FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 24 oktober 1996 *

1. Förevarande mål är några av ett stort antal mål som för närvarande är anhängiga vid domstolen och som avser gemenskapens lagstiftning om avfall. [1] I de aktuella målen vill Pretura Circondariale di Pescara och Pretura Circondariale di Terni veta i vilken utsträckning industriella restprodukter skall klassificeras som "avfall" och således omfattas av det regelsystem som har införts i gemenskapsrätten.

Relevant gemenskapslagstiftning

2. Trots att särskilt rättsligt stöd för miljölagstiftning saknades i det ursprungliga EEG-fördraget, antog rådet med stöd av artiklarna 100 och 235 en rad direktiv om avfall under 1970-talet och början av 1980-talet. Enligt det huvudsakliga direktivet, rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, [2] skulle medlemsstaterna inrätta ett allmänt system för bemyndigande och övervakning av slutligt omhändertagande av avfall (artikel 5). Varje inrättning eller företag som behandlade, lagrade eller deponerade avfallet för tredje mans räkning var skyldig att erhålla ett tillstånd från den behöriga myndigheten (artikel 8). Företag som transporterade, insamlade, lagrade, deponerade eller behandlade sitt eget avfall var, liksom de som insamlade eller transporterade avfall för tredje mans räkning, också föremål för övervakning från den behöriga myndighet som utses av medlemsstaten (artikel 10). "Avfall" definierades allmänt i Artikel 1 a i direktivet som "varje ämne, substans eller föremål som innehavaren [gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med] enligt gällande nationell lagstiftning". "[Slutligt omhändertagande]" definierades i artikel 1 b som:

"— insamling, sortering, transport, behandling, lagring och deponering på eller under markytan,

* Originalspråk: engelska.

1 — Se mål C-26/95 Rosi, C-174/95 Mattei, C-175/95 Belli, C-176/95 Scrocca, C-186/95 Iommi, C-187/95 Deodati och Luchini, C-331/95 Piccolo, C-332/95 Corbo, C-342/95 Miranda, C-363/95 Tancredi, C-377/95 Onorati och Marulli, C-6/96 Gallotti, C-24/96 Iannilli, C-34/96 Paolonatoni, C-107/96 kommissionen mot 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 mot Frankrike, C-251/96 Cordella och Newbold, C-271/96 Nardi, C-272/96 Cipriani, C-273/96 Terranova och C-296/96 Pezzola. Se även dom av den 12 september 1996, i de förenade målen 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 och C-157/95 Gallotti m. fl.

2 — Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975, (EGT L 194, 1975, s. 39).

— de bearbetningsprocesser som krävs för materialutvinning, återanvändning eller annan form av återvinning."

3. I rådets direktiv 78/319/EEG [3] föreskrevs särskilda regler för giftigt och annat farligt avfall. Begreppen "avfall" och "[slutligt omhändertagande]" definierades på samma sätt som i direktiv 75/442.

4. I rådets direktiv 76/403/EEG [4] föreskrevs särskilda regler för slutligt omhändertagande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler.

5. Genom rådets direktiv 84/631/EEG, [5] i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 86/279/EEG, [6] infördes ett system för övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Med "farligt avfall" avsågs i huvudsak giftigt och farligt avfall enligt den definition som anges i artikel 1 b i direktiv 78/319.

6. Till följd av internationella initiativ som tagits av Förenta Nationerna i fråga om avfallshantering, i synnerhet Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, som undertecknades av gemenskapen den 22 mars 1989, antog rådet den 7 maj 1990 en resolution om uppmaning att inge förslag till ändringar av direktiv 84/631 och om rådets snabba godkännande av förslag till ändringar av direktiven 75/442 och 78/319.

7. Den 18 mars 1991 antog rådet direktiv 91/156/EEG [7], genom vilket direktiv 75/442 väsentligt ändrades. Genom direktivet, vilket antogs med stöd av artikel 130s, som införts genom enhetsakten, infördes en mera detaljerad definition av begreppet avfall. Direktivet innebar även en skärpning av medlemsstaternas skyldigheter i fråga om avfallshantering. I enlighet med kraven i artikel 130r i fördraget är utgångspunkten för ändringarna i direktivet att uppnå "en hög miljöskyddsnivå" (första övervägandet i ingressen). I direktivet erkänns behovet av en "gemensam terminologi och en definition av begreppet avfall" för att uppnå en effektivare avfallshantering (tredje övervägandet) och vidare betonas att "olikheter i medlemsstaternas lagstiftning om [slutligt omhändertagande] och återvinning av avfall [kan] påverka miljökvaliteten och störa den inre marknadens funktion" (femte övervägandet). I ingressen betonas även att medlemsstaterna inte bara bör verka för att avfallet slutligt omhändertas eller återvinns på ett ansvarsfullt sätt utan också för att åtgärder vidtas för att begränsa avfallsmängderna (fjärde

3 — Rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall, EGT L 84, 1978, s. 43.

4 — Rådets direktiv 76/403/EEG av den 6 april 1976, om [slutligt omhändertagande] av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler, EGT L 108, 1976, s. 41.

5 — Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 326, 1984, s. 31).

6 — Rådets direktiv 86/279/EEG av den 12 juni 1986 om ändring av direktiv 84/631/EEG om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 181, 1986, s. 13).

7 — Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, 1991, s. 32).

övervägandet). Vidare framhålls nödvändigheten av att främja "[å]tervinning av avfall och återanvändning av avfall som råvara" (sjätte övervägandet).

8. I artikel 4 i direktivet i dess ändrade lydelse (med "direktiv" avses hädanefter direktiv 75/442 i dess ändrade lydelse, om inte annat anges) föreskrivs en allmän skyldighet för medlemsstaterna att:

"[V]idta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller [slutligt omhändertas] utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat [slutligt omhändertagande] av avfall."

9. I artikel 8 anges särskilt följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall

— antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B, eller

— själv återvinner eller [slutligt omhändertar] avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv."

10. I artiklarna 9 och 10 i direktivet i dess ändrade lydelse föreskrivs att de behöriga

nationella myndigheterna skall utfärda tillstånd till inrättningar eller företag som tillämpar de åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinningsåtgärder som avses i bilaga 2 A eller 2 B. I artikel 11.1 föreskrivs, utan att det påverkar tillämpningen av direktiv 78/319 om giftigt och annat farligt avfall, att medlemsstaterna kan medge undantag från tillståndsplikten i fråga om inrättningar eller företag som själva slutligt omhändertar sitt avfall på den plats där detta uppkommer och som återvinner avfall. Emellertid får detta undantag endast medges om de behöriga myndigheterna har beslutat om allmänna regler för varje typ av verksamhet och har fastställt för vilka typer av avfall och avfallsmängder samt enligt vilka villkor verksamheten i fråga kan befrias från tillståndsplikten och om bestämmelserna i artikel 4 är uppfyllda med avseende på avfallsslag och mängden av avfall samt metoderna för slutligt omhändertagande eller återvinning. I artikel 11.2 föreskrivs att företag som undantas från tillståndsplikten skall registreras hos de behöriga myndigheterna, och enligt artikel 11.3 skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om de allmänna regler som antagits enligt punkt 1.

11. Enligt artikel 12 i direktivet skall inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning (exempelvis handlare och mäklare) slutligt omhändertar eller återvinner avfall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt. Enligt artikel 13 skall inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artikel 9—12 regelbundet inspekteras.

12. Begreppet "avfall" definieras i artikel 1 a första stycket i direktivet i dess ändrade lydelse som:

"varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".

13. I artikel 1 a andra stycket anges följande:

"Kommissionen skall ... upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas ..."

14. I bilaga 1, med rubriken "avfallskategorier", uppräknas olika former av avfall. Av särskilt intresse i förevarande fall är "[p]roduktions- eller konsumtionsrester som inte specificeras närmare nedan" (Q 1), "[o]användbara delar (t. ex. kasserade batterier, utbrända katalysatorer etc.)" (Q 6) och "[r]estprodukter från industriprocesser (t. ex. slagg, destillationsåterstoder etc.)" (Q 8). Denna vida definition på avfall vidgas ytterligare genom den sista kategorin: "[s]amtliga material, ämnen och produkter som inte

omfattas av någon av ovanstående kategorier" (Q 16).

15. En detaljerad förteckning, känd som Europeiska avfallskatalogen, antogs av kommissionen med stöd av artikel 1 a i direktivet genom beslut 94/3/EG. [8] I punkt 3 i inledningen till katalogen anges följande:

"Europeiska avfallskatalogen är en harmoniserad, icke-uttömmande förteckning över avfallsslag, d. v. s. en förteckning som skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas enligt kommittéförfarandet.

Att ett material finns med i avfallskatalogen betyder dock inte att detta material betraktas som ett avfall i alla sammanhang. Endast om materialet utgör avfall enligt definitionen är det av betydelse att det finns med i katalogen."

16. Som redan nämnts omfattas både slutligt omhändertagande och återvinning av avfall av tillståndsplikten i artiklarna 9 och 10 i direktivet. I artikel 1 e i direktivet i dess ändrade lydelse definieras "[slutligt omhändertagande]" som någon av de åtgärder som uppräknas i bestämmelserna i bilaga 2 A. I bilaga 2 A, med rubriken "Åtgärder för slutligt omhändertagande", uppräknas en serie åtgärder som deponering i eller på marken (t. ex. avfallsupplag), jordförbättring, fyllnadsmassor, särskilt anlagda upplag, utsläpp till hav och förbränning. I artikel 1 f definieras "återvinning" som någon av de åtgärder som uppräknas i bilaga 2 B, nämligen:

"R 1 Vidareutnyttjande/regenerering av lösningsmedel.

R 2 Återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel.

R 3 Återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar.

R 4 Återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material.

R 5 Regenerering av syror och baser.

8 — Kommissionens beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 (EGT L 5, 1994, s. 15).

R 6 Återvinning av komponenter som använts vid rening eller annan föroreningsbekämpning.

R 7 Återvinning av komponenter från katalysatorer.

R 8 Omraffinering av olja eller annan återanvändning av olja.

R 9 Användning främst som bränsle eller som annan energikälla.

R 10 Markspridning som medför agrikulturella eller ekologiska fördelar, inklusive kompostering och andra biologiska omvandlingsprocesser, utom i fråga om avfall som undantas enligt artikel 2.1 b iii.

R 11 Användning av avfall som har uppkommit genom något av förfarandena R 1—R 10.

R 12 Utväxling av avfall som skall bli föremål för något av förfarandena R 1—R 11.

R 13 Lagring av material som skall bli föremål för något av förfarandena i denna bilaga, utom tillfällig lagring före insamling som sker på den plats där avfallet har uppkommit."

17. Den 12 december 1991 antog rådet även direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, [9] som ersatte direktiv 78/319. I artikel 1.3 i det direktivet anges att avfall och andra begrepp i detta direktiv skall definieras på samma sätt som i direktiv 75/442.

18. Den 1 februari 1993 ersatte rådet direktiv 84/631 med förordning (EEG) nr 259/93 [10] om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Även i artikel 2 a i den förordningen hänvisas till definitionen av avfall i artikel 1 a i direktiv 75/442. I förordningen föreskrivs olika regler och förfaranden för transport till en annan medlemsstat eller export av avfall för slutligt omhänderta-

9 — EGT L 377, 1991, s. 20. Detta direktiv ändrades genom rådets direktiv 94/31/EG (EGT L 168, 1994, s. 28).

10 — EGT L 30, 1993, s. 1

gande (artikel 3—5 och artikel 14—15) och avfall för återvinning (artikel 6—11 samt artikel 16—17).

Relevant italiensk lagstiftning

19. Direktiven 75/412, 76/403 och 78/319 införlivades med italiensk rätt genom presidentdekret nr 915 av den 10 september 1982. [11] I artikel 2 första stycket i dekretet definieras avfall som "varje substans, ämne eller föremål från mänsklig verksamhet eller naturens kretslopp som övergetts eller som är avsett att överges". I dekretet görs skillnad mellan tätortsavfall, särskilt avfall och farligt avfall, vilka omfattas av olika regler. I artikel 24 och följande föreskrivs ett antal påföljder vid överträdelse av dekretets bestämmelser.

20. I lagdekret nr 397 av den 9 september 1988, [12] omvandlat till lag nr 475 av den 9 november 1988, [13] föreskrivs särskilda regler för industriavfall samt påföljder vid överträdelse (se artikel 9 i). I detta lagdekret föreskrevs andra åtgärder för restprodukter från produktionscykler som kan återanvändas som sekundära råvaror än för avfall i allmänhet. Det framgår emellertid av besluten om hänskjutande att Corte suprema di cassazione har tolkat lagdekretet på så sätt att det endast utgör en ramlag, vilket innebär att presidentdekret nr 915 fortsätter att gälla tills särskilda regler införs. Corte suprema di Cassazione har fastslagit att det senare dekretet inte avser en separat kategori som omfattar sekundära råvaror.

21. Rättsläget i Italien har emellertid ändrats genom en serie lagdekret som har antagits sedan november 1993 (det första var lagdekret nr 443 av den 9 november 1993). Den oförändrade titeln till de lagdekret som antogs mellan detta datum och juli 1996 var "Bestämmelser om återanvändning av restprodukter från produktions- eller konsumtionscykler i en produktions- eller förbränningsprocess och om slutligt omhändertagande av avfall". [14] Även om bestämmelserna i lagdekreten skiljer sig något åt, verkar det huvudsakliga innehållet vara detsamma. Den omständigheten att lagdekret antas på nytt kan förklaras av att ett lagdekret enligt den italienska författningen förlorar all giltighet med retroaktiv verkan, även om lagdekretet är direkt tillämpligt, om inte parlamentet omvandlar det till lag inom 60 dagar från offentliggörandet (artikel 77.3 i den italienska författningen). Det italienska parlamentet har inte omvandlat något av lagdekreten till lag.

11 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (*GURI*) nr 343 av den 15 december 1982, s. 9071.

12 — *GURI* nr 213 av den 10 september 1988, s. 3.

13 — *GURI* nr 264 av den 10 november 1988, s. 3.

14 — Det sista lagdekretet med denna titel, lagdekret nr 246 av den 3 maj 1996 (*GURI* nr 106 av den 8 maj 1996), ersattes av lagdekret nr 352 av den 8 juli 1996 om regler för avfallsåtervinning (*GURI* nr 158 av den 8 juli 1996).

22. I lagdekreten görs skillnad mellan "avfall" och "restprodukter". Vidare föreskrivs i dessa regler förenklade förfaranden för insamling, transport, behandling och återanvändning av restprodukter enligt den definition som ges i miljöministerns dekret. Exempelvis är lagdekret nr 246 av den 3 maj 1996, som var i kraft när den muntliga förhandlingen vid denna domstol hölls, enligt artikel 1 tillämpligt i fråga om "verksamhet som syftar till återanvändning av restprodukter från produktions- eller konsumtionscykler". I artikel 2.1 b i lagdekretet definieras "restprodukter" som "restsubstans eller restmaterial från en produktions- eller konsumtionsprocess, som kan återanvändas". I artikel 5 föreskrivs enbart anmälningsplikt (och inte tillståndsplikt) för behandling, lagring och återanvändning av restprodukter som anges i bilagorna 2 och 3 till miljöministerns dekret av den 5 september 1994 [15] och till miljöministerns dekret av den 16 januari 1995. [16]

23. Förutom att lagdekretet innehåller förenklade regler avseende ovannämnda restprodukter, undantas helt från lagdekretets tillämpningsområde "sådant material med särskilda kommersiella egenskaper som noteras på en varubörs eller i officiella prisnoteringar som upprättats av handelskamrarna för industri, hantverk och jordbruk ... som uppräknas i bilaga 1 till miljöministerns dekret av den 5 september 1994" (se artikel 3.3). I bilaga 1 till sistnämnda dekret, nämnd ovan, uppräknas de restprodukter som utgör sekundära råvaror.

24. Enligt artikel 8 i lagdekretet omfattas de åtgärder som innefattar behandling, lagring och återanvändning av restprodukter från produktions- eller konsumtioncykler, vilka inte anges i artikel 5, av de rättsregler och tillståndssystem som föreskrivs i presidentdekret nr 915 av den 10 september 1982 och presidentdekret nr 203 av den 24 maj 1988.

25. Genom artikel 12 i lagdekretet har även de straffrättsliga påföljder som föreskrivs i presidentdekret nr 915 ersatts med påföljder som anpassats till de ändrade reglerna. I synnerhet föreskrivs i artikel 12.4 och 12.6 att:

"(4) Påföljder skall inte åläggas personer som före den 7 januari 1995 utförde en straffbar handling enligt presidentdekret nr 915 ... vid beivrandet av verksamhet som betecknats som insamling, transport, lagring, behandling, förbehandling, återvinning eller återanvändning av restprodukter på det sätt och i de fall som föreskrivs i och i enlighet med bestämmelserna i miljöministerns dekret av den 26 januari 1990, offentliggjort i Gazzetta ufficiale nr 30 av den 6 februari 1990,

15 — *Supplemento Ordinario* nr 126 till *GURI* nr 212 av den 10 september 1994.

16 — *Supplemento Ordinario* till *GURI* nr 24 av den 30 januari 1995.

eller som är i överensstämmelse med denna bestämmelse eller med regionala lagregler.

...

(6) Bestämmelserna i presidentdekret nr 915 ... är inte tillämpliga i den mån det i dessa regleras och beivras verksamhet som åsyftas i förevarande dekret och som betecknas som åtgärder för återanvändning av restprodukter. De påföljder som föreskrivs i presidentdekret nr 915 ... är tillämpliga då restprodukterna inte faktiskt och objektivt är avsedda för återanvändning."

Bakgrund och den nationella domstolens frågor

26. Mål C-224/95 avser ett mål i vilket Anselmo Savini är åtalad för att i strid med artikel 25.1 i presidentdekret nr 915/82 ha transporterat särskilt avfall (olika former av skrot) som producerats av Elios Srl, ett företag som tillverkar elektromekaniska aggregat och elektriska maskiner utan tillstånd från regionen Abruzzo. Det framgår att Elios Srl sålde skrotet, bestående av avmantlade kopparrester som blivit över från tillverkningen av kopparlindning, kabelfragment, järnmaterial, järnskrot och blandat skrot, till SIA, ett företag som hade tillstånd från en annan region, regionen Marches, att samla in och transportera sådant material. Anselmo Savini transporterade skrotet utan tillstånd från regionen Abruzzo, där transporten inleddes.

27. I målet Savini har Pretura Circondariale di Pescara hänskjutit följande frågor till domstolen:

"1) Skall enligt gemenskapsrätten substanser, ämnen och föremål som kan utnyttjas för ekonomisk återanvändning inte anses ingå i definitionen på avfall eller omfattas av de relevanta föreskrifterna avseende miljö- och hälsoskydd?

2) Innefattar begreppet avfall i direktiv 156/91/EEG, 689/91/EEG och förordning (EEG) nr 259/93 varje substans som mottagaren gör sig av med eller avser eller är skyldig av göra sig av med, oavsett om substansen som skall återanvändas kan bli föremål för en rättslig transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar?"

28. Mål C-304/94 avser ett mål i vilket Euro Tombesi och Adino Tombesi bland annat är åtalade för att i strid med artikel 25.11 i presidentdekret nr 915/82 utan tillstånd ha

lossat en last med flis och grus av marmor. Marmorn hade behandlats av ett företag som de äger och företräder. De är även åtalade för att ha underlåtit att föra register som fordras över lastning och lossning samt för att ha lämnat falska uppgifter.

29. Mål C-330/94 avser ett mål i vilket Roberto Santella är åtalad för att i strid med artiklarna 16 och 26 i presidendekret nr 915/82 utan tillstånd ha framkallat giftigt och farligt avfall. Avfallet består av beck som uppkommit genom utsläpp från elektrostatiska filter i bakugnar, vilket skulle slutligt omhändertas genom förbränning.

30. Mål C-342/94 slutligen avser ett mål i vilket Giovanni och Paolo Astori Muzi bland annat är åtalade för brott mot artikel 25.1 jämförd med artikel 6 i presidentdekret nr 915/82 om särskilt avfall med benämningen "Sansa" (restprodukter från olivoljeframställning).

31. I mål C-304/94, C-330/94 och C-342/94 har Pretura Circondariale di Terni hänskjutit följande tolkningsfrågor:

"Pretura di Terni begär att Europeiska gemenskapernas domstol i ett förhandsavgörande skall avgöra huruvida begreppen 'avfall' och 'avfall avsett för återvinning', som införts genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 och rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 samt förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993, skall fortsätta att förstås och tolkas mot bakgrund av domstolens tidigare rättspraxis på området och om dessa två begrepp samtidigt kan antas omfatta i varje fall allt material som under alla omständigheter utgör restprodukter från produktions- eller konsumtionscykler i en produktions- eller förbränningsprocess och om i så fall även dessa material enligt gemenskapsrätten skall anses omfattas av det system som införts genom ovannämnda direktiv.

Vidare hänskjuts följande tolkningsfrågor som har samband med de nämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna till Europeiska gemenskapernas domstol:

Kan en deaktiveringsprocess som enbart är avsedd att oskadliggöra avfall utgöra en av de åtgärder som är avsedd att göra en restprodukt återanvändbar och, som sådan, således inte omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapens lagstiftning om avfall?

Kan deponering på eller under markytan anses utgöra återvinning av avfall, vilket skulle innebära att avfallet kan klassificeras som restprodukter som inte omfattas av gemenskapens lagstiftning om avfall?

Kan avfallsförbränning anses utgöra återvinning av material endast av det skälet att det härvid uppkommer restprodukter som kan avsättas och faller i så fall en sådan verksamhet utanför det system som införts genom gemenskapens lagstiftning om avfall och i synnerhet utanför reglerna om förbränning?

Kan ett visst avfall klassificeras som en återanvändbar restprodukt utan att dess egenskaper och användningsområde samtidigt preciseras i detta hänseende och faller i så fall denna form av avfall utanför det system som har införts genom gemenskapens lagstiftning om avfall?

Kan ett visst avfall som enbart söndermals, utan att dess egenskaper på något sätt ändras, utgöra en restprodukt som faller utanför tillämpningsområdet för gemenskapens lagstiftning om avfall då det inte har beslutats hur den malda restprodukten skall återanvändas i framtiden?"

Huruvida talan kan prövas i sak

32. Kommissionen har ifrågasatt huruvida i varje fall de fem sista frågorna från Pretura Circondariale di Terni i målen C-304/94, C-330/94 och C-342/94 kan prövas i sak, eftersom det i besluten om hänskjutande inte har redogjorts för vilken relevans frågorna har för omständigheterna i målen.

33. Det förefaller som om frågorna avseende markdeponering och förbränning avser åtalen i målen Tombesi respektive Santella. Den näst sista frågan, som är av mer allmänt intresse, verkar ha uppkommit till följd av den nationella domstolens problem med att det föreskrivs i lagdekreten att återanvändbara restprodukter utesluts från avfallsregleringen utan att det garanteras i lagdekretet att dessa produkter verkligen återanvänds.

34. Det kan medges att det är oklart vilken exakt relevans den andra frågan, avseende deaktiveringsprocessen för att oskadliggöra avfall, och den sista frågan, avseende söndermalning av avfall, har för omständigheterna i målen (även om den förstnämnda frågan förefaller ha direkt relevans för omständigheterna i en senare identiskt ställd fråga från Pretura di Terni i mål C-26/95 Ivana Rosi, i vilket den åtalade anklagas för att utan tillstånd driva en anläggning där särskilt avfall, såsom plast, oskadliggörs och slutligt omhändertas). Emellertid tror jag inte att

man kan dra slutsatsen att frågorna är irrelevanta för målen vid de nationella domstolarna. Det är vidare klarlagt i vilket allmänt sammanhang frågorna har ställts, och det är, som jag skall förklara nedan, möjligt att ge Pretura ett svar som är användbart för att kunna avgöra de aktuella målen. Jag anser därför att domstolen skall besvara de frågor som ställts.

35. Det finns emellertid två andra frågor som lämpligast skall behandlas i detta sammanhang. För det första är det klarlagt att omständigheterna inträffade i åtminstone tre av målen före antagandet av det första av de ovannämnda lagdekreten, nämligen dekret nr 443 från november 1993, och före den sista dagen för införlivande av direktiv 91/156, nämligen den 1 april 1993. Man kan därför fråga sig varför de nationella domstolarna har ställt frågor i syfte att avgöra huruvida bestämmelser i ett dekret som ännu inte hade antagits var förenliga med bestämmelserna i ett direktiv som ännu inte hade trätt i kraft. Förklaringen verkar finnas i artikel 2 femte stycket i italienska codice penale som avser principen — känd i ett antal rättssystem — om företräde för den bestämmelse som är mest gynnande för den åtalade, då den lagstiftning som gällde när omständigheterna i målet inträffade senare har ändrats. Enligt artikel 2 femte stycket i codice penale skall principen om mest gynnande bestämmelse även tillämpas om lagdekretet inte godkänns eller omvandlas till lag efter ändringar. Det är emellertid oklart huruvida möjligheten att åberopa de icke omvandlade lagdekreten i fråga har omintetgjorts genom en dom av den 22 februari 1995 från Corte Costituzionale, i vilken artikel 2 femte stycket ansågs strida mot författningen utom i de fall då omständigheterna inträffade under den period då de icke omvandlade lagdekreten gällde provisoriskt. Detta är naturligtvis en fråga som rör den italienska lagstiftningen och som enbart den nationella domstolen skall ta ställning till. Jag vill dock påpeka att för det fall enbart presidentdekret nr 915/82 är tillämpligt i målet vid den nationella domstolen kan jag inte, avseende omfattningen av begreppet avfall i fråga om restprodukter, se någon materiell skillnad mellan direktivets ursprungliga lydelse (vilket förefaller ha varit gällande när omständigheterna i målen inträffade) och direktivets ändrade lydelse.

36. För det andra är det en princip i gemenskapsrätten som jag skulle vilja göra de nationella domstolarna uppmärksamma på. Som redan nämnts, verkar avsikten med de nationella domstolarnas frågor vara att kontrollera huruvida lagdekreten, som utgör undantag från de allmänna reglerna om avfall i presidentdekret nr 915, är förenliga med gemenskapsrätten. Följaktligen verkar de nationella domstolarna utgå ifrån att lagdekreten inte skall tillämpas om de strider mot gemenskapsrätten och att åtalen då i stället kan föras med stöd av presidentdekret nr 915.

37. Om ett direktiv inte har införlivats i vederbörlig ordning med nationell lagstiftning, har domstolen fastslagit att direktivet inte i sig kan skapa några skyldigheter för enskilda

och i synnerhet inte "medföra att straffrättsligt ansvar uppkommer eller skärps för dem som bryter mot direktivets bestämmelser". [17] Denna regel, vilken är grundad på principen att en medlemsstat inte skall kunna dra fördel av att den har åsidosatt gemenskapsrätten och, i brottmål, på legalitetsprincipen (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), [18] förefaller vara tillämplig i förevarande fall, eftersom den italienska åklagarmyndigheten uppenbarligen söker stöd i gemenskapsrätten för att förhindra att den åtalade skall kunna stödja sig på lagdekreten i vilka det görs undantag från presidentdekret nr 915. Så är fallet oberoende av det faktum att legalitetsprincipen kan vara av mindre vikt i förevarande mål om, vilket förefaller vara situationen, direktivet införlivades med italiensk rätt men införlivandet blev ogiltigt på grund av icke omvandlade lagdekret en tid efter att de påstådda gärningarna utfördes.

Målet i sak

38. Den första problemställning som tas upp i den nationella domstolens frågor är huruvida domstolens rättspraxis i fråga om den definition på avfall som finns i den ursprungliga versionen av direktiv 75/442 fortfarande är gällande, trots att detta direktiv har ändrats genom direktiv 91/156.

39. I målet Vessoso och Zanetti [19] fastslog domstolen följande:

"Det är klarlagt ... att en substans som innehavaren gör sig av med kan utgöra avfall i den mening som avses i direktiven 75/442 och 78/319, även om substansen kan bli föremål för ekonomisk återanvändning."

40. Domstolen grundade denna slutsats på det faktum att det i båda direktiven läggs tonvikt vid behovet av att främja återvinning av avfall och att slutligt omhändertagande av avfall i den mening som avses i direktiven även omfattar de bearbetningsprocesser som är nödvändiga för avfallets vidareutnyttjande, återanvändning eller återvinning. [20] Som jag uppgav i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Tyskland [21], gäller detta resonemang i än högre grad direktivet i dess ändrade lydelse, i vilket det mera detaljerat föreskrivs vilka åtgärder som kan innebära återvinning av avfall (bilaga 2 B) och särskild

17 — Se senast dom av den 26 september 1996 i mål C-168/95, Luciano Arcaro (REG 1996, s. I-4705), i vilken domstolen bekräftade domarna i mål 152/84, Marshall (Rec. 1986, s. 723), mål 14/86, Pretore di Salò (Rec. 1987, s. 2545) och mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Rec. 1987, s. 3969).

18 — Se generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 18 juni 1996 i de förenade målen C-74/95 och C-129/95, brottmål mot X, (REG 1996, s. I-6609) punkt 43 och följande.

19 — Förenade målen C-206/88 och C-207/88 (Rec. 1990, s. I-1461), punkt 8 i domen. Se även mål C-359/88, Zanetti m. fl. (Rec. 1990, s. I-1509), punkterna 12 och 13.

20 — Se punkt 8 i domen i målet Vessoso.

21 — Mål C-422/92 (REG 1995, s. I-1097).

tillståndsplikt för de inrättningar och företag som vidtar sådana åtgärder (artikel 10).

41. Den nationella domstolens följande frågor kan lämpligast behandlas i ett sammanhang. Pretura di Pescara vill i huvudsak veta vilken betydelse det har att en substans kan bli föremål för en rättslig transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar. Som redan nämnts framgår det av de aktuella lagdekreten i målet vid den nationella domstolen att restprodukter som noteras på en varubörs eller som anges i officiella prisnoteringar som upprättats av handelskammaren inte omfattas av reglerna om avfall. Pretura di Terni vill vidare veta i vilken utsträckning begreppet "avfall" även avser restprodukter från produktions- eller konsumtionscykler.

42. Innan jag går in på dessa frågor är det nödvändigt att undersöka innebörden av begreppet avfall i gemenskapsrätten mer ingående än vad som var fallet i de tidigare målen. I detta sammanhang kan det vara av intresse att inledningsvis redogöra för de yttranden som har ingivits till domstolen. Skriftliga yttranden har ingivits av Anselmo Savini, den danska, den franska, den italienska, den nederländska respektive den brittiska regeringen samt av kommissionen. Med undantag av den franska regeringen avgav dessa även muntliga yttranden vid den muntliga förhandlingen.

43. Anselmo Savini har gjort gällande att producenten eller innehavaren av en substans varken gör sig av med substansen eller avser att göra sig av med den om han behandlar den som om den vore en del i det normala kommersiella kretsloppet. Om det är så, vilket har uppgetts vara fallet här, att delar av metallskrot utgör ett perfekt substitut för råvaror, som råkoppar eller råjärn, är det inte fråga om avfall, och det har ingen betydelse om de kommer till smältugnen antingen direkt eller genom en eller flera specialiserade mellanhänder vilka inte ändrar skrotets sammansättning. Anselmo Savini har visserligen medgivit att vilken substans som helst kan, om man gör sig av med den, klassificeras som avfall oavsett om den är prisnoterad eller inte, men har gjort gällande att prisnoterade substanser nästan alltid är substanser som kan användas direkt, antingen som råvara eller som slutprodukt.

44. Den danska regeringen har däremot hävdat att begreppet avfall omfattar samtliga restprodukter. Restprodukter är per definition inte det mål som eftersträvas med en produktionsprocess. De har inte ett konstant ekonomiskt värde. Restprodukternas användning beror på vilka marknader som är tillgängliga för dem. Den danska regeringen har tillagt att en substans som kan verka harmlös kan visa sig vara miljöfarlig.

45. Trots att den inte är lika tydlig på denna punkt verkar den franska regeringen vara av den uppfattningen att begreppet avfall skall

tolkas vidsträckt. Den har gjort gällande att avfall, inklusive restprodukter, utgör avfall fram till dess de har återvunnits.

46. Den italienska regeringen har gjort gällande att gemenskapens nya definition på avfall innebär att man lägger vikt vid en subjektiv omständighet, nämligen innehavarens beslut att göra sig av med substansen, ämnet eller föremålet. Den har tillagt att innebörden av denna subjektiva del är oklar men att den kommitté som inrättats med stöd av artikel 18 i direktivet i dess ändrade lydelse för närvarande utreder det kriterium som skulle kunna användas för att skilja avfall från sekundära råvaror. Mot denna bakgrund har den italienska regeringen gjort gällande att det är rimligt att utnyttja möjligheten att använda substansen som baskriterium och att från begreppet avfall åtminstone presumtivt undanta substanser som har kända egenskaper och som normalt är föremål för marknadshandel.

47. Den nederländska respektive den brittiska regeringen har intagit en mellanliggande ståndpunkt. Den nederländska regeringen har påpekat att begreppet "göra sig av med" används på två skilda sätt, eftersom direktivet omfattar både slutligt omhändertagande och återvinning av avfall. I direktivet anges inte närmare när en substans skall anses utgöra sekundär råvara och när den skall anses utgöra avfall. De miljömässiga hänsyn som ligger bakom avfallsdirektiven innebär att mycket stränga krav måste vara uppfyllda för att en substans skall kunna klassificeras som sekundär råvara och att detta endast är möjligt i undantagsfall. I Nederländerna har följande kriterier uppställts i detta avseende: substansen måste transporteras direkt från tillverkaren till den person som skall återanvända produkten, den måste användas till 100 procent i en produktionsprocess och får inte genomgå en process som kan jämföras med en nu tillämplig åtgärd för slutligt omhändertagande eller återvinning av avfall. Under sådana omständigheter klassificeras inte nödvändigtvis en substans som avfall. Den nederländska regeringen har dock betonat att en substans klassificeras som avfall om det är nödvändigt att förbehandla substansen innan den används i en produktionsprocess. Den nederländska regeringen har som exempel på sekundär råvara nämnt gips från en kraftstation, som används i stället för färskt gips, i avsvavlingssyfte och rena krossade äggskal, som kan användas som gödningsmedel utan ytterligare behandling eller bearbetning.

48. Den brittiska regeringen anser att en substans skall anses utgöra avfall om den har lämnat det normala kommersiella kretsloppet eller den normala användarkedjan och underkastas en särskild återvinningsåtgärd som de som uppräknas i bilaga 2 B, en fråga som skall avgöras från fall till fall. Den brittiska regeringen har illustrerat sin ståndpunkt med hänvisning till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Vad beträffar exempelvis metallskrot, har den brittiska regeringen gjort gällande att restprodukter av metall som kan användas som råvara utan ytterligare behandling samt höggradigt stål och icke järnhaltigt skrot, som uppfyller de tekniska kraven för smältning i ugn, inte utgör avfall. Den brittiska regeringen har

emellertid påpekat att, i praktiken, ytterligare behandling i de allra flesta fall är nödvändig innan smältning är möjlig.

49. Kommissionen har förkastat tankarna om kontinuitet i det ekonomiska kretsloppet eller i en användarkedja och i stället förespråkat att bedömningen skall göras från fall till fall samt att lagstiftningen skall tolkas vidsträckt.

50. Definitionen av begreppet "avfall" i artikel 1 a utgör en självklar utgångspunkt vid bedömningen av dessa argument. I denna bestämmelse anges att avfall utgörs av varje substans, ämne eller föremål som ingår i de kategorier som uppräknas i bilaga 1 och som innehavaren "gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med". Jag anser inte att det finns någon större mening med att försöka avgöra vad som normalt avses med begreppet "göra sig av med". Det framgår av bestämmelserna i direktivet, i synnerhet artikel 4, artikel 8—12 och bilaga 2 A och 2 B, att begreppet "avfall" och direktivets regelsystem avser både de substanser, ämnen eller föremål som slutligt omhändertas och de som återvinns. Således har begreppet "göra sig av med", som används i definitionen av avfall i artikel 1 a, en särskild betydelse som innefattar både att avfall slutligt omhändertas och att det får underkastas en återvinningsåtgärd. Innebörden av begreppet "avfall" beror således på vad som avses med "åtgärder för slutligt omhändertagande" och "återvinningsåtgärder".

51. Olyckligtvis verkar emellertid dessa begrepp — möjligen oundvikligen — inte ha definierats uttömmande. I bilaga 2 A uppräknas sådana återvinningsåtgärder "så som de vidtas i praktiken". På motsvarande sätt är avsikten med bilaga 2 B enbart att förteckna "återvinningsåtgärder så som de vidtas i praktiken". Denna lydelse talar för att förteckningarna endast är exemplifierande och baserade på existerande erfarenheter.

52. Av begreppet "återvinningsåtgärd" i sig och av listan i bilaga 2 B som anges ovan kan man emellertid dra den slutsatsen att med "återvinning" avses en process genom vilken varor återställs i sitt ursprungliga skick eller omvandlas och görs användbara eller genom vilken vissa användbara komponenter utvinns eller framställs. Härav följer, som den italienska, den nederländska respektive den brittiska regeringen har påpekat, att varor som överförs till en annan person och som används löpande i sin befintliga form inte "återvinns" i den mening som avses ovan. [22] Således utgör ett begagnat motorfordon som säljs till en annan person för fortsatt bruk som motorfordon inte avfall.

22 — Se även Jürgen Fluck, "The term 'waste' in EU law", *European Environmental Law Review*, 1994, s. 79. Beträffande en diskussion om Flucks och Förenade kungarikets ståndpunkt, se Ilona Cheyne och Michael Purdue, "Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste", *Journal of Environmental Law*, 1995, s. 149.

53. Emellertid förefaller den underförstådda distinktionen i direktivet mellan varor avsedda för fortsatt användning i sin befintliga form och varor som underkastas en återvinningsåtgärd vara något artificiell. Förvisso skulle återvinning även kunna omfatta exempelvis återvinning av glas från trasiga flaskor som återförs till en smältugn. En sådan åtgärd kan lätt kännas igen som en återvinningsåtgärd, eftersom den innefattar återvinning av komponenter i en existerande slutprodukt för att producera en annan slutprodukt. I andra fall kan det emellertid vara svårt att skilja mellan återvinning och fortsatt bearbetning av råvaror eller halvfabrikat. Så är i synnerhet fallet beträffande restprodukter eller biprodukter från en produktionsprocess. Även om det inte uttryckligen hänvisas till restprodukter i bilaga 2 B, nämns de som en särskild avfallskategori i bilaga 1. Det är uppenbart att restprodukter utgör avfall om de slutligt omhändertas av innehavaren. I analogi med de åtgärder som uppräknas i bilaga 2 B, verkar det emellertid även vara så, att bearbetningen av en restprodukt genom en process som syftar till att omvandla restprodukten eller vissa av komponenterna till en användbar råvara utgör en återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilagan. Enligt artikel 3.1 b i i direktivet skall medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder för att främja "att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller *andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror*" (min kursivering). Vidare skulle många punkter i bilaga 2 B, exempelvis R 1 ("Vidareutnyttjande av lösningsmedel"), R 2 ("Återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel"), R 3 ("Återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar"), kunna inkludera återvinning av restprodukter från industriprocesser. Jag delar följaktligen den franska regeringens uppfattning att, när en restprodukt inte används i en normal industriprocess utan att först underkastas en sådan återvinningsåtgärd som de som räknas upp i bilaga 2, den skall anses som avfall fram till det att den återvinns.

54. Problemet är emellertid att distinktionen mellan återvinning av avfall och en normal behandling av råvaror är något skör. I ekonomiska termer utgör avfall som är avsett för återvinning och för användning som ersättningsråvara i en industriprocess en råvara även innan det återvinns. Det är exempelvis tänkbart att en producent, beroende på marknadsvillkoren, övergår till att använda ersättningsråvaror och till och med anpassar tillverkningsprocessen för att direkt kunna använda restprodukter eller biprodukter och således integrerar "återvinningsåtgärden" i den normala tillverkningsprocessen. Likaså kan en tillverkare behöva bearbeta eller förädla en naturligt förekommande primär råvara innan den används i en tillverkningsprocess. Detta anses emellertid inte utgöra en återvinningsåtgärd.

55. Svårigheten vid tolkningen och tillämpningen av direktivet uppkommer i och med att begreppet "återvinningsåtgärd", på vilket definitionen av avfall till viss del beror, inte har definierats uttömmande i direktivet och kan vara svårt att tillämpa i vissa fall. Dessutom är det fråga om ett cirkelresonemang: Huruvida det är fråga om "återvinning"

beror på om det är fråga om "avfall", vilket i sin tur beror på om det är fråga om "återvinning". Det bästa sättet att lösa denna svårighet är enligt min mening inte att försöka fastställa en uttömmande definition, utan att använda sig av exempel, med andra ord undersöka huruvida innehavaren av ett föremål, ett ämne eller en substans kommer att låta eller har för avsikt att låta föremålet, ämnet eller substansen underkastas en av de återvinningsåtgärder som uppräknas i bilaga 2 B eller en liknande åtgärd.

56. I motsats till kommissionens uppfattning anser jag således att den nederländska respektive den brittiska regeringens sätt att skilja mellan varor som ingår i det normala kommersiella kretsloppet och avfall, genom att undersöka huruvida ett föremål, ett ämne eller en substans underkastas en återvinningsåtgärd, är helt och hållet förenligt med direktivet. Jag godtar kommissionens påpekande att det i vissa fall är lämpligt att göra en bedömning från fall till fall. Emellertid anser jag att kommissionen kanske förbiser medlemsstaternas behov av att fastställa praktiska regler och riktlinjer för den dagliga tillämpningen av direktivet och av att tillgodose enskildas behov av rättssäkerhet. Så är i synnerhet fallet eftersom underlåtenhet att följa nationella införlivandebestämmelser kan medföra straffrättsliga påföljder. Direktivets definitionen av "avfall" är oprecis och ofullständig och det är uppenbart att medlemsstaterna har haft svårt att tillämpa den i praktiken. Den italienska regeringen har uppgett att problemet med att skilja mellan sekundära råvaror och restprodukter har diskuterats i den kommitté som har upprättats enligt artikel 18 i direktivet. Mot bakgrund av direktivets aktuella ordalydelse, anser jag att det till viss del måste överlåtas på medlemsstaterna att utveckla ett mera detaljerat kriterium för att tillämpa begreppet "återvinningsåtgärd" i de olika situationer som kan förekomma i praktiken. Denna inställning är förenlig med den kompetensfördelning som enligt fördraget finns mellan domstolen och de nationella domstolarna. Det åligger de nationella domstolarna att tillämpa direktivet i det potentiellt stora antalet gränsfall som kan uppkomma i praktiken. Domstolens roll borde endast vara att förse de nationella domstolarna med den tolkningshjälp som de kan behöva. Mot denna bakgrund står det klart att begreppet "avfall" skall tolkas vidsträckt i ljuset av målsättningen att uppnå en hög miljöskyddsnivå och i synnerhet omfatta föremål, ämnen eller substanser även om de har ett marknadsvärde och är avsedda att återanvändas, under förutsättning att de först måste underkastas en sådan återvinningsåtgärd som anges i eller är analog med dem som räknas upp i bilaga 2 B.

57. Det är antagligen onödigt att i förevarande fall fastställa i vilken omfattning medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom det är uppenbart att de italienska lagdekret som föranledde den nationella domstolens frågor strider mot direktivet. En restprodukt kan inte falla utanför direktivets tillämpningsområde bara därför att den noteras på en varubörs eller i officiella prisnoteringar som upprättats av handelskammaren. Det faktum att det finns en erkänd marknad för en substans är inte tillräckligt ens för att presumera att substansen inte utgör avfall. I direktivet är det

endast fråga om huruvida den aktuella substansen är föremål för åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinningsåtgärder i den mening som avses i bilaga 2 A eller B.

58. Jag kan inte heller instämma i Anselmo Savinis påstående att ett föremåls, ett ämnes eller en substans klassificering beror på hur innehavaren behandlar substansen, ämnet eller föremålet. Den omständigheten att en skrothandlare behandlar skrot som varor som säljs i hans normala affärsverksamhet och med vanliga fakturerings- och bokföringsrutiner är utan betydelse. Exempelvis kan omsättningen i en bilverkstad som monterar in nya batterier i bilar till viss del bestå i att bilverkstaden säljer de begagnade batterierna från kundernas bilar till ett företag som utvinner och regenererar batterisyran. Intäkterna från försäljningen av de gamla batterierna kan till och med påverka priset på de nya batterierna. Det kan emellertid inte råda något tvivel om att regenereringen av syrorna i batterierna utgör en återvinningsåtgärd i den mening som avses under punkt R 5 i bilaga 2 B och att de gamla batterier som använts i detta syfte utgör avfall i den mening som avses i direktivet. Så är fallet oavsett hur bilverkstaden behandlar sådan försäljning i bokförings- och budgethänseende.

59. Jag delar däremot inte den danska regeringens uppfattning att alla restprodukter som inte är det huvudsakliga målet med en produktionsprocess utgör avfall. Jag godtar den danska regeringens påpekande att restprodukter som kan verka harmlösa kan visa sig vara miljöfarliga och att sådana produkter inte har ett konstant ekonomiskt värde. Emellertid kan samma sak gälla för substanser som är det huvudsakliga målet för en produktionsprocess. Direktivet avser inte att reglera behandling, transport och lagring av alla produkter som kan vara miljöfarliga — det reglerar endast avfall, det vill säga substanser, ämnen eller föremål som slutligt omhändertas eller som underkastas en återvinningsåtgärd. Vidare fungerar enligt min mening inte konceptet när en produkt är det huvudsakliga målet med produktionsprocessen. En produktionsprocess kan utmynna i ett stort produktsortiment med enskilda marknader och fluktuerande marknadsvärden.

60. Jag skall nu gå in på de mera specifika frågor som Pretura di Terni har ställt i frågans andra stycke. När man besvarar dessa frågor är det enligt min mening viktigt att komma ihåg att den åtalade i målet vid den nationella domstolen vill få de ifrågavarande substanserna klassificerade som återanvändbara restprodukter snarare än avfall avsett för slutligt omhändertagande, för att undvika tillämpning av presidentdekret nr 915. Det huvudsakliga budskap som skall framföras till Pretura är därför att det i gemenskapsrätten inte förekommer någon särskild kategori av återanvändbara restprodukter och att oavsett om en substans är avsedd för slutligt omhändertagande eller för återvinning omfattas den av avfallsreglerna. Även om jag i stort sett instämmer i den uppfattning som kommissionen uttryckt avseende frågorna i de skriftliga yttrandena (något försiktigt, i avsaknad av mera detaljerade uppgifter om åtgärderna), anser jag att domstolen skall

undvika att i dessa mål göra en exakt distinktion mellan åtgärder för slutligt omhändertagande och återvinningsåtgärder (vilket kan få konsekvenser för tillämpningen av förordning nr 259/93, i vilken det, såsom redan har angetts, föreskrivs olika regler för de två åtgärdskategorierna).

61. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen av de frågor som har ställts av den nationella domstolen skall besvara de första tre frågorna i andra stycket med att en deaktiveringsprocess, endast avsedd att oskadliggöra avfall, deponering på eller under markytan samt avfallsförbränning utgör sådana åtgärder för slutligt omhändertagande eller sådana återvinningsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapens lagstiftning om avfall. Vidare föreslår jag att domstolen beträffande den sista frågan skall påpeka att enbart det faktum att avfall söndermals utan att egenskaperna på något sätt ändras innebär inte att det faller utanför tillämpningsområdet för gemenskapens lagstiftning. Vid en första anblick förefaller den näst sista frågan, som avser huruvida avfall kan klassificeras som en återanvändbar restprodukt "utan att dess egenskaper och användningsområde preciseras i detta hänseende", vara en aning oklar. Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolens problem är att det föreskrivs i lagdekreten att återanvändbara restprodukter utesluts från avfallsregleringen utan att det garanteras i lagdekretet att dessa produkter verkligen återanvänds. Jag anser därför att det är tillräckligt att svara att det faktum att en substans klassificeras som en återanvändbar restprodukt, utan att dess egenskaper och användningsområde samtidigt preciseras, innebär inte att substansen faller utanför tillämpningsområdet för gemenskapens regler om avfall.

Förslag till avgörande

62. Jag anser därför att domstolen skall ge följande svar på de frågor som ställts av Pretura di Pescara (mål C-224/95) och av Pretura di Terni (mål C-304/94, C-330/94 och C-342/94):

I mål C-224/95

Gemenskapens regler om avfall, i synnerhet bestämmelserna i rådets direktiv nr 75/442/EEG (i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv nr 91/156/EEG), rådets direktiv 91/689/EEG och förordning (EEG) nr 259/93, är tillämpliga på samtliga substanser, ämnen eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är

skyldig att göra sig av med, även om de kan återanvändas och kan bli föremål för en rättslig transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar.

I mål C-304/94, C-330/94 och C-342/94

1) Begreppet "avfall" i rådets direktiv nr 75/442/EEG (i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv nr 91/156/EEG), rådets direktiv 91/689/EEG och förordning (EEG) nr 259/93 skall inte förstås så, att det inte omfattar substanser, ämnen eller föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning. En restprodukt från produktions- eller konsumtionscykler i en produktions- eller förbränningsprocess utgör "avfall" och omfattas av det system som införts genom gemenskapens regler om innehavaren gör sig av med restprodukten eller avser eller är skyldig att göra sig av med den. En innehavare har gjort sig av med en substans om den slutligt omhändertas eller är föremål för en sådan återvinningsåtgärd som räknas upp i bilaga 2 B i direktiv 75/442 i dess ändrade lydelse eller en liknande åtgärd.

2) En deaktiveringsprocess, endast avsedd att oskadliggöra avfall, deponering på eller under markytan samt avfallsförbränning utgör sådana åtgärder för slutligt omhändertagande eller sådana återvinningsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapens regler. Det faktum att en substans klassificeras som en återanvändbar restprodukt utan att dess egenskaper och användningsområde samtidigt preciseras innebär inte att substansen faller utanför tillämpningsområdet för gemenskapens regler. Samma sak gäller söndermalning av avfallssubstanser.