и за и от Общността съществено се различават на основата на три критерия, а именно: вида на отпадъците, дали са предназначени за възстановяване или за обезвреждане съгласно класификацията на тези дейности, установена с Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците [4], както и тяхната страна по местоназначение. По принцип, с някои изключения, сред които е превозът на отпадъци от зеления списък, за всички видове превози се изисква предварителна нотификация.

5. По отношение на първия критерий Регламент № 259/93 съдържа класификация на отпадъците в три списъка, а именно „зелен списък на отпадъци" (приложение II), „жълт списък на отпадъци" (приложение III) и „червен списък на отпадъци" (приложение IV) (наричани по-нататък съответно „зелен списък", „ жълт списък" и „червен списък").

6. Четиринадесето съображение на Регламент № 259/93 уточнява, че включените в зеления списък вещества не представляват риск за околната среда, ако се оползотворяват по правилен начин и превозът им по принцип е освободен от задължителната нотификация, когато са предназначени за оползотворяване в друга държава-членка.

4 – ОВ L 194, стр. 39. Директивата е приложима към настоящия случай в редакцията ѝ, в която са отразени измененията, направени с Решение 96/350/ЕО на Комисията от 24 май 1996 г. (ОВ L 135, стр. 32) и понастоящем е консолидирана с Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45).

7. Член 1 от Регламент № 259/93 гласи:

„[...] 3. а) Превозите на отпадъци, предназначени само за оползотворяване и изброени в приложение II, са изключени от разпоредбите и на настоящия регламент, с изключение на разпоредбите в член 11, букви б), в), г) и д) и в член 17, параграфи 1, 2 и 3;

б) Към подобни отпадъци се прилагат всички разпоредби на Директива 75/442/ЕИО. [...]"

8. По отношение на превозите на отпадъци от зеления списък, които са предназначени за оползотворяване в Китай и за които не се прилага решението на ОИСР, от приложение Г към Регламент (ЕО) № 1547/1999 на Комисията от 12 юли 1999 година [5] за определяне на процедури

5 – Регламент, ОВ L 185, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 113.

за контрол съгласно Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета, които да се прилагат за превоза на определени видове отпадъци до определени страни, за които не се прилага Решение C(92) 39 окончателен на ОИСР, в редакцията му, приложима към момента на възникване на обстоятелствата по делото в главното производство, следва, че тази държава-членка не изисква предварителна нотификация за превоза на определени категории „зелени отпадъци", сред които са веществата, които спадат към кодове GA 120 7404 00, GC 020 и към раздел GH, но че преди превоза е необходима инспекция от страна на China National Import and Export Commodities Inspection Corporation (CCIC).

9. Относно класификациите на отпадъците следва да се отбележи, че всеки списък се състои от раздели, изброени в азбучен ред (като например споменатият раздел GH, който включва твърди пластмасови отпадъци), които от своя страна се разделят на по-конкретни подраздели, които са номерирани [6].

10. Във връзка с разглежданите в главното производство отпадъци следва да се посочат кодове GA 120 7404 00 („Отпадъци и скрап от мед"), GH 013 (ex 3915 30) („Полимери на винилхлорида"), раздел GC („Други отпадъци, съдържащи метали") и неговите кодове GC 010 („Електрически сглобки, съдържащи само метали или сплави) и GC 020 („Скрап от електронни уреди (печатни платки, електронни компоненти, кабели и др.) и възстановени електронни компоненти, подходящи за оползотворяване на основни и благородни метали") [7].

11. Уводната част на зеления списък, въведена с Решение 94/721/ЕО на Комисията от 21 октомври 1984 година за адаптиране, съгласно член 42, параграф 3, на приложения II, III и IV от Регламент № 259/93 [8], предвижда:

„Независимо от това дали отпадъците са включени или не в този списък, те не могат да се превозват като зелени отпадъци, ако са замърсени с други материали до степен, която: а) увеличава рисковете, свързани с отпадъка дотолкова, че е уместно той да бъде включен в жълтия или червения списък, или б) възпрепятства оползотворяването на отпадъка по екологосъобразен начин."

12. По отношение на отпадъците, които не са включени в нито един от списъците в приложение II, III и IV към Регламент

6 – Следва освен това да се напомни, че буква G на посочените по-горе категории означава, че те са включени в зеления списък на приложение II към Регламент № 259/93.

7 – Следва да се отбележи, че посоченото по-горе приложение Г от Регламент № 1547/1999 изброява различни видове отпадъци, съдържащи се в приложение II към Регламент № 259/93, по отношение на които не се прилагат процедурите за контрол на износа за включените в споменатото приложение Г трети страни, сред които е и Китай. По отношение на код GC 010 следва също да се отбележи, че въпреки че в приложение II формулировката е „[отпадъците от] електротехнически блокове [...] се състоят само от метали или сплави", приложение Г използва различната формулировка „електрически сглобки, състоящи се само от метали или сплави".

8 – ОВ L 288, стр. 36.

№ 259/93, член 17, параграф 8 от този регламент гласи:

„При износ на отпадъци за оползотворяване, изброени в приложение III и IV и отпадъци за оползотворяване, които все още не са включени в приложение II, III или IV, за и през страни, към които не се прилага Решението на ОИСР:

— се прилага по аналогия член 15, с изключение на параграф 3,

— могат да се повдигат обосновани възражения единствено на основание на член 7, параграф 4,

освен ако не се предвижда друго в двустранните или многостранните спогодби, сключени в съответствие с член 16, параграф 1, буква б) и на базата на контролната процедура на параграфи 4 или 6 на настоящия член или на член 15."

13. Член 15 от Регламент № 259/93 предвижда процедура на нотификация и предварително разрешение, приложима за отпадъците от червения списък.

14. Накрая следва да се отбележи, че по силата на член 26 от посочения регламент:

„1. Превоз на отпадъци, осъществен:

а) без нотификация до всички заинтересовани компетентни органи в съответствие с разпоредбите на настоящия регламент; или

б) без съгласието на заинтересованите компетентни органи в съответствие с разпоредбите на настоящия регламент [...] се счита за нелегален трафик.

2. Ако за подобен нелегален трафик е отговорен нотификаторът за отпадъците, компетентният орган по изпращането трябва да гарантира, че отпадъците:

а) ще бъдат върнати от нотификатора, или ако е необходимо от самия компетентен орган, в държавата на изпращане. Ако това е неосъществимо;

б) ще бъдат обезвредени по друг начин или оползотворени по екологосъобразен начин в срок от 30 дни от момента, в който компетентният орган е бил информиран за нелегалния трафик, или в рамките на друг срок от време, договорен от заинтересованите компетентни органи.

В този случай се прави допълнителна нотификация. Никоя държава-членка на изпращане или държава-членка по транзита не може да се противопостави на връщането на подобни отпадъци, ако е налице надлежно мотивирано искане от страна на компетентния орган по местоназначението и обяснение на причината."

III — Фактически обстоятелства и преюдициално запитване

15. От акта за препращане е видно, че през март 2004 г. Omni Metal Service (наричано по-нататък „OMS"), установено във Франция дружество, продава пратка скрап от кабели на китайско дружество, което е част от австралийска група от дружества, специализирани в рециклирането на метали.

16. OMS превозва разглежданите отпадъци по море от Билбао (Испания) до Китайската народна република транзитно през Нидерландия. Превозът е предварително разрешен от китайските органи след инспекция на China National Import and Export Commodities Inspection Corporation, но транзитът не е нотифициран на компетентните нидерландски органи.

17. След инспекция от нидерландските митнически органи се оказва, че превозваните кабели, класифицирани в товарителницата като „електрически" кабели, се състоят от медно жило в PVC обвивка и са с различен диаметър, достигащ до 15 cm. Нидерландските органи считат, че съставът от PVC и мед не попада в нито един от разделите на приложения II, III и IV към Регламент № 259/93, и по-конкретно в зеления списък, и поради това връщат въпросните отпадъци в Испания, тоест експедиращата ги страна, като изтъкват, че превозът се извършва в нарушение на предвидените в споменатия регламент процедури за нотификация и за даване на разрешение и че следователно представлява случай на нелегален трафик по смисъла на член 26 от същия.

18. Едновременно с това започва наказателно производство срещу OMS за извършен превоз на отпадъци без предварителна нотификация на компетентните органи на транзитната страна по смисъла на член 15 от Регламент № 259/93.

19. В акта си за препращане Rechtbank te Rotterdam твърди, че според прокуратурата разглежданите отпадъци не спадат към код GC 020 от зеления списък, тъй като става въпрос не за електрически кабели и/или жици за домашна употреба, а за (подземни) кабели с голям диаметър.

20. Отново според прокуратурата не може да се приеме, че въпросната комбинация от PVC и мед спада към този код, тъй като целите на Регламент № 259/93 и обстоятелството, че приложимата за превоза на „зелени" вещества процедура представлява изключение от създадения от същия контролен режим, налагат стеснително тълкуване и ограничено прилагане на този списък. В подкрепа на тази теза прокуратурата се позовава на Решение по дело Beside и Besselsen[9], в което според нея Съдът приел, че процедурата за превоз на отпадъци, включени в приложение II към същия регламент, може да се прилага само при наличие на „зелени вещества, които са надлежно разграничени" или на комбинации от „зелени" вещества, които ако не са разделени, се съдържат в зеления списък под формата на комбинация.

21. Следователно съгласно член 17, параграф 8 от Регламент № 259/93 по аналогия трябвало да се приложи член 15 от същия за превоз на отпадъци с местоназначение Китай — страна извън ОИСР — състоящи се от комбинация на „зелени" вещества, които не са разделени и не се съдържат под формата на комбинация в нито един от списъците на въпросния регламент. В този смисъл прокуратурата счита, че посоченият превоз трябвало да се нотифицира на компетентните нидерландски органи.

22. OMS се противопоставя на тази теза като поддържа, че разглежданите кабели спадат към код GC 020, тъй като определящ критерий за целите на това класифициране бил съставът на кабелите, а не техният произход или диаметър. След като са съставени от PVC и мед, тези кабели следвало да се разглеждат като скрап от електронни уреди, включен в код GC 020, тъй като кабелите и/или жиците от тази категория обикновено имали същия състав.

23. При условията на евентуалност OMS поддържа, че по отношение на комбинация от две вещества, които се съдържат в зеления списък, във всички случаи трябва да се прилага предвидената в него процедура дори когато тези вещества не са в списъка под формата на комбинация. Това тълкуване се потвърждавало от практиката на голяма част от държавите-членки, сред които е Кралство Испания, в случая експедираща страна, както и Китайската народна република, която е страна по местоназначението.

9 – Решение от 25 юни 1998 г. (C-192/96, Recueil, стр. I-4029).

24. Като има съмнения относно тълкуването на приложимите разпоредби от Регламент № 259/93, Rechtbank te Rotterdam решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Дали скрап от кабели като тези в конкретния случай (някои от които с диаметър от 15 cm) могат да бъдат квалифицирани като „скрап от електронни уреди, като кабели и др.“ по смисъла на код GC 020 от зеления списък?

2. При отрицателен отговор на първия въпрос, дали комбинацията от включени в зеления списък вещества, която не фигурира като такава в него, може или трябва да бъде считана за включено в зеления списък вещество и дали може да бъде превозвана за оползотворяване без прилагане на процедурата по нотификация?

3. Дали в тази връзка е необходимо отпадъците да бъдат предлагани или превозвани разделено?“

25. OMS, нидерландското и португалското правителство, както и Комисията на Европейските общности представят становища по силата на член 23 от Статута на Съда на Европейските общности. OMS, нидерландското правителство и Комисията се явяват на съдебното заседание.

IV – Правен анализ

A – *По първия въпрос*

26. Като поставя първия си въпрос, препращащият съд иска по същество да се установи дали кабели, които са съставени от PVC и мед и имат различен диаметър, могат да бъдат квалифицирани на основание код GC 020 като скрап от електронни уреди, както и да бъдат превозвани без предварителна нотификация като отпадъци от зеления списък.

27. Във връзка с това OMS твърди, че код GC 020 не бил изчерпателен списък, а представлявал остатъчна категория, за която определящ критерий за класифициране на отпадъците като „скрап от електронни уреди“ бил техният състав и за кабелите и жиците нямало никакво значение дали имат домашен или градски произход, или какви са размерите им, и по-специално диаметърът и дължината

им. След като разглежданият Регламент № 259/93 бил насочен към опазване на околната среда, за да могат да бъдат включени в тази категория дадени кабели, било достатъчно веществата, от които се състоят, да не са замърсени по такъв начин, че в процеса на тяхното оползотворяване да представляват риск за здравето на човека и за защитата на околната среда. Следователно въпросните кабели, които като голяма част от кабелите и жиците от електронни уреди били съставени от мед, както и от PVC, и не били замърсени с други вещества, трябвало да се разглеждат като скрап от електронни уреди и да могат да се превозват без задължителна предварителна нотификация.

28. В подкрепа на това разширително тълкуване на код GC 020 OMS се позовава на Директива 2002/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година [10] относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) — Съвместна декларация на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията във връзка с член 9, която предвижда общ режим за управление на отпадъците от електрическо и от електронно оборудване, доколкото обезвреждането или оползотворяването на двата вида оборудване не разкривало различни рискове за околната среда поради идентичния им състав.

29. От своя страна нидерландското правителство счита, че преследваната от Регламент № 259/93 цел, посочена в първото до петото и осмото му съображения и потвърдена от Съда в решение по дело Парламент/Съвет [11], а именно гарантиране на висока степен на защита на околната среда и здравето на човека, налага, от една страна, ограничено прилагане на опростената процедура при превоз за оползотворяване на посочените в зеления списък отпадъци, доколкото със същата се дерогирал установеният от Регламент № 259/93 общ режим за контрол, и от друга страна, стеснително тълкуване на видовете отпадъци, изброени в него.

30. Съгласно стеснителното тълкуване определящият критерий за това дали дадени отпадъци спадат към код GC 020 следователно бил техният „произход“, който следвало да се разбира като „принадлежност към електронните уреди“, които непременно трябвало да се разграничават от електрическите уреди, за които специално се отнасял код GC 010.

31. Следователно като се има предвид, че разглежданите отпадъци били квалифицирани в товарителницата към пратката като електрически кабели и че под това следвало да се разбира „кабели за пренос на електрическа енергия под земята“, нидерландското правителство стига до заключението, че последните не могат да бъдат отнесени към код GC 020 на зеления списък.

10 – ОВ L 37, стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 184. Директива, изменена с Директива 2003/108/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 декември 2003 г. (ОВ L 345, стр. 106; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 133, наричана по-нататък „Директива 2002/96“).

11 – Решение от 28 юни 1994 г. (C-187/93, Recueil, стр. 18—23).

32. По мое мнение, както отбелязва и Комисията по време на съдебното заседание, от семантичния анализ на код GC 020 следва, че термините „скрап“ и „компоненти“ имат само описателен характер и следователно не са от решаващо значение за класифицирането на отпадъците. Не следва също да се счита, че съставът на вида отпадъци, разглеждани в главното производство (в случая мед и PVC, какъвто е съставът на голяма част от кабелите и/или жиците), който не е посочен в текста на този код, е определящ за тяхното класифициране по смисъла на код GC 020, като същото се отнася и до евентуалния им „домашен или градски“ произход.

33. Единственото обстоятелство, което се явява решаващо за квалифицирането на отпадъците по смисъла на въпросния код, е тяхното естество. Код GC 020 всъщност обхваща скрап от електронни уреди, от който кабелите и жиците са посочени само като примери. Следователно обстоятелството, което е решаващо за квалифицирането на отпадъците, е те да са „от електронни уреди“, тоест да са част или да са били част от електронни уреди, независимо от техния състав, размери или от това дали имат домашен или градски произход.

34. Това тълкуване се потвърждава, от една страна, от обстоятелството, че езиковите редакции съвпадат по отношение на термина „електронен“, и от друга страна, от систематичния прочит на раздел GC („Други отпадъци, съдържащи метали“), към който спада код GC 020. Всъщност код GC 010, приложението на който изглежда зависи главно от произхода на отпадъците от електрически сглобки и от техния състав („съдържащи само метали или сплави“) [12], е първи в раздел GC. В това отношение той се различава от следващия код, а именно разглеждания GC 020, който е с ограничен обхват поради обстоятелството, че обхваща единствено отпадъци, които са с електронен произход и са подходящи за „възстановяване на основни и благородни метали“.

35. Оттук следва, че към код GC 020 спадат не всички жици или кабели, които както вече беше посочено, са изброени само като примери, а единствено тези от тях, които са част или са били част от уреди, които могат да бъдат определени като електронни.

36. Освен това ако е вярно, че Директива 2002/96 установява общ режим на третиране на отпадъците както от електронно, така и от електрическо оборудване, което обстоятелство може да бъде възприето в смисъл, че разликата между категориите отпадъци с оглед класификацията по смисъла на зеления списък е лишена от релевантност, в тази връзка следва да бъдат изложени някои съображения.

37. На първо място, следва да се отбележи, че тази директива има ограничено значение за настоящото дело предвид обстоятелството, че срокът за транспонирането ѝ все още не е изтекъл към момента на възникване на обстоятелствата по спора в главното производство.

12 – Вж. бележка под линия 7.

38. На второ място, на защитаваните от OMS доводи могат да се противопоставят както съображения от хронологичен характер, така и по отношение на самостоятелното правно основание и приложно поле. По-конкретно, съществува риск от автоматично тълкуване на разпоредбите на разглеждания Регламент № 259/93 в светлината на по-късен акт, а именно на директива, която е приета девет години по-късно. Освен това с оглед на приложното си поле, посочената директива не засяга приложението на този регламент.

39. Накрая, разграничението между електрически сглобки и електронни уреди, за които се отнасят кодове GC 010 и GC 020 от Регламент № 259/93, е запазено в Регламент № 1013/2006 [13], заменящ първия регламент и приет четири години след Директива 2002/96.

40. Предвид изложените по-горе съображения считам, че разграничението на видовете отпадъци, проведено въз основа на критерия за техния електронен или електрически „произход", остава релевантно по-специално по отношение на режима, установен с Директива 2002/96.

13 – Вж. бележка под линия 2. В това отношение следва да се подчертае, че съгласно приложение III от този регламент (зелен списък) разграничението, което се отнася до кодове GC 010 и GC 020, се позовава на класификацията, включена в код Б 1100 от приложение IX към Базелската конвенция — транспонирана в приложение V, част I, списък Б към посочения регламент — която предвижда еднакъв режим както за електрическите, така и за електронните сглобки.

41. След уточненото дотук, препращащият съд следва да определи, като фактическо обстоятелство, чиято проверка не е правомощие на Съда, дали „произходът" на въпросните кабели е от електронни уреди — въпрос, който по време на съдебното заседание е предмет на спор между страните — за да ги включи евентуално в код GC 020 от Регламент № 259/93, като по този начин направи приложима за превоза им предвидената за зеления списък опростена процедура.

Б – *По втория и третия въпрос*

42. Сега следва да се премине към съвместен анализ на втория и третия въпрос, с които препращащият съд иска по същество Съдът да уточни дали комбинация от включени в зеления списък вещества, която като такава не е посочена в него, трябва или може да се счита за част от него и дали за тази цел е необходимо двете съставки на тази комбинация да се предлагат или превозват разделено.

43. Това уточнение е важно, защото въз основа на него може да се определи приложимият за превоза им режим за контрол, предвиден в Регламент № 259/93. В случай че комбинациите от вещества от зеления списък са част от същия, по силата на приложение Г към Регламент № 1547/1999 може да се счита, че превозът им не е трябвало да се нотифицира на Китайската народна република. Напротив,

ако се изключи възможността комбинациите от „зелени“ вещества да попадат в зеления списък, предвид обстоятелството, че същите не се намират в нито едно от приложенията на посочения регламент, следва да се заключи, че за тях е трябвало да се приложи режимът с предварителна нотификация, определен за превози на изброените в червения списък вещества (член 15 от Регламент № 259/93).

44. Като се позовава отново на преследваните от регламента цели за защита на околната среда и на здравето на човека, по втория и третия въпрос нидерландското правителство защитава тезата за ограничително тълкуване на зеления списък, като я подкрепя с различни доводи. На първо място, този списък включвал различни видове отпадъци, съставени от комбинация от две „зелени“ вещества, което давало възможност да се предположи, че този списък е изчерпателен и окончателен. На второ място, нидерландското правителство подчертава, че включването в зеления списък на вещество ставало след предварителна оценка на рисковете, свързани с възстановяването на това вещество, разглеждано самостоятелно, поради което от списъка трябвало да се изключат веществата, които са в комбинирана форма и не са включени в него, тъй като за тях не е правена никаква оценка на свързаните с възстановяването им рискове.

45. На последно място, нидерландското правителство поддържа, че при комбинация на няколко „зелени“ вещества е възможно възникване на значителен риск за околната среда в случаите, когато едно от веществата се възстановява, а другото се обезврежда. Евентуалният риск при тази хипотеза без съмнение налагал изключване на тези комбинации от режима, предвиден в зеления списък. Според нидерландското правителство такъв бил случаят в спора по главното производство, доколкото според него медта, от която основно били съставени електрическите кабели, щяла да се възстановява в Китай посредством неконтролирано изгаряне на PVC.

46. Това ограничително тълкуване на зеления списък се поддържа и от португалското правителство.

47. За разлика от тях OMS твърди, че комбинация от две вещества от зеления списък, предназначена за възстановяване, сама по себе си не разкривала рискове за околната среда, различни от рисковете, свързани поотделно с всеки един от съставните ѝ материали, поради което този вид отпадъци се включвал в зеления списък. Това тълкуване се потвърждава, както отбелязах по-горе, от практиката, следвана в различни държави-членки, както и в Китай — страна по местоназначението на разглежданията превоз.

48. Освен това посочената по-горе теза се потвърждавала от решението на ОИСР от 21 май 2002 г. [14], съгласно което режимът

14 – C(2001) 107 окончателен.

на зеления списък се прилагал именно за „зелени вещества", които са в комбинация едно с друго, в случаите, когато тази комбинация не засягала екологосъобразното им оползотворяване. OMS разглежда посоченото решение като важно средство за тълкуване на режима, установен от Регламент № 259/93, въпреки че същото не е пряко приложимо към спора в главното производство поради това, че Китайската народна република не е член на тази организация.

49. Комисията, от своя страна, въпреки че споделя виждането на OMS за разширително тълкуване на зеления списък, все пак счита, че не е възможно автоматично прилагане на правилото, по силата на което превозите на комбинации от вещества от зеления списък се освобождават от задължителна нотификация. Напротив, оценката на рисковете, свързани с оползотворяването на две зелени вещества в комбинация едно с друго, трябвало да се извършва за всеки конкретен случай. В разглежданата хипотеза, като се имат предвид рисковете, свързани с оползотворяването на PVC, не можело да се приеме, че въпросните кабели били включени в зеления списък, поради което за този вид отпадъци трябвало да се изключат процедурите, предвидени за фигуриращите в него вещества.

50. По мое мнение, въпреки че на пръв поглед съдържащото се в зеления списък изброяване изглежда изчерпателно и окончателно по отношение на случаите, в които не се прилагат уредените в Регламент № 259/93 процедури за контрол на превози на отпадъци, различни обстоятелства не допускат подобно ограничително тълкуване на списъка, разглеждан в главното производство.

51. На първо място, ако е вярно, че включените в зеления списък отпадъци представляват особена категория, която излиза извън приложното поле на посочения регламент, както това е предвидено в член 1, параграф 3 от същия, както и че след като по принцип не са опасни, те са изключени от режима за контрол, уреден с разглежданото в спора по главното производство законодателство, все пак не считам, че от тези обстоятелства следва заключението, че списъкът има окончателен и изчерпателен характер, доколкото подобно тълкуване по мое мнение би било в противоречие както с целите, преследвани от Регламент № 259/93, така и с редакцията на уводната част на зеления списък.

52. Всъщност тази уводна част, която е важна не само поради начина, по който е формулирана, а и поради значението, което има за определяне на целите на регламента, предвижда в тази връзка, че „независимо от това дали отпадъците са включени или не" в зеления списък, те не могат да се превозват като включени в списъка, „в случай че са замърсени с други материали" по такъв начин, че свързаните с тях рискове се увеличават до степен, подходяща за включването им в жълтия списък или в червения списък или когато поради това замърсяване правилното им оползотворяване стане невъзможно.

53. На второ място, отвореният характер на уводната част на зеления списък, който следва от възможността за изключване от режима му на съдържащите се или не в него отпадъци [15], не е изолиран факт. Всъщност той се разкрива от изрази в различни раздели на зеления списък като например „включващи, но не само", „други", „[д]руги [...] например [...]". Тези формулировки също предполагат, че дори да не са изрично посочени в зеления списък, за някои вещества може да се счита, че се включват в него, ако могат да бъдат отнесени към някои конкретни раздели „зелени" отпадъци.

54. На трето, но без съмнение не на последно място, Съдът вече е имал случай да се произнесе относно обхвата на уводната част на зеления списък в Решение по дело Beside и Besselsen, посочено по-горе, в което той приема, че термините „битови/домакински отпадъци", за които се отнася код AD 160 от жълтия списък към Регламент № 259/93, изменен с Решение 94/721, включват, от една страна, отпадъците, които се състоят главно от отпадъци, посочени в зеления списък към посочения регламент, примесени с други категории отпадъци от същия списък, и от друга страна, че „битовите/домакински отпадъци" не губят качеството си на отпадъци от жълтия списък и следователно попадат в зеления списък само ако са били събирани разделно или ако са били правилно сортирани.

55. В точка 34 от Решение по дело Beside и Besselsen, посочено по-горе, Съдът приема, че „термините „битови/домакински отпадъци", за които се отнася код AD 160 от жълтия списък в приложение III към регламента, изменен с Решение 94/721, включват, от една страна, отпадъци, които се състоят основно от отпадъци от зеления списък в приложение II към регламента, примесени с други видове отпадъци от същия списък, и от друга страна, отпадъци от зеления списък, примесени с малко количество материали, които не са посочени в него". Не мисля, че на тази точка от посоченото решение могат да се позоват прокуратурата — в спора, във връзка с който е отправено преюдициалното запитване — и нидерландското правителство в настоящото производство, за да обосноват тезата, че в общата система на Регламент № 259/93 определеният за отпадъците от зеления списък режим представлява изключение и че следователно зеленият списък трябва да се тълкува ограничително.

56. За да може да бъде разбрано правилно постановеното от Съда, на първо място следва да се има предвид въпросът, на който Съдът отговаря в точки 32—34 от Решение по дело Beside и Besselsen,

15 — В тази връзка следва да се отбележи обаче, че различните езикови редакции на Регламент № 259/93 се различават. Всъщност ако например в италианската, португалската и английската редакция се използват съответно формулировките „indipendentemente dal fatto che vi figuri o meno", „regardeless of whether or not wastes are included" и „independentemente de estarem ou não incluídos", испанската и френската редакция се ограничават съответно с „independientemente de su inclusión" и „indépendamment de son inclusion", като последните две формулировки в по-малка степен влизат в противоречие с невъзможността изброяването в зеления списък да е изчерпателно и окончателно.

посочено по-горе, и изложеното от него становище в точка 34 да се разглежда в контекста на всички останали съображения.

57. По отношение на първата точка не може да се пренебрегне обстоятелството, че както самият Съд отбелязва в точка 21 от посоченото решение, той е помолен да се произнесе относно отпадъци, които са общо примесени с други отпадъци под форма, която обикновено се нарича „външно замърсяване", а не за смес, която може да се квалифицира като „неразделима смес", каквато е предмет на спора в главното производство.

58. Въпреки че както видяхме, Съдът приема в Решение по дело Beside и Besselsen, посочено по-горе, че е необходимо разглежданите отпадъци да бъдат правилно разделени, за да могат да бъдат квалифицирани като отпадъци, които попадат в зеления списък, той решава така поради обстоятелството, че спорът по същество се отнася за „замърсяване" с външни материали, и по-конкретно за случай, при който няколко вещества, които могат да се квалифицират като „зелени", и други, които не попадат в тази категория, влизат в контакт едни с други по време на превоза, което прави невъзможно правилното им класифициране. Поради това са необходими съответно разделяне и селекция, за да могат същите да бъдат идентифицирани и квалифицирани като зелени отпадъци, с оглед да се избегнат случаи, при които сред класифицираните като принадлежащи към зеления списък вещества в действителност се прикриват отпадъци, чието възстановяване не е без рискове за околната среда.

59. В настоящия случай обаче комбинацията от отпадъци е във форма, която може да се квалифицира като неразделима смес, тоест съединение от вещества, разделянето на които, независимо дали се осъществява чрез изгаряне на PVC или чрез механичното му отделяне от медта, вече представлява първа фаза на оползотворяване по смисъла на Директива 75/442 [16]. Оттук следва, че нито превозвачът, нито производителят на отпадъците е могъл да извърши селекция, за да раздели разглежданите вещества.

60. Следователно не е възможно критерият за „правилно сортиране и разделно събиране", посочен от Съда за случай на замърсяване, наричано „външно", да се приложи и за отпадъците в настоящия случай, който се отнася за „неразделима смес" от две различни вещества.

61. По отношение на контекста, в който Съдът приема изложеното в точка 34 от Решение по дело Beside и Besselen, посочено по-горе, следва да се отбележи, че за да стигне до този извод, Съдът посочва в точка 32 от същото решение, че „битовите/домакински отпадъци" не губят качеството си на отпадъци от жълтия списък и следователно попадат в зеления списък само ако са били събирани разделно или ако са били правилно сортирани, като се основава на изричното съображение, *съдържащо се в следващата точка*, което, ако се погледне

16 – В частност Комисията посочва фазите R 4 и R 11 от приложение II Б от споменатата директива, а именно съответно „Рециклиране или възстановяване на метали и метални съединения" и „Използване на остатъчни отпадъци, получени вследствие на която и да е от операциите, изброени в R 1—R 10".

внимателно, *съдържа критерия, който според Съда следва да се прилага в тази област*. Точка 33 уточнява, че „всъщност, както следва от въведението на зеления списък на отпадъците, независимо от това дали отпадъците са включени или не в този списък, те не могат да бъдат считани като зелени отпадъци, ако те са замърсени с други материали до степен, която: а) увеличава рисковете, свързани с отпадъка дотолкова, че е уместно той да бъде включен в жълтия списък или червения списък, или б) възпрепятства оползотворяването на отпадъка по екологосъобразен начин". Така критерият, използван от Съда, е преди всичко критерий, който въпреки че лесно може да доведе до изключване от зеления списък на обикновена смес или на такава в насипно състояние, със сигурност е приложим в много по-малка степен по отношение на неразделимите смеси. Освен това и преди всичко става въпрос за критерий, който според Съда ясно означава изключване на тезата, че зеленият списък представлява изключение или че във всички случаи трябва да се тълкува ограничително, за да може да се приеме окончателно и общо, че само комбинации от вещества от „зелени" отпадъци, изрично посочени в списъка, могат да се ползват от предвидения в него режим. Единственият извод, който може да се направи от това, е, че комбинация от материали, които са включени в зеления списък, трябва да се преценява във всеки отделен случай с оглед на конкретните обстоятелства.

62. Тези разсъждения ме водят до заключението, че общностният законодател не е искал да изключи възможността режимът, който се отнася за зеления списък, да се прилага не само за външни замърсявания на зелени вещества с други материали, но също и за т. нар. „неразделими" замърсявания между зелени вещества, доколкото в резултат на подобно замърсяване не се увеличават рисковете, свързани с оползотворяването на тези вещества в страната по местоназначението.

63. Това се потвърждава от генералния адвокат Jacobs, който в точка 33 от заключението си по дело Beside и Besselsen, посочено по-горе, а) уточнява — във връзка с виждането, че зелените отпадъци, които попадат в една обща категория, не могат да се смесват с отпадъци, които са от друга обща категория, за да се ползват от освобождаване от задължителна нотификация — че все пак това виждане не може да се приложи за „неразделима смес" и б) квалифицира като неразделима смес отпадък, състоящ се от стъклена бутилка, на която има хартиен етикет, който случай е сходен с разглежданите тук кабели, състоящи се от медни жила в PVC обвивка [17].

64. Според мен това тълкуване се потвърждава не само от общата система и целите на зеления списък, но и от общите цели, които са в основата на общностния режим за превоз на отпадъци.

17 – Заключение, представено на 23 октомври 1997 г.

65. Всъщност следва да се отбележи, че както изрично е посочено в четиринадесетото съображение на Регламент № 259/93, зеленият списък цели да изключи от общите процедури за контрол превозите на отпадъци, които са предназначени за оползотворяване и третирането на които не представлява риск за околната среда и за здравето на човека. Тази цел е насочена, от една страна, да се даде възможност работата на компетентните органи да се съсредоточи върху превозите на отпадъци, които представляват конкретен риск за околната среда, като се предотврати претоварването им с нотификации, за които се смята, че не са от съществено значение, и от друга страна, да се поощри свързаната с оползотворяването „търговия" посредством опростяване на процедурите, предвидени за превоза на отпадъци, предназначени за този вид третиране.

66. Несъвместимо с тези цели би било да се приеме, че две вещества, които сами по себе си не представляват риск за околната среда, свързан с оползотворяването им, а) не се ползват от режима, предвиден от зеления списък единствено поради факта, че са във формата на неразделима смес дори ако тази комбинирана форма в никакъв случай не засяга тяхното оползотворяване по екологосъобразен начин, и б) са подложени при всички случаи и въпреки липсата на риск на по-строгия режим за контрол, предвиден за превоз на вещества, считани за опасни (като тези, изброени в червения списък).

67. Освен това ограничителният подход, изложен в предходната точка, се изключва от самите цели на Регламент № 259/93.

68. Всъщност ако е вярно, че като цяло Регламент № 259/93 цели да установи хармонизиран режим на процедурите за контрол, за да ограничи движението на отпадъци с оглед осигуряване на защита на природните ресурси, все пак следва да се отбележи, че целият режим на контрол се основава на съществената разлика между отпадъци, предназначени за „обезвреждане", и отпадъци, предназначени за „възстановяване".

69. Докато с оглед на защитата на околната среда посоченият регламент цели, чрез процедури за контрол, да ограничи трансграничното движение на отпадъци, предназначени за обезвреждане при прилагане на принципите на „самодостатъчност и близост", то прилагането на същите принципи е изключено в случаите на отпадъци, които са предназначени само за оползотворяване [18]. В последната хипотеза общностният законодател обаче е предвидил режим за свободно движение, за да поощри оползотворяването, при единственото условие превозът да не представлява риск за околната среда, като дава възможността икономическите оператори да извършват третирането на този вид отпадъци в страната и в предприятията, които предлагат икономически най-изгодните условия.

18 – Вж. в този смисъл, наред с много други, Решение от 25 юни 1998 г. по дело Dusseldorp и др. (C-203/96, Recueil, стр. I-4075, точки 32—34).

70. Следователно в светлината на посочените по-горе цели за опростяване на административните процедури и поощряване на връщането на отпадъци в икономическия производствен цикъл може да се приеме, че за комбинациите от индивидуално посочени в зеления списък вещества се прилага установеният за него режим дори ако същите не са посочени под формата на комбинация само доколкото са изпълнени условията, предвидени в букви а) и б) на уводната част на списъка.

71. Считам по-конкретно, че за превоз на комбинации от отпадъци се прилага режимът, установен от зеления списък, ако са изпълнени определени условия, а именно а) ако комбинацията е от две вещества, включени в зеления списък, б) ако този вид комбиниран отпадък е предназначен за оползотворяване съгласно Директива 75/442 и в) ако разглежданата форма на комбинация от вещества не води до замърсяването им и така свързаният с тяхното оползотворяване риск за околната среда да е по-голям в сравнение със случаите, когато същите се третират поотделно.

72. Следователно в настоящия случай на първо място следва да се провери дали разглежданите кабели са предназначени за възстановяване в страната по местоназначение и дали по-специално първата фаза от третирането, на което ще бъдат подложени, спада към операциите по „оползотворяване“ съгласно класификацията, съдържаща се в приложение Б към Директива 75/442 [19]. По-конкретно, ако се предположи например, че първото третиране, на което ще бъдат подложени въпросните кабели, се състои в разделяне на медните жила от PVC обвивката, то това третиране трябва да се извърши съгласно една от операциите, включени в приложение Б към споменатата директива, за да може да се квалифицира като „оползотворяване“.

73. На второ място е необходимо да се определи дали с оглед на формата, в която са комбинирани, двете вещества, от които е съставен кабелът, могат да се оползотворят екологосъобразно и дали рискът за околната среда не е по-голям в сравнение с риска, свързан с оползотворяването поотделно на материалите мед и PVC.

74. Освен това в подкрепа на посоченото по-горе тълкуване на зеления списък следва да се отбележи, че не само в испанския правен ред, тоест в този на експедиращата отпадъците страна, но и в правния ред на транзитната страна — Нидерландия, отпадъците, съставени от комбинации на вещества, които са посочени в зеления списък, но не са

19 – Както вече видяхме, един от критериите, предвидени от Регламент № 259/93, за определяне на режима за контрол, приложим за даден превоз на отпадъци, зависи от целта на последния. Във връзка с това е необходимо да се квалифицира първата операция, на която ще бъдат подложени отпадъците (вж. в този смисъл Решение от 3 април 2003 г. по дело SITA, C-116/01, Recueil, стр. I-2969, точки 40—49). Единствено в случаите, когато първата операция при третирането на превозваните отпадъци може да се квалифицира като „оползотворяване“ по смисъла на Директива 75/442, първото условие за това, режимът на зеления списък да е приложим за разглежданията превоз, е изпълнено.

включени в него под формата на комбинации, се разглеждат като включени в зеления списък поне що се отнася до съдебните решения. Това е видно за Кралство Испания — от писменото становище, представено от OMS, и за Кралство Нидерландия — от позоваването, което се прави в акта за препращане на Rechtbank te Rotterdam на решението, постановено на 11 май 2005 г. от Rad Van State.

75. Освен това считам, че това тълкуване на зеления списък не се обезсилва, както поддържа правителството на Нидерландия, от обстоятелството, че в списъка изрично са посочени комбинации от отпадъци, които от своя страна също се съдържат в него като „излезли от употреба пневматични гуми“ с код GK 020 или „фотоапарати за еднократна употреба без батерии“ с код GO 050. Според мен става въпрос за класически комбинации на отпадъци, по отношение на които може да се приеме, че общностният законодател е искал да се изрази непосредствено поради съображения за удобство и само като пример.

76. Аналогично, посоченото в точка 70 и следващите от настоящото заключение не се обезсилва от обстоятелството, че разглежданият Регламент № 259/93 е заменен неотдавна от Регламент № 1013/2006, който урежда специално превозите на отпадъците, които следва да се квалифицират като смеси от отпадъци, конкретно изброени в зеления списък, но които не се съдържат в него под формата на комбинация, като предвижда, че режимът на зеления списък се прилага единствено за смесите, които не само са съставени от две „зелени“ вещества, но спадат и към конкретно приложение (III A), което може да бъде актуализирано по предложение на държавите-членки, в съответствие с процедурите по т.нар. „комитология“. Всъщност това изменение на системата очевидно е обосновано от изискването за съчетаване на защитата на околната среда с правната сигурност, изпълнението на което със сигурност може по-добре да се гарантира чрез преминаването от система, която се основава на преценка за всеки отделен случай, към система, която се основава на подробни правила, приложими за конкретни случаи.

77. Все пак обстоятелството, че приложимият преди това законодателно развитие режим разкрива подчертаните в настоящото заключение характеристики, означава, че при прилагането на стария режим не може да има позоваване на новия режим, предвиден от неотдавна приетата уредба във връзка с превозите на отпадъци, и по-конкретно това следва от принципа *nulla poena sine lege*, като се има предвид, че въпросният режим, както ясно показват обстоятелствата в главното производство, е предвиден да се прилага заедно със система от наказателни санкции.

V – Заключение

78. В светлината на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Rechtbank te Rotterdam, по следния начин:

„1) Скрап от кабели спада към код GC 020 от зеления списък на отпадъците (приложение II) към Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 година относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност, изменен с Регламент (ЕО) № 2557/2001 на Комисията от 28 декември 2001 година, ако е част или е бил част от електронни уреди.

2) Комбинация от вещества от посочения зелен списък към Регламент № 259/93, изменен с Регламент № 2557/2001, която като такава не се съдържа в списъка, може да се разглежда като включена в него и за нея може да се прилага предвиденият в същия режим за превоз, ако превозът се извършва с цел оползотворяване на този отпадък в страната по местоназначението и ако са изпълнени условията, посочени в букви а) и б) от уводната част на зеления списък.

3) В случай на комбинации от няколко вещества от същия зелен списък към Регламент № 259/93, изменен с Регламент № 2557/2001, същите не е необходимо да се превозват или предлагат разделени, за да може за превоза им да е приложим режимът за зеления списък.“