



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 30 januari 2020¹

Mål C-654/18

Interseroh Dienstleistungs GmbH
mot
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Stuttgart, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Avfall – Avfallstransport inom Europeiska unionen – Förordning (EG) nr 1013/2006 – Klassificering av blandning av pappersavfall – Baselkonventionen – Kontrollförfarande som gäller för ’grönlistat’ avfall – Klassificering av blandning av pappersavfall som innehåller störande ämnen”

1. Verwaltungsgericht Stuttgart (Förvaltningsdomstolen i Stuttgart, Tyskland) har bett om vägledning beträffande tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.² Den önskar få klarhet i huruvida ett avfallsflöde som i huvudsak består av pappersprodukter ska klassificeras som så kallat ”grönt” avfall och därmed vara föremål för det flexibla kontrollförfarande som föreskrivs i den förordningen. Den hänskjutande domstolen har även frågat huruvida sådant avfall fortfarande kan kategoriseras som ”grönt” om det innehåller upp till tio procent störande ämnen.

Tillämpliga bestämmelser

Baselkonventionen

2. Tillämpningsområdet för Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall³ anges i artikel 1. Enligt artikel 1.1 a omfattas ”farligt avfall” av bestämmelserna om gränsöverskridande transport.⁴ I artikel 1.2 anges att avfall som faller under någon kategori i bilaga II också är föremål för bestämmelserna om gränsöverskridande transport, sådant avfall omfattas av en bred kategori, ”annat avfall”, enligt Baselkonventionen.⁵

¹ Originalspråk: engelska.

² Europaparlamentets och rådets förordning av den 14 juni 2006 (EUT L 190, 2006, s. 1). Denna förordning har ändrats flera gånger. Den senaste ändringen infördes genom kommissionens förordning (EU) 2015/2002 av den 10 november 2015 (EUT L 294, 2015, s. 1).

³ Undertecknad i Basel den 22 mars 1989, godkänd på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 (EGT L 39, 1993, s.1) (nedan kallad Baselkonventionen).

⁴ Bilaga I anger de kategorier av avfall som ska kontrolleras som farliga, medan bilaga III anger de egenskaper som innebär ”risker”. Dessa omfattar explosiva, brandfarliga och akut giftiga egenskaper samt smittämnen.

⁵ Bilaga II omfattar avfallskategorier som fordrar speciell behandling. Den innehåller hushållsavfall och restprodukter som uppstår genom förbränning av hushållsavfall. Radioaktivt avfall och avfall som härrör från normal fartygsdrift är uteslutna från konventionens tillämpningsområde.

3. I artikel 2.8 preciseras att ”miljövänlig hantering av farligt avfall eller annat avfall” avser ”vidtagande av alla genomförbara åtgärder för att säkerställa att farligt avfall eller annat avfall hanteras på ett sätt som skyddar människors hälsa och miljön mot de skadliga verkningar som kan följa av sådant avfall”.

4. Baselkonventionen ändrades för att inkludera bilaga IX, som trädde i kraft den 6 november 1998. I det inledande stycket i denna bilaga anges att ”avfall som omfattas [av denna bilaga] ska inte vara avfall som omfattas av artikel 1.1 a i konventionen, såvida det inte innehåller material som omfattas av bilaga I i en omfattning som innebär att det uppvisar någon av de egenskaper som avses i bilaga III”. Avdelning B 3 i konventionen omfattar ”avfall innehållande huvudsakligen organiska beståndsdelar som kan innehålla metaller och oorganiska ämnen”. Kod B3020 avser ”Avfall av papper, kartong och pappersprodukter”.⁶

OECD-beslutet

5. Medlemsstaterna tilläts av rådet att rösta på (dåvarande) gemenskapens vägnar för OECD-rådets beslut C(2001)107 slutlig om översyn av beslut C(92)39 slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning (nedan kallat OECD-beslutet).⁷ Detta beslut blev bindande för medlemsstaterna och gemenskapen sedan de nödvändiga gemenskapsförfarandena slutförts.

6. I kapitel II, del B föreskrivs ett system i två delar för kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter. I punkt 2 a anges att det ”gröna kontrollförfarandet” ska tillämpas på avfall som anges i bilaga IX i Baselkonventionen (den ”gröna” avfallsförteckningen).⁸

7. Enligt punkt 4 a i kapitel II, del B, har en medlemsstat rätt ”att undantagsvis kontrollera visst avfall på annat sätt, i enlighet med nationell lagstiftning och internationell rätt, i syfte att skydda människors hälsa och miljön”. Enligt punkt 4 b får en medlemsstat reglera ”grön-listat” avfall som om det var föremål för de strängare kraven enligt det gula kontrollförfarandet.⁹

8. I punkt 8 i kapitel II del B anges att ”en blandning av avfall, för vilken det inte finns någon enskild avfallskod, ska vara föremål för följande kontrollförfarande:

- (i) En blandning av två eller fler [ämnen som tagits upp i den ’gröna’ avfallsförteckningen] ska vara föremål för det gröna kontrollförfarandet, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är omöjliggör en miljöriktig återvinning av den.
- (ii) En blandning av ett [ämne som tagits upp i den ’gröna’ avfallsförteckningen] och mer än en miniminivå av ett ämne som tagits upp i den ”gula” avfallsförteckningen eller en blandning av två eller fler avfall i den ”gula” avfallsförteckningen ska vara föremål för det gula kontrollförfarandet, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte omöjliggör en miljöriktig återvinning av den”.

9. Del C har titeln ”Det gröna kontrollförfarandet”. I denna föreskrivs följande: ”Gränsöverskridande avfallstransporter som är föremål för det gröna kontrollförfarandet ska vara föremål för alla befintliga kontroller som normalt tillämpas vid kommersiella transaktioner.

⁶ Se punkt 20 nedan.

⁷ OECD-rådets beslut C(2001)107 slutlig om översyn av beslut C(1992)39 slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning. Ett tillägg till detta beslut, C(2001)107/ADD1, som innehåller anmälnings- och transportdokument samt instruktioner om hur dessa ska fyllas i, antogs av rådet den 28 februari 2002. Tillägget infördes senare i beslutet som Avdelning C i bilaga 8 och den fullständiga versionen av beslutet utfärdades i maj 2002 som C(2001)107 slutlig. En ytterligare ändring infördes senare genom beslut C(2004)20, se <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>.

⁸ I bilaga 3 listas avfall som omfattas av det gröna kontrollförfarandet. Denna förteckning omfattas avfall som listas i bilaga IX till Baselkonventionen.

⁹ Avfall som omfattas av det gula kontrollförfarandet anges i bilaga II till Baselkonventionen (”Avfallskategorier som fordrar speciell behandling”), och bilaga VIII (avfall som kategoriseras som farligt enligt konventionen).

Oberoende av huruvida avfallet ingår i den förteckning över avfall som är föremål för det gröna kontrollförfarandet (bilaga 3) kan det hända att det inte omfattas av kontrollförfarandet om det är förorenat av annat material i ett omfång som a) ökar de risker som förknippas med avfallet tillräckligt för att avfallet ska komma att omfattas av det gula kontrollförfarandet, med beaktande av kriterierna i bilaga 6 till detta beslut, eller b) omöjliggör återvinning av avfallet på ett miljöskonande sätt”.¹⁰

Förordning nr 1013/2006

10. Följande uttalanden görs i skälen i förordning nr 1013/2006:

- ”[Förordning nr 1013/2006] huvudsakliga och överordnade syfte och innehåll är miljöskydd medan dess följder för den internationella handeln endast är av underordnad betydelse”.¹¹
- Genom att anta en förordning om transport av avfall införde rådet bestämmelser om att begränsa och kontrollera sådana transporter i syfte att bland annat anpassa unionens gällande system för övervakning och kontroll av avfallstransporter till kraven i Baselkonventionen.¹²
- Det är nödvändigt att införa innehållet i [OECD-beslutet] i unionslagstiftningen.¹³
- Det är viktigt att organisera och reglera övervakningen och kontrollen av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljö kvaliteten och människors hälsa och som främjar en enhetligare tillämpning av förordningen över hela unionen.¹⁴
- Även om övervakning och kontroll av transporter av avfall inom en medlemsstat faller under den medlemsstatens behörighet, bör nationella system för avfallstransporter beakta behovet av samordning med gemenskapssystemet för att säkerställa en hög nivå av skydd för miljön och människors hälsa.¹⁵
- För transporter av avfall avsett för bortskaffningsförfaranden och avfall som inte anges i bilaga III, IIIA eller IIIB avsett för återvinningsförfaranden är det lämpligt att garantera bästa möjliga övervakning och kontroll genom att kräva att sådana transporter på förhand ska godkännas skriftligen. Ett sådant förfarande bör vara förenat med förhandsanmälan, vilket medför att de behöriga myndigheterna blir vederbörligen informerade så att de kan vidta alla åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Dessa myndigheter bör på så sätt även få möjlighet att göra motiverade invändningar mot sådana transporter.¹⁶
- För sådana transporter av avfall som anges i bilaga III, IIIA eller IIIB avsett för återvinningsförfarande är det lämpligt att garantera en miniminivå av övervakning och kontroll genom att kräva att transporterna åtföljs av viss information.¹⁷

¹⁰ I bilaga 6 anges kriterierna för att göra en bedömning i enlighet med OECD:s riskbaserade synsätt. Dessa inbegriper huruvida avfallet normalt sett har farliga egenskaper som anges i bilaga 2 till OECD:s beslut, huruvida det typiskt sett är kontaminerat, dess fysiska tillståndslag, nivån av svårighet att sanera i händelse av oavsiktligt spill eller bristfällig hantering och avfallets ekonomiska värde.

¹¹ Skäl 1.

¹² Skäl 3.

¹³ Skäl 5.

¹⁴ Skäl 7.

¹⁵ Skäl 13.

¹⁶ Skäl 14.

¹⁷ Skäl 15.

- Med beaktande av de blandningar av avfallsslag som ska läggas till i bilaga IIIA bör bland andra följande uppgifter övervägas: avfallets egenskaper, till exempel dess eventuella farliga egenskaper, föroreningspotential och aggregationstillstånd; avfallshanteringsaspekter såsom teknisk kapacitet att återvinna avfallet och miljövinster av återvinningen, bland annat huruvida en miljöriktig hantering av avfallet kan försvåras.”¹⁸

11. I artikel 1.1 föreskrivs att i förordning nr 1013/2006 fastställs de förfaranden och kontrollsystem som ska användas för avfallstransporter, beroende på avfallets ursprung och destination och transportväg, det slags avfall som transporteras samt den typ av behandling som avfallet ska genomgå på destinationsorten. Enligt artikel 1.2 a ska förordningen bland annat tillämpas på transport av avfall mellan medlemsstater.

12. Artikel 2 innehåller ett antal definitioner, varav vilka följande är relevanta:

”*Avfall*: ämne eller föremål i de kategorier som anges i bilaga I till direktiv 2006/12/EG¹⁹ och som innehavaren gör sig av med eller har för avsikt eller är skyldig att göra sig av med²⁰.

Farligt avfall: avfall enligt definitionen i [direktiv 91/689/EEG].^[21]

Blandat avfall: avfall som härrör från avsiktlig eller oavsiktlig blandning av två eller flera avfallsslag och för vilka det inte finns någon enskild avfallskod i bilagorna III, IIIB, IV och IVA. Avfall som transporteras i en enskild avfallstransport bestående av två eller flera avfallsslag, men där dessa är åtskilda, anses inte vara blandat avfall.^[22]

...

Återvinning: återvinning enligt definitionen i artikel 1.1 f i direktiv 2006/12/EG.^[23]

...

Miljöriktig hantering: hantering som innebär att alla rimliga åtgärder vidtas för att se till att avfall hanteras på ett sätt som innebär skydd för människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som sådant avfall kan medföra.^[24]

...

Baselkonventionen: Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall.^[25]

18 Skäl 39.

19 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 5 april 2006 (EUT L 114, 2006, s. 9). I bilaga I till detta direktiv anges 16 kategorier av avfall vilka omfattar följande: ”Varor som innehavaren inte längre har användning för (t.ex. utgallrat material från jordbruk, hushåll, kontor, handel och affärsverksamhet etcetera)” och (som sista kategori) ”Samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier”.

20 Artikel 2.1.

21 Artikel 2.2. I rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, 1991, s. 20) anges att farligt avfall ska ha en eller flera av de egenskaper som anges i bilaga III till detta direktiv, vilken rubriken ”Egenskaper som gör att avfall klassificeras som farligt”. Bland de egenskaper som räknas upp ingår explosiva ämnen, oxiderande ämnen, mycket brandfarliga ämnen, giftiga, hälsovådliga, frätande, irriterande, cancerframkallande, reproduktionstoxiska, mutagena och ekotoxiska ämnen. Direktiv 91/689/EEG upphävdes och ersattes senare av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).

22 Artikel 2.3.

23 Artikel 2.6. Artikel 1.1 f i direktiv 2006/12 korshänvisar till bilaga II B i detta direktiv. Förteckningen i bilagan innehåller vissa återvinningsåtgärder såsom materialutnyttjande/regenerering av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel och materialutnyttjande/regenerering av andra oorganiska material.

24 Artikel 2.8.

25 Artikel 2.16.

OECD-beslut: OECD-rådets beslut C(2001)107/slutlig rörande revidering av beslut C(92)39/slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.”^[26]

13. Artikel 3 är den inledande bestämmelsen i Avdelning II (”Transporter inom gemenskapen med eller utan transitering genom ett tredjeland”). I artikel 3.1 a föreskrivs att transporter av allt avfall för bortskaffande ska omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan i enlighet med artikel 4. (Jag vill tillägga att detta är ett förfarande som är både administrativt tidskrävande och relativt kostsamt).²⁷ Enligt artikel 3.1 b ska även vissa avfall för återvinning omfattas av detta förfarande. Dessa avfall omfattar ”[a]vfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, IIIB, IV eller IVA” och ”[b]landat avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, IIIB, IV eller IVA, med undantag för det som anges i bilaga III A”.²⁸ I artikel 3.2 anges att de allmänna informationskrav som fastställs i artikel 18 (ett mindre kostsamt förfarande) ska omfatta avfall avsett för återvinning som anges i förteckningen i bilaga III eller IIIB och ”[b]landningar av två eller fler avfallsslag förtecknade i bilaga III som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är till hinder för en miljöriktig återvinning av den och att sådana blandningar anges i bilaga IIIA i enlighet med artikel 58”.²⁹ Allt avfall som omfattas av artikel 3.2 är ämnen som tagits upp i den ”gröna” avfallsförteckningen.

14. Artikel 4 har rubriken ”Anmälan” och är tillämplig om anmälaren har för avsikt att transportera avfall enligt artikel 3.1 a eller 3.1 b. Anmälaren ska på förhand göra en skriftlig anmälan till den behöriga avsändarmyndigheten. Anmälaren ska lämna in anmälningsdokument transportdokument enligt förordningens föreskrifter, ingå ett avtal med mottagaren, ställa en ekonomisk säkerhet eller motsvarande försäkring och göra en anmälan enligt artikel 4 (nedan kallat ”förhandsanmälningsförfarandet”).

15. Artikel 18 innehåller ”allmänna informationskrav” och anger att avfall som avses i bland annat artikel 3.2 ska omfattas av förfaranderegler i denna bestämmelse. Den person under avsändarlandets jurisdiktion som organiserar transporten ska se till att avfallet åtföljs av det dokument som återfinns i bilaga VII till förordningen. Detta dokument ska undertecknas av nämnda person och av återvinningsanläggningen (eller laboratoriet) och mottagaren vid det tillfälle då avfallet tas emot (nedan kallat ”det gröna kontrollförfarandet”).³⁰

16. I artikel 28.1 föreskrivs att ”[o]m de behöriga avsändar- och mottagarmyndigheterna är oense om huruvida innehållet ska klassificeras som avfall eller inte, ska det behandlas som om det vore avfall. Detta ska inte påverka mottagarlandets rätt att ta hand om det transporterade materialet i enlighet med dess nationella lagstiftning efter det att materialet har anlänt när sådan lagstiftning är förenlig med [unions]rätten eller internationell rätt”. I artikel 28.2 föreskrivs följande: ”Om de behöriga avsändar- och mottagarmyndigheterna är oense om huruvida det anmälda avfallet bör omfattas av bilaga III, IIIA, IIIB eller IV, ska avfallet anses omfattas av bilaga IV”. Avfall som anges i bilaga IV ska omfattas av det förfarande för skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande som anges i artikel 4.³¹

²⁶ Artikel 2.17.

²⁷ Se punkt 14 nedan.

²⁸ Se artikel 3.1 b iii) respektive iv), och punkterna 18–20 nedan.

²⁹ Artikel 3.2 ska tillämpas när mängden transporterat avfall överstiger 20 kg. Se vidare artikel 18 och artikel 58.

³⁰ Se artikel 18.1 a respektive b. Det dokument som anges i bilaga VII till förordningen har titeln ”Information som ska medfölja vid transport av avfall enligt artikel 3.2 och 3.4”. I syfte att underlätta spårningen av avfallstransporter som omfattas av artikel 18 ska information om frakten, såsom uppgifter om den person som organiserar transporten och importören/mottagaren och transportörerna. När personen som organiserar transporten varken är producenten eller insamlaren så ska uppgift även lämnas om producenten eller insamlaren. Vidare ska uppgift lämnas om identitet eller klassificering av det aktuella avfallsflödet.

³¹ Se punkt 14 ovan.

17. Artikel 58 ger möjlighet till ändring av bilagorna till förordning nr 1013/2006. Enligt artikel 58.1 har kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att ändra bland annat bilagorna III och III A, för att ta hänsyn till ändringarna enligt Baselkonventionen och OECD-beslutet.

18. I bilaga III anges vissa kategorier av avfall som är föremål för det gröna kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 18. I ingressen till bilaga III föreskrivs att "oberoende av huruvida avfallsslagen anges i denna förteckning får de inte omfattas av det allmänna informationskravet enligt artikel 18 om de är förorenade av annat material i en omfattning som

- (a) ökar de risker som förknippas med avfallsslaget tillräckligt för att de ska komma att omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt tillstånd, utgående från de farliga egenskaper som anges i bilaga III till direktiv 91/689/EEG,³² eller
- (b) omöjliggör återvinning av avfallet på ett miljöriktigt sätt."

I del I i förteckningen föreskrivs att avfall som omfattas av bilaga IX till Baselkonventionen ska vara föremål för det gröna kontrollförfarandet i artikel 18 i förordningen.³³

19. Bilaga IIIA har rubriken "Blandningar av två eller flera avfallsslag i bilaga III som inte är klassificerade under en enda rubrik enligt artikel 3.2". Ingressen till bilaga IIIA har samma lydelse som den i bilaga III. I punkt 3(g) uppräknas "Blandningar av avfallsslag som klassificeras under Baselkonventionens kod B3020 begränsade till oblekt papper eller kartong eller av wellpapp eller kartong, annat papper eller annan kartong, tillverkade huvudsakligen av blekt kemisk massa, inte färgade i mällden, papper eller kartong, tillverkade huvudsakligen av mekanisk massa (till exempel tidningar, tidskrifter och liknande tryckalster)".

20. Del 1 i bilaga V, förteckning B, införlivar bilaga IX till Baselkonventionen med texten i förordning nr 1013/2006. Kod B3020 har följande lydelse:

"Avfall av papper, kartong och pappersprodukter

Följande ämnen, under förutsättning att de inte blandats med farligt avfall:

Avfall och förbrukade varor av papper eller kartong:

- av oblekt papper eller kartong eller av wellpapp eller kartong
- av annat papper eller annan kartong, tillverkade huvudsakligen av blekt kemisk massa, inte färgade i mällden
- av papper eller kartong, tillverkat huvudsakligen av mekanisk massa (t.ex. tidningar, tidskrifter och liknande tryckalster).
- annat, inbegripet men inte begränsat till
 1. laminerad kartong,
 2. osorterat skrot".

³² Se artikel 2.2 som återges i punkt 12 ovan.

³³ Bilaga V till förordning 1013/2006 omfattar förteckning B.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

21. Interseroh Dienstleistungs GmbH (nedan kallat Interseroh) hämtar använda förpackningar (lättviktsförpackningar) hos privata slutkonsumenter i hela Tyskland och transporterar dessa för återvinning. Bolaget transporterar det bearbetade returpappret för materialåtervinning i en pappersfabrik i Hoogezand (Nederländerna). Där tillverkas nytt papper och ny kartong av returpappret. Den nederländska köparen, ESKA Graphic Board BV (nedan kallad ESKA) har specificerat att returpappret ska vara sammansatt på följande sätt: Minst 90 procent artiklar av papper, papp eller kartong (PPK), använda, tömda på sitt innehåll och systemkompatibla, samt blandningar av PPK, med undantag för vätskekartonger, inklusive underordnade beståndsdelar såsom etiketter etcetera. Vidare får avfallsflödet inte innehålla mer än 10 procent störande ämnen (nedan kallat det aktuella blandade avfallet).³⁴

22. Den 20 maj 2015 fastställde Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) i ett förfarande avseende ESKA att en blandning av returpapper, trots att det innehåller störande ämnen, ska hänföras till Basel-kod B3020. Således utgjorde varje sådan avfallsblandning avfall i den ”gröna” avfallsförteckningen och omfattades av det gröna kontrollförfarandet enligt artikel 18 i förordning nr 1013/2006. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) kom till denna slutsats med stöd av den nederländska språkversionen av Basel-kod B3020.

23. Interseroh hade tidigare agerat utifrån att de gränsöverskridande transporter av sådant avfall omfattades av det dyrare föranmälningsförfarandet enligt artikel 4 i förordning nr 101/2006. Till följd av Raad van States (Högsta förvaltningsdomstolens) dom av den 20 maj 2015 kom Interseroh emellertid att anse att det gröna kontrollförfarandet enligt artikel 18 i denna förordning skulle tillämpas, med motiveringen att det avfall som transporterades till Nederländerna för återvinning skulle klassificeras enligt Basel-kod B3020 som avfall i den ”gröna” avfallsförteckningen.

24. Den behöriga nationella myndigheten i delstaten Baden-Württemberg i Tyskland, SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (nedan kallad SBW) har bestridit detta synsätt, på grundval av den tyska språkversionen av Basel-kod B3020.

25. Den 1 juni 2016 väckte Interseroh talan vid den hänskjutande domstolen och yrkade fastställelse av att bolaget har rätt att transportera det aktuella avfallet till andra medlemsstater enligt förfarandet i artikel 18 i förordning (EG) nr 1013/2006. Den hänskjutande domstolen önskar således få klarhet i huruvida det aktuella avfallet ska klassificeras som ämne som tagits upp i den ”gröna” avfallsförteckningen i den mening som avses i den förordningen och har hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 3.2 i [förordning (EG) nr 1013/2006],

enligt vilken transporter av följande avfall avsett för återvinning ska omfattas av de allmänna informationskrav som fastställs i artikel 18, om mängden transporterat avfall överstiger 20 kg:

- (a) avfall som anges i förteckningen i bilaga III eller IIIB,
- (b) blandningar av två eller fler avfallsslag förtecknade i bilaga III som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är till hinder för en miljöriktig återvinning av den och att sådana blandningar anges i bilaga IIIA i enlighet med artikel 58,

³⁴ I specifikationen över störande ämnen anges följande: Inga metalliska och mineraliska störande ämnen med en enskild vikt på mer än 100 g, vätskekartonger mindre än 4 procent, plastartiklar mindre än 3 procent, metall mindre än 0,5 procent, andra störande ämnen (glas, metall, plastmaterial (till exempel folie, muggar, påsar), främmande material (till exempel gummi, stenar, trä, textilier)) mindre än 3,5 procent.

tolkas så, att blandningar av avfall av papper, kartong och pappersprodukter vilka – i en sådan sammansättning att de delar som avfallet består av var för sig – omfattas av de första tre strecksatserna i kod B3020 i bilaga IX till Baselkonventionen, och dessutom innehåller en andel störande ämnen på upp till 10 procent, omfattas av Basel-kod B3020 och således av de allmänna informationskraven enligt artikel 18, och inte av anmälningskravet enligt artikel 4?

För det fall fråga 1 ska besvaras nekande:

2) Ska artikel 3.2 i [förordning (EG) nr 1013/2006],

enligt vilken transporter av följande avfall avsett för återvinning ska omfattas av de allmänna informationskrav som fastställs i artikel 18, om mängden transporterat avfall överstiger 20 kg:

- (a) avfall som anges i förteckningen i bilaga III eller IIIB,
- (b) blandningar av två eller fler avfallsslag förtecknade i bilaga III som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är till hinder för en miljöriktig återvinning av den och att sådana blandningar anges i bilaga IIIA i enlighet med artikel 58,

tolkas så, att blandningar av avfall av papper, kartong och pappersprodukter vilka – i en sådan sammansättning att de delar som avfallet består av var för sig – omfattas av de första tre strecksatserna i kod B3020 i bilaga IX till Baselkonventionen, och dessutom innehåller en andel störande ämnen på upp till 10 procent, inte ska hänföras till punkt 3 g i bilaga IIIA och således inte omfattas av de allmänna informationskraven enligt artikel 18 utan av anmälningskravet enligt artikel 4?”

26. Skriftliga yttranden har inkommit från Interseroh, SBW, den nederländska och den polska regeringen, samt Europeiska kommissionen. Interseroh, SWB och kommissionen närvarade och yttrade sig vid förhandlingen den 18 september 2019.

Bedömning

Inledande anmärkningar

27. Det är ostridigt att det avfallspapper som Interseroh transporterar från Tyskland till Nederländerna är en blandning av avfall och därmed omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006.³⁵ Som den hänskjutande domstolen har angett består minst 90 procent av denna blandning av vad som allmänt kan beskrivas som avfall av papper, kartong och pappersprodukter. Vidare innehåller avfallet som mest 10 procent störande ämnen.³⁶ Det är även ostridigt att det aktuella blandade avfallet är avsett för återvinning enligt denna förordning.

28. Det finns ingenting i beslutet om hänskjutande som tyder på att det aktuella blandade avfallet innehåller farligt avfall enligt definitionen i de relevanta unionsbestämmelserna.³⁷

³⁵ Artikel 1.1 och 1.2 a i förordning nr 1013/2006.

³⁶ Se punkt 21 ovan.

³⁷ Se punkt 12 ovan.

29. Den hänskjutande domstolen söker genom de båda tolkningsfrågorna i huvudsak klarhet i huruvida detta avfall kan klassificeras som ämne som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen i den mening som avses i förordning nr 1013/2006? Vilken bestämmelse i denna förordning är tillämplig på det aktuella blandade avfallet? Är detta avfall föremål för det mer betungande och kostsamma förhandsanmälningsförfarandet som föreskrivs i artikel 4 eller ska det mindre kostsamma gröna kontrollförfarandet som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 1013/2006 tillämpas?

30. Jag kommer därför att göra en gemensam prövning av den hänskjutande domstolens frågor.

Förordning nr 1013/2006

31. Det övergripande målet med förordning nr 1013/2006 är skydd för miljön. Det processuella regelverk som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 1013/2006 innebär att vid det normala förfarandet ska transporter av avfall vara föremål för förhandsanmälningsförfarandet.³⁸ Om inget annat anges består således det normala kontrollförfarandet i att artikel 4 är tillämplig, för att säkerställa en optimal tillsyn och kontroll för att skydda miljön och människors hälsa.

32. I artikel 3.2 anges emellertid en specifik bestämmelse för ämnen som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen avseende återvinning. Avfall som anges i förteckningen i bilaga III eller blandningar av två eller fler avfallsslag förtecknade i bilaga IIIA som inte omfattas av en enskild avfallskod (i bilaga III) ska omfattas av det gröna kontrollförfarandet, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är till hinder för en miljöriktig återvinning. Följaktligen är det lämpligt att sådant avfall blir föremål för en lägre nivå av övervakning och kontroll, och förfarandet i artikel 18 i förordningen ska därmed tillämpas.³⁹

33. Ska det aktuella blandade avfallet klassificeras som ett ämne som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen i den mening som avses i förordning nr 1013/2006?

34. Det finns tre aspekter avseende svaret på denna fråga. För det första, ska det aktuella blandade avfallet omfattas av bilaga III i denna förordning? För det andra, om så inte är fallet, ska det omfattas av bilaga IIIA i förordningen? För det tredje, eftersom inget avfallsflöde är helt fritt från störande ämnen, vilken nivå av förorening av avfall, som annars skulle betecknas som ämne som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen, ska medföra att avfallet inte längre ska behandlas enligt artikel 18, utan i stället kräver en förhandsanmälan enligt artikel 4?

Bilaga III till förordning nr 1013/2006

35. Interseroh har gjort gällande att det aktuella blandade avfallet omfattas av den allmänna rubriken till kod B3020 då det omfattar avfall av papper, kartong och pappersprodukter. Det är emellertid ostridigt att de avfall som Interseroh transporterade från Tyskland till Nederländerna bestod av en *blandning* av pappersavfall (samt upp till 10 procent störande ämnen). Mot bakgrund av den hänskjutande domstolens konstaterande att detta avfall omfattar en blandning av avfall som omfattas av strecksatserna 1–3 i kod B3020, instämmer jag inte i Interserohs argument.

³⁸ Artikel 3.1 a i förordning nr 1013/2006.

³⁹ Skäl 15 i förordning nr 1013/2006.

36. Enligt definitionen i artikel 2.3 avses med blandat avfall sådant avfall som härrör från avsiktlig eller oavsiktlig blandning av två eller flera avfallsslag och för vilka *det inte finns någon enskild avfallskod* i, bland annat, bilaga III. I artikel 3.2 anges att för att en blandning av avfall som inte omfattas *av en enskild avfallskod* i denna bilaga ska klassificeras som ett ämne som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen, ska den bestå av två eller fler avfall i förteckningen i bilaga III och anges som en blandning i bilaga IIIA.

37. I del I i bilaga III anges att det avfall som anges i förteckningen i bilaga IX till Baselkonventionen är föremål för det gröna kontrollförfarandet. Bilaga IX i denna konvention har införts i förteckningen i bilaga V till förordning nr 1013/2006. Följaktligen har kod B3020 i Baselkonventionen avseende avfall av papper, kartong och pappersprodukter införlivats med denna förordning. De tre första strecksatserna i kod B3020 omfattar "avfall och förbrukade varor av papper eller kartong" av "oblekt papper eller kartong eller av wellpapp eller kartong, annat papper eller annan kartong", "tillverkade huvudsakligen av blekt kemisk massa, inte färgade i mäliden", respektive "papper eller kartong, tillverkade huvudsakligen av mekanisk massa (till exempel tidningar, tidskrifter och liknande tryckalster)".

38. De tre första strecksatserna i kod B3020 omfattar således specifika kategorier av pappersavfall. För att det aktuella avfallsflödet ska omfattas av bilaga III, skulle det vara nödvändigt att visa att det omfattas av en särskild strecksats i kod B3020. Detta följer av ordalydelsen i bilaga III, jämförd med ordalydelsen i artikel 3.2 b, vilken avser transport av avfall som faller under det gröna kontrollförfarandet, som omfattar "[b]landningar ... som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, under förutsättning ... att sådana blandningar anges i bilaga IIIA".⁴⁰ Det framgår således att bilaga III *inte* omfattar blandningar av avfall, eftersom de inte återfinns bland de kategorier som anges i den bilagan.⁴¹

39. En svårare fråga är huruvida det aktuella blandade avfallet omfattas av den fjärde strecksatsen i kod B3020. Denna strecksats är avfattad i mindre precisa ordalag än de första tre och omfattar "annat", inbegripet men inte begränsat till laminerad kartong⁴² och osorterat skrot. Det kan inte förnekas att ordet "annat" antyder en potentiellt bred kategori.

40. Ett antal argument motsäger emellertid en så bred tolkning av "annat" att det aktuella blandade avfallet skulle omfattas av denna kategori. En hög nivå av skydd för miljön och människors hälsa ingår bland syftena med förordning nr 1013/2006.⁴³ Om ordet "annat" skulle tolkas så, att det betyder "ytterligare" eller "övriga" kategorier av avfall skulle det kullkasta syftena med och systematiken i denna förordning.

41. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den fjärde strecksatsen i kod B3020, såsom den har återgetts i bilaga V till förordning nr 1013/2006, skiljer sig åt i de olika språkversionerna.⁴⁴ Enligt fast rättspraxis ska, när detta inträffar avseende en unionsbestämmelse, bestämmelsen i fråga tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår.⁴⁵

⁴⁰ Min kursivering.

⁴¹ Dom av den 5 juli 2018, Mast-Jägermeister/EUIPO (C-217/17 P, EU:C:2018:534, punkt 48).

⁴² I kommissionens riktlinjer anges att dryckeskartonger såsom TetraPak kan klassificeras som laminerad kartong. Se "Vanliga frågor om förordning (EG) nr 1013/2006 om transporter av avfall", s. 19.

⁴³ Skälen 1 och 13 i förordning nr 1013/2006.

⁴⁴ Den hänskjutande domstolen har i beslutet om hänskjutande anfört följande: "Enligt den tyska språkversionen omfattar punkt 2 i fjärde strecksatsen 'nicht sortierter Ausschuss [osorterat skrot]' och inte 'nicht sortierte Abfälle' (osorterat avfall) – såsom [Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen)] har antagit på grundval av den nederländska språkversionen ('ongesorteerd afval'). Begreppet skrot kan inte likställas med begreppen avfall eller blandning. Även i den franska språkversionen görs skillnad mellan 'mélange de déchets' och 'rebut non triés' och detsamma gäller för den engelska språkversionen vad gäller 'mixture of wastes' och 'unsorted scrap'. Begreppen skrot och avfall ska således inte likställas. Eftersom begreppet avfall inte används i rubriken till Basel-kod B3020 i den nederländska språkversionen, utan denna avser 'papier, karton en papierproducten', omfattar begreppet 'afval' i punkt 2 i fjärde strecksatsen i den nederländska språkversionen inte hela kodnumret, utan endast sådant som inte omfattas av de tre första strecksatserna". Se punkterna 22 och 24 ovan, samt fotnot 47 nedan.

⁴⁵ Dom av den 3 april 2008, Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, punkterna 22–24).

42. Begreppet ”avfall” definieras i direktiv 2006/12 och denna definition används även i förordning nr 1013/2006.⁴⁶ Avfall är inte synonymt med ”skrot”, som ska förstås i enlighet med dess gängse betydelse och tolkas i enlighet med syftena med förordning nr 1013/2006. Inom ramen för bilaga III och vid fastställandet av vad som kvalificeras som ämne som tagits upp i den ”gröna” avfallsförteckningen, avser ordet ”skrot” en ”skärva eller lämning” eller ”lösa bitar”, som exempelvis kan uppkomma i tillverkningsprocessen avseende avfall av papper, kartong och pappersprodukter inom kod B3020. Denna tolkning överensstämmer med de syften som anges i skäl 15 till förordning nr 1013/2006 när sådant avfall tillåts vara föremål för det enklare gröna kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 18.⁴⁷

43. Systematiken i denna förordning antyder att *blandningar* av avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III *endast* ska kvalificeras som ämnen som tagits upp i den ”gröna” avfallsförteckningen om de omfattas av den uttömmande förteckningen i bilaga IIIA, vilken har rubriken ”Blandningar av två eller flera avfallsslag i bilaga III som inte är klassificerade under en enda rubrik enligt artikel 3.2”. Bilaga IIIA skulle inte ha något syfte om den fjärde strecksatsen i kod B3020 reglerade sådana avfallsflöden.

44. Av förarbetena framgår att bilagorna till förordning nr 1013/2006 ändrades i syfte att beakta vetenskapliga och tekniska framsteg. Vissa bestämmelser, inbegripet bilagorna III och IIIA, ändrades till följd av förändringar som avtalades enligt Baselkonventionen och OECD-beslutet.⁴⁸ Genom förordning (EU) nr 664/2011⁴⁹ beaktade kommissionen bland annat Förenade kungarikets begäran om att överväga att lägga till blandningar av avfallsslag som klassificeras under Baselkonventionens kod B3020 i bilaga IIIA till förordning (EG) nr 1013/2006.⁵⁰ Till följd av de ändringar som kommissionen införde i förordning nr 1013/2006 föreskrevs uttryckliga bestämmelser för blandningar innehållande avfall som omfattades av särskilda kategorier inom en viss Basel-kod.

45. Dessa lagstiftningsändringar antyder att systematiken i förordning nr 1013/2006 är utformad för att säkerställa att bilaga III *inte* omfattar blandningar av avfall som ingår i två eller flera mer specifika kategorier inom en särskild Baselkod. Det ska för ordningens skull tilläggas att det i ingressen till bilaga III anges att lagstiftaren beaktade den omständigheten att avfall som omfattas av bilagans tillämpningsområde och som är föremål för det gröna kontrollförfarandet också kan innehålla en viss andel föroreningar. Jag kommer därför att undersöka denna fråga nedan.⁵¹

46. Slutligen har Interseroh gjort gällande att ordet ”annat” ska ges en bred tolkning eftersom kod B3020 i Basel-konventionen grundas på punkt 47.07 i det harmoniserade systemets nomenklatur ”HSN”, som är tillämplig på gränsöverskridande transport av varor i den mening som avses i internationell tullagstiftning.⁵² Inom ramen för detta system ska uttrycket ”annat” ges en bred tolkning.

⁴⁶ Se artikel 2.1 i förordning nr 1013/2006.

⁴⁷ Den nederländska regeringen har i sitt skriftliga yttrande angett att den nederländska språkversionen av bilaga IX till Baselkonventionen kan tolkas så, att den fjärde strecksatsen ska tillämpas på osorterat avfall snarare än skrot som en särskild typ av avfall.

⁴⁸ Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 219/2009 av den 11 mars 2009 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll (EUT L 87, 2009, s. 109). Se punkt 3.9 i bilagan till den förordningen under rubriken ”Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall” och underrubriken ”Ändring av bilagorna”.

⁴⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 664/2011 av den 11 juli 2011 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall för att lägga till vissa blandningar av avfallsslag i bilaga IIIA (EUT L 182, 2011, s. 2).

⁵⁰ Skäl 2 i förordning nr 664/2011. Se även artikel 1.

⁵¹ Se punkt 57 och följande punkter nedan.

⁵² Det harmoniserade systemet för klassificering av varor tillåter deltagande länder att klassificera handelsvaror på en gemensam grund för tulländamål. Se nomenklaturen i bilagan till den internationella konventionen om systemet för harmoniserad varubeskrivning, som antogs i juni 1983 och trädde i kraft i januari 1988. Den senaste versionen ändrades genom Tullsamarbetsrådets rekommendation av den 27 juni 2014 och trädde i kraft den 1 januari 2017. Se *HS Convention: World Customs*, publicerad på http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx, och *HSN: World Customs Organisation*, publicerad på <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

47. Detta argument har grundläggande brister. Det bortser från den omständigheten att förordning nr 1013/2006 och HSN inte är desamma. I skäl 1 förklaras väldigt tydligt att det huvudsakliga syftet med förordning nr 1013/2006 är miljöskydd och att dess följder för den internationella handeln endast är av underordnad betydelse. Av detta följer att HSN är helt irrelevant för tolkningen av den fjärde strecksatsen i kod B3020 med avseende på förordning nr 1013/2006.

48. Jag drar därför slutsatsen att det aktuella blandade avfallet inte omfattas av bilaga III till förordning nr 1013/2006.

Bilaga IIIA till förordning nr 1013/2006

49. Omfattas det aktuella blandade avfallet av bilaga IIIA till förordning nr 1013/2006?

50. Jag anser att denna fråga ska besvaras nekande av följande skäl:

51. Jag tolkar punkt 3 g i bilaga IIIA så, att den omfattar blandningar av avfall som utgörs av material som omfattas av strecksatserna 1–3 i kod B3020. Med andra ord, punkt 3 g i bilaga IIIA omfattar blandningar av avfall som utgörs av material som skulle omfattas av en av de första tre strecksatserna i kod B3020 (och som därför skulle omfattas av bilaga III) om de inte var i kombinerad form (det vill säga om de inte var en *blandning*). Denna tolkning överensstämmer med rubriken till bilaga IIIA ("Blandningar av två eller fler avfallsslag i bilaga III som inte är klassificerade under en enda rubrik enligt artikel 3.2") Den överensstämmer även med lagstiftningens systematik, vilken grundar sig på att Baselkonventionen och OECD-beslutet utgör grundpelarna för förordning nr 1013/2006.⁵³ Dessa internationella instrument påverkar den omständigheten att den "gröna" avfallsförteckningen (i vilken "papper, kartong och pappersprodukter" ingår) ska vara föremål för det gröna kontrollförfarandet, i stället för det förhandsanmälningförfarande som normalt tillämpas enligt artikel 4 i förordning nr 1013/2006. Om annat avfall som *inte* är klassificerat under kod B3020 (här avfall som utgör upp till 10 procent störande ämnen)⁵⁴ är blandade med avfall som omfattas av denna kod, skulle det uppkomna avfallsflödet i princip inte omfattades av punkt 3 g i bilaga IIIA.⁵⁵

52. Detta beror på att lydelsen i ingressen till bilaga IIIA återspeglar lydelsen i inledningen till bilaga III. I denna anges att oberoende av huruvida en blandning av avfall anges i förteckningen i denna bilaga kan det hända att de inte omfattas av det gröna kontrollförfarandet *om de är förorenade av annat material*. Föroreningsnivån fastställs inte exakt. Två alternativa kriterier anges, vilka om de är uppfyllda utesluter att avfallsflödet behandlas enligt det gröna kontrollförfarandet. För det första ska den behöriga myndigheten fastställa huruvida nivån av förorening av störande ämnen ökar de risker som avfallsslaget är förknippat med i en sådan utsträckning att det ska omfattas av det förfarande med skriftlig förhandsanmälan för farligt avfall som angavs i vad som då var bilaga III till direktiv 91/689/EEG. För det andra kan det gröna kontrollförfarandet i artikel 18 inte tillämpas i fall där föroreningsnivåerna är sådana att de omöjliggör återvinning av avfallet på ett miljöriktigt sätt.⁵⁶

53. Förekomsten av dessa båda alternativa kriterier visar att unionslagstiftaren var medveten om att det är tekniskt svårt (om inte omöjligt) att säkerställa att ett avfallsflöde är helt rent. Tillämpningen av de båda kriterierna är avsedd att hantera en situation där ämnen som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen är förorenade av andra material.

⁵³ Se kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall, KOM(2003) 379 slutlig, s. 5.

⁵⁴ Se punkt 21 ovan.

⁵⁵ Dom av den 21 juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punkt 35).

⁵⁶ Bilaga III a och b – se punkt 68 nedan.

54. Det nu aktuella blandade avfallet är just en sådan sammansatt form av avfall.⁵⁷ Ska de 10 procent störande ämnen som ingår i denna avfallsblandning hindra att det transporteras enligt förfarandet i artikel 18?

55. Jag anser att punkt 3 g i bilaga IIIA tillåter att en sådan avfallsblandning som den som är aktuell i förevarande mål omfattas av det gröna kontrollförfarandet endast för det fall att det kan visas att det *inte* föreligger en sådan risk som anges i punkt a i ingressen (det vill säga en risk på grund av att det aktuella avfallet har farliga egenskaper), och att förekomsten av störande ämnen *inte* omöjliggör återvinning av det aktuella avfallet på ett miljöriktigt sätt (såsom anges i punkt b i ingressen).

56. Vilken nivå av förorening av en blandning av avfall som tas upp i den "gröna" avfallsförteckningen omöjliggör således användningen av förfarandet i artikel 18?

Förorening och blandningar av ämnen som tas upp i den "gröna" avfallsförteckningen

57. Interseroh har gjort gällande att det aktuella blandade avfallet ska kunna omfattas av det gröna kontrollförfarandet. SBW, Nederländerna och Polen instämmer inte i detta. Kommissionen har anförut att eftersom det inte fastställs några specifika tröskelvärden i förordning nr 1013/2006 för vilka nivåer av störande ämnen som kan tolereras i den "gröna" avfallsförteckningen, är det upp till de nationella myndigheterna att avgöra detta från fall till fall.

58. Det test som föreskrivs i ingressen i både bilaga III och bilaga IIIA är huruvida avfallsslagen är "förorenade av annat material i ett omfång som a) "ökar de risker som förknippas med avfallsslaget tillräckligt för att de ska komma att omfattas av [förhandsanmälningsförfarandet]..." eller b) "omöjliggör återvinning av avfallet på ett miljöriktigt sätt".

59. Huruvida något av dessa villkor är uppfyllt framgår i huvudsak av de faktiska omständigheterna. Några av följande faktorer ska anses relevanta: i) typ av störande ämnen, ii) egenskaperna hos det avfall som innehåller de störande ämnena, iii) mängden störande ämnen och iv) tillgänglig teknologi.⁵⁸

60. De anläggningar som finns tillgängliga i mottagarmedlemsstaten för återvinning av sådant avfall på ett miljöriktigt sätt kan också variera mellan medlemsstaterna.

61. Den hänskjutande domstolen har beskrivit de i målet aktuella störande ämnena i beslutet om hänskjutande. Den har tydligt angett att de störande ämnena motsvarar högst 10 procent av avfallsblandningarna. I beslutet om hänskjutande anges emellertid inte någon faktisk uppgift om huruvida dessa avfall kunde återvinnas på ett miljöriktigt sätt i mottagarmedlemsstaten Nederländerna.

62. Den nederländska regeringen har i sitt skriftliga yttrande hjälpsamt påpekat att utöver de ämnen som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen, utgör avfallsblandningen en sammansättning av häftklamrar, gem, metall/plast, tejp, kuvertfönster i plast och metalldelar från pärmar. Det skulle också kunna finnas matrester (exempelvis i pizzakartonger av papp). I Nederländerna kan i praktiken en nivå av 2 procent störande ämnen godtas. Över detta tröskelvärde låter pappersavfallet inte sig behandlas som pappersmassa och en ytterligare förhandsbehandling krävs. I sådana fall skulle det vara nödvändigt för den behöriga myndigheten att göra en inledande undersökning av hur avfallet återvinns för att fastställa huruvida ett förhandsanmälningsförfarande ska tillämpas.

⁵⁷ Se punkt 28 ovan.

⁵⁸ Skäl 39 i förordning nr 1013/2006.

63. Enligt fast rättspraxis ska unionsrättsakter så långt möjligt tolkas mot bakgrund av folkrätten, i synnerhet när dessa rättsakter just syftar till att genomföra ett internationellt avtal som Europeiska unionen har ingått.⁵⁹ Rubriken till Baselkod B3 (i vilken kod B3020 ingår) har följande lydelse: "Avfall innehållande huvudsakligen organiska beståndsdelar som kan innehålla metaller och oorganiska ämnen". Detta uttryck, jämfört med ingressen till bilagorna III och IIIA till förordning nr 1013/2006, tyder enligt min mening på att lagstiftaren ansåg att avfall kunde omfattas av det gröna kontrollförfarandet enligt artikel 18, även när det förekom störande ämnen.

64. Det är emellertid i varje enskilt fall nödvändigt att fastställa huruvida nivån av störande ämnen i en blandning av ämnen som tagits upp i den "gröna" avfallsförteckningen utgör hinder för att det aktuella avfallet ska kunna återvinnas på ett miljöriktigt sätt. Detta är i princip en faktisk omständighet som det ankommer på den nationella behöriga myndigheten (och eventuellt, om en tvist följer, på nationella domstolar) att fastställa och inte på denna domstol.⁶⁰ Men hur ska då dessa myndigheter kunna veta vilken högsta nivå av störande ämnen som faktiskt kan godtas?

65. Kommissionen har med fog påpekat att lagstiftningen tiger på denna punkt.

66. I The OECD Guidance Manual for the control of transboundary movements of recoverable wastes⁶¹ föreskrivs att en "blandning av grönt avfall och mer än en försumbar (*de minimis*) mängd av gult avfall"⁶² ... ska omfattas av det gula kontrollförfarandet. Tolkningen av begreppet 'en försumbar (*de minimis*) mängd' ska, i avsaknad av internationellt godkända kriterier, definieras enligt nationella förordningar och förfaranden".

67. Det latinska uttrycket "*de minimis*" betyder bokstavligen "om försumbara saker". I ett rättsligt sammanhang förekommer det i uttrycket "*de minimis non curat lex*" – "lagen befattar sig inte med småsaker". Något som är *de minimis* är så obetydligt att man kan bortse från det.

68. Enligt min uppfattning kan inte gärna förekomsten av störande ämnen på en nivå som motsvarar 10 procent klassificeras som försumbart eller obetydligt. Jag anser inte att det kan *antas* att förekomsten av denna nivå av störande ämnen inte skulle orsaka svårigheter för att återvinna det aktuella blandade avfallet på ett miljöriktigt sätt.⁶³ Det ska emellertid vara möjligt för Interseroh att lägga fram nödvändiga bevis för att övertyga SWB om att den blandning av avfall som bolaget önskar transportera vare sig strider mot punkt a eller punkt b i ingressen till bilaga IIIA i förordning nr 1013/2006.

69. Vilken nivå är då lämplig?

70. Syftena med förordning nr 1013/2006 inbegriper främjandet av en enhetlig tillämpning av bestämmelserna och konsekvens över hela unionen.⁶⁴ Därför anser jag att den lämpliga nivån av störande ämnen som kan tolereras inte ska fastställas från fall till fall.

59 Dom av den 8 september 2015, Philips Lighting Poland och Philips Lighting/rådet (C-511/13 P, EU:C:2015:553, punkt 60).

60 Dom av den 6 september 2018, Alpenrind m.fl. (C-527/16, EU:C:2018:669, punkt 68).

61 Tillgänglig på <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>.

62 Se punkt 7 och fotnot 9 ovan.

63 Se skäl 3 i förordning nr 1013/2006. Se även resultatet av den debatt som förts inom rådet av den 2 mars 2004, 2003/0139 COD "krav för behandling av blandningar av icke-farligt 'grönt' avfall. Det finns en risk för att blandningen av olika typer av icke-farligt 'grönt' avfall skulle vara till hinder för en miljöriktig återvinning av den. En majoritet av delegationerna ansåg att ett försiktigt synsätt skulle motivera en behandling av sådana blandningar som farligt avfall i den 'gula' avfallsförteckningen såsom kommissionen har föreslagit. Andra ansåg att blandat grönt avfall endast skulle vara förenligt med OECD-beslutet enligt vilket 'en blandning av två eller fler gröna avfall ska vara föremål för det gröna kontrollförfarandet, under förutsättning att sammansättningen av denna blandning inte är till hinder för en miljöriktig återvinning av den'".

64 Skälen 7 och 13 i förordning nr 1013/2006.

71. Kommissionen har behörighet att anta delegerad lagstiftning enligt artikel 58.1 a i förordning nr 1013/2006. Kommissionen assisteras därvid av en kommitté som kan ge råd i ärenden avseende tekniska framsteg – något som skulle vara både relevant och användbart vid fastställandet av de nivåer av störande ämnen som kan godtas.

72. Kommissionen har, i sina riktlinjer om ”Vanliga frågor om förordning (EG) 1013/2006 om transport av avfall” erkänt att fastställandet av vad som är en acceptabel nivå av förorening är en fråga som ska granskas (eller kanske redan borde ha granskats).

”Vissa medlemsstater anser att den grundläggande principen för den gröna avfallsförteckningen, i harmoniseringsanda, ska vara en mindre förorening, oberoende av den efterföljande återvinningen eller huruvida operationen ska ske i en unionsmedlemsstat med den bästa teknologin eller i ett land utanför OECD med låg miljöstandard, eftersom de anser att begreppet klassificering av den gröna avfallsförteckningen skulle vara oerhört undergrävt, om den slutliga destinationen och typen av återvinning var de avgörande faktorerna. Det ska emellertid påpekas att [förordning nr 1013/2006] inte föreskriver något förfarande för hur dessa kriterier ska bedömas och att det inte heller finns några bindande EG-riktlinjer.”⁶⁵

73. För att fastställa lämpliga bestämmelser för vilken nivå av förorening som kan godtas, vore det nödvändigt att beakta intressenters och industriexperter synpunkter, information om vetenskapliga och tekniska framsteg, samt behöriga myndigheters åsikter i medlemsstaterna. Detta är inte domstolens uppgift att försöka utföra inom ramen för ett förhandsavgörande.

74. I avsaknad av, och i väntan på, ett lämpligt lagstiftningsinitiativ, ska artikel 28 i förordning nr 1013/2006 tillämpas när de behöriga myndigheterna i avsändarmedlemsstaten och mottagarmedlemsstaten inte kan enas om klassificeringen av en viss transport av avfall (och således om huruvida det mer flexibla gröna kontrollförfarandet i artikel 18 kan tillämpas). Följaktligen ska sådant avfall anses omfattas av bilaga IV och därmed vara föremål för (det mer kostsamma) förfarandet för förhandsanmälan och förhandsgodkännande som föreskrivs i artikel 4.

Förslag till avgörande

75. Mot bakgrund av samtliga ovan anförda överväganden anser jag att domstolen ska besvara de frågor som har ställts av Verwaltungsgericht Minden (Förvaltningsdomstolen i Stuttgart, Tyskland) enligt följande:

- Bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, som korshänvisar till kod B3020 i förteckningen i bilaga V till den förordningen, ska inte tillämpas på blandat avfall såsom det definieras i artiklarna 2.3 och 3.2 i denna förordning.
- Punkt 3 g i bilaga IIIA i förordning nr 1013/2006 ska inte tillämpas på blandat avfall som innehåller högst 10 procent störande ämnen om detta blandade avfall uppfyller de uteslutningskriterier som anges i punkterna a och b i ingressen till bilaga IIIA i nämnda förordning.
- Blandat avfall som innehåller högst 10 procent störande ämnen ska endast omfattas av tillämpningsområdet för det förfarande som föreskrivs i artikel 18 i förordning nr 1013/2006 när avsändaren lägger fram erforderliga bevis som kan styrka för den behöriga nationella myndigheten att de alternativa uteslutningskriterier som anges i punkterna a och b i ingressen till bilaga IIIA i förordningen inte är uppfyllda.

⁶⁵ Kommissionens riktlinjer anges i ”Vanliga frågor om förordning (EG) 1013/2006 om transport av avfall”, s. 33 (fulltext tillgänglig på ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf).

- Artikel 28 i förordning nr 1013/2006 ska tillämpas när den avsändande medlemsstatens behöriga myndigheter och den mottagande medlemsstaten inte är eniga om klassificeringen av en viss avfallstransport. Under sådana omständigheter ska det aktuella avfallet anses omfattas av bilaga IV och därför vara föremål för det förfarande för föranmälan och förhandsgodkännande som föreskrivs i artikel 4.