# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 8. juni 1999 *

## A — Indledning

1. De foreliggende sager angår spørgsmål, som Raad van State (Nederlandene) har forelagt Domstolen vedrørende fortolkningen og anvendelsen af begrebet affald i henhold til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [1], som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 [2]. Den forelæggende ret ønsker i sidste instans oplyst, om visse behandlede stoffer, der anvendes som brændsel i cementindustrien eller til at producere strøm, kan sidestilles med primære råstoffer, eller om de (endnu) skal klassificeres som affald, dvs. som stoffer, der er omfattet af direktiv 75/442, og som således falder ind under dette direktivs godkendelses- og kontrolordning.

*Sag C-418/97*

2. I denne sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om de såkaldte »LUWA-bottoms« skal anses for affald. Ifølge oplysningerne i forelæggelseskendelsen er der tale om et af de produkter, der fremkommer ved den produktionsproces, som ARCO Chemie Nederland (herefter »ARCO«) anvender. Ud over visse andre stoffer opstår der under denne produktionsproces en strøm af kulbrinter, der indeholder molybdæn. Denne molybdæn hidrører fra katalysatorer, der anvendes i produktionen. Molybdænen udvindes af strømmen af kulbrinter, og ved denne proces opstår det stof, der af ARCO betegnes som LUWA-bottoms.

3. I slutningen af 1994 havde ARCO med hensyn til LUWA-bottoms ansøgt Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (boligminister, minister for fysisk planlægning og miljøminister) om tilladelse til at udføre affald til Belgien, hvor affaldet skulle anvendes som brændsel i cementindustrien. Ganske vist blev der givet tilladelse til udførsel af dette stof, men som affald — således som der var blevet ansøgt om — dvs. kun for en begrænset periode og under visse betingelser.

4. ARCO, som kun havde indgivet ansøgning for en sikkerheds skyld, nemlig for det tilfælde, at den kompetente myndighed måtte anse stofferne for affald, anfægtede denne afgørelse. Ifølge ARCO kan LUWA-bottoms ikke anses for affald. ARCO har

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 194, s. 39.

2 — EFT L 78, s. 32.

anført, at LUWA-bottoms kan anvendes 100% som brændsel uden yderligere behandling, og at de har en høj kalorieværdi. Når LUWA-bottoms anvendes som brændsel i cementindustrien, medfører molybdænen endvidere ikke skadelige virkninger for miljøet, idet stoffet ved forbrændingsprocessen straks bliver fuldstændig uvirksomt. Det svarer i øvrigt fuldstændig til brændselsolie. Ifølge ARCO er denne anvendelse endog gavnlig for miljøet, idet det herved bliver muligt at spare på reserverne af naturlige brændstoffer.

5. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om 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 [3] finder anvendelse på LUWA-bottoms. Forudsætningen for dette er, at der er tale om affald i henhold til direktiv 75/442, som indeholder en definition af affald, hvortil forordning nr. 259/93 henviser. Dette kræver, at indehaveren af stofferne skiller sig af hermed. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne betingelse kan opfyldes, når et produkt, der fremkommer ved en fabrikationsproces, leveres for at blive anvendt som brændsel. Da det heller ikke er helt klart, om bilag II A og II B til direktiv 75/442 skal fortolkes således, at stoffer, der underkastes de deri anførte bortskaffelses- og nyttiggørelsesprocesser, under alle omstændigheder skal anses for affald, har Raad van State forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Kan det udledes af den blotte omstændighed, at LUWA-bottoms er genstand for en handling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442/EØF, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet skal anses for affald i det nævnte direktivs forstand?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, afhænger besvarelsen af spørgsmålet, om anvendelse af LUWA-bottoms som brændsel skal anses for at være at skille sig af med dem, da af

a) om LUWA-bottoms efter den almindelige opfattelse i samfundet er affald, hvorved det navnlig er af betydning, om LUWA-bottoms kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden indgribende bearbejdning?

3 — EFT L 30, s. 1.

b) om anvendelsen af LUWA-bottoms som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald?

c) om der er tale om anvendelse af et hovedprodukt eller et biprodukt (et restprodukt)?«

*Sag C-419/97*

6. I den anden sag ønskes oplyst, om formalede trærester, som stammer fra bygge- og nedrivningssektoren og anvendes som brændsel ved produktion af elektricitet, skal anses for affald. EPON — en elproducerende virksomhed — indgav i januar 1993 en ansøgning om tilladelse til at gennemføre et sådant projekt. Der blev givet tilladelse til ibrugtagning af et anlæg til forarbejdning af træ med henblik på træets anvendelse som brændsel og til forbrænding af træet. Denne tilladelse forudsatte, at der blev indgået aftaler om visse kvalitetskrav, der skulle stilles til træet, og i denne forbindelse blev der fastsat grænseværdier for koncentrationen af bestemte stoffer. Nævnte tilladelse til at acceptere træ af en vis kvalitet blev anfægtet af Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen og Groenen Regio Gelderland — som formentlig varetager miljøinteresser.

7. Spørgsmålet er således, om træet i den foreliggende sag skal anses for affald, idet der dog skal tages hensyn til, at den oprindelige ansøgning ikke drejede sig om »tilladelse til at forbrænde eller oplagre affald«. Den forelæggende ret ønsker afklaret, om det har nogen betydning, at der før forbrændingen har fundet processer sted, som har gjort bygge- og nedrivningsaffaldet egnet til denne genanvendelse. Den forelæggende ret stiller derfor Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Kan det udledes af den blotte omstændighed, at træflis er genstand for en handling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442/EØF, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet skal anses for affald i det nævnte direktivs forstand?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, afhænger besvarelsen af spørgsmålet, om anvendelse af træflis som brændsel skal anses for at være at skaffe sig af med den, da af:

a) om der med hensyn til det bygge- og nedrivningsaffald, som flisen fremstilles af, allerede på et tids-

punkt før forbrændingen er udført handlinger, der må anses for at være at skille sig af med dette affald, nemlig handlinger, der skal gøre affaldet egnet til genbrug (anvendelse som brændsel) (genbrugsformer)?

I bekræftende fald: Skal en handling, der skal gøre affald egnet til genbrug (en genbrugsform), kun anses for en form for nyttiggørelse af affald, såfremt denne handling udtrykkeligt er nævnt i bilag II B i direktiv 75/442/EØF, eller skal dette også antages, hvis den har lighed med en handling, der er nævnt i bilag II B?

b) om træflis efter den almindelige opfattelse i samfundet er affald, hvorved det navnlig er af betydning, om træflisen kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden indgribende bearbejdning?

c) om anvendelse af træflis som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald?«

## B — Relevante fællesskabsbestemmelser

8. Det affaldsbegreb, hvorpå fællesskabslovgivningen om affald hviler, er defineret i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442. Definitionen, som ændret ved direktiv 91/156, er følgende:

»... ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

...«

9. I artikel 1, litra a), er det endvidere bestemt, at Kommissionen skal udarbejde en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I. Det er det europæiske affaldskatalog [4].

10. I nævnte bilag I til direktiv 75/442 er der under kategori Q 1-Q 15 konkret anført forskellige affaldsgrupper. Kategori Q 16, der er den sidste nævnte kategori, er derimod meget kortfattet: »Ethvert stof,

4 — Kommissionens beslutning 94/3/EF af 20.12.1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT 1994 L 5, s. 15).

materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier«.

11. Ved direktivets artikel 4, stk. 1, pålægges det medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger »til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet...«.

12. I bilag II A (D 1-D 15) er angivet de bortskaffelsesformer, som benyttes i praksis, mens bilag II B (R 1-R 13) angiver de tilsvarende former for nyttiggørelse [5]. Af betydning for de foreliggende sager er nyttiggørelsesformen R 9, som i direktiv 91/156 er defineret således: »Anvendelse hovedsagelig som brændsel eller på anden måde til energifremstilling«.

13. Da de præjudicielle spørgsmål er delvis identiske og blot vedrører to forskellige produkter (LUWA-bottoms og træflis), er det muligt at behandle dem under ét.

5 — Disse bilag er senest blevet erstattet af Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 om tilpasning af bilag II A og II B til direktiv 75/442 (EFT L 135, s. 32). Parterne henviser i deres indlæg flere gange til denne nye udgave af bilagene.

C — Spørgsmål 1

14. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det kan udledes af den omstændighed, at et stof er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442, at der er tale om affald.

*Parternes argumenter*

15. Parterne er nået til den konklusion, at det første spørgsmål skal besvares således, at den omstændighed, at et stof er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442, ikke er tilstrækkelig til at anse dette stof for affald i direktivets forstand. Alene parternes begrundelse varierer på detailniveauet.

16. EPON giver f.eks. ikke noget generelt svar på dette spørgsmål, men koncentrerer sig hovedsagelig om en nyttiggørelsesbehandling, nemlig »hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling« [6]. Hvis alle stoffer, der f.eks. gøres til genstand for en sådan behandling, blev anset for affald, skulle kul, som forbrændes i et elektricitetsværk, ifølge EPON også anses for affald. Det samme gælder for benzin og kerosen. Ifølge EPON skal de behandlinger, der er nævnt i bilag II B, kun

6 — Kategori R 1 i bilag II B i 1996-udgaven.

anses for nyttiggørelsesbehandlinger, såfremt der er tale om at skille sig af med et stof. EPON henviser i denne forbindelse til Domstolens praksis, hvorefter der skal sondres mellem nyttiggørelsen af affald og den normale industrielle behandling af produkter [7]. EPON har anført, at denne sondring, som Domstolen foretager, må opgives, hvis der sættes lighedstegn mellem at anvende kul eller benzin som brændsel og at skille sig af hermed.

17. Også den danske regering finder, at direktivets bilag II A og II B blot nævner eksempler på metoder, der kan anvendes i forbindelse med stoffer, om hvilke det er godtgjort, at der er tale om affald.

18. Kommissionen har fremhævet, at det for det første skal afgøres, om et stof er affald. Først derefter opstår nødvendigheden af en operation i bilag II's forstand. Hvis man starter bagfra, nemlig med behandlingen, og heraf udleder, at der er tale om affald, vil dette i visse tilfælde give en for bred definition af affaldsbegrebet. Brændselsolie er nævnt som eksempel. Kommissionen har imidlertid foreslået et mere nuanceret svar, idet visse kategorier i bilag II B er affattet på en sådan måde, at der ikke er nogen tvivl om, at der er tale om affaldshåndtering. Gøres et stof til genstand for en sådan behandling, kan man således gå ud fra, at der er tale om affald.

19. Det Forenede Kongeriges regering har ligeledes sondret mellem de forskellige nyttiggørelsesmuligheder, men er nået frem til den konklusion, at den anvendelse som brændsel (R 9) [8], der har betydning i de foreliggende sager, ikke i sig selv muliggør den konklusion, at det behandlede stof er affald.

20. Også den tyske regering finder, at bilag II A og II B kun indeholder indicier for, om et behandlet stof kan anses for affald. Ifølge den tyske regering er der visse behandlinger, hvoraf det umiddelbart kan udledes, at de behandlede stoffer udgør affald. Andre behandlinger giver derimod ikke mulighed for en sådan konklusion, idet de samme behandlinger kan anvendes på råstoffer. I denne forbindelse henvises der til f.eks. kul.

21. På linje hermed gør den nederlandske regering gældende, at de behandlinger, der er anført i bilag II B, kan vedrøre andre stoffer end affald. Den nederlandske regering uddyber dette med en bemærkning om, at affald kan være genstand for en behandling, der ikke skal anses for bortskaffelse eller nyttiggørelse, som f.eks. indsamling eller transport.

22. Endelig når den østrigske regering også til den konklusion, at det at have til hensigt at skille sig af med et stof skal anses for en behandling omfattet af bilag II B, hvis stoffet skal anses for affald. I sag C-419/97 har

7 — Dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 33.

8 — Bilag II B, som indsat ved direktiv 91/156.

den østrigske regering anerkendt en sådan hensigt for så vidt angår træ, der stammer fra nedrivningssektoren.

*Stillingtagen*

23. Formuleringen af det første præjudicielle spørgsmål henviser til definitionen af affald i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442. Ifølge denne definition skal der være tale om et stof, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med. Bilag I kan ikke her give nogen yderligere præcisering af dette begreb, idet bilag I indeholder en opsamlingskategori, kategori Q 16, som omfatter »ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier«, hvilket gør det muligt at anse praktisk taget ethvert stof for affald.

24. Begrebet »skille sig af med« får således en særlig betydning. Begrebet er ikke udtrykkeligt defineret i direktiv 75/442. Domstolen har imidlertid i Inter-Environnement Wallonie-dommen fastslået, at det fremgår af bestemmelserne i direktiv 75/442, med senere ændringer, navnlig af direktivets bilag II A og II B, at dette udtryk omfatter såvel bortskaffelse som nyttiggørelse af et stof eller en genstand[9]. Heraf følger, at man også skiller sig af med et stof eller en genstand, når formålet er nyttiggørelse heraf. Heraf kunne man udlede, at hver gang et stof gøres til genstand for en behandling som omhandlet i bilag II B, skiller indehaveren sig af med stoffet. Denne konklusion kan imidlertid ikke altid antages. Ganske vist udgør den omstændighed, at indehaveren af et stof gør det til genstand for en behandling som omhandlet i bilag II B, et vægtigt indicium for, at indehaveren agter at skille sig af med stoffet. Men netop i de foreliggende tilfælde — nyttiggørelse som brændsel — kan det ikke uden videre udledes, at der er tale om en sådan hensigt. Den tilsvarende kategori i bilag II B lyder i 1991-udgaven: »R 9 Anvendelse hovedsagelig som brændsel...«. Formuleringen fra 1996 er endnu tydeligere og skal findes under kategori R 1: »Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling«. Men også brændselsolie, kul og andre fossile brændsler kan gøres til genstand for en sådan behandling. Hvis det af behandlingen udledes, at indehaveren agter at skille sig af med det pågældende stof, og at der derfor er tale om affald, må brændselsolie og kul således også anses for affald. At et stof gøres til genstand for en behandling som omhandlet i bilag II B, udgør ganske vist et vægtigt indicium for, at indehaveren af stoffet skiller sig af hermed, men det kan ikke heraf udledes, at det pågældende stof i alle tilfælde er affald.

25. Det er et spørgsmål, om man, som visse parter gør, skal sondre mellem de forskellige kategorier og behandlinger. I kategori R 11, R 12 og R 13[10] er der udtrykkeligt

9 — Dom nævnt i fodnote 7, præmis 27.
10 — I 1996-udgaven.

tale om anvendelse, udveksling og oplagring af affald. Det står fast, at stoffer, der gøres til genstand for disse behandlinger, pr. definition er affald. Men netop disse tilfælde gør det, som nævnt af Kommissionen, så meget desto tydeligere, at det først og fremmest skal afklares, om der er tale om affald, som derefter bliver gjort til genstand for en af behandlingerne nævnt i bilag II B. Men som nævnt ovenfor kan man ikke omvendt konkludere, at alle stoffer, som kan gøres til genstand for sådanne behandlinger, er affald. Derfor er der heller ingen grund til — når der ses bort fra ovennævnte kategorier R 11, R 12 og R 13 — at undersøge, om det ikke ud af bestemte behandlinger kan udledes, at der er tale om affald. Dette ville også fuldstændig udelukke det subjektive element, der ligger i begrebet »skille sig af med«.

**D — Spørgsmål 2 a) i sag C-418/97 og spørgsmål 2 b) i sag C-419/97**

26. Med dette spørgsmål ønskes det afklaret, om den almindelige opfattelse i samfundet spiller en rolle ved definitionen af affald, og om det er afgørende for, om et stof kan anses for affald, at det kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden gennemgribende behandling.

*Parternes argumenter*

27. Ikke alle parter kommer i deres indlæg udtrykkeligt ind på den forelæggende rets spørgsmål. Nogle af parterne ytrer sig kun helt generelt om de kriterier, der gælder for affaldsbegrebet. Ved gennemgangen af parternes argumenter vedrørende spørgsmål 2, henholdsvis punkt a) og punkt b), må der ligeledes tages hensyn til disse generelle betragtninger.

28. Sagsøgerne i sag C-419/97 er af den opfattelse, at træflis er affald, der ikke kan genanvendes på en miljømæssigt forsvarlig måde. De har for det første gjort gældende, at det træ, der anvendes til fremstilling af træflis, stammer fra nedrivningssektoren og indeholder en lang række giftige stoffer, der bl.a. kan udvikle dioxiner ved forbrænding. Som følge af denne sammensætning, der ikke vil kunne ændres ved nogen behandling, er der ingen tvivl om, at det drejer sig om affald. Og da træet tillige indeholder f.eks. tungmetaller, må affaldet endog betegnes som farligt. Hertil kommer, at de nævnte forurenende stoffer ikke er lette at påvise. Da træflisen tillige er fremstillet af træ fra nedrivningssektoren, finder sagsøgerne, at det skal anses for affald, idet indehaveren ikke kan genbruge træflisen efter den første anvendelse. Dette er også grunden til, at affaldet udbydes gratis. Indehaveren ønsker således at skille sig af med disse stoffer, som i øvrigt ikke længere har nogen handelsværdi.

29. Sagsøgerne har endvidere henvist til, at den forurenede træflis kan anvendes miljømæssigt mere forsvarligt i anlæg, der er beregnet til forbrænding af affald. Sådanne anlæg er udstyret med specialfiltre, ligesom der ved anlæggene udføres de nødvendige målinger af forurenende stoffer.

30. Ifølge EPON er træflis ikke affald. EPON begrunder dette med, at træflis kan anvendes uden indgribende behandling og på en miljømæssigt forsvarlig måde i en produktionsproces ganske svarende til den, der anvendes i forbindelse med primære råstoffer. Således nåede generaladvokat Jacobs i sit forslag til afgørelse i Inter-Environnement Wallonie-sagen [11] til den konklusion, at der blandt OECD-landene hersker almindelig enighed om, at når et sekundært råmateriale eller reststof kan anvendes direkte i en videre proces, eventuelt som erstatningsstof for et primært råmateriale, kan det efter al sandsynlighed ikke anses for affald.

31. Ifølge EPON sondrer Domstolen mellem nyttiggørelse af affald og normal industriel behandling. EPON forstår ved normal industriel behandling den industrielle behandling, som primære råstoffer normalt underkastes. Denne definition omfatter ikke genvinding eller videreudnyttelse. Men da træflis underkastes samme behandling som kul (formaling efterfulgt af forbrænding for at producere energi), er der efter EPON's opfattelse ikke tale om affald, men om et sekundært råstof.

32. Efter EPON's opfattelse er det på denne måde muligt at anvende træflis som brændsel på en måde, der ikke alene er miljømæssigt forsvarlig, men også ligefrem miljøvenlig; således reduceres $CO_2$-emissionen ved forbrænding, når kul erstattes af træflis. Hvis denne træflis alligevel anses for affald, ville dette af en helt anden årsag få negative følger for miljøet. Som følge af de særlige krav, der stilles til affaldshåndtering, vil industrien investere mindre i genvinding af affald og f.eks. i et tilfælde som det foreliggende begynde at forbrænde mere kul. Ifølge EPON skal muligheden for at udnytte et stof i en normal industriel proces udgøre et supplerende kriterium, når det skal afgøres, om dette stof skal anses for affald, nærmere bestemt et kriterium, som taler imod, at stoffet betegnes som affald.

33. Det anvendte træ er i øvrigt ikke — som påstået af sagsøgeren — forurenet af farlige stoffer, da det opfylder krav, der sikrer miljøbeskyttelsen.

11 — Forslag til afgørelse fremsat den 24.4.1997 (jf. fodnote 7, punkt 78).

34. Under henvisning til kriteriet om at »skille sig af med« har EPON herefter fastslået, at indehaveren af træflis vel lige så lidt ønsker at skille sig af med stoffet, som indehaveren af det fossile brændsel kul ønsker at skille sig af med dette.

35. Den danske regering finder, at affaldsbegrebet bør fortolkes bredt. Dette fremgår af ånden i og formålet med direktiv 75/442 og har afgørende betydning for muligheden for at lovgive på miljøområdet. Den danske regering finder, at Domstolen bør fastholde sin definition af affaldsbegrebet, hvorefter de senere behandlinger, et stof skal gøres til genstand for, ikke i sig selv medfører, at det behandlede stof ikke længere kan anses for affald. Det er således uden betydning for spørgsmålet, om der er tale om at skille sig af med et stof, om stoffet kan anvendes eller nyttiggøres uden indgribende bearbejdning. Den danske regering henviser i denne forbindelse til flyveaske, der i det europæiske affaldskatalog er registreret som affald, men samtidig anvendes uden videre behandling i cementproduktionen. Hvis man tillægger det betydning, om det er muligt at genanvende et stof uden indgribende bearbejdning, vil flyveaske efter den danske regerings opfattelse ikke kunne anses for affald.

36. Heller ikke spørgsmålet om, hvorvidt et stof kan nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde — i den foreliggende sag som brændsel — har ifølge den danske regering nogen betydning. Direktiv 75/442 har netop til formål at sikre, at affald behandles på en miljøvenlig måde. Direktivet ville således ikke længere have nogen mening, såfremt spørgsmålet om miljøvenlig behandling allerede indgik i definitionen af affald.

37. Den danske regering finder, at der ved afgørelsen af, om der er tale om affald, skal anlægges en konkret vurdering, som tager hensyn til forskellige kriterier, der vejes op mod hinanden. Disse kriterier er stoffets sammensætning samt den tidligere og den efterfølgende behandling af stoffet. Ingen af disse kriterier kan alene være afgørende for, om der er tale om affald.

38. Hvad angår begrebet »skille sig af med« har den danske regering påpeget, at det afhænger af en konkret vurdering af indehaverens ønsker eller handlinger, og at indehaverens motiver ikke har nogen betydning i denne forbindelse.

39. Heller ikke den østrigske regering finder, at den omstændighed, at stoffer kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde, i princippet betyder, at disse stoffer ikke kan anses for affald. Hvad angår de omtvistede LUWA-bottoms udgør de ikke et biprodukt, der bevidst er opnået ved primær produktion, men et restprodukt opnået ved videreudnyttelse af katalysatorbestanddele fra en i sig selv uønsket strøm

af produktionspartikler. I almindeligt kommercielt sprogbrug betragtes biprodukter, men ikke restprodukter af restprodukter, som »ikke-affald«.

40. Den østrigske regering har gjort opmærksom på, at artikel 4 i direktiv 75/442 forpligter til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres, uden at menneskets sundhed eller miljøet bringes i fare.

41. Efter den tyske regerings opfattelse foreligger der en hensigt om at skille sig af med et stof, når det er fremkommet ved en produktionsproces, som ikke primært eller sekundært har (havde) til formål at producere dette stof. Formålet med handlingen afgøres ud fra fabrikantens opfattelse og handelssædvane samt muligheden for uden yderligere behandling at anvende stoffet på en miljørigtig måde. Et biprodukt, der opfylder sidstnævnte betingelse, bør ikke anses for affald.

42. Hvad angår begrebet »skille sig af med« i almindelighed har den tyske regering anført, at der er tale om et subjektivt element, som dog ikke må fortolkes således, at der alene kan tages hensyn til en vilkårlig påstand fra producenten om, at det omtvistede stof ikke kan anses for affald. Var det tilfældet, ville anvendelsen af fællesskabsretten alene afhænge af denne producent. Derfor er det nødvendigt at fastsætte kriterier for begrebet. Den tyske regering har desangående henvist til formålet med direktiv 75/442. Den af fællesskabslovgiver ønskede harmonisering af terminologien kræver et objektivt kriterium for bedømmelsen af producentens objektive eller erklærede hensigt. I forbindelse med denne objektive bedømmelse opstår det spørgsmål, om de pågældende stoffer er af en sådan beskaffenhed, at fællesskabsbestemmelserne om kontrol og nyttiggørelse skal finde anvendelse for at undgå enhver risiko for menneskets sundhed og for miljøet. Den tyske regering har i denne forbindelse henvist til Kommissionens bemærkning om, at et stof ikke nødvendigvis skal være farligt for at blive betragtet som affald.

43. Ifølge den tyske regering kan den manglende handelsværdi udgøre et indicium for, at der er tale om affald, for så vidt som den manglende handelsværdi kan få indehaveren til at lade stoffet ligge uden kontrol. Det er straks vanskeligere, når stoffet endnu har en handelsværdi, fordi det, selv når dette er tilfældet, ifølge Tombesi m.fl.-dommen [12] ikke kan udelukkes, at der er tale om affald. Også her må man gå ud fra affaldslovgivningens formål. Den tyske regering taler i denne sammenhæng om en typisk risiko i forbindelse med affald. Hvis det pågældende stof indeholder eller besidder særlige elementer eller egenskaber, der bevirker, at der ved stoffets anvendelse skal opfyldes visse betingelser — som f.eks. betingelserne i Fællesskabets affaldsbestemmelser — er der tale

12 — Dom af 25.6.1997, forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, Sml. I, s. 3561, præmis 52.

om affald, hvis sammensætningen eller egenskaberne afviger fra naturlige råstoffers eller sædvanlige produkters sammensætning og egenskaber i en sådan grad, at det — for at beskytte miljøet — er nødvendigt at behandle stoffet på en særlig måde for at undgå enhver risiko, der typisk er forbundet med affaldshåndtering.

44. Når et stof uden forudgående behandling og uden, at det er nødvendigt med særlige forholdsregler, under hele forbrændingsprocessen skåner miljøet lige så meget som fossile brændsler, drejer det sig — ifølge den tyske regering — ikke om affald. Fællesskabsretten tager sigte på miljøvenlig bortskaffelse af affald. Medlemsstaterne er således forpligtet til at kontrollere alle faser i tilintetgørelsen af affaldet. Om et stof kan klassificeres som affald, må derfor afhænge af den eventuelle risiko, stoffet frembyder. Derfor er indehaverens tilsagn om kun at nyttiggøre sine stoffer i forbindelse med cementproduktion ikke tilstrækkelig til at anse stofferne for ikke at være affald, såfremt en risikofri nyttiggørelse alene er mulig i forbindelse med cementproduktion. Kun hvis stoffet fortsat anses for affald, kan man kontrollere, om det faktisk nyttiggøres på en miljøvenlig måde.

45. Den nederlandske regering har i sine indlæg for det første henvist til begrebet »skille sig af med« og fremhævet, at ud fra den affaldsdefinition, der kan udledes af dette begreb, må risikoen ikke ligge i selve stoffet, men i den omstændighed, at indehaveren skiller sig af med det. Begrebet affald kræver, således som det er defineret, en bred fortolkning. Dette fremgår dels af formålet med direktiv 75/442, der er baseret på beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet og således kræver en høj grad af beskyttelse, dels af bilag I, idet praktisk taget alle stoffer anses for affald i dette bilag som følge af, at der her opereres med en opsamlingsgruppe, nemlig kategori Q 16. Endelig har Domstolen i sin praksis altid fastslået, at begrebet »affald« skal fortolkes bredt. Den nederlandske regering har i denne forbindelse bl.a. henvist til Inter-Environnement Wallonie-dommen [13]. Her har Domstolen også anført, at den omstændighed, at et stof anvendes miljøvenligt, ikke i sig selv er afgørende. Tværtimod skal der sondres mellem affald og den sædvanlige industrielle behandling af produkter, der ikke er affald. Dette skal bedømmes i de enkelte konkrete tilfælde. Den nederlandske regering har herved henvist til tre faktorer, der gør det muligt at sondre mellem affald og et sekundært råstof i en normal industriel proces. Disse tre kriterier, der skal vurderes samlet, er for det første spørgsmålet, om stoffet har været genstand for en behandling som omhandlet i bilag II A eller II B til direktiv 75/442. Det andet kriterium er, hvor stoffet stammer fra, og det tredje kriterium er stoffets art eller sammensætning. Ved undersøgelsen af, om disse kriterier er opfyldt, skal der tages hensyn til indehaverens subjektive hensigt, som dog i en vis udstrækning skal objektiviseres.

13 — Nævnt i fodnote 7.

46. Den nederlandske regering har anvendt de nævnte kriterier på sag C-418/97 og er nået til frem til den konklusion, at LUWA-bottoms må anses for affald. Denne konklusion ændres ikke af, at det er muligt at anvende LUWA-bottoms i cementindustrien på en miljømæssigt forsvarlig måde. Dette fremgår også af Inter-Environnement Wallonie-dommen [14]. Muligheden for en miljøvenlig anvendelse, en mulighed, der i øvrigt udelukkende findes i forbindelse med cementproduktion, kan ikke medføre, at stoffet ikke længere anses for affald. Begrebet affald kan ikke være afhængig af den særlige behandling, stoffet underkastes. Hvis det var tilfældet, ville en kontrol — herunder en kontrol af stoffernes transport — ikke længere være mulig.

47. Også i sag C-419/97 er den nederlandske regering nået til den konklusion, at træflis efter anvendelsen af de tre nævnte kriterier skal anses for affald. Spørgsmålet om mulighederne for miljøvenlig nyttiggørelse spiller således ingen rolle.

48. For at afgøre, om et stof skal anses for affald, har Det Forenede Kongeriges regering set på, om det fremgår af bilag I til direktiv 75/442 og af det europæiske affaldskatalog, at stoffet har affaldets typiske egenskaber og ikke kan anvendes som alle andre brændsler. F.eks. skal LUWA-bottoms anses for brændsel og ikke for affald, såfremt de kan anvendes som brændsel i en cementovn ligesom ethvert andet brændsel, dvs. uden at det er nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger til beskyttelse af sundhed og miljø. Den omstændighed, at dette stof ikke kan anvendes som brændsel i andre energifremstillingsprocesser, forhindrer ikke stoffet i at blive klassificeret som brændsel i stedet for som affald, når stoffet er bestemt til forbrænding i en cementovn. Hvis stoffet er bestemt til anvendelse som brændsel i forskellige andre energifremstillingsprocesser, der kræver brug af særlige foranstaltninger, som er unødvendige, når stoffet anvendes i en cementovn, er der tale om affald. At betragte stoffet som affald eller ikke-affald afhængig af, om det anvendes i en proces, der er undergivet kontrol i henhold til direktiv 75/442, er ifølge Det Forenede Kongeriges regering foreneligt med ånden i og formålet med dette direktiv.

49. Under retsmødet har Det Forenede Kongerige — ud fra bilag I — gjort opmærksom på, at LUWA-bottoms helt åbenbart har egenskaber, der er typiske for affald. Dette fremgår af kategorierne Q 1 og Q 8 i bilag I [15], idet der er tale om et reststof fra produktion.

14 — Nævnt i fodnote 7.

15 — I direktiv 91/156 er kategori Q 1 formuleret således: »Reststoffer fra produktion eller forbrug, som ikke er specificeret nedenfor«. I kategori Q 8 er der tale om »rester fra industriprocesser (f.eks. slagger, rester fra destillation osv.)«.

50. I tilknytning hertil har Det Forenede Kongerige rejst spørgsmålet, om et afledt brændsel i modsætning til et hovedprodukt ikke indeholder et vist affaldselement, når det har negativ værdi, dvs. når producenten af stoffet skal betale for, at det kan anvendes som brændsel. I denne forbindelse har Det Forenede Kongerige henvist til Domstolens dom, hvori det fastslås, at affald kan have en handelsværdi [16]. Selv om dette ikke i alle tilfælde udelukker betydningen af kriteriet »negativ værdi«, tyder det dog på, at der også findes andre kriterier for klassificeringen af stoffer som affald. Det Forenede Kongerige har endvidere henvist til vanskeligheden ved, at handelsværdi afhænger af markedsforholdene og derfor kun kan være et ud af flere argumenter. Det Forenede Kongerige tager derfor udgangspunkt i, om det afledte brændsel kan anvendes som traditionelt brændsel, der ikke anses for affald.

51. Endelig har Det Forenede Kongerige fremhævet, at der skal sondres mellem afledte produkter og produkter, hvis levetid er udløbet, og som ikke længere kan anvendes til deres hovedformål. Sidstnævnte produkter besidder alene egenskaber, der er typiske for affald. Som eksempel nævnes gamle bildæk.

52. Kommissionen har for det første anført, at efter definitionen i direktiv 75/442 har spørgsmålet om, hvorvidt indehaveren af et stof ønsker at skille sig af med det, betydning for affaldsbegrebet. Denne definition henviser på ingen måde til opfattelsen i samfundet. Det ville i øvrigt netop i fællesskabsretlig sammenhæng ikke være et egnet kriterium, idet begrebet da kunne variere mellem de forskellige medlemsstater, mens direktiv 75/442 netop har til formål at harmonisere terminologien. Især i forbindelse med grænseoverskridende transport af affald ville det være problematisk at lade definitionen afhænge af (forskellige) opfattelser i samfundet.

53. Ifølge Kommissionen henviser direktiv 75/442 heller ikke til en opfattelse, der er fælles for alle medlemsstater. Kommissionen har i øvrigt bestridt, at der på OECD-plan findes formel enighed mellem de forskellige medlemsstater om affaldsbegrebet. Kommissionen kan fremlægge OECD-dokumenter, hvoraf det klart fremgår, at visse medlemsstater har en afvigende mening.

54. Muligheden for at anvende et stof som brændsel uden indgribende bearbejdning og på en miljømæssigt forsvarlig måde er i henhold til direktiv 75/442 ligeledes uden betydning. Kommissionen har desangående henvist til Inter-Environnement Wallonie-dommen [17]. Ifølge Kommissionen fremgår det endvidere af kategori Q 14 i bilag I [18] til direktivet, at det ikke i sig selv er nød-

16 — Tombesi m.fl.-dommen, der er nævnt i fodnote 12.

17 — Nævnt i fodnote 7.

18 — I direktiv 91/156 vedrører denne kategori »Produkter, som indehaveren ikke længere har brug for (f.eks. kasserede artikler fra landbrug, husholdninger, kontorer, forretninger, værksteder osv.)«.

vendigt, at et produkt er farligt. Når indehaveren ikke længere har brug for et produkt og skiller sig af med det, er dette produkt at betragte som affald i direktiv 75/442's forstand. Den blotte omstændighed, at indehaveren ikke længere vil vide af produktet, indebærer en risiko for, at produktet får lov at ligge uden kontrol, hvilket fællesskabslovgiver netop har ønsket at forhindre ved at vedtage direktivet — jf. artikel 4.

55. Kommissionen har fremhævet, at efter direktiv 75/442 skal enhver bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald ske på en miljømæssigt forsvarlig måde. Den blotte omstændighed, at en sådan behandling er mulig, kan ikke i sig selv udgøre et indicium for, at et stof eller en genstand ikke længere skal anses for affald.

56. Hvis man — i lighed med Det Forenede Kongerige — alene baserer sig på, om et stof som f.eks. LUWA-bottoms ved en bestemt form for nyttiggørelse medfører forurening, vil al kontrol — også af den efterfølgende transport — blive umulig. Det ville lige så lidt kunne kontrolleres, om stoffet faktisk anvendes i cementindustrien. Hverken ordlyden af definitionen eller formålet med fællesskabsbestemmelserne giver således mulighed for at udelukke visse stoffer fra affaldsbegrebet med den eneste begrundelse, at stofferne kan nyttiggøres uden negative virkninger på miljøet. Spørgsmålet, om et stof er at betragte som affald, vil således komme til at afhænge af, om indehaveren skiller sig af med stoffet, og ikke af mulighederne for senere udnyttelse.

57. Ifølge Kommissionen er et stofs kalorieværdi heller ikke et kriterium for, om der er tale om affald. Hvad angår markedsværdien for bestemte stoffer har Kommissionen henvist til, at denne værdi kan ændre sig fra dag til dag. Selv om affald har en markedsværdi — fordi affaldet er et billigere brændsel end de normale stoffer — skal der tages hensyn til, at affaldet kan indeholde forurenende stoffer, og at de nødvendige kontrolforanstaltninger ikke længere finder anvendelse, når disse stoffer ikke mere anses for affald.

58. Kommissionen har endelig i sit afsluttende indlæg anført, at efter Domstolens praksis er affald varer, hvis bevægelighed i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) i princippet ikke må hindres [19]. Hvis man betegner et stof som affald, betyder det, at der pålægges visse begrænsninger med hensyn til anvendelsen som brændsel for at beskytte miljøet og menneskets sundhed. En af disse begrænsninger er, at det er nødvendigt at opnå eksporttilladelse og at stille en bankgaranti for at sikre, at affaldet i bestem-

19 — Dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 12.

melseslandet virkelig bortskaffes eller nyttiggøres på en miljøvenlig måde.

*Stillingtagen*

59. I definitionen af affaldsbegrebet i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, henvises dels til bilag I, dels til, om indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med det pågældende stof. Da kategori Q 16 i bilag I gør det muligt at betragte praktisk taget alle stoffer som affald, og da dette bilag således ikke kan anvendes til at definere begrebet »affald«, får begrebet »skille sig af med« afgørende betydning for definitionen af affaldsbegrebet. I hvert fald de to første af de tre nævnte undertilfælde er imidlertid ikke til nogen hjælp, når affaldsbegrebet skal defineres, idet der er tale om subjektive begreber, som skal objektiviseres for at muliggøre en kontrol. Spørgsmålet om, hvorvidt et stof skal anses for affald, og hvorvidt de affaldsretlige kontrolregler finder anvendelse på stoffet, kan ikke afhænge af, om producenten erklærer, at han har til hensigt at skille sig af med stoffet. Det ville på denne måde være meget let at omgå de affaldsretlige krav. Der må således fastlægges kriterier for, hvornår et stof skal anses for affald.

60. Heller ikke det tredje undertilfælde, forpligtelsen til at skille sig af med stoffet, er til nogen hjælp, når affaldsbegrebet skal defineres. Denne forpligtelse er kun et af aspekterne ved begrebet »skille sig af med« og er endvidere alt for upræcis. Og begrebet konkretiseres ikke nærmere i artikel 4. I artikel 4 er det ganske vist bestemt, at affaldet skal nyttiggøres eller bortskaffes på en miljøvenlig måde, hvilket kan sidestilles med en forpligtelse til at »skille sig af med«. Men heraf kan dog kun udledes, at begrebet »skille sig af med« omfatter bortskaffelse og nyttiggørelse. I øvrigt præciseres det ikke nærmere, hvilke mulige behandlingsmetoder der er omfattet. I denne forbindelse skal også henvises til sjette betragtning til direktiv 91/156, hvoraf det fremgår, at det er ønskeligt at fremme genvinding og genbrug af affald som råmaterialer, og at det kan blive nødvendigt at vedtage særlige regler for affald, der kan genbruges. Ifølge Kommissionens erklæringer er disse regler endnu ikke blevet vedtaget. En sådan vedtagelse er dog tvingende nødvendig, hvis der skal opnås en bedre definition af affaldsbegrebet, idet de forskellige behandlingsmetoder i høj grad påvirker affaldsbegrebet [20].

61. Den forelæggende ret spørger nu, om den almindelige opfattelse i samfundet af affaldsbegrebet kan være et yderligere kriterium for definitionen af dette begreb. Noget sådant vil dog være problematisk, allerede fordi man for at definere et subjektivt begreb henviser til et andet subjektivt begreb. Som nævnt af Kommissionen kan disse begreber i øvrigt blive opfattet forskelligt, alt efter hvilken medlemsstat der er tale om. Det ville være en hindring for den harmonisering, der tilstræbes ved direktiv 75/442. I tredje betragtning til

20 — Af Kommissionens svar på en skriftlig forespørgsel (nr. E-3123/98) fra medlem af Europa-Parlamentet, Gianni Tamino, fremgår ligeledes, at Kommissionen ikke har stillet noget forslag til ændring af direktiv 75/442, men at dette vil være nødvendigt, hvis affaldsbegrebet skal ændres. Ifølge Kommissionen henhører fortolkningen i sidste instans under Domstolen (EFT 1999 C 135, s. 169).

direktiv 91/156 hedder det, at det for at effektivisere håndteringen af affald inden for Fællesskabet er nødvendigt, at der foreligger en fælles terminologi og en definition af affald. Dette mål kan ikke nås med et kriterium, der opfattes forskelligt i de forskellige medlemsstater. Vedtagelsen af et sådant kriterium vil endog kunne hindre det fælles kontrolsystems funktion. Man kan forestille sig en sådan situation i forbindelse med grænseoverskridende transport af affald, når stoffet i en given medlemsstat ikke anses for affald, hvorfor leveringen ikke er blevet anmeldt til bestemmelseslandet [21].

62. I den forbindelse spørger den forelæggende ret, om det har betydning, at et stof kan nyttiggøres som brændsel uden indgribende bearbejdning og på en miljømæssigt forsvarlig måde. Hvad angår disse kriterier henvises der til, at ifølge artikel 4 i direktiv 75/442 skal affald nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet. Da dette krav gælder for alt affald, kan det udledes af direktivet, at det altid er muligt at bortskaffe eller nyttiggøre affald på en miljømæssigt forsvarlig måde. Hvis man udelukker alle stoffer, der kan bortskaffes eller nyttiggøres på denne måde, fra affaldsbegrebet, ville der således overhovedet ikke være noget affald tilbage i direktiv 75/442's forstand.

21 — Forordning nr. 259/93.

63. Der skal endvidere henvises til Domstolens praksis. Domstolen har i Inter-Environnement Wallonie-dommen [22], efter at have henvist til artikel 4 i direktiv 75/442, fastslået, at bortskaffelses- eller nyttiggørelsesformer, der udgør et led i en industriel produktionsproces, også er omfattet af direktivet, såfremt de ikke udgør nogen fare for menneskets sundhed eller for miljøet [23]. Den omstændighed alene, at et stof er direkte eller indirekte integreret i en industriel produktionsproces, udelukker ikke, at det omfattes af begrebet affald i den betydning, hvori dette begreb er anvendt i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 [24]. Heraf fremgår, at der ikke kan tages hensyn til de af den forelæggende ret nævnte kriterier ved fastlæggelsen af affaldsbegrebet, eller at kriterierne i hvert fald kun kan anses for et supplement.

64. Domstolen har tværtimod fastslået, at der skal sondres mellem nyttiggørelsen af affald i direktiv 75/442's forstand og den normale industrielle behandling af produkter, som ikke er affald, uanset hvilke vanskeligheder der i øvrigt er forbundet med denne sondring [25]. En sådan sondring skal foretages i de enkelte konkrete tilfælde. I denne forbindelse må det overvejes, om de samlede omstændigheder i sagen gør det berettiget eller nødvendigt at lade det

22 — Nævnt i fodnote 7.
23 — Nævnt i fodnote 7, præmis 30.
24 — Dom nævnt i fodnote 7, præmis 34.
25 — Dom nævnt i fodnote 7, præmis 33.

pågældende stof være omfattet af den affaldshåndtering, der er fastsat i direktivet.

65. Det fremgår af direktivet, at affald kan frembyde visse risici, som kræver særlige foranstaltninger og former for kontrol. Ifølge artikel 3, stk. 1, litra a), skal der således træffes passende foranstaltninger for at fremme nedbringelsen af affaldsproduktionen og *af affaldets skadevirkninger*. Dette mål skal nås ved bl.a. at markedsføre produkter, som er således udformet, at de »ved deres fremstilling, anvendelse eller bortskaffelse ikke eller i mindst mulig udstrækning bidrager til at øge affaldsmængden, *skadevirkningerne* af affaldet og forureningsrisikoen« [26]. At affald anses for stoffer, der på den ene eller den anden måde kan frembyde risici for menneskets sundhed og miljøet, fremgår af, at direktivets artikel 4, stk. 1, forpligter til at sikre nyttiggørelsen eller bortskaffelsen af affald på en måde, der netop fjerner disse risici.

66. Direktivet omhandler endvidere en lang række foranstaltninger, der skal forhindre, at den i affald iboende risiko realiseres. Således skal der udarbejdes planer for håndtering af affaldet (artikel 7), ligesom virksomheder, der varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal indhente en tilladelse (artikel 9 og 10) eller registreres hos de kompetente myndigheder (artikel 11, stk. 2). Endvidere skal disse virksomheder i henhold til artikel 13 kontrolleres regelmæssigt, og nogle af virksomhederne skal føre et register med angivelse af de foranstaltninger, de træffer (artikel 14).

67. Som det fremgår af tolvte betragtning til direktiv 91/156 skal der sikres tilsyn med affaldet fra produktion til endelig bortskaffelse. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at klassificering af et stof som affald ligeledes medfører anvendelse af andre bestemmelser, som henviser til affaldsbegrebet i direktiv 75/442. F.eks. kan nævnes forordning nr. 259/93, der indfører kontrol med overførsel af affald. Som det fremgår af det ovenfor anførte, går fællesskabslovgiver ud fra, at affald, dvs. stoffer, som indehaveren skiller sig af med, indebærer visse potentielle risici.

68. Som Kommissionen med rette har anført, ligger denne for affald typiske risiko ikke nødvendigvis alene i produktets beskaffenhed. Risikoen kan også skyldes, at indehaveren skiller sig af med produktet, og at dette derfor får lov at ligge eller blive oplagret uden kontrol. Kommissionen har i den forbindelse nævnt kategori Q 14 i bilag I, hvor produkter, som indehaveren ikke har eller ikke længere har brug for, henregnes til affald. Her er der ikke tale om en i produktet iboende risiko, men kun om, at stoffet ikke længere anvendes til sit oprindelige formål. Men så snart et stof ikke længere anvendes, bliver det nødvendigt med en kontrol, som skal gennemføres indtil tidspunktet for stoffets bortskaffelse

26 — Artikel 3, stk. 1, litra a), andet led; mine fremhævelser.

eller nyttiggørelse, således at sundheden og miljøet ikke lider nogen skade. Men hvis stoffer, som i sig selv ikke er farlige, skal underkastes en sådan kontrol, gælder det så meget mere for stoffer, som indeholder farlige elementer som f.eks. træflisen i denne sag, der, fordi den er forurenet af kræftfremkaldende stoffer, er farlig. Det skal dog bemærkes, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, om forureningen af træet hidrørende fra nedrivningssektoren og den heraf fremstillede træflis virkelig består.

69. Kan der således under bestemte omstændigheder opstå en risiko i forbindelse med det pågældende stof, som derfor skal underkastes tilsyn i henhold til direktiv 75/442, skal dette tilsyn udøves, indtil bortskaffelses- eller nyttiggørelsesprocessen er afsluttet[27], dvs. at stoffet indtil dette tidspunkt skal anses for affald. Det samme gælder for et stof som f.eks. LUWA-bottoms, der eventuelt kan gøres til genstand for en nyttiggørelsesproces uden at skade miljøet eller sundheden. Også dette stof skal indtil processens afslutning underkastes den særlige kontrol, der er fastsat for affald, da det kun herved kan sikres, at også dette stof nyttiggøres på en miljøvenlig måde. Men så længe stoffet skal være underkastet denne overvågning, må det anses for affald.

70. Tilsvarende overvejelser gør sig gældende for træ eller træflis, der indeholder skadelige stoffer. Da den nødvendige overvågning også omfatter de behandlinger, der skal gennemføres, er der ingen tvivl om, at forurenende stoffer, eller stoffer, som ikke uden risiko kan nyttiggøres ved anvendelse af alle behandlingsmetoder, ikke kan nyttiggøres efter normale metoder i lighed med produkter, der ikke er affald. Nyttiggørelsen af affald skal derfor ligge inden for grænser, der fastlægges ud fra de potentielle risici, som affald typisk frembyder i forhold til en normal industriel behandling. Når de sædvanlige (primære) råstoffer, der ikke er affald, under en sædvanlig industriel behandling erstattes af stoffer, der oprindeligt tjente et andet formål, og som nu ikke længere kan eller må (eller aldrig har kunnet) tjene til dette formål, og som derfor overgår til anden anvendelse, hvorved de kommer til at frembyde en vis risiko, kan man ikke tale om en normal produktionsproces.

71. Dette gælder også, når affaldet kan nyttiggøres, uden at der skal fastsættes yderligere betingelser, og når det kan ske uden negative følger for sundhed og miljø. Også i sådanne tilfælde er det nødvendigt, at stoffet fortsat — indtil den affaldsspecifikke risiko bortfalder — er undergivet den omfattende overvågning, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne, således at de øvrige krav i direktiv 75/442 kan opfyldes og sikres, som f.eks. kravet om i stedet for

27 — Tolvte betragtning til direktiv 75/442 (o.a.: egl. direktiv 91/156).

at bortskaffe affaldet at fremme nyttiggørelsen heraf ved genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling[28]. Det er grunden til, at EPON's argument, hvorefter træflis uden risiko for miljøet kan anvendes som erstatning for kul, ikke kan føre til nogen anden konklusion.

72. Det fremgår af det ovenfor anførte, at den behandling, der senere gives et stof, ikke har afgørende indflydelse på, om stoffet er affald. Om det pågældende stof har en handelsværdi, siger heller ikke umiddelbart noget om, hvorvidt der er tale om affald. Således har Domstolen i Tombesi m.fl.-dommen fastslået, at formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved direktiv 75/442 med senere ændringer, er, at den skal dække alle genstande og stoffer, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har handelsmæssig værdi, og om de som erhvervsmæssig aktivitet indsamles med henblik på genvinding, videreudnyttelse eller genanvendelse[29]. Den omstændighed, at et stof ikke (længere) har handelsværdi, kan højst være et indicium for, at indehaveren har til hensigt at skille sig af med det.

28 — Artikel 3, stk. 1, litra b).

29 — Dom nævnt i fodnote 12, præmis 52.

## E — Spørgsmål 2 a) i sag C-419/97

73. Med dette spørgsmål søges afgjort, fra hvornår og ved hvilken handling affald ophører med at være affald.

*Parternes argumenter*

74. Ifølge sagsøgerne i sag C-419/97 medfører en formaling af affald — her træflis — ikke, at affaldskarakteren går tabt. Alle affaldets bestanddele befinder sig endnu i affaldet. Betragtes dette produkt ikke længere som affald, vil det kunne føre til, at transporten af affald ikke længere bliver kontrolleret. I lighed med træ fra nedrivningssektoren ville man i så fald kunne brænde f.eks. bildæk efter en vis forarbejdning. En erhvervsmæssig genanvendelse kan ikke udgøre et kriterium for definitionen af ikke-affald. Forbrænding er ifølge sagsøgerne en behandling, der henhører under kategori R 9 i direktiv 75/442[30], og først efter forbrændingen kan man anse produktet for at have mistet sine affaldsegenskaber. Salget til EPON havde til eneste formål at give indehaveren mulighed for at omgå de krav, der stilles til behandling af farligt affald. Selv hvis pro-

30 — I direktiv 91/156 er kategorien affattet således: »Anvendelse hovedsagelig som brændsel eller på anden måde til energifremstilling«.

duktet mister sine affaldsegenskaber, bør det ifølge sagsøgeren kontrolleres, hvad der bliver af produktet.

75. Ifølge EPON er træflis resultatet af en genvindingsproces. Under denne proces pulveriseres materialet, som ellers ikke kunne anvendes i et kraftværk. Herved opstår et sekundært råstof, dvs. et nyt produkt, der ikke længere kan anses for affald. Dette produkts oprindelse er i denne forbindelse uden betydning. EPON har desangående henvist til OECD og anført, at der er almindelig enighed om, at et sekundært råstof eller et restprodukt, der kan anvendes direkte i en senere proces, eventuelt som erstatning for et primært råstof, ikke kan anses for affald. EPON har i denne forbindelse ligeledes henvist til Inter-Environnement Wallonie-dommen [31], hvoraf det fremgår, at den omstændighed alene, at et stof er integreret i en industriel produktionsproces, ikke udelukker, at det omfattes af begrebet affald i direktiv 75/442's forstand. Dog kan slutproduktet, der er resultatet af en sådan behandling, ifølge EPON ikke anses for affald, men derimod for sekundært råstof. Selv om man går ud fra kriteriet »skille sig af med«, ændres der herved intet ved denne konklusion, idet der ikke består en vilje til at skille sig af med et sekundært råstof. Det fremgår allerede af formålet med direktiv 75/442, som er at undgå affald og reducere affaldsmængden. Og dette gælder netop ikke for sekundære råstoffer — som f.eks. træflis.

76. EPON har endelig anført, at anvendelsen af affaldskontrolsystemet på sekundære råstoffer ikke ville være til gavn for miljøet, da dette for så vidt angår f.eks. projektet vedrørende forbrænding af træflis ville give rentabilitetsproblemer. Hvis sekundære råstoffer anses for affald, vil det være vanskeligt at investere i nyttiggørelsen heraf. Man ville i stedet bruge primære energikilder. Men den eneste forskel mellem primære og sekundære råstoffer er deres oprindelse, som er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt indehaveren af et stof ønsker at skille sig af hermed.

77. Den danske regering mener ikke, at en simpel formaling kan medføre, at produkterne mister deres affaldsegenskaber. Hvis f.eks. dørene til forbrændingsanlæggene er for små, således at affaldet skal formales, ophører stoffet jo ikke af den grund med at være affald. En sådan opfattelse ville være uacceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt. Dog er det principielt muligt for et stof at miste sine affaldsegenskaber. Men så må det behandles som et primært råstof, som indehaveren ikke længere vil skulle skille sig af med.

31 — Nævnt i fodnote 7.

78. Den østrigske regering betragter processen med at skille sig af med et stof eller en genstand som en proces, der i den foreliggende sag begynder med træet fra nedrivningssektoren. Formalingen er blot en nødvendig forberedelse til den endelige behandling, dvs. anvendelsen som brændsel. Først i denne anden fase sker den egentlige nyttiggørelse. Det samme behøver ikke være tilfældet med ikke-forurenet træ, når det fremstilles under overholdelse af særlige kvalitetskriterier med henblik på at blive markedsført som brændsel.

79. Den tyske regering har påpeget, at fællesskabslovgivningen ikke siger noget om bortfaldet af affaldsegenskaber. Efter den tyske regerings opfattelse kan man først efter en afsluttet nyttiggørelsesproces gå ud fra, at der ikke længere er tale om affald. Og det er normalt først tilfældet, når stoffets energipotentiale er blevet udnyttet — og det på en miljørigtig måde i henhold til artikel 4 i direktiv 75/442. Kategorierne D 14 og D 15 samt R 11 og R 12 [32] i bilagene viser, at denne nyttiggørelse kan ske i flere etaper. Med henblik på vurderingen af, hvornår en sådan proces afsluttes, og hvornår affald ophører med at være affald, har den tyske regering på ny henvist til formålet med Fællesskabets affaldslovgivning. Ved en sortering af affaldet er det kun det restprodukt, der er tilbage, og som ikke kan anvendes og eventuelt frembyder en for affald typisk risiko, der herefter bør anses for affald.

80. Også den nederlandske regering finder, at et stof kan miste sine affaldsegenskaber. Det bør af sammensætningen af det stof, der er resultatet af nyttiggørelsen, fremgå, at der ikke længere er tale om affald. En forbehandling, der er nødvendig for at kunne anvende et stof som brændsel, kan ifølge den nederlandske regering ikke anses for en behandling, der får det pågældende stof til at miste sine affaldsegenskaber. Den forbehandling, som har fundet sted i den foreliggende sag, tog ikke sigte på direkte at ødelægge stoffet, men på at gøre det egnet til at undergå en nyttiggørelsesproces. Denne forbehandling var således betinget af den pågældende nyttiggørelsesproces. Man kan derfor ikke gå ud fra, at der af forbehandlingen opstår et sekundært råstof.

81. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse på ny henvist til produkter, hvis levetid er udløbet. Også sådanne produkter vil først kunne miste deres affaldsegenskaber, når forarbejdningsprocessen er fuldstændig afsluttet, hvilket rejser spørgsmålet om, hvornår betingelserne for en sådan videreudnyttelse er opfyldt. Ifølge Det Forenede Kongerige skal resultatet af videreudnyttelsen kunne sammenlignes med et originalt produkt. Hvad angår træflis henhører en sortering af træ hidrørende fra nedrivningsaffald med henblik på

32 — I direktiv 91/156 er der tale om følgende kategorier:
D 14: Rekonditionering forud for en af de i dette bilag omhandlede bortskaffelsesformer
D 15: Oplagring forud for en af de i dette bilag omhandlede bortskaffelsesformer...
R 11: Anvendelse af affald hidrørende fra en af bortskaffelsesformerne R 1 til R 10
R 12: Udveksling af affald med henblik på at lade det gennemgå en af bortskaffelsesformerne R 1 til R 11.

genanvendelse under kategori R 3 i bilag II B, genvinding eller videreudnyttelse af organiske stoffer [33]. Hvis denne behandling ikke anses for videreudnyttelse, kan nævnte aktivitet ikke falde ind under direktiv 75/442 og dettes kontrol. At træflis ikke nævnes i bilaget, spiller ingen rolle. Det Forenede Kongerige finder nyttiggørelsen afsluttet, når træet kan anvendes som råstof i lighed med alt andet træ uden at kræve nye foranstaltninger. Hvis træflisen imidlertid endnu besidder nogle af de typiske affaldsegenskaber, således at det er nødvendigt at gennemføre andre nyttiggørelsesforanstaltninger i direktivets forstand, bør træflisen ifølge Det Forenede Kongerige anses for affald.

82. Endelig har Kommissionen anført, at visse af behandlingerne ifølge bilag II B kan bevirke, at det behandlede stof mister sine affaldsegenskaber. Det gælder dog ikke alle behandlinger — og Kommissionen nævner som eksempel kategori R 13 [34] — og der er i øvrigt i den foreliggende sag ikke tale om nogen af disse behandlinger. For at forklare sit standpunkt har Kommissionen henvist til artikel 1, litra b), i direktiv 75/442, og til den definition af »producent«, der gives her, og som også omfatter enhver person, der har foretaget en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning. Kommissionen har endvidere nævnt artikel 1, litra d), hvor »håndtering« defineres som indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald. I henhold til disse bestemmelser kan der således før bortskaffelsen eller nyttiggørelsen gennemføres visse foranstaltninger, som dog ikke ændrer noget ved affaldsegenskaberne. Kommissionen er af den opfattelse, at træsortering er omfattet af definitionen i artikel 1, litra g), mens omdannelsen til træflis udgør en forbehandling. Hvis træet ikke blev omdannet til træflis, ville det sandsynligvis ikke kunne anvendes som brændsel, men blot blive forbrændt. Denne forbehandling gør det således muligt at nyttiggøre det affald, der ellers skulle bortskaffes, og benytte det som brændsel. Det er sidstnævnte behandling, der udgør den egentlige nyttiggørelse.

83. Hvis man ikke tiltræder dette synspunkt, vil det efter Kommissionens opfattelse føre til en indskrænkning af anvendelsesområdet for fællesskabsreglerne vedrørende affald. I mange tilfælde ville affald ikke længere blive anset for affald alene af den grund, at affaldet er blevet forarbejdet for at kunne nyttiggøres som stof. Men herved vil også muligheden for at udøve kontrol og beskytte miljøet forsvinde.

84. Under disse omstændigheder finder Kommissionen det ikke længere nødvendigt at tage stilling til anden del af spørgsmålet. Kommissionen har dog anført, at bilag II B ikke er udtømmende, dvs. at en bestemt behandling kan anses for en nyttiggørelse, også selv om den ikke udtrykkeligt er nævnt i bilaget. Da bilag II B med lethed kan udvides, må man være særlig forsigtig

33 — Denne kategori er opført under R 2 i direktiv 91/156.

34 — I 1996-udgaven er denne kategori affattet således: »Oplagring af affald forud for en af operationerne R 1 til R 12 ...«.

med at betegne en behandling, der ikke er nævnt i bilaget, som »nyttiggørelse«.

*Stillingtagen*

85. Det er rigtigt, at nyttiggørelsesformerne ifølge bilag II B kan få nye stoffer til at opstå, som ikke længere skal betragtes som affald, men som sekundære råstoffer. Det er ligeledes rigtigt, at direktiv 75/442 påbyder at fremme foranstaltninger, der tager sigte på at udvinde sådanne sekundære råstoffer [35]. Spørgsmålet er dog, om der i den foreliggende sag er opstået et sådant sekundært råstof.

86. Det er ubestridt, at nedrivningsaffaldet i den foreliggende sag er affald i direktiv 75/442's forstand. Lægger man nu det kriterium til grund, der allerede er anvendt for at definere affaldsegenskaberne, er spørgsmålet, om der af dette affald er opstået et stof, som ikke længere frembyder de potentielle risici, der er typiske for affald. Ifølge EPON er dette tilfældet som følge af den behandling, affaldet har været genstand for. Behandlingen har bestået i en sortering af træbestanddelene, som derefter er blevet formalet. Heraf fremgår imidlertid, at træets sammensætning ikke har ændret sig. Med andre ord er de skadelige stoffer — hvis sådanne forefandtes — stadig til stede i det formalede træ. Det fremgår ligeledes af Tombesi m.fl.-dommen og forslaget til afgørelse i samme sag, at affald, der underkastes knusning uden på nogen måde at ændre karakteristika, ikke af den grund falder uden for fællesskabslovgivningens anvendelsesområde [36].

87. Affaldsegenskaberne er således ikke gået tabt. Der er ikke opstået et nyt stof, som ikke længere skal underkastes den overvågning, der er fastsat i forbindelse med affaldshåndtering. Dette gælder så meget desto mere, som produktet er bestemt til at blive forbrændt under en senere proces.

88. De behandlingsmetoder, der er anvendt i den foreliggende sag, udgør således en forbehandling forud for den senere forbrænding, som er den egentlige nyttiggørelse. Den omstændighed, at de forberedende handlinger kan anses for en videreudnyttelse af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler, og således kan anses for en nyttiggørelse henhørende under kategori R 2 i bilag II B [37] i direktiv 75/442, fører ikke til nogen anden konklusion. Stoffer, der har været undergivet en af de behandlinger, som er omhandlet i bilag II B, kan endnu fuldt ud besidde affaldsegenskaber. Kommissionen har i denne forbindelse med rette henvist til kategorierne R 11, R 12 og R 13 i bilag II B. I hver af disse kategorier henvises der til de bortskaffelsesformer, som er omhandlet i kategori R 1-R 10, og affaldet hidrørende

35 — Artikel 3, stk. 1, litra b), nr. i).

36 — Dom nævnt i fodnote 12, præmis 53 og 54; forslag til afgørelse i denne sag, punkt 61.

37 — I den affattelse, der findes i direktiv 91/156.

herfra. Heraf fremgår, at det ligeledes i direktiv 75/442 forudsættes, at der også efter anvendelsen af kategorierne R 1-R 10 kan være affald tilbage. Af kategori D 13 i bilag II A — opblanding eller blanding forud for en af de i dette bilag omhandlede bortskaffelsesformer [38] — kan udledes, at også bortskaffelsesprocesserne kan foregå i flere etaper.

89. Endelig skal jeg se på definitionen af begrebet »producent« i artikel 1, litra b), i direktiv 75/442. Her defineres »producent« som »enhver person, hvis aktivitet frembringer affald (den oprindelige producent) og/eller enhver person, der har foretaget en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning«. Heraf følger, at den person, der har ændret affaldets karakter eller sammensætning, fortsat skal anses for producent af affaldet, således at de pågældende stoffer stadig skal anses for affald.

90. Det må således konkluderes, at de behandlinger, træet hidrørende fra nedrivningssektoren har været genstand for i den foreliggende sag, under ingen omstændigheder er tilstrækkelige til at fjerne de risici, stoffet frembyder, og som er typiske for affald, således at stoffet bevarer sine affaldsegenskaber.

91. Det er således unødvendigt at besvare anden del af spørgsmålet. For fuldstændighedens skyld skal jeg dog gøre opmærksom på, at ifølge indledningen til bilaget tager bilag II B til direktiv 75/442 som indsat ved direktiv 91/156 sigte på at angive de former for nyttiggørelse, der benyttes i praksis. Heraf kan udledes, at man også kan forestille sig andre former for nyttiggørelse, selv om disse ikke benyttes i praksis. Det ville være i strid med direktivets formål, dvs. at beskytte sundheden og miljøet, ikke at lade andre former for nyttiggørelse være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Det ville nemlig føre til, at disse former for nyttiggørelse — og dermed også de behandlede stoffer — unddrages den overvågning, som er fastsat i fællesskabsreglerne.

F — Spørgsmål 2 b) i sag C-418/97 og spørgsmål 2 c) i sag C-419/97

92. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det af den omstændighed, at stoffet behandles på en måde, der kan sammenlignes med en almindelig

38 — I den affattelse, der findes i direktiv 91/156.

metode til nyttiggørelse af affald, kan udledes, at stoffet har affaldsegenskaber.

*Parternes argumenter*

93. Ikke alle parter har udtrykkeligt taget stilling til dette spørgsmål, og enkelte af dem har henvist til deres bemærkninger vedrørende spørgsmål 1. Dette gælder den danske regering, som på ny har fremhævet, at definitionen på affald ikke kan afhænge af de behandlingsmetoder, der senere anvendes på det. Hvis dette var tilfældet, ville udviklingen af nye teknologiske metoder, som ikke nødvendigvis svarer til de gængse former for nyttiggørelse af affald, i øvrigt medføre, at affaldsbegrebet blev stadig mere indskrænket.

94. Også EPON har først henvist til spørgsmål 1 og har derefter påpeget, at der må sondres mellem nyttiggørelse af affald ved forbrænding og anvendelse af sekundære råstoffer (brændsler). For så vidt der ved »almindelig metode til nyttiggørelse af affald« forstås en anvendelse, som ikke er identisk eller analog med anvendelsen af primære råstoffer (brændsler), får dette kriterium, hvorvidt der er tale om en almindelig metode til nyttiggørelse af affald, en vis betydning. Spørgsmålet, om anvendelsen af træflis som brændsel kan sammenlignes med en almindelig metode til nyttiggørelse af affald, kan således være relevant, når det skal afgøres, om der er tale om affald. I denne forbindelse må det forudsættes, at en nyttiggørelse som brændsel, der kan sammenlignes med anvendelse af primære energikilder, ikke anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald.

95. Kommissionen har anført, at den forelæggende ret allerede selv har besvaret spørgsmålet ved at påpege, at enhver anvendelse af et stof som brændsel indebærer, at man skiller sig af med stoffet, hvis kriteriet »almindelig metode til nyttiggørelse af affald« anvendes uden forbehold. Kommissionen har endvidere henvist til sit svar på spørgsmål 1 og har således konkluderet, at den blotte omstændighed, at et stof gøres til genstand for en almindelig metode til nyttiggørelse, ikke er tilstrækkelig til at betragte stoffet som affald.

*Stillingtagen*

96. Den forelæggende ret har ikke udtrykkeligt i sit spørgsmål henvist til bilag II B til direktiv 75/442. Ifølge indledningen til bilaget angiver dette de former for nyttiggørelse, som benyttes i praksis. Heraf kan udledes, at i det mindste nogle af de former for nyttiggørelse, der er nævnt i bilag II B, må anses for almindelige metoder til nyttiggørelse af affald. Det gælder ganske givet for anvendelse som brændsel. Her skal henvises til betragtningerne vedrørende det første spørgsmål, hvoraf fremgår, at de former for nyttiggørelse, der er nævnt i bilag II B, i givet fald kan anvendes på råstoffer. Et eksempel er forbrændingen af fyringsolie og kul. At et stof gøres til genstand for en behandling, der kan sam-

menlignes med en almindelig metode til nyttiggørelse af affald, indebærer således ikke nødvendigvis, at indehaveren har ønsket at skille sig af med dette stof. Der kan højst være tale om et blandt flere indicier for, at indehaveren har haft til hensigt at skille sig af med det pågældende stof.

G — Spørgsmål 2 c) i sag C-418/97

97. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om man ud fra den kendsgerning, at et stof blot er et biprodukt eller et restprodukt fra en produktionsproces, kan konkludere, at der er tale om affald.

*Parternes argumenter*

98. Den tyske regering har i denne forbindelse anført, at det i den foreliggende sag ikke er hensigtsmæssigt at sondre mellem hovedprodukter og biprodukter samt restprodukter, idet direktiv 75/442 heller ikke anvender disse begreber. I øvrigt anvendes begrebet »biprodukt« ikke på samme måde i alle medlemsstater, således at det vil være bedre at undlade at bruge de nævnte begreber. I OECD-sammenhæng taler man også kun om affald og ikke-affald.

99. På den anden side begrænser formålet med en produktionsproces sig ofte ikke til et enkelt stof. Den tyske regering har her som eksempel nævnt den kemiske industri, der genererer en hel række beslægtede produkter, ofte betegnet som biprodukter. Ifølge den tyske regering er det i denne forbindelse vigtigt at vide, om det omtvistede produkt altid kan anses for målet for produktionsprocessen. Er det tilfældet — også selv om det kun er indirekte — kan man ikke tale om et affaldsprodukt. Det må antages, at der er en vilje til at skille sig af med et stof, når dette er fremkommet ved en produktionsproces, som hverken primært eller sekundært har til formål at frembringe stoffet.

100. Også Det Forenede Kongerige har henvist til problemet med, at mange produktionsprocesser genererer flere stoffer. Som eksempel nævnes koks, der er et biprodukt af gasproduktionen. På den ene side drejer det sig om et biprodukt, men på den anden side er der tale om et traditionelt brændsel. Opstår et stof som et biprodukt ved fremstillingen af et andet stof, tjener det ikke noget formål at spørge, om produktionen af dette stof er tilsigtet. Hvis man lægger for stor vægt på, om et stof er et hovedprodukt eller et biprodukt, vil

resultatet være, at en lang række standardprodukter gøres til affald.

101. Den østrigske regering har blot kort gjort opmærksom på, at der i den foreliggende sag er tale om et restprodukt fremkommet ved behandling af en strøm af partikler, der må anses for affald. Den østrigske regering har tilføjet, at efter normal handelssædvane kan biprodukter måske anses for ikke-affald, men det kan restprodukter af restprodukter ikke.

102. Den danske regering har anført, at den forudgående frembringelsesproces har lige så lidt betydning for, om der er tale om affald, som den efterfølgende behandling af et stof. Den danske regering har på ny fremhævet nødvendigheden af at tage hensyn til flere elementer, når det skal afgøres, om der er tale om affald.

103. Ifølge den danske regering må såvel biprodukter som restprodukter generelt falde ind under direktivets affaldsdefinition, idet en virksomheds aktiviteter er organiseret under hensyntagen til hovedprodukterne. Følgelig skiller virksomheden sig af med biprodukter — og er endog ofte tvunget dertil som følge af miljøbeskyttelseslovgivningen. Et hovedprodukt vil normalt ikke være affald, men kan dog i visse situationer være det, hvis produktet f.eks. ikke opfylder virksomhedens interne kvalitetskrav.

104. Efter den danske regerings opfattelse er det afgørende, at affaldsbegrebet ikke indskrænkes, således at hele kategorier af affald, f.eks. ovennævnte hovedprodukter, som ikke opfylder kvalitetskravene, udelukkes. Ifølge den danske regering fremgår dette af Domstolens dom i sag C-422/92 [39]. Den danske regering har derfor konkluderet, at spørgsmål 2 c) i sag C-418/97 ligeledes skal besvares benægtende.

105. Også Kommissionen har henvist til Domstolens praksis — nemlig til Inter-Environnement Wallonie-dommen [40] — hvorefter ingen type af industrielle reststoffer og biprodukter eller andre stoffer, der fremkommer som et resultat af en produktionsproces, principielt er undtaget fra begrebet affald [41]. Kommissionen har endvidere henvist til bilag I til direktiv 75/442, som i fem kategorier anvender begrebet »reststoffer«. F.eks. vedrører kategori Q 8 reststoffer fra industriprocesser.

106. Kommissionen har herefter præciseret, at den ved biprodukt forstår et produkt, der nødvendigvis fremkommer ved

39 — Dom af 10.5.1995, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097.

40 — Dom nævnt i fodnote 7.

41 — Dom nævnt i fodnote 7, præmis 28.

produktionen af et eller flere andre produkter, og som ikke er noget mål for producenten, men blot et uundgåeligt underprodukt. Producenten har således ikke brug for biproduktet og vil derfor skille sig af med det. Kommissionen har derfor foreslået at besvare spørgsmålet således, at den omstændighed, at et stof er et biprodukt eller et restprodukt fra en produktionsproces, der er koncentreret om frembringelse af et andet produkt, er et indicium for, at der kan være tale om affald i direktiv 75/442's forstand.

*Stillingtagen*

107. Den forelæggende ret ønsker formentlig at vide, om et biprodukt eller et restprodukt fra en produktion på forhånd kan anses for affald. Jeg vil først henvise til retspraksis. Heraf følger, at ingen type af industrielle reststoffer og biprodukter eller andre stoffer, der fremkommer som et resultat af en produktionsproces, er undtaget fra begrebet affald [42]. Heraf kan dog ikke udledes, at disse stoffer alene og under alle omstændigheder skal anses for affald. Den danske regering har med rette fremhævet, at en hel kategori produkter i så fald ville være undtaget fra begrebet affald, nemlig de produkter, hvis produktion har været tilsigtet, men som i visse tilfælde alligevel kan anses for affald. Dette kan ikke være i overensstemmelse med åndén i direktiv 75/442, da det fremgår af bilag I til direktivet — bl.a. kategori Q 16 — at ethvert stof principielt kan anses for affald. Det kan endog gælde for et hovedprodukt, f.eks. hvis dette ikke opfylder kvalitetskravene.

108. På den anden side er det i sig selv problematisk at sondre mellem hovedprodukt og biprodukt, idet der — som Det Forenede Kongerige med rette har fremhævet — findes en lang række biprodukter, som f.eks. udgør traditionelle brændsler. Man kan ikke gå ud fra, at indehaveren heraf har til hensigt til at skille sig af med dem. Dette gælder så meget mere, som produkterne for ham har en tilsvarende handelsværdi. Det kan således kun fastslås, at den omstændighed, at et stof er et biprodukt eller restprodukt fra en proces, kan udgøre et indicium for, at indehaveren heraf har til hensigt at skille sig af med det. Men det kan på ingen måde uden videre konkluderes, at der er tale om affald.

H — Sammenfatning

109. Det må konkluderes, at begrebet »affald« i direktivet er for upræcist til, at der kan fastlægges en generel og almengyldig afgrænsning af begrebet. Det må tværtimod i hvert enkelt tilfælde afgøres, om et bestemt stof under de givne omstændigheder skal anses for affald. Selv om de fleste af de kriterier, der er nævnt af den forelæggende ret, i denne forbindelse være indicier for, om der foreligger affaldsspecifikke egenskaber, er kriterierne dog i sig

42 — Dom nævnt i fodnote 7, præmis 28.

selv ikke tilstrækkelige til at betegne et stof som affald. Derfor må man se på direktivets ånd og formål og undersøge, om stoffet frembyder de potentielle risici, der er typiske for affald. Disse potentielle risici adskiller affald fra primære råstoffer. Når affald nyttiggøres eller behandles på en sådan måde, at der opstår et produkt, som ikke længere frembyder de risici, der er typiske for affald, således at produktet, når det anvendes i en normal produktionsproces, ikke medfører en større miljøbelastning end et primært råstof, højst en lige så stor miljøbelastning, skal det pågældende produkt ikke længere anses for affald i den forstand, at produktets videre anvendelse skal kontrolleres eller godkendes. I denne forbindelse påhviler det den nationale ret eller de kompetente myndigheder at undersøge, om det pågældende stof endnu frembyder de risici, der er typiske for affald — dvs. som overstiger risiciene ved et tilsvarende primært råstof — således at en overvågning i henhold til direktivet fortsat må forekomme nødvendig. Denne overvågning er ikke en hindring for genvindingen, som er et udtrykkeligt politisk mål, eller for anvendelsen af disse stoffer som erstatning for primære råstoffer. Stoffet og nyttiggørelsesprocessen underkastes den i direktivet fastsatte kontrol for at undgå skader på miljøet og sundheden. Derfor skal der også være mulighed for at kontrollere transporten af disse stoffer og i givet fald begrænse deres frie bevægelighed, så længe som de risici, der er typiske for affald, består.

## H — Forslag til afgørelse

110. Ud fra de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål.

*Sag C-418/97*

»1) Den blotte omstændighed, at LUWA-bottoms er genstand for en behandling — f.eks. anvendelse som brændsel — der nævnes i bilag II B til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, er ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet

(derfor) skal anses for affald i direktivets forstand; nyttiggørelsen af stoffet i forbindelse med denne behandling kan imidlertid udgøre et vigtigt indicium for, at stoffets indehaver skiller sig af med det.

2) Ved afgørelsen af, om anvendelsen af LUWA-bottoms som brændsel skal anses for at skille sig af med stoffet, er det uden betydning,

a) om LUWA-bottoms efter den almindelige opfattelse i samfundet er affald, ligesom det også er uden betydning, om LUWA-bottoms kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden indgribende behandling

b) om anvendelsen af LUWA-bottoms som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald

c) om der er tale om anvendelse af et hovedprodukt eller et biprodukt (et restprodukt),

da det afgørende derimod er, om stoffet endnu frembyder visse potentielle risici, der typisk er forbundet med affald, således at det skønnes nødvendigt at overvåge nyttiggørelsen, eller om stoffet har mistet sine affaldsegenskaber, hvilket er tilfældet, når stoffet ikke frembyder potentielle risici, der er større end risiciene ved et sammenligneligt primært råstof.«

*Sag C-419/97*

»1) Den blotte omstændighed, at træflis er genstand for en behandling — f.eks. anvendelse som brændsel — der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442, er ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet (derfor) skal anses for affald i direktivets forstand; nyttiggørelsen af dette produkt i forbindelse med en sådan behandling kan imidlertid udgøre et vigtigt indicium for, at stoffets indehaver skiller sig af med det.

2) a) Ved afgørelsen af, om anvendelsen af træflis som brændsel skal anses for at skille sig af med det, kan det være nyttigt at fastslå, om det bygge- og nedrivningsaffald, der anvendes til fremstilling af flisen, allerede før nyttiggørelsen som brændsel har været genstand for behandlinger, hvorved det har mistet sine affaldsegenskaber, således at affaldet ikke frembyder større potentielle risici end et sammenligneligt primært råstof, hvorved dog bemærkes, at en sådan behandling ikke udtrykkeligt er nævnt i bilag II B til direktiv 75/442.

b) Ved afgørelsen af, om anvendelsen af træflis som brændsel skal anses for at skille sig af med det, er det uden betydning, om den almindelige opfattelse i samfundet er, at træflis er affald, ligesom det er uden betydning, om træflisen kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden indgribende behandling.

c) Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det ligeledes uden betydning, om anvendelse af træflis som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald.

Det skal derimod afgøres, om stoffet endnu frembyder visse potentielle risici, der typisk er forbundet med affald, således at det synes nødvendigt at overvåge nyttiggørelsen, eller om stoffet har mistet sine affaldsegenskaber, hvilket er tilfældet, når stoffet ikke frembyder potentielle risici, der er større end risiciene ved et sammenligneligt primært råstof.«