FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 24. oktober 1996 *

1. De foreliggende sager udgør en del af en lang række sager om Fællesskabets lovgivning om affald, som verserer for Domstolen [1]. I disse sager ønsker Pretura circondariale di Pescara og Pretura circondariale di Terni oplyst, om restprodukter fra industrien kan klassificeres som »affald« og således betragtes som omfattet af den ved fællesskabsbestemmelserne indførte ordning.

Den relevante fællesskabslovgivning

2. Selv om den oprindelige EØF-traktat ikke indeholder særlig hjemmel til miljølovgivning, vedtog Rådet i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne en række direktiver om affald på grundlag af artikel 100 og 235. Ifølge hoveddirektivet, Rådets direktiv 75/442/EØF om affald [2], skulle medlemsstaterne indføre et system med tilladelse til og tilsyn med bortskaffelse af affald (artikel 5). Ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald, skulle fra den kompetente myndighed indhente en tilladelse (artikel 8). Virksomheder, der varetager transport, indsamling, oplagring, deponering eller behandling af eget affald, såvel som virksomheder, der for andres regning indsamler eller transporterer affald, var også undergivet den af medlemsstaten udpegede kompetente myndigheds tilsyn (artikel 10). »Affald« var bredt defineret i direktivets artikel 1, litra a), som »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser«. »Bortskaffelse« var i artikel 1, litra b), defineret som:

»— den indsamling, sortering, transport og behandling, der sker af affald, såvel som dets oplagring og deponering over eller under jorden

* Originalsprog: engelsk.

1 — Jf. sag C-26/95, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati og Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati og Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Kommissionen mod Spanien; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen, C-203/96, Chemische Afvalstoffen, C-223/96, Kommissionen mod Frankrig, C-251/96, Cordella og Newbold, C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova og C-296/96, Pezzola. Jf. også dom af 12.9.1996, forenede sager C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 og C-157/95, Gallotti m.fl., Sml. I, s. 4345.

2 — Direktiv af 15.7.1975 (EFT L 194, s. 47).

— forarbejdningsprocesser, der er nødvendige for genanvendelse, genindvinding eller recirkulation«.

3. Rådets direktiv 78/319/EØF [3] fastsatte særlige regler for giftigt og farligt affald. Begreberne »affald« og »bortskaffelse« blev defineret på samme måde som i direktiv 75/442.

4. Rådets direktiv 76/403/EØF [4] indeholdt særlige regler om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler.

5. Ved Rådets direktiv 84/631/EØF [5] som ændret ved Rådets direktiv 86/279/EØF [6], blev der indført et system med overvågning af og kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald. Ved »farligt affald« skulle i det væsentlige forstås giftigt og farligt affald som defineret i artikel 1, litra b), i direktiv 78/319.

6. I fortsættelse af internationale initiativer om affaldshåndtering, som var taget under FN's auspicier, særlig Basel-konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf, som Fællesskabet underskrev den 22. marts 1989, vedtog Rådet den 7. maj 1990 en resolution, som opfordrede til fremlæggelse af forslag om ændring af direktiv 84/631 og til, at der i Rådet hurtigt opnåedes enighed om forslag til ændring af direktiv 75/442 og 78/319.

7. Den 18. marts 1991 vedtog Rådet direktiv 91/156/EØF [7], som indeholdt væsentlige ændringer til direktiv 75/442. Direktivet, som blev vedtaget på grundlag af den ved den europæiske fælles akt indføjede artikel 130 S, indfører en mere detaljeret definition af affald, ligesom medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til affaldshåndtering udvides. I overensstemmelse med kravene i traktatens artikel 130 R tager de ved direktivet indførte ændringer »som udgangspunkt et højt miljøbeskyttelsesniveau« (første betragtning). I direktivet anerkendes behovet for at sikre »en fælles terminologi og en definition af affald« for at effektivisere håndteringen af affald (tredje betragtning), og det bemærkes, at »indbyrdes afvigelser mellem medlemsstaternes lovgivning om bortskaffelse og nyttiggørelse af affald kan påvirke miljøkvaliteten og det indre markeds funktion« (femte betragtning). I præamblen fremhæves også nødvendigheden af at supplere bortskaffelsen og nyttiggørelsen af affald med foranstaltninger til begrænsning af

3 — Direktiv af 20.3.1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43).

4 — Direktiv af 6.4.1976 om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler (EFT L 108, s. 41).

5 — Direktiv af 6.12.1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31).

6 — Direktiv af 12.6.1986 om ændring af direktiv 84/631/EØF om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 181, s. 13).

7 — Direktiv af 18.3.1991 (EFT L 78, s. 32).

affaldsproduktionen (fjerde betragtning), og ønskeligheden af at fremme »genvinding og genbrug af affald som råmaterialer« understreges (sjette betragtning).

8. Ved artikel 4 i det ændrede direktiv (herefter vil alle henvisninger til »direktivet« gælde direktiv 75/442 med senere ændringer, medmindre andet anføres) forpligtes medlemsstaterne:

»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, navnlig må der ikke

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

9. Mere specifikt bestemmes det i artikel 8:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald

— enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B

— eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv.«

10. I det ændrede direktivs artikel 9 og 10 bestemmes det, at de kompetente nationale

myndigheder skal udstede tilladelser til anlæg eller virksomheder, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald som nævnt i bilag II A eller bilag II B. I artikel 11, stk. 1, bestemmes det, med forbehold af direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald, at medlemsstaterne kan fritage anlæg eller virksomheder, der selv varetager bortskaffelsen af deres eget affald på produktionsstedet eller nyttiggør affaldet, fra kravet om tilladelser. Denne fritagelse finder dog kun anvendelse, hvis de kompetente myndigheder har vedtaget almindelige regler for de forskellige former for aktivitet med angivelse af arten og mængden af affaldet samt betingelserne for, at den pågældende aktivitet kan fritages for tilladelsen, og hvis arten eller mængden af affaldet og metoderne til bortskaffelse eller nyttiggørelse sikrer, at betingelserne i artikel 4 overholdes. Ifølge artikel 11, stk. 2, skal fritagne anlæg eller virksomheder registreres hos de kompetente myndigheder, og ifølge artikel 11, stk. 3, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om de almindelige regler, som vedtages i henhold til stk. 1.

11. Ifølge direktivets artikel 12 skal anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre (handlende, mæglere) varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, såfremt de ikke skal have en tilladelse, registreres hos de kompetente myndigheder. Ifølge artikel 13 skal anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i artikel 9 til 12, kontrolleres regelmæssigt.

12. Udtrykket »affald« defineres i artikel 1, litra a), første afsnit, i det ændrede direktiv som:

»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«.

13. I artikel 1, litra a), andet afsnit, tilføjes følgende:

»Kommissionen skal ... have udarbejdet en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I. Denne liste skal gennemgås regelmæssigt og revideres efter behov ...«

14. I bilag I er der under overskriften »Affaldskategorier« opført en række forskellige affaldstyper. Af særlig betydning for de foreliggende sager er »reststoffer fra produktion eller forbrug, som ikke er specificeret nedenfor« (Q1), »ubrugelige dele (f.eks. brugte batterier, opbrugte katalysatorer osv.)« (Q6) og »reststoffer fra industriprocesser (f.eks. slagger, rester fra destillation osv.)« (Q8). At affald defineres bredt bekræftes af den sidste kategori: »ethvert

stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier« (Q16).

15. Kommissionen har i medfør af direktivets artikel 1, litra a), ved beslutning 94/3/EF vedtaget en detaljeret liste over affald, der generelt omtales som det europæiske affaldskatalog [8]. I note 3 til indledningen til kataloget hedder det:

»Kataloget er en harmoniseret, men ikke udtømmende liste over affald, dvs. en liste, der løbende følges op og om nødvendigt revideres efter udvalgsproceduren.

At et materiale er optaget i kataloget betyder dog ikke, at det optræder som affald i alle sammenhænge. En given term er kun relevant i denne sammenhæng, hvis definitionen på affald er opfyldt.«

16. Som nævnt gælder det ved direktivets artikel 9 og 10 indførte system med tilladelser både bortskaffelse og nyttiggørelse af affald. I det ændrede direktivs artikel 1, litra e), defineres »bortskaffelse« som enhver form og metode, der er anført i bilag II A. I bilag II A er der under overskriften »Bortskaffelsesformer« angivet en række bortskaffelsesformer som f.eks. deponering på eller i jorden (f.eks. på lossepladser osv.), behandling i jordmiljø, deponering i overfladevand, deponering på specielt indrettet losseplads, udledning i vandmiljøet og forbrænding. I artikel 1, litra f), defineres »nyttiggørelse« som enhver form og metode, der er anført i bilag II B, nemlig:

»R 1 Videreudnyttelse eller regenerering af opløsningsmidler

R 2 Genvinding eller videreudnyttelse af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler

R 3 Genvinding eller videreudnyttelse af metaller og metalforbindelser

R 4 Genvinding eller videreudnyttelse af andre uorganiske stoffer

R 5 Regenerering af syrer eller baser

8 — Kommissionens beslutning af 20.12.1993 (EFT 1994 L 5, s. 15).

R 6 Genvinding af produkter, der anvendes til opfangning af forurenende stoffer

R 7 Genvinding af produkter fra katalysatorer

R 8 Regenerering eller anden genbrug af olie

R 9 Anvendelse hovedsagelig som brændsel eller på anden måde til energifremstilling

R 10 Spredning på jorden med positive virkninger for landbrug eller økologi, herunder kompostering eller andre former for biologisk omdannelse, bortset fra affald, som ifølge artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), ikke er omfattet af direktivet

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

R 13 Oplagring af materialer med henblik på en af de i dette bilag omhandlede bortskaffelsesformer, bortset fra midlertidig oplagring af materialerne på det anlæg, hvor de er produceret, forud for indsamlingen.«

17. Den 12. december 1991 vedtog Rådet tillige direktiv 91/689/EØF om farligt affald [9], som erstattede direktiv 78/319. I artikel 1, stk. 3, i førstnævnte direktiv hedder det, at affald samt de øvrige udtryk, der anvendes i direktivet, defineres som i direktiv 75/442.

18. Den 1. februar 1993 erstattede Rådet direktiv 84/631 med forordning (EØF) nr. 259/93 [10] om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab. I forordningens artikel 2, litra a), vedtages ligeledes den definition på affald, der er indeholdt i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442. I forordningen fastsættes forskellige regler og procedurer for overførsler mellem medlemsstater eller udførsel fra Fællesskabet af affald til bortskaffelse (artikel 3, 4 og 5 samt artikel 14 og

9 — EFT L 377, s. 20. Dette direktiv blev igen ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF (EFT L 168, s. 28).

10 — EFT L 30, s. 1.

15) og affald til nyttiggørelse (artikel 6-11 samt artikel 16 og 17).

Den relevante italienske lovgivning

19. Direktiv 75/442, 76/403 og 78/319 er i italiensk ret gennemført ved dekret nr. 915 af 10. september 1982 fra republikkens præsident [11]. I dekretets artikel 2, stk. 1, er »affald« defineret som »ethvert stof eller enhver genstand, der hidrører fra menneskebetingede aktiviteter eller naturlige kredsløb, og som er efterladt eller skal efterlades«. Ifølge dekretet sondres der mellem kommunalt affald, specielt affald og farligt affald, som er omfattet af forskellige regler. Dekretets artikel 24 ff. foreskriver en række straffe for overtrædelse af dekretets bestemmelser.

20. I lovdekret nr. 397 af 9. september 1988 [12], vedtaget som lov nr. 475 af 9. november 1988 [13], er fastsat særlige regler om industriaffald, ligesom det indeholder bestemmelse om straf i tilfælde af overtrædelse (jf. artikel 9g). For restprodukter, som hidrører fra produktionsprocesser, og som kan genanvendes som sekundære råstoffer, blev der ved dekretet indført bestemmelser, som adskiller sig fra dem, der gælder for affald i almindelighed. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelserne, at Corte suprema di Cassazione har fortolket ovennævnte lovdekret således, at det blot fastlægger en retlig ramme, og at dekret nr. 915 fra republikkens præsident fortsat finder anvendelse, indtil der er vedtaget særlige regler. Corte suprema di Cassazione fastslog ligeledes, at sidstnævnte dekret ikke behandler de sekundære råstoffer som en særlig affaldskategori.

21. Situationen i italiensk ret er imidlertid blevet ændret ved en række lovdekreter, der er vedtaget siden november 1993 (det første er lovdekret nr. 443 af 9.11.1993). Titlen, som er den samme for alle de pågældende lovdekreter vedtaget mellem 9. november 1993 og juli 1996, er »bestemmelser om genanvendelse af restprodukter fra produktions- og forbrugsprocesser i et produktionsforløb eller fra forbrændingsprocesser samt om bortskaffelse af affald« [14]. Selv om bestemmelserne i ovennævnte lovdekreter i visse henseender er forskellige, synes indholdet i det væsentlige at være det samme. Den løbende udstedelse af disse lovdekreter skyldes, at det i den italienske forfatning bestemmes, at selv om et lovdekret anvendes med øjeblikkelig virkning, bliver det uden retsvirkning med tilbagevirkende gyldighed, medmindre parlamentet vedtager det som lov senest 60 dage efter dets offentliggørelse (artikel 77, stk. 3, i den italienske forfatning). Det italienske parlament har ikke vedtaget nogen af lovdekreterne som lov.

11 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (GURI) nr. 343 af 15.12.1982, s. 9071.

12 — GURI nr. 213 af 10.9.1988, s. 3.

13 — GURI nr. 264 af 10.11.1988, s. 3.

14 — Det seneste lovdekret med denne titel, nemlig lovdekret nr. 246 af 3.5.1996 (GURI nr. 106 af 8.5.1996) er erstattet af lovdekret nr. 352 af 8.7.1996 om genindvinding af affald (GURI nr. 158 af 8.7.1996).

22. I lovdekreterne sondres der mellem »affald« og »restprodukter«, og lovdekreterne indeholder bestemmelser om forenklede fremgangsmåder for indsamling, transport, behandling og genanvendelse af restprodukter, som nærmere fastsat i dekreter udstedt af miljøministeren. I henhold til artikel 1 i lovdekret nr. 246 af 3. maj 1996, som var i kraft på tidspunktet for den mundtlige forhandling for Domstolen, finder lovdekretet således anvendelse på »virksomhed med henblik på genanvendelse af restprodukter hidrørende fra produktions- og forbrugsprocesser«. I lovdekretets artikel 2, stk. 1, litra b), er begrebet »restprodukt« defineret som »ethvert affaldsstof eller -materiale, der hidrører fra en produktions- eller forbrugsproces, og som kan genanvendes«. I henhold til artikel 5 kræves alene en anmeldelse (og ikke en tilladelse) for at behandle, oplagre og genanvende de restprodukter, der er opregnet i bilag 2 og 3 til dekret af 5. september 1994 fra miljøministeren [15] og til dekret af 16. januar 1995 fra miljøministeren [16].

23. I lovdekretet er der fastsat forenklede regler for ovennævnte restprodukter. Det hedder endvidere, at lovdekretet ikke omfatter »materialer og stoffer, som opfylder nærmere angivne handelsmæssige specifikationer, og som noteres på varebørser eller i officielle prislister ved handels-, industri-, håndværks- og landbrugskamrene ... som angivet i bilag 1 til dekret af 5. september 1994 fra miljøministeren« (jf. artikel 3, stk. 3). I ovennævnte bilag 1 er anført de restprodukter, der betragtes som sekundære råstoffer.

24. I henhold til artikel 8 i lovdekretet er behandling, oplagring og genanvendelse af de restprodukter fra produktions- og forbrugsprocesser, der ikke er omhandlet i artikel 5, fortsat omfattet af den retlige ordning med tilladelser, der er fastsat i dekret nr. 915 af 10. september 1982 og nr. 203 af 24. maj 1988, begge fra republikkens præsident.

25. Ved lovdekretets artikel 12 erstattes også de straffe, der var fastsat i dekret nr. 915 fra republikkens præsident, med straffe, der er tilpasset de ændrede regler. Navnlig bestemmes det i artikel 12, stk. 4 og 6:

»4. Den, som inden den 7. januar 1995 har begået en handling, der i dekret nr. 915 fra republikkens præsident er betegnet som strafbar, og som vedrører udøvelse af virksomhed betegnet som indsamling, transport, oplagring, behandling, forbehandling, genvinding eller genanvendelse af restprodukter på de måder og i de tilfælde, som er fastsat i dekret af 26. januar 1990 fra miljøministeren, offentliggjort i Gazzetta ufficiale nr. 30 af

15 — *Supplemento Ordinario* nr. 126 til GURI nr. 212 af 10.9.1994.

16 — *Supplemento Ordinario* til GURI nr. 24 af 30.1.1995.

6. februar 1990, eller i overensstemmelse med regionale lovbestemmelser, straffes ikke.

...

6. Bestemmelserne i dekret nr. 915 fra republikkens præsident ... finder ikke anvendelse, for så vidt som de regulerer og foreskriver straf for transaktioner, der i dette dekret er betegnet som transaktioner med henblik på genanvendelse af restprodukter. De i dekret nr. 915 fra republikkens præsident fastsatte straffe ... finder anvendelse, såfremt restprodukterne ikke faktisk og objektivt er bestemt til at blive genanvendt.«

Faktiske omstændigheder og de nationale retters spørgsmål

26. I sag C-224/95 er Anselmo Savini tiltalt for overtrædelse af artikel 25, stk. 1, i dekret nr. 915/82 fra republikkens præsident ved uden tilladelse fra regionen Abruzzi at have transporteret specielt affald (forskellige former for skrot) produceret af Elios Srl, som producerer elektriske komponenter og elektriske apparater. Det fremgår, at Elios Srl solgte affald bestående af blankt kobber fra produktionen af elektriske viklinger, stykker af kabler, jernholdigt materiale, spåner af skrot og blandet skrot til SIA, et selskab, der af en anden region, nemlig Marche, havde fået tilladelse til at indsamle og transportere sådanne materialer. Affaldet blev transporteret af Anselmo Savini uden tilladelse fra regionen Abruzzi, hvor transporten begyndte.

27. I Savini-sagen har Pretura circondariale di Pescara forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er det i EØF-bestemmelserne fastsat, at stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, ikke er omfattet af definitionen af affald og af bestemmelserne om beskyttelse af sundheden og miljøet?

2) Omfatter begrebet affald, jf. direktiv 91/156/EØF, direktiv 91/689/EØF og forordning (EØF) nr. 259/93, ethvert stof, som modtageren skiller sig af med eller har besluttet eller har pligt til at skille sig af med, uden hensyn til, at det stof, der skal genbruges, kan være genstand for en retshandel eller for notering i offentlige eller private prislister?«

28. I sag C-304/94 er Euro Tombesi og Adino Tombesi tiltalt for overtrædelse af bl. a. artikel 25, stk. 11, i dekret nr. 915/82 fra republikkens præsident ved uden tilladelse at have aflæsset marmorrester og rester fra tilskæring af marmor hidrørende fra marmor-

forarbejdning foretaget af et selskab, som de ejer og leder. De er også tiltalt for at have undladt at føre den foreskrevne liste over læsning og aflæsning af affald og for at have afgivet urigtige erklæringer.

29. I sag C-330/94 er Roberto Santella tiltalt for overtrædelse af artikel 16 og 26 i dekret nr. 915/82 fra republikkens præsident ved uden tilladelse at have foretaget bortskaffelse ved afbrænding af giftigt og farligt affald bestående af tjære hidrørende fra emission i elektrofiltre, der er tilsluttet keramikovne.

30. Endelig er der i sag C-342/94 rejst tiltale mod Giovanni og Paolo Astori Muzi bl. a. for overtrædelse af artikel 25, stk. 1, sammenholdt med artikel 6, i dekret nr. 915/82 fra republikkens præsident for så vidt angår det specielle affald, der er betegnet »sansa« (olivenmask).

31. I sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94 har Pretura circondariale di Terni forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Pretura di Terni anmoder De Europæiske Fællesskabers Domstol om ved en præjudiciel afgørelse at tage stilling til, om begrebet 'affald' og begrebet 'affald bestemt til nyttiggørelse', der er indført ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 og Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 samt forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 fortsat skal fortolkes på baggrund af Domstolens tidligere domme på området, og kan disse to begreber samtidig antages at omfatte i alt fald alle de materialer, der under alle omstændigheder er restprodukter fra produktion eller forbrug i et produktionsforløb eller en forbrændingsproces, og skal i bekræftende fald også de sidstnævnte materialer inden for EØF-ordningen anses for omfattet af ordningen ifølge de nævnte direktiver?

Pretura di Terni anmoder endvidere Domstolen om en fortolkning af ovennævnte fællesskabsbestemmelser, og navnlig besvare følgende spørgsmål:

Kan en praktisk foranstaltning med henblik på fast anbringelse, hvis eneste formål er uskadeliggørelse af affaldet, være én af de former for virksomhed, ved hvilke et restprodukt skal genanvendes og således i bekræftende fald være en form for virksomhed, der kan holdes uden for anvendelsesområdet for ordningen i henhold til EØF-bestemmelserne om affald?

Kan en virksomhed bestående i aflæsning af affald i terrænsænkninger eller -hævninger anses for at være virksomhed, der tager sigte på nyttiggørelse af affald med den følge, at affaldet kan klassificeres som restprodukter og dermed holdes uden for anvendelsesområdet for EØF-bestemmelserne om affald?

Kan virksomhed med afbrænding af affald anses for en form for virksomhed, der har til formål at nyttiggøre materialer, alene med den begrundelse, at der herved fremkommer restprodukter, der kan bringes i omsætning, og kan sådan virksomhed i bekræftende fald holdes uden for anvendelsesområdet for ordningen ifølge EØF-bestemmelserne om affald og navnlig uden for anvendelsesområdet for bestemmelserne om afbrænding?

Er det muligt at klassificere en bestemt form for affald som restprodukt, der kan genbruges, uden samtidig at angive denne form for affalds karakteristika og affaldets videre anvendelse, og kan denne form for affald i bekræftende fald holdes uden for ordningen ifølge EØF-bestemmelserne om affald?

Er det muligt, at en form for affald, hvis karakteristika ikke på nogen måde ændres alene som følge af, at det underkastes knusning, faktisk bliver til et restprodukt, der ikke er omfattet af EØF-bestemmelserne om affald, uden at der træffes bestemmelser om, hvorledes dette knuste restprodukt derefter skal genbruges?«

Formaliteten

32. Kommissionen finder ikke, at de sidste fem spørgsmål fra Pretura circondariale di Terni i sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94 kan antages til realitetsbehandling, idet der i forelæggelseskendelserne ikke er redegjort nærmere for spørgsmålene sammenhæng med hovedsagernes genstand.

33. Efter min opfattelse vedrører spørgsmålene om deponering og afbrænding af affald henholdsvis Tombesi- og Santella-sagen. Det næstsidste spørgsmål, som har mere generel rækkevidde, synes at være foranlediget af den nationale rets betænkelighed ved, at lovdekreterne undtager restprodukter, der kan genbruges, fra reglerne om affald, uden at der gives nogen garanti for, at de faktisk genbruges.

34. Det erkendes, at det er uklart, hvilken nøjagtig forbindelse der er mellem omstændighederne i de foreliggende sager og det andet spørgsmål om en praktisk foranstaltning med henblik på fast anbringelse, hvis formål er uskadeliggørelse af affaldet, og det sidste spørgsmål vedrørende knusning af affald (selv om der synes at være en direkte forbindelse mellem det førstnævnte spørgsmål og omstændighederne i en nyere sag, hvor Pretura di Terni har forelagt et spørgsmål med samme ordlyd, nemlig sag

C-26/95, Ivana Rosi, i hvilken tiltalte er tiltalt for uden tilladelse at drive et anlæg, som uskadeliggør og bortskaffer særligt affald som f.eks. plast). Jeg finder dog ikke, at det kan konkluderes, at spørgsmålene ikke har relevans for hovedsagerne; endvidere er baggrunden for de forelagte spørgsmål klar, og det er, som jeg forklarer nedenfor, muligt at give Pretura et svar, som vil hjælpe retten med at afgøre de i hovedsagerne rejste spørgsmål. Jeg finder derfor, at Domstolen bør besvare samtlige forelagte spørgsmål.

35. Der er imidlertid to andre spørgsmål, der passende kan tages op her. For det første står det klart, at i hvert fald i tre af sagerne fandt begivenhederne sted før vedtagelsen af det første af ovennævnte lovdekreter, nemlig dekret nr. 443 af november 1993, og før sidste frist for gennemførelse af direktiv 91/156, nemlig den 1. april 1993. Det kan derfor undre, hvorfor de nationale retter har ønsket afklaret, om bestemmelserne i endnu ikke vedtagne lovdekreter er forenelige med et direktiv, der endnu ikke er trådt i kraft. Forklaringen synes at ligge i artikel 2, stk. 3, i den italienske straffelov, som fastsætter det princip — som kendes i en række retsordener — at når der er forskel mellem de bestemmelser, der gælder på det relevante tidspunkt, og senere bestemmelser, er det de for tiltalte gunstigste bestemmelser, der gælder. Ifølge straffelovens artikel 2, stk. 5, gælder dette princip endog i tilfælde, hvor et lovdekret enten ikke er godkendt eller er omsat til lov med ændringer. Det er imidlertid uklart, om påberåbelse af de pågældende lovdekreter, som ikke er vedtaget som lov, nu er udelukket som følge af Corte Costituzionales dom af 22. februar 1995, hvori det blev fastslået, at artikel 2, stk. 5, er forfatningsstridig, undtagen for så vidt angår omstændigheder, som har fundet sted i et tidsrum, hvor et lovdekret, der ikke er vedtaget ved lov, midlertidigt har haft gyldighed. Men dette er naturligvis et spørgsmål vedrørende italiensk ret, som skal afgøres alene af de nationale retter. Jeg skal blot bemærke, at såfremt alene dekret nr. 915/82 fra republikkens præsident er anvendelig i hovedsagen, kan jeg ikke se nogen væsentlig forskel mellem den oprindelige affattelse af direktivet (som synes at have været gældende på det tidspunkt, hvor begivenhederne fandt sted) og det ændrede direktiv for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt affaldsbegrebet omfatter restprodukter.

36. For det andet er der imidlertid et fællesskabsretligt spørgsmål, som de nationale retter bør være opmærksomme på. Som nævnt ønsker de nationale retter oplyst, om de lovdekreter, der er vedtaget som en undtagelse fra de almindelige bestemmelser om affald i dekret nr. 915 fra republikkens præsident, er forenelige med fællesskabsretten. De nationale retter synes således at formode, at der bør ses bort fra lovdekreterne, såfremt disse er uforenelige med fællesskabsretten, således at retsforfølgning kan fortsætte på grundlag af dekret nr. 915 fra republikkens præsident.

37. Domstolen har fastslået, at et direktiv, der ikke er behørigt gennemført i national ret, ikke i sig selv kan pålægge borgerne forpligtelser, og kan navnlig ikke »[føre] til, at

der ... fastsættes strafansvar, eller at strafansvaret skærpes for personer, der handler i strid med [direktivets] bestemmelser« [17]. Denne regel, som bygger på princippet om, at en medlemsstat ikke kan drage fordel af sin manglende overholdelse af fællesskabsretten, og i straffesager på legalitetsprincippet (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) [18], synes at finde anvendelse i de foreliggende sager, idet den italienske anklagemyndighed tilsyneladende søger at påberåbe sig fællesskabslovgivningen for at udelukke, at de tiltalte støtter sig på lovdekreter, som fraviger dekret nr. 915 fra republikkens præsident. Dette til trods for, at legalitetsprincippet muligvis har mindre vægt i de foreliggende sager, såfremt direktivet blev gennemført i italiensk lov, og derefter blev ophævet ved lovdekreter, der ikke var vedtaget som lov, efter at den påståede overtrædelse havde fundet sted, hvilket synes at være tilfældet.

De præjudicielle spørgsmål

38. Det første problem, der rejses i de to retters spørgsmål, er, hvorvidt Domstolens praksis vedrørende definitionen af affald i den oprindelige affattelse af direktiv 75/442 stadig gælder, efter at dette direktiv er ændret ved direktiv 91/156.

39. I dommen i sagen Vessoso og Zanetti [19] har Domstolen fastslået:

»[Det fremgår], at et stof, som indehaveren skiller sig af med, kan udgøre affald i den i direktiverne 75/442 og 78/319 forudsatte betydning, selv om det kan gøres til genstand for økonomisk genbrug.«

40. Domstolen har baseret sin konklusion på, at det i begge direktiver fremhæves, at det er vigtigt at fremme genindvinding fra affald, og at der ved bortskaffelse af affald i henhold til nævnte direktiver forstås de forarbejdningsprocesser, der er nødvendige for affaldets genanvendelse, genindvinding eller recirkulation [20]. Som jeg bemærkede i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland [21], har dette argument tillige — og i endnu højere grad — gyldighed for det ændrede direktiv, som mere detaljeret opregner de bortskaffelsesformer, der indebærer mulighed for nyttiggørelse (bilag II B) og fastsætter en specifik forpligtelse for anlæg eller virksomheder, som varetager

17 — Jf. senest dom af 26.9.1996, sag C-168/95, Luciano Arcaro, Sml. I, s. 4705, hvori Domstolen har stadfæstet dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò, Sml. s. 2545, og af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969.

18 — Jf. generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer's forslag til afgørelse af 18.6.1996 i de forenede sager C-74/95 og C-129/95, straffesag mod X, punkt 43 ff.

19 — Dom af 28.3.1990, forenede sager C-206/88 og C-207/88, Sml. I, s. 1461, præmis 8. Jf. også dom af 28.3.1990, sag C-359/88, Zanetti m.fl., Sml. I, s. 1509, præmis 12 og 13.

20 — Jf. præmis 8 i Vessoso og Zanetti-dommen.

21 — Dom af 10.5.1995, sag C-422/92, Sml. I, s. 1097.

sådan bortskaffelse, til at indhente tilladelse (artikel 10).

41. De nationale retters næste spørgsmål kan passende behandles sammen. Pretura di Pescara ønsker i det væsentlige oplyst, hvilken betydning der skal tillægges den omstændighed, at et stof kan være genstand for en retshandel eller for notering i offentlige eller private prislister; som jeg allerede har bemærket, udelukker de lovdekreter, der er tale om i hovedsagen, restprodukter, der noteres på varebørser eller officielle lister udarbejdet af handels- og industrikamre, fra reglerne om affald. Pretura di Terni's næste spørgsmål er, hvorvidt begrebet »affald« omfatter restprodukter, der hidrører fra produktions- eller forbrugsprocesser.

42. Før jeg tager stilling til disse spørgsmål, er det nødvendigt at undersøge rækkevidden af affaldsbegrebet i fællesskabsretten lidt nærmere, end det er gjort i de tidligere sager. Det vil sikkert være hensigtsmæssigt først at gennemgå parternes indlæg for Domstolen. Savini samt Danmarks, Frankrigs, Italiens, Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges regeringer samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af den franske regering har alle ovennævnte parter også afgivet mundtlige indlæg under retsmødet.

43. Savini har gjort gældende, at producenten eller indehaveren af et stof ikke bortskaffer eller agter at bortskaffe det, såfremt han behandler stoffet, som er det et led i den normale handelscyklus. Når skrot, som hævdet i den foreliggende sag, er en glimrende erstatning for råstoffer som f.eks. råkobber eller råjern, er der ikke tale om affald, uanset om skrottet når smelteriet direkte eller gennem en eller flere specialiserede virksomheder, som ikke ændrer skrottets sammensætning. Savini har erkendt, at ethvert stof, som bortskaffes, kan klassificeres som affald, uanset om det står opført på en handelsliste eller ej, men har gjort gældende, at stoffer opført på handelslister næsten uvægerligt vil være stoffer, der kan anvendes umiddelbart, enten som råstoffer eller som slutprodukter.

44. Den danske regering har derimod hævdet, at affaldsbegrebet omfatter alle restprodukter. Restprodukter er pr. definition ikke det mål, der søges opnået ved en produktionsproces. Restprodukter har ikke en konstant økonomisk værdi. Deres anvendelse afhænger af, hvilke markeder de har adgang til. Den danske regering har tilføjet, at et tilsyneladende uskyldigt stof kan vise sig at være farligt for miljøet.

45. Den franske regering er ikke gået så meget i detaljer, men synes også at anlægge et bredt syn på affaldsbegrebet, idet den har

bemærket, at affald, herunder et restprodukt, vedbliver med at være affald, indtil det er nyttiggjort.

46. Den italienske regering har bemærket, at der i den nye fællesskabsdefinition af affald lægges vægt på et subjektivt element, nemlig indehaverens beslutning om at bortskaffe stoffet eller genstanden. Den italienske regering har tilføjet, at den nøjagtige afgrænsning af dette subjektive element er uklar, og at det udvalg, der er nedsat i henhold til artikel 18 i det ændrede direktiv, for tiden er ved at undersøge de kriterier, der eventuelt kan anvendes for at sondre mellem affald og sekundære råstoffer. Den italienske regering har på denne baggrund gjort gældende, at det er berettiget at lade muligheden for at benytte stoffet være grundkriteriet, og at udelukke stoffer, som har anerkendte kendetegn og sædvanligvis forhandles på markeder, fra affaldsbegrebet, i hvert fald som en formodning.

47. Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges regeringer har anlagt et synspunkt, der ligger midt imellem. Den nederlandske regering har påpeget, at udtrykket »bortskaffe« anvendes på to forskellige måder, idet direktivet omfatter såvel bortskaffelse som nyttiggørelse af affald. I direktivet gøres der ikke udtømmende rede for, hvornår et stof skal betragtes som et sekundært råstof, og hvornår det skal betragtes som affald. De miljømæssige mål, der forfølges med affaldsdirektiverne, bevirker, at det er meget strenge betingelser, der skal opfyldes, før et stof kan kategoriseres som et sekundært råstof, og at dette kun er muligt i undtagelsestilfælde. I Nederlandene afgøres spørgsmålet på grundlag af følgende kriterier: Stoffet skal transporteres direkte fra producenten til den person, som vil videreudnytte det; stoffet skal anvendes fuldt ud i en produktionsproces; og stoffet må ikke gøres til genstand for nogen proces, der kan sammenlignes med en gængs metode til bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald. I sådanne tilfælde vil et stof ikke nødvendigvis blive klassificeret som affald. Den nederlandske regering har dog fremhævet, at et stof vil blive klassificeret som affald, såfremt der kræves nogen form for forudgående behandling, førend det anvendes i en produktionsproces. Den nederlandske regering har som eksempel på et sekundært råstof nævnt gips fra et kraftværk, anvendt i stedet for frisk gips i en afsvovlingsproces, samt rene knuste æggeskaller, som kan anvendes som gødning uden videre behandling eller forarbejdning.

48. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at et stof skal betragtes som affald, såfremt det forlader den sædvanlige handelscyklus eller den sædvanlige »nyttekæde« og gennemgår en særlig form for nyttiggørelse som f.eks. de i bilag II B nævnte former. Dette spørgsmål må afgøres fra sag til sag. Det Forenede Kongerige har henvist til omstændighederne i hovedsagerne for at illustrere sin holdning. Hvad angår f.eks. skrot har Det Forenede Kongerige bemærket, at restprodukter af metal, som kan anvendes som råstof uden videre forarbejdning, og skrot af kvalitetsstål samt ikke-jernholdigt skrot, som opfylder de tekniske betingelser, der er nødvendige for at blive smeltet i en højovn, ikke udgør affald. Det Forenede

Kongerige har dog påpeget, at det i praksis i de fleste tilfælde vil være nødvendigt med yderligere forarbejdning før smeltningen.

49. Kommissionen har afvist at benytte begreber som kontinuitet i den økonomiske cyklus eller i brugscyklusen og går i stedet ind for, at der tages stilling fra sag til sag på grundlag af en bred fortolkning af lovgivningen.

50. For at tage stilling til disse argumenter må udgangspunktet være definitionen af begrebet »affald« i artikel 1, litra a). Her bestemmes det, at affald er 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«. Jeg finder ikke, at der er meget vundet ved at overveje den sædvanlige betydning af udtrykket »bortskaffe«. Det fremgår klart af direktivet, navnlig artikel 4, artikel 8-12 og bilag II A og B, at udtrykket »affald« og hele regelsættet i direktivet omfatter såvel stoffer og genstande, som bortskaffes, og stoffer eller genstande, som nyttiggøres. Begrebet »bortskaffe«, der er anvendt i definitionen af affald i artikel 1, litra a), har en særlig betydning, som omfatter såvel bortskaffelse som nyttiggørelse af affald. Rækkevidden af udtrykket »affald« afhænger derfor af, hvad der forstås ved »bortskaffelse« og »nyttiggørelse«.

51. Dog synes disse udtryk ikke at være defineret på udtømmende måde, men det kan måske ikke være anderledes. I bilag II A angives de bortskaffelsesformer, »som benyttes i praksis«; i lighed hermed angives i bilag II B alene »de former for nyttiggørelse, som benyttes i praksis«. Denne ordlyd kunne tyde på, at listerne blot er illustrerende og baseret på erfaringer.

52. Det kan imidlertid udledes af selve udtrykket »nyttiggørelse« og af ovenstående liste i bilag II B, at der ved »nyttiggørelse« forstås en proces, hvorved varerne bringes tilbage til deres oprindelige tilstand eller til en brugbar tilstand, eller hvorved visse brugbare komponenter udvindes eller fremstilles. Heraf følger, som bemærket af Italiens, Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges regeringer, at varer, som overføres til en anden person, som fortsætter med at bruge dem i deres eksisterende form, ikke »nyttiggøres« i ovennævnte forstand [22]. En brugt bil, som sælges til en anden person med henblik på fortsat brug som bil, udgør således ikke affald.

22 — Jf. også Jürgen Fluck, »The term 'waste' in EU law«, *European Environmental Law Review*, 1994, s. 79. Fluck's og Det Forenede Kongeriges holdning analyseres i Ilona Cheyne og Michael Purdue, »Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste«, *Journal of Environmental Law*, 1995, s. 149.

53. Dog forekommer direktivets stiltiende sondring mellem varer, som fortsat skal anvendes i deres eksisterende form, og varer, som skal nyttiggøres, mig noget kunstig. Vel er det let at forstå, at nyttiggørelse f.eks. vil omfatte genvinding af glas fra ituslåede flasker ved omsmeltning. Dette opfattes umiddelbart som en nyttiggørelse, fordi det indebærer genvinding af bestanddelene i et eksisterende slutprodukt med henblik på at fremstille et andet slutprodukt. Men i andre tilfælde kan det være vanskeligt at sondre mellem nyttiggørelse og videreforarbejdning af råstoffer eller overgangsprodukter. Dette gælder navnlig restprodukter eller biprodukter fra produktionsprocesser. Selv om der ikke udtrykkeligt henvises til restprodukter i bilag II B, er disse nævnt som specifikke affaldskategorier i bilag I. Det er klart, at hvis restprodukter bortskaffes af deres indehaver, udgør de affald. Men i analogi med de i bilag II B anførte bortskaffelsesformer synes det også klart, at hvis et restprodukt underkastes en proces, som skal omdanne restproduktet eller visse af dets komponenter til brugbare råmaterialer, er der tale om nyttiggørelse i bilagets forstand. Det hedder nemlig i direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), nr. i), at medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for at fremme »nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller *anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer*« (min fremhævelse). Endvidere er der mange af de former, der er anført i bilag II B, f.eks. R 1 (»videreudnyttelse eller regenerering af opløsningsmidler«), R 2 (»genvinding eller videreudnyttelse af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler«), R 3 (»genvinding eller videreudnyttelse af metaller og metalforbindelser«), som kan omfatte nyttiggørelse af restprodukter fra industriprocesser. Jeg er derfor enig med den franske regering i, at et restprodukt, der ikke kan anvendes i en normal industriel proces uden at gennemgå en nyttiggørelse i henhold til bilag II B, må betragtes som affald, indtil det er nyttiggjort.

54. Problemet er imidlertid, at det er meget vanskeligt at sondre mellem nyttiggørelse af affald og normal forarbejdning af råstoffer. Fra et økonomisk synspunkt er affald, som skal nyttiggøres og anvendes som et erstatningsråstof i en industriel proces, et råstof selv før nyttiggørelsen. Det er f.eks. tænkeligt, at en producent afhængig af den handelsmæssige situation går over til at bruge et erstatningsråstof og endog tilpasser sin produktionsproces, således at et restprodukt eller biprodukt kan anvendes direkte. På denne måde integreres »nyttiggørelsen« i den sædvanlige proces. En producent kan på samme måde blive nødt til at behandle eller raffinere et naturligt forekommende primært råstof, førend han benytter det i en produktionsproces. Men dette vil formentlig ikke blive betragtet som en nyttiggørelsesproces.

55. Vanskeligheden ved at fortolke og anvende direktivet er følgelig, at begrebet »nyttiggørelse«, som definitionen af affald delvis bygger på, ikke er udtømmende defineret i direktivet og kan være vanskeligt at anvende i visse tilfælde. Det er som en cirkel: »Nyttiggørelse« kræver »affald«, som igen

forudsætter »nyttiggørelse«. Efter min opfattelse kan problemet løses ikke ved at søge at fastlægge en bred definition, men ved analogi, dvs. ved at undersøge, om indehaveren af en genstand eller et stof underkaster eller vil underkaste genstanden eller stoffet en af de bortskaffelsesformer, der er anført i bilag II B, eller en tilsvarende bortskaffelsesform.

56. Jeg finder derfor i modsætning til Kommissionen, at Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges opfattelse, der går ud på at sondre mellem varer, der indgår i den sædvanlige handelscyklus, og affald ved at undersøge, om en genstand eller et stof underkastes en af nyttiggørelsesformerne, er helt i overensstemmelse med direktivet. Jeg kan acceptere Kommissionens argument om, at det til en vis grad er nødvendigt med en undersøgelse fra sag til sag. Men jeg mener, at Kommissionen måske har overset medlemsstaternes behov for at fastsætte praktiske regler og retningslinjer for den løbende anvendelse af direktivet, hvilket vil give borgerne den nødvendige retssikkerhed. Dette behov er så meget desto større, som en undladelse af at overholde de nationale gennemførelsesregler kan føre til iværksættelse af strafferetlige sanktioner. Direktivets definition af »affald« er unøjagtigt og ikke udtømmende, og det er klart, at medlemsstaterne har fundet definitionen vanskelig at anvende i de situationer, der kan opstå i praksis. Den italienske regering har påpeget, at problemet med sondringen mellem sekundære råstoffer og restprodukter er blevet behandlet i det udvalg, der er oprettet i henhold til direktivets artikel 18. Således som direktivet nu er affattet, finder jeg, at det i nogen grad bør overlades til medlemsstaterne at finde frem til nærmere kriterier for, hvornår udtrykket »nyttiggørelse« kan anvendes i forbindelse med de forskellige situationer, der kan opstå i praksis. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med den i traktaten fastsatte ansvarsfordeling mellem Domstolen og de nationale retter. De nationale retter må på grundlag af direktivet tage stilling til omstændighederne i det store antal grænsetilfælde, der kan opstå i praksis. Domstolen skal blot give de nationale retter den fortolkningsvejledning, som de anmoder om. I denne forbindelse er det klart, at »affald« må fortolkes bredt for at tage hensyn til målet, nemlig at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og navnlig må opfattes som omfattende genstande eller stoffer, også sådanne genstande og stoffer, der har kommerciel værdi og er beregnet til videreudnyttelse, såfremt de først må underkastes en nyttiggørelse som anført i bilag II B eller en tilsvarende form for nyttiggørelse.

57. Faktisk er det formentlig unødvendigt i de foreliggende sager at fastslå omfanget af medlemsstaternes eventuelle skønsret, idet det er klart, at de italienske lovdekreter, som var anledningen til de nationale retters spørgsmål, er uforenelige med direktivet. Et restprodukt kan ikke fjernes fra direktivets anvendelsesområde, blot fordi restproduktet figurerer med angivelse af varespecifikationer på varebørser eller i officielle lister udarbejdet af handels- og industrikamre. At der eksisterer et anerkendt marked for et stof er ikke tilstrækkeligt, ikke en gang til at formode, at stoffet ikke udgør affald. Det eneste

spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med direktivet, er, om det pågældende stof underkastes bortskaffelse eller nyttiggørelse i bilag II A's eller B's forstand.

58. Jeg er også uenig med Savini, når han siger, at klassificeringen af en genstand eller et stof afhænger af, hvorledes indehaveren behandler genstanden eller stoffet. At en skrotforhandler behandler skrot som varer, der sælges erhvervsmæssigt, og følger de sædvanlige fakturerings- og regnskabsmæssige rutiner, er uden betydning. F.eks. kan omsætningen på et værksted, som monterer nye batterier i biler, til dels stamme fra salget af de brugte batterier, som det fjerner fra kundernes biler, til en virksomhed, som udvinder og regenererer batteriernes indhold af syre. Det er endog muligt, at indtægten fra salget af de gamle batterier kan påvirke priserne på de nye batterier. Men der kan ikke være nogen tvivl om, at regenereringen af batteriernes syreindhold udgør en nyttiggørelse i henhold til punkt R 5 i bilag II B, og at de gamle batterier, der benyttes til formålet, udgør affald i direktivets forstand. Og det forholder sig således, uanset hvorledes værkstedet regnskabsmæssigt og budgetmæssigt behandler sådanne salg.

59. Jeg er på den anden side ikke enig med den danske regering i, at alle restprodukter, som ikke er det primære mål for en produktionsproces, udgør affald. Jeg kan acceptere det synspunkt, at et tilsyneladende uskadeligt restprodukt kan være miljøfarligt, og at sådanne produkter ikke har en konstant økonomisk værdi. Det samme kan imidlertid siges om stoffer, som er hovedformålet med en produktionsproces. Direktivet har ikke til formål at regulere forarbejdningen, transporten og oplagringen af alle produkter, som kan være miljøskadelige — direktivet regulerer alene affald, dvs. stoffer eller genstande, som bortskaffes eller nyttiggøres. Jeg finder endvidere, at det i praksis er umuligt at operere med begrebet »et produkt, som er det primære mål for en produktionsproces«. En produktionsproces kan medføre en række produkter med individuelle markeder og svingende markedsværdier.

60. Jeg vil nu gå over til de mere specifikke problemer, som Pretura di Terni har rejst i andet afsnit af spørgsmålene. Efter min opfattelse må man ved besvarelsen af disse spørgsmål navnlig holde sig for øje, at tiltalte i hovedsagerne forsøger at få de pågældende stoffer klassificeret som genbrugelige restprodukter og ikke som affald bestemt til bortskaffelse for at undgå anvendelsen af de regler, der er fastsat ved dekret nr. 915 fra republikkens præsident. Pretura skal derfor især have oplyst, at der efter fællesskabslovgivningen ikke findes nogen særskilt kategori af genbrugelige restprodukter, og at et stof, der er bestemt til enten bortskaffelse eller nyttiggørelse, er omfattet af affaldsreglerne. Selv om jeg i det store og hele tilslutter mig

Kommissionens syn på spørgsmålene, således som det kommer til udtryk i Kommissionens skriftlige indlæg (dog lidt tøvende på grund af manglende oplysninger), finder jeg ikke, at Domstolen må lade sig forlede til at sondre skarpt mellem bortskaffelse og nyttiggørelse (hvilket kan få følger for anvendelsen af forordning nr. 259/93, der som allerede bemærket indeholder forskellige regler for de to kategorier af virksomhed).

61. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen i besvarelse af de første tre spørgsmål i andet afsnit af Pretura's spørgsmål ganske enkelt fastslår, at en praktisk foranstaltning, hvis eneste formål er uskadeliggørelse af affald, aflæsning af affald i terrænsænkninger eller -hævninger samt afbrænding af affald, er omfattet af Fællesskabets regler om affald. Jeg foreslår ligeledes Domstolen at besvare det sidste spørgsmål med en påpegning af, at affald, der underkastes knusning uden på nogen måde at ændre karakteristika, ikke af den grund falder uden for fællesskabslovgivningens anvendelsesområde. Ved første øjekast er det næstsidste spørgsmål — hvorved det søges afklaret, om affald kan klassificeres som restprodukt, der kan genbruges, »uden samtidig at angive denne form for affalds karakteristika og affaldets videre anvendelse« — er noget uigennemskueligt. Det fremgår imidlertid klart af forelæggelseskendelsen, at det, Pretura er betænkelig ved, er, at lovdekreterne giver mulighed for at udelukke genbrugelige restprodukter fra reglerne om affald, uden at der er nogen sikkerhed for, at det genbruges. Jeg finder det derfor tilstrækkeligt at svare, at det forhold, at et stof klassificeres som et restprodukt, der kan genbruges, uden samtidig angivelse af stoffets karakteristika og videre anvendelse, ikke fjerner stoffet fra anvendelsesområdet fra Fællesskabets bestemmelser om affald.

Forslag til afgørelse

62. Jeg foreslår følgelig Domstolen at besvare Pretura di Pescara's (sag C-224/95) og Pretura di Terni's (sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94) spørgsmål som følger:

Sag C-224/95

Fællesskabsbestemmelserne om affald, navnlig de, der er fastsat i Rådets direktiv 75/442/EØF (som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF), Rådets direktiv 91/689/EØF og forordning (EØF) nr. 259/93 finder anvendelse på ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til

at skille sig af med, uden hensyn til, at stoffet eller genstanden kan genbruges og kan være genstand for en retshandel eller for notering i offentlige eller private prislister.

Sag C-304/94, C-330/94 og C-342/94

1) Begrebet »affald« i Rådets direktiv 75/442/EØF (som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF), Rådets direktiv 91/689/EØF og forordning (EØF) nr. 259/93 kan ikke fortolkes således, at det ikke omfatter stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk. Et reststof hidrørende fra et produktions- eller forbrugsforløb i en produktions- eller forbrændingsproces udgør »affald« og er omfattet af det system, der er indført ved Fællesskabets bestemmelser, såfremt indehaveren af reststoffet skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med det. En person har skilt sig af med et stof, såfremt det bortskaffes eller underkastes en af de nyttiggørelsesformer, der er opført i bilag II B til direktiv 75/442 med senere ændringer, eller en tilsvarende behandling.

2) En praktisk foranstaltning, hvis eneste formål er uskadeliggørelse af affald, aflæsning af affald i terrænsænkninger eller -hævninger samt afbrænding af affald, er omfattet af Fællesskabets regler. Det forhold, at et stof klassificeres som et restprodukt, der kan genbruges, uden samtidig angivelse af stoffets karakteristika og videre anvendelse, er ikke tilstrækkeligt til at fjerne stoffet fra anvendelsesområdet for Fællesskabets bestemmelser. Det samme gælder knusning af et affaldsstof.