

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. juni 2007^{*}

I sag C-259/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Rechtbank te Rotterdam (Nederlandene) ved afgørelse af 8. juni 2005, indgået til Domstolen den 20. juni 2005, i straffesagen mod:

Omni Metal Service,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2006,

^{*} Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Omni Metal Service ved advokaten R. Sinke og B. Veldhoven
- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og M. de Mol samt ved P. van Ginneken, som befuldmægtigede
- den portugisiske regering ved L. Fernandes og M. Ribes, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Konstantinidis, som befuldmægtiget, bistået af advokaten P. Kugel, T. Ormond og P. Kuypers,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. februar 2007,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2557/2001 af 28. december 2001 (EFT L 349, s. 1, herefter »forordning nr. 259/93«).

- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en straffesag mod Omni Metal Service for at have eksporteret elkabelaffald fra Spanien til Kina via Nederlandene uden forudgående at have underrettet de nederlandske myndigheder om overførslen.

Retsforskrifter

- 3 Artikel 1 i forordning nr. 259/93 har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning finder anvendelse på overførsel af affald inden for, til og fra Fællesskabet.

[...]

3. a) Overførsler af affald, der udelukkende er bestemt til nyttiggørelse, og som er opført i bilag II, er heller ikke omfattet af forordningens bestemmelser, bortset fra bestemmelserne i litra b), c), d) og e), i artikel 11 og i artikel 17, stk. 1, 2 og 3 [...]«

- 4 Det bestemmes i bilag II til forordning nr. 259/93, med overskriften »Grøn affaldsliste«:

»Uanset om affald er medtaget på denne liste eller ej, må affald af denne art ikke transporteres som hørende under den grønne liste, hvis det er forurenet med andre materialer i en sådan udstrækning, at a) risici i forbindelse med affaldet er øget tilstrækkeligt til, at det bør medtages på den gule eller den røde liste, eller b) genvinding af affaldet på en miljømæssigt forsvarlig måde hindres.

GA. Affald af metal og metallegeringer i metalform i ikke-spredbar form

[...]

Følgende affald og skrot af andre metaller end jern, og legeringer heraf:

GA 120 7404 00 Affald og skrot af kobber

[...]

GC. Andet affald indeholdende metaller

GC 010 Elektriske komponentsamlinger bestående udelukkende af metaller eller legeringer

GC 020 Elektronisk skrot (f.eks. printkort, elektroniske komponenter, tråd osv.) og genvundne elektroniske komponenter, som egner sig til genvinding af basismetall og ædelt metall

[...]

GH. Affald af hård plast

Herunder, men ikke begrænset til:

GH 010 3915 Affald, afklip og skrot af plast af:

[...]

GH 013 ex 3915 30 — vinylchlorid polymere

[...]«

5 Artikel 17 i forordning nr. 259/93 har følgende ordlyd:

»1. For affald, der er opført i bilag II, skal Kommissionen inden datoen for denne forordnings anvendelse underrette alle lande, som ikke er omfattet af OECD-beslutningen [Rådet for Økonomisk Samarbejde og Udviklings beslutning af 30.3.1992 om kontrol med grænseoverskridende overførsler af affald til nyttiggø-

relse], om listen over affald, der er omfattet af dette bilag, og anmode om skriftlig bekræftelse af, at dette affald ikke er underkastet kontrol i bestemmelseslandet, og at dette vil acceptere, at kategorier af sådant affald overføres uden anvendelse af de kontrolprocedurer, der gælder for bilag III eller IV, eller angive, om sådant affald skal underkastes enten disse procedurer eller proceduren i artikel 15.

[...]

2. Når affald, der er opført i bilag II, udføres, skal det være bestemt for nyttiggørelse i et anlæg, der driver virksomhed i henhold til gældende national lovgivning eller er godkendt til at drive virksomhed i indførselslandet. [...]

[...]

8. Når affald til nyttiggørelse, der er opført i bilag III og IV, og affald til nyttiggørelse, som endnu ikke er opført i hverken bilag II, III eller IV, udføres til lande og gennem lande, der ikke er omfattet af OECD-beslutningen:

— finder artikel 15, bortset fra stk. 3, tilsvarende anvendelse

— kan begrundede indsigelser kun fremsættes i overensstemmelse med artikel 7, stk. 4

medmindre andet er fastsat i bilaterale eller multilaterale aftaler, der er indgået i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, litra b), og på grundlag af kontrol-proceduren i enten stk. 4 eller stk. 6 i denne artikel eller artikel 15.«

- 6 I artikel 15 i forordning nr. 259/93 fastlægges den procedure, der skal anvendes ved udførsel af affald til bortskaffelse. Denne procedure indebærer bl.a. en meddelelse til de kompetente transitmyndigheder.

- 7 Forordningens artikel 26, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd:

»Overførsel af affald betragtes som ulovlig, såfremt den:

- a) foretages uden anmeldelse til alle de berørte kompetente myndigheder i overensstemmelse med denne forordning

[...]«

- 8 Kommissionens forordning (EF) nr. 1547/1999 af 12. juli 1999 om fastlæggelse af de i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 omhandlede kontrolprocedurer for så vidt angår overførsel af visse typer affald til visse lande, for hvilke OECD-Rådets beslutning K(92) 39 endelig ikke finder anvendelse (EFT L 185, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2118/2003 af 2. december 2003 (EUT L 318, s. 5), bestemmer, som det fremgår af bilag D til forordningen, at overførsel af affald, der henhører under kategori GA 120 740 400, GC 020 og GH i bilag II til forordning nr. 259/93, til Kina vil blive accepteret uden anvendelse af nogen af de i forordning

nr. 259/93 omhandlede kontrolprocedurer, men at der skal foretages en forudgående obligatorisk inspektion ved China National Import and Export Commodities Inspection Corporation.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 9 Omni Metal Service, som har hjemsted i Frankrig, er blevet retsforfulgt ved Rechtbank te Rotterdam i henhold til artikel 10.60, stk. 1, i miljøforvaltningsloven (Wet milieubeheer), sammenholdt med artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 259/93.
- 10 Selskabet er tiltalt for i strid med bestemmelserne i forordning nr. 259/93 omkring den 15. marts 2004 at have overført 17 containere med elkabelaffald (bestående af en kobberkerne med PVC-overflade, og med forskellige diametre på op til 15 cm) fra Spanien til Kina via Rotterdam, bestemt til at blive behandlet med henblik på nyttiggørelse, uden at have underrettet de kompetente myndigheder om denne overførsel.
- 11 Ifølge Openbaar Ministerie udgør sådant affald, som ikke består af ledninger eller kabler til brug i husholdninger, men af jordkabler med stor diameter bestemt til transport af elektricitet, ikke elektronisk skrot i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i kategori GC 020 i den grønne affaldsliste. Den ikke adskilte kombination af kobber og PVC er ikke som sådan opført hverken på denne liste eller på de lister, der fremgår af bilag III eller IV til forordning nr. 259/93, og da overførslen skete til en stat, som ikke er medlem af OECD, burde overførslen have været anmeldt bl.a. til den nederlandske myndighed, som transitmyndighed, således som det fremgår af forordningens artikel 15, sammenholdt med artikel 17, stk. 8.

- 12 Openbaar Ministerie er af den opfattelse, at den fortolkning, der således anbefales, bygger på dels nødvendigheden af at anlægge en restriktiv fortolkning af de affaldskategorier, hvis overførsel ikke er reguleret i henhold til forordning nr. 259/93, dels anvisningerne i dom af 25. juni 1998 (sag C-192/96, Beside og Besselsen, Sml. I, s. 4029, præmis 32 og 34).
- 13 Omni Metal Service har derimod anført, at det i hovedsagen omhandlede affald henhører under nævnte kategori GC 020, idet det alene er kablernes sammensætning, der er afgørende for, om de kan klassificeres under den nævnte kategori, og ikke deres diameter eller oprindelse. Den praksis, der følges i Spanien, som er afsendelseslandet, består i, når der foreligger en kombination af forskellige materialer fra den grønne affaldsliste, at betragte affaldet som omfattet af listen og derfor at følge den fremgangsmåde, der gælder for denne liste. Kina følger samme politik på betingelse af, at der — når det drejer sig om en kombination af kobber og PVC — forinden foretages en inspektion af China National Import and Export Commodities Inspection Corporation, i afsendelsesstaten.
- 14 Af disse grunde har Rechtbank Rotterdam besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan kabelaffald som det, der omhandles i det foreliggende tilfælde (delvis med en diameter på 15 cm), betragtes som »elektronisk skrot (f.eks. tråd osv.)«, som nævnt under kategori GC 020 i den grønne affaldsliste?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, kan eller skal en kombination af affald fra den grønne affaldsliste, der ikke som sådan er opført på denne liste, betragtes som et materiale, der er opført på den grønne affaldsliste, og kan en transport til nyttiggørelse af denne affaldskombination finde sted, uden at anmeldelsesproceduren følges?

- 3) Er det i denne forbindelse nødvendigt, at det pågældende affald tilbydes eller transporteres adskilt?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 15 Det skal indledningsvis bemærkes, at når Domstolen bliver forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse, er dens opgave i højere grad at oplyse den nationale ret om rækkevidden af de fællesskabsretlige bestemmelser, med henblik på at sætte den nationale ret i stand til at anvende disse bestemmelser korrekt på de faktiske omstændigheder, som den skal tage stilling til, end selv at foretage denne anvendelse, så meget desto mere som Domstolen ikke nødvendigvis er i besiddelse af alle de hertil nødvendige oplysninger.

- 16 Proceduren for præjudicielle forelæggelser i artikel 234 EF fastlægger således et snævert samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, baseret på en indbyrdes fordeling af opgaverne, og udgør et instrument, ved hjælp af hvilket

Domstolen forsyner de nationale retter med de fortolkningselementer med hensyn til fællesskabsretten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende retssager (dom af 7.11.2002, forenede sager C-260/00 — C-263/00, Lohmann og Medi Bayreuth, Sml. I, s. 10045, præmis 27).

- 17 Domstolen har derimod ikke kompetence til at tage stilling til de faktiske omstændigheder i hovedsagen eller til at anvende de fællesskabsregler, den har fortolket, på nationale foranstaltninger eller forhold, idet disse spørgsmål udelukkende henhører under den nationale rets kompetence (jf. bl.a. dom af 5.10.1999, forenede sager C-175/98 og C-177/98, Lirussi og Bizzaro, Sml. I, s. 6881, præmis 38, og af 22.6.2000, sag C-318/98, Fornasar m.fl., Sml. I, s. 4785, præmis 32).
- 18 Herefter skal første spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, hvorvidt kategori GC 020 i den grønne affaldsliste skal fortolkes således, at den dækker elektrisk kabeltråd, og i givet fald under hvilke betingelser.
- 19 Det fremgår i denne forbindelse af ordlyden af den pågældende kategori, at det affald, der er dækket heraf, er elektronisk skrot og genvundne elektroniske komponenter, som egner sig til genvinding af metal. Som den nederlandske regering har understreget, er kabeltråd ikke nævnt som eksempel på sådant elektronisk skrot.

- 20 Det følger heraf, således som denne regering og Kommissionen med rette har anført, og i modsætning til hvad Omni Metal Service har gjort gældende, at kategori GC 020 udelukkende omfatter kabeltråd, som hidrører fra elektronisk udstyr. Kategorien kan derimod ikke finde anvendelse ved andre typer kabeltråd, såsom bl.a. kabeltråd, der hidrører fra elektrisk udstyr eller elektriske komponentsamlinger, idet kategori GC 010 i den grønne affaldsliste i øvrigt udtrykkeligt specificerer, at affald hidrørende fra sådanne komponentsamlinger alene er omfattet af denne kategori, hvis det består udelukkende af metaller eller legeringer.
- 21 Selv om den beskrivelse af de i hovedsagen omhandlede kabler, som den forelæggende ret har fremsendt, synes at kunne antyde, at der ikke er tale om kabeltråd, som har været del af elektronisk udstyr, har Omni Metal Service anført under retsmødet, at disse kabler ikke udelukkende var bestemt for underjordisk eltransport, således som den nederlandske regering har anført, men at de netop hidrørte fra sådant elektronisk udstyr.
- 22 Som anført i denne doms præmis 15-17, henhører konstateringen af de faktiske omstændigheder i denne forbindelse imidlertid under den forelæggende rets kompetence.
- 23 Herefter skal første spørgsmål besvares med, at kategori GC 020 i den grønne affaldsliste, der er indeholdt i bilag II til forordning nr. 259/93, skal fortolkes således, at den alene omfatter kabeltråd, hvis den hidrører fra elektronisk udstyr.

Om det andet og det tredje spørgsmål

- 24 Det skal indledningsvis bemærkes, at hovedsagen vedrører udførsel af elkabler bestående af en kobberkerne med PVC-overflade og ikke kabler, hvor en sådan kerne og overflade forinden er blevet afskilt.
- 25 Herefter skal den forelæggende rets andet og tredje spørgsmål forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, hvorvidt forordning nr. 259/93 skal fortolkes således, at den overførselsordning, der er indført ved denne forordning, for så vidt angår affald, som er opført på den grønne affaldsliste, finder anvendelse på en type sammensat affald, som skønt den ikke er nævnt på listen, er sammensat af to materialer, som begge fremgår af denne liste.
- 26 Ifølge den nederlandske og den portugisiske regering skal dette spørgsmål besvares benægtende. Omni Metal Service har derimod fastholdt det synspunkt, som virksomheden tidligere har gjort gældende for den forelæggende ret, hvorefter sådant sammensat affald falder inden for den ordning, som finder anvendelse på den grønne affaldsliste.
- 27 Kommissionen har gjort gældende, at spørgsmålet, om en blanding af materiale, som er opført på den grønne affaldsliste, kan overføres uden forudgående meddelelse, afhænger af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Kommissionen er af den opfattelse, at der alene kan ske en fritagelse fra kravet om meddelelse i tilfælde af, at bestemmelseslandet har godkendt det pågældende affald med henblik på nyttiggørelse, for så vidt som alle de omhandlede materialer er opført på den grønne affaldsliste, og at graden af forurening med andet affald ikke er til hinder herfor.

- 28 Det kan derimod udledes af den indledende sætning i bilag II til forordning nr. 259/93, at en anvendelse af ordningen i den grønne affaldsliste er udelukket i hvert tilfælde, hvor der er en vidtgående risiko for miljøet, eller hvor det er umuligt rationelt at genindvinde de forskellige omhandlede materialer. Kommissionen er af den opfattelse, at en meddelelse var påkrævet i hovedsagen, idet PVC ikke altid er ufarligt for miljøet.
- 29 Som Domstolen tidligere har fastslået, fremgår det af bl.a. sjette og niende betragtning til forordning nr. 259/93, at den ved forordningen indførte ordning om overvågning af og kontrol med overførsel af affald mellem medlemsstaterne tilgodeser behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten, og at de kompetente myndigheder skal kunne træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet (jf. dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 18).
- 30 Det bekræftes i 11. og 12. betragtning til forordning nr. 259/93, at den ved forordningen indførte kontrol og overvågning tilsigter at beskytte miljøet ikke alene i Fællesskabet, men også i de tredjelande, til hvilke affaldet udføres fra Fællesskabet.
- 31 Hvad angår den omstændighed, at overførsler af affald til nyttiggørelse, der er opført på den grønne affaldsliste, generelt er fritaget for kontrolprocedurerne indført ved forordning nr. 259/93, i henhold til forordningens artikel 1, stk. 3, litra a), skyldes dette — således som det er understreget i 14. betragtning til forordningen — at sådant affald under normale omstændigheder ikke skulle udgøre nogen fare for miljøet, hvis det nyttiggøres på korrekt vis i bestemmelseslandet. Det fremgår af denne præcisering, at opførelsen af en affaldstype på listen og følgelig dennes fritagelse fra ordningen med kontrol og overvågning, som er indført ved forordning

nr. 259/93, er et resultat af en forudgående undersøgelse, hvorved det er fastslået, at der ikke er sådanne risici.

- 32 Herefter må det fastslås, at den mest fleksible ordning, som finder anvendelse på affald, der er opført på den grønne affaldsliste, nemlig dette affalds fritagelse fra det væsentlige i de kontrol- og overvågningsforanstaltninger, der er indført ved forordning nr. 259/93, i princippet ikke kan udstrækkes til at omfatte affald, som ikke er opført på denne liste.
- 33 Den omstændighed, at affald består af to materialer, der betragtet hver for sig kan udgøre affald, som er omfattet af den grønne affaldsliste, kan ikke automatisk føre til, at sådant sammensat affald er omfattet af listen. De betingelser, hvorunder der kan ske behandling af affald, og de eventuelle miljømæssige risici, som er forbundet med forarbejdning heraf, er således ikke nødvendigvis identiske, alt efter om det pågældende affald består af en sammensat enhed bestående af flere materialer, eller om hvert af disse materialer udgør særskilt affald.
- 34 Det skal i denne forbindelse i øvrigt bemærkes, at Domstolen har fastslået, at en blanding af affald, som er omfattet af den grønne affaldsliste, kan falde under kategori »AD 160 husholdningsaffald« på den orange liste i forordning nr. 259/93, og har tilføjet, at alene en separat indsamling eller en korrekt sortering af det pågældende affald gør det muligt, at det henhører under den grønne affaldsliste (jf. i denne retning dommen i sagen Beside og Besselsen, præmis 30 og 31).
- 35 Så meget desto mere kan en affaldsenhed, som består af en varig sammensætning og ikke blot en tilfældig blanding, af to materialer, som er nævnt i den grønne affaldsliste, ikke henhøre under den pågældende liste, medmindre den er udtrykkeligt nævnt i listen.

- 36 Hvad angår Kommissionens synspunkt kan dette ikke tages til følge.
- 37 Dette argument er for det første ikke foreneligt med de formål, der forfølges med forordning nr. 259/93, for så vidt som denne — som anført i denne doms præmis 28-33 — tilsigter alene at fritage overførsler af en affaldstype fra de kontrol- og overvågningsmekanismer, der er indført ved forordningen, ved at medtage denne affaldstype på den grønne affaldsliste efter en forudgående undersøgelse af de miljømæssige risici, der er forbundet med behandlingen og forarbejdningen af nævnte affald.
- 38 For det andet, og som den nederlandske regering med rette har understreget, vil en vurdering i hvert enkelt tilfælde som foreslået af Kommissionen kunne medføre en retlig usikkerhed såvel blandt de erhvervsdrivende, som i første række træffer afgørelse herom og bærer risikoen herfor, som blandt medlemsstaternes kompetente myndigheder.
- 39 Henset til den usikkerhed, det ville medføre, vil et sådant synspunkt ligeledes kunne skade det formål, som forfølges af fællesskabslovgiver, der under anvendelse af forordningsformen ved reguleringen af affaldsoverførsler netop ønskede at sikre en samtidig og samstemmende anvendelse af denne lovgivning i alle medlemsstater, idet harmoniseringen ikke blot vedrører de materielle betingelser, hvorunder disse overførsler kan foretages, men også proceduren for disse overførsler (dom af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 34 og 67).
- 40 Kommissionens argument finder for det tredje ingen støtte i ordlyden af forordning nr. 259/93. Navnlig kan den indledende sætning i bilag II til forordning nr. 259/93 —

i modsætning til det af Kommissionen anførte — ikke begrunde den konklusion, at der for affald sammensat af to materialer, som er opført på den grønne affaldsliste, kan anvendes den ordning, som er fastsat for affald nævnt i den pågældende liste, for så vidt som dette ikke medfører vidtgående risici for miljøet eller gør det umuligt at foretage en rationel genindvinding af de forskellige omhandlede materialer.

- 41 Man kan ikke blot ligestille den situation, der er omfattet af den indledende sætning, som vedrører det tilfælde, hvor affald er »foruren« med »andre« materialer, med det tilfælde, hvor affald består af to materialer, som begge udgør de væsentlige indre bestanddele.
- 42 Henset til disse betragtninger skal andet og tredje spørgsmål besvares med, at forordning nr. 259/93 skal fortolkes således, at den omstændighed, at sammensat affald kombinerer to materialer, som begge er opført på den grønne affaldsliste i bilag II til forordningen, ikke medfører, at den ordning, der er indført ved forordningen, for så vidt angår det affald, der er opført på denne liste, finder anvendelse på nævnte sammensatte affald.

Sagens omkostninger

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

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

- 1) **Kategori GC 020 i den grønne affaldsliste, der er indeholdt i bilag II til Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2557/2001 af 28. december 2001, skal fortolkes således, at den alene omfatter kabeltråd, hvis den hidrører fra elektronisk udstyr.**
- 2) **Forordning nr. 259/93, som ændret ved forordning nr. 2557/2001, skal fortolkes således, at den omstændighed, at sammensat affald kombinerer to materialer, som begge er opført på den grønne affaldsliste i bilag II til forordningen, ikke medfører, at den ordning, der er indført ved forordningen, for så vidt angår det affald, der er opført på denne liste, finder anvendelse på nævnte sammensatte affald.**

Underskrifter