DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 21 juni 2007 *

I mål C-259/05,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Rechtbank te Rotterdam (Nederländerna) genom beslut av den 8 juni 2005, som inkom till domstolen den 20 juni 2005, i brottmålet mot

Omni Metal Service,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna J.N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (referent), M. Ilešič och E. Levits,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 september 2006,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Omni Metal Service, genom R. Sinke och B. Veldhoven, advocaten,

— Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, M. de Mol och P. van Ginneken, samtliga i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom L. Fernandes och M. Ribes, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Konstantinidis, i egenskap av ombud, biträdd av P. Kugel, T. Ormond och P. Kuypers, advocaten,

och efter att den 15 februari 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande 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 (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2557/2001 av den 28 december 2001 (EGT L 349, s. 1) (nedan kallad förordning nr 259/93).

2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Omni Metal Service som inletts på grund av att företaget exporterat elkabelavfall från Spanien till Kina, via Nederländerna, utan att i förväg ha anmält denna transport till de nederländska myndigheterna.

Tillämpliga bestämmelser

3 Artikel 1 i förordning nr 259/93 har följande lydelse:

"1. Denna förordning skall tillämpas på transporter av avfall inom, till och från gemenskapen.

...

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 b, c, d och e i denna punkt samt] i artikel 11 och artikel 17.1, 17.2 och 17.3 ..."

4 I bilaga 2 till förordning nr 259/93, som har rubriken "Grön avfallslista", föreskrivs följande:

"Oavsett om avfallet omfattas av denna lista eller inte får det inte transporteras som grönt avfall om det är förorenat med andra material i en sådan utsträckning att a) riskerna med avfallet ökar på ett sådant sätt att det bör omfattas av den gula eller den röda listan, eller att b) det hindrar att avfallet återvinns på ett miljövänligt sätt.

GA. Avfall av metall och metallegeringar i metallisk, icke spridbar form

...

Följande avfall och skrot av andra metaller än järn, och legeringar därav:

GA 120 7404 00 Avfall och skrot av koppar

...

GC. Annat metallhaltigt avfall

GC 010 Elektrisk utrustning som enbart består av metaller och legeringar

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

...

GH. Plastavfall i fast form

Inbegripet, men inte begränsat till:

GH 010 3915 Avklipp och annat avfall av plast samt plastskrot av

...

GH 013 ex 3915 30 vinylkloridpolymerer

..."

Artikel 17 i förordning nr 259/93 har följande lydelse:

"1. I fråga om avfall som förtecknas i bilaga 2 skall kommissionen innan denna förordning träder i kraft underrätta samtliga länder som inte omfattas av OECD-beslutet [beslut av den 30 mars 1992 av rådet för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling] om den förteckning över avfallsslag som ingår i bilagan

och begära en skriftlig bekräftelse på att sådant avfall inte är underkastat kontroll i destinationslandet och att landet accepterar att sådana avfallsslag transporteras utan att de kontrollförfaranden som gäller för bilaga 3 eller 4 tillämpas, eller ett besked om att dessa förfaranden eller det förfarande som fastställs i artikel 15 skall tillämpas för avfallet.

...

2. När avfall som förtecknas i bilaga 2 exporteras skall det vara avsett för återvinning i en anläggning som bedriver verksamheten i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller som har tillstånd att bedriva verksamhet i importlandet ...

...

8. När avfall för återvinning som förtecknas i bilag[orna] 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."

6 I artikel 15 i förordning nr 259/93 fastställs förfarandet för export av avfall för bortskaffande. Enligt detta förfarande krävs bland annat en anmälan till den behöriga transitmyndigheten.

7 Artikel 26.1 a i nämnda förordning har följande lydelse:

"Avfallstransporter skall betraktas som illegala om de

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

..."

8 I bilaga D till kommissionens förordning (EG) nr 1547/1999 av den 12 juli 1999 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), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2118/2003 av den 2 december 2003 (EUT L 318, s. 5), föreskrivs att Kina tar emot transporter av avfall som anges i avsnitten GA 120 740400, GC 020 och i avsnitt GH i bilaga 2 till förordning nr 259/93. Därvid krävs inte att några

kontrollförfaranden enligt förordning nr 259/93 tillämpas men China National Import and Export Commodities Inspection Corporation måste kontrollera sändningen före avsändande.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Åtal väcktes vid Rechtbank te Rotterdam mot det i Frankrike hemmahörande bolaget Omni Metal Service. Åtalet grundades på artikel 10.60 första stycket i lag om miljöförvaltning (Wet milieubeheer) jämförd med artikel 26 första stycket i förordning nr 259/93.

10 Det gjordes gällande att bolaget, i strid med bestämmelserna i förordning nr 259/93, omkring den 15 mars 2004 hade exporterat 17 containrar innehållande avfall av elektriska kablar (bestående av en kopparkärna med ett hölje av PVC och med en varierande diameter på upp till 15 centimeter) från Spanien till Kina via Nederländerna för behandling inför återanvändning. Transporten hade inte anmälts till de behöriga myndigheterna.

11 Enligt Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) var detta avfall inte elektroniskt avfall i den mening som avses i avsnitt GC 020 i den gröna avfallslistan, eftersom det inte utgjordes av ledningar och kablar för hushållsändamål utan av jordkablar med stor diameter som är avsedda för eltransport. Eftersom en icke separerad kombination av koppar och PVC som sådan inte heller förekommer vare sig på nämnda lista eller på de listor som avses i bilagorna 3 och 4 till förordning nr 259/93 och eftersom avfallet skulle transporteras till en stat som inte är medlem i OECD, skulle en anmälan ha gjorts till den nederländska myndigheten i dess egenskap av transitmyndighet, vilket framgår av artikel 15 i nämnda förordning jämförd med artikel 17.8 i densamma.

12 Openbaar Ministerie anförde att nämnda tolkning skall ha företräde med hänsyn till dels nödvändigheten av att tolka de kategorier av avfall vars transport inte omfattas av bestämmelserna i förordning nr 259/93 restriktivt, dels vad domstolen fastslagit i dom av den 25 juni 1998 i mål C-192/96, Beside och Besselsen (REG 1998, s. I-4029, punkterna 32 och 34).

13 Omni Metal Service hävdade däremot att det aktuella avfallet omfattas av ovannämnda avsnitt GC 020. Det är nämligen endast kablarnas sammansättning som är avgörande för denna klassificering och inte deras diameter eller ursprung. När det gäller en kombination av olika typer av avfall på den gröna listan är det i avsändarlandet Spanien praxis att anse att denna kombination omfattas av nämnda lista och därmed tillämpa det förfarande som gäller för den gröna listan. Kina tillämpar en liknande policy. Det enda villkoret för import när det gäller en kombination av koppar och PVC i denna tredjestat är att China National Import and Export Commodities Inspection Corporation i förväg måste kontrollera sändningen i avsändarlandet.

14 Rechtbank te Rotterdam beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa 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 avses i avsnitt GC 020 på den gröna listan?

2. Om den första frågan besvaras nekande, kan eller skall en kombination av ämnen, vilka upptagits 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?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

15 Domstolens uppgift inom ramen för en begäran om förhandsavgörande består i att ge den nationella domstolen vägledning i fråga om innebörden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna så att den kan tillämpa dessa bestämmelser korrekt på de faktiska omständigheter som föreligger i målet vid nämnda domstol och inte i att själv tillämpa dem på dessa omständigheter, i synnerhet som domstolen inte nödvändigtvis förfogar över alla uppgifter som är oundgängliga i detta avseende.

16 Genom förfarandet för begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG skapas nämligen ett nära samarbete mellan de nationella domstolarna och domstolen, grundat på en inbördes fördelning av uppgifterna, och detta förfarande utgör ett

medel för domstolen att tillhandahålla de nationella domstolarna de uppgifter om tolkningen av gemenskapsrätten som de behöver för att kunna avgöra anhängiga tvister (dom av den 7 november 2002 i de förenade målen C-260/00–C-263/00, Lohmann och Medi Bayreuth, REG 2002, s. I-10045, punkt 27).

17 Domstolen är däremot inte behörig att fastställa sakomständigheterna i målet vid den nationella domstolen eller att tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelser som den tolkat på nationella åtgärder eller situationer. Dessa frågor omfattas av den nationella domstolens exklusiva behörighet (se bland annat dom av den 5 oktober 1999 i de förenade målen C-175/98 och C-177/98, Lirussi och Bizzaro, REG 1999, s. I-6881, punkt 38, och av den 22 juni 2000 i mål C-318/98, Fornasar m. fl., REG 2000, s. I-4785, punkt 32).

18 Den första frågan skall följaktligen förstås på så sätt att den nationella domstolen därigenom vill få klarhet i huruvida avsnitt GC 020 i den gröna avfallslistan skall tolkas så, att det omfattar elektrisk tråd, och i så fall under vilka förutsättningar.

19 Det framgår härvidlag av lydelsen av nämnda avsnitt att det avfall som omfattas därav är elektroniskt avfall och tillvaratagna elektroniska komponenter som lämpar sig för återvinning av metaller. Såsom den nederländska regeringen har betonat nämns tråd endast som exempel på sådant elektroniskt avfall.

20 Av detta följer, såsom nämnda regering och kommissionen har hävdat och i motsats till vad Omni Metal Service har gjort gällande, att avsnitt GC 020 uteslutande avser tråd från elektronisk utrustning. Detta avsnitt skall däremot inte tillämpas beträffande andra slag av tråd, exempelvis tråd från elektrisk utrustning, eftersom det i avsnitt GC 010 i den gröna avfallslistan uttryckligen anges att avfall från elektrisk utrustning omfattas av nämnda avsnitt endast om det enbart består av metaller.

21 Trots att den nationella domstolens beskrivning av de aktuella kablarna verkar tyda på att det inte rör sig om tråd från elektronisk utrustning, har Omni Metal Service vid förhandlingen hävdat att nämnda kablar inte alls var avsedda uteslutande för transport av elektricitet under jord, såsom den nederländska regeringen har hävdat, utan att de verkligen kom från elektronisk utrustning.

22 Såsom det har erinrats om ovan i punkterna 15–17 omfattas den fastställelse av de faktiska omständigheterna som krävs härvidlag emellertid av den nationella domstolens behörighet.

23 Mot bakgrund av det ovan anförda skall den första frågan besvaras så, att avsnitt GC 020 i den gröna avfallslista som återfinns i bilaga 2 till förordning nr 259/93 skall tolkas så, att det endast omfattar tråd som kommer från elektronisk utrustning.

Den andra och den tredje frågan

24 Det skall inledningsvis påpekas att målet vid den nationella domstolen rör export av elkablar bestående av en kopparkärna med ett hölje av PVC och inte export av detta slags kärnor och höljen som i förväg avskilts från varandra.

25 Den andra och den tredje frågan skall följaktligen förstås på så sätt att den nationella domstolen därigenom vill få klarhet i huruvida förordning nr 259/93 skall tolkas så, att bestämmelserna i denna förordning angående transport av avfall som upptagits på den gröna avfallslistan skall tillämpas i fråga om ett sammansatt avfall som visserligen inte nämns i denna lista men som består av två ämnen som båda upptagits på nämnda lista.

26 Enligt den nederländska och den portugisiska regeringen skall denna fråga besvaras nekande. Omni Metal Service har däremot vidhållit den ståndpunkt som bolaget uppgett vid den nationella domstolen, nämligen att sådant sammansatt avfall skall omfattas av bestämmelserna rörande den gröna avfallslistan.

27 Kommissionen har för sin del gjort gällande att svaret på frågan huruvida en kombination av ämnen som upptagits på den gröna avfallslistan kan transporteras utan föregående anmälan beror på omständigheterna i varje enskilt fall. Enligt kommissionen kan undantag från anmälningsskyldigheten medges bland annat när destinationslandet tar emot avfallet för att återvinna det, förutsatt att samtliga berörda ämnen verkligen upptagits på den gröna avfallslistan och att graden av förorening inte utgör något hinder.

28 Det framgår emellertid av den inledande meningen i bilaga 2 till förordning nr 259/93 att avfall inte kan omfattas av den gröna avfallslistan när det föreligger en alltför stor risk för miljön eller när det är omöjligt att återvinna de olika ämnena på ett rationellt sätt. Kommissionen anser att det i målet vid den nationella domstolen var nödvändigt att göra en anmälan, eftersom PVC inte alltid är ofarligt för miljön.

29 Såsom domstolen tidigare har angett framgår det bland annat av sjätte och nionde skälen i förordning nr 259/93 att det system för övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstaterna som införts genom nämnda förordning motsvarar behovet av att bevara, skydda och förbättra miljökvaliteten och att det syftar till att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön (se dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-2857, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-249).

30 I elfte och tolfte skälen i förordning nr 259/93 anges vidare att den kontroll och övervakning som införs genom förordningen inte endast syftar till att skydda miljön i gemenskapen utan även miljön i tredjeländer till vilka avfall exporteras från gemenskapen.

31 Att transporter av avfall som är avsett för återvinning och som upptagits på den gröna avfallslistan enligt artikel 1.3 a i förordning nr 259/93, såsom ett undantag, i allmänhet inte omfattas av de kontrollförfaranden som införts genom förordningen beror enligt vad som anges i fjortonde skälet i nämnda förordning på att sådant avfall normalt inte utgör en fara för miljön om det återvinns på ett korrekt sätt i destinationslandet. Av detta förtydligande framgår att den omständigheten att en typ av avfall upptas på denna lista och därigenom undantas från det kontroll- och övervakningsförfarande som införts genom förordning nr 259/93 är ett resultat av

en föregående undersökning vilken har lett till slutsatsen att någon sådan risk inte föreligger.

32 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att det mer flexibla förfarande som skall tillämpas i fråga om avfall som upptagits på den gröna avfallslistan, det vill säga undantaget i fråga om sådant avfall från huvuddelen av de kontroll- och övervakningsförfaranden som införts genom förordning nr 259/93, i princip inte kan utsträckas till att omfatta avfall som inte upptagits på denna lista.

33 I synnerhet kan inte den omständigheten att ett avfall består av två ämnen som var för sig kan utgöra avfall som återfinns på den gröna avfallslistan automatiskt medföra att sådant sammansatt avfall omfattas av denna lista. De förhållanden under vilka avfallsbehandlingen kan äga rum och de eventuella miljörisker som är förknippade med avfallshanteringen kan nämligen variera beroende på om det rör sig om en sammansatt helhet bestående av flera ämnen eller om varje ämne utgör ett separat avfall.

34 Domstolen har härvidlag slagit fast att en blandning av avfall från den gröna avfallslistan skulle kunna tillhöra kategorin "AD 160 kommunalt avfall/hushållsavfall" i den mening som avses i den gula listan i förordning nr 259/93 och att sådant avfall kan omfattas av den gröna listan endast om det samlas in separat eller sorteras korrekt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Beside och Besselsen, punkterna 30 och 31).

35 *A fortiori* gäller att ett enda avfall som är ett resultat av en bestående kombination — och inte av blott en tillfällig blandning — av två huvudsakliga ämnen som upptagits på den gröna avfallslistan inte kan omfattas av denna lista om det inte uttryckligen anges däri.

36 Den ståndpunkt som kommissionen har förespråkat kan inte godtas.

37 Denna ståndpunkt är inte förenlig med syftet med förordning nr 259/93, eftersom detta i enlighet med vad som angetts ovan i punkterna 28–33 är att undanta en typ av avfall från de kontroll- och övervakningsmekanismer som införts genom förordningen endast genom att denna typ av avfall, efter en undersökning av vilka miljörisker som är förenade med behandling och hantering av nämnda avfall, upptas på den gröna avfallslistan.

38 Såsom den nederländska regeringen har framhållit skulle en sådan bedömning i varje enskilt fall som kommissionen har förespråkat kunna skapa rättsosäkerhet både hos de ekonomiska aktörer som i första hand skulle vara tvungna att fatta beslut i detta avseende och bära riskerna för dessa beslut, och hos de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

39 Ett sådant tillvägagångssätt skulle, med hänsyn till den osäkerhet som det skapar, även kunna vara till förfång för gemenskapslagstiftarens målsättning. Denne har nämligen, genom att utfärda lagstiftning i form av en förordning, särskilt avsett att säkerställa en samtidig och överensstämmande tillämpning av lagstiftningen i samtliga medlemsstater. Denna harmonisering omfattar inte enbart de faktiska förutsättningar under vilka dessa transporter kan ske, utan även det förfarande som skall tillämpas (dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, Daimler Chrysler, REG 2001, s. I-9897, punkterna 34 och 67).

40 Det finns inte heller stöd för kommissionens ståndpunkt i förordning nr 259/93. I motsats till vad kommissionen har anfört ger inte den inledande meningen i bilaga 2

till förordning nr 259/93 något stöd för slutsatsen att det förfarande som föreskrivs i fråga om ämnen på den gröna avfallslistan skall tillämpas beträffande ett avfall som består av två ämnen som upptagits på nämnda lista, förutsatt att det inte leder till en alltför stor risk för miljön eller att det blir omöjligt att återvinna de olika ämnena på ett rationellt sätt.

41 Den situation som nämnda inledningsfras avser, det vill säga att ett visst avfall är "förorenat" med "andra" material, kan nämligen inte jämställas med den situation då ett avfall består av två material som båda utgör avfallets väsentliga och ursprungliga beståndsdelar.

42 Mot bakgrund av det ovan anförda skall den andra och den tredje frågan besvaras på så sätt att förordning nr 259/93 skall tolkas så, att den omständigheten att ett sammansatt avfall består av två ämnen som båda upptagits på den gröna avfallslista som avses i bilaga 2 till nämnda förordning inte medför att det förfarande som införs genom nämnda förordning beträffande avfall som upptagits på den gröna listan skall tillämpas beträffande nämnda sammansatta avfall.

Rättegångskostnader

43 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Avsnitt GC 020 i den gröna avfallslista som återfinns i bilaga 2 till rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2557/2001 av den 28 december 2001 skall tolkas så, att den endast omfattar tråd som kommer från elektronisk utrustning.**

2) **Förordning nr 259/93 i dess lydelse enligt förordning nr 2557/2001 skall tolkas så, att den omständigheten att ett sammansatt avfall består av två ämnen som båda upptagits på den gröna avfallslista som avses i bilaga 2 till nämnda förordning inte medför att det förfarande som införs genom nämnda förordning beträffande avfall som upptagits på den gröna listan skall tillämpas beträffande nämnda sammansatta avfall.**

Underskrifter