FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 4. juli 2002 [1]

Indhold

I — Indledning I-6167

II — Retsforskrifter I-6168

A — Fællesskabsretten I-6168

1) Affaldsdirektivet I-6168

2) Emballagedirektivet I-6169

3) Afvigelserne mellem de forskellige sproglige versioner I-6170

B — Nationale bestemmelser I-6171

III — De faktiske omstændigheder i hovedsagen I-6172

IV — De præjudicielle spørgsmål I-6173

V — Parternes argumenter I-6174

A — Mayer Parry Recycling Ltd I-6174

B — Miljømyndigheden I-6176

C — Corus UK Ltd I-6178

D — Den danske regering I-6178

E — Den nederlandske regering I-6179

F — Den østrigske regering I-6180

G — Det Forenede Kongeriges regering I-6181

H — Kommissionen I-6184

VI — Retlig vurdering I-6184

A — Forholdet mellem affaldsdirektivet og emballagedirektivet I-6184

1 —

B — Forholdet mellem begrebet affald og begrebet genvinding I-6187
C — Rækkefølgen af behandlingen af de to præjudicielle spørgsmål I-6190
D — Det andet præjudicielle spørgsmål I-6190
1) Indledende bemærkninger I-6190
a) Genvinding inden for fællesskabsretten I-6190
b) Genvinding i relation til den normative sammenhæng, som emballagedirektivet indgår i I-6191
i) Et højt miljøbeskyttelsesniveau I-6192
ii) Ingen konkurrencefordrejning inden for det indre marked I-6192
c) Udvikling af begrebet genvinding i lovgivningsprocessen I-6193
d) Den videre udvikling I-6194
2) Fortolkningen af emballagedirektivets artikel 3, nr. 7 ..... I-6195
a) Affaldsmaterialer I-6195
b) Oparbejdning til materialernes oprindelige formål eller til andre formål I-6197
c) Produktionsproces I-6197
3) Klassificering af den operation, som MPR udfører I-6197
4) Klassificering af den af stålproducenterne foretagne proces I-6200
E — Det første spørgsmål I-6201
VII— Forslag til afgørelse I-6203

I — Indledning

1. I den foreliggende præjudicielle sag har High Court of Justice (England & Wales) Queen's Bench Division (Administrative Court), (Det Forenede Kongerige), anmodet Domstolen om en fortolkning af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [2] (herefter »affaldsdirektivet«), og af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (herefter »emballagedirektivet«) [3]. Sagen vedrører nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt den behandling (sortering, rensning, opskæring, knusning, udskilning og/eller pakning), som sagsøgeren i hovedsagen, Mayer Parry Recycling Ltd (herefter »MPR«), foretager af metalemballageaffald, udgør en afsluttet genvinding (»Recycling«), således at metalskrottet ikke skal klassificeres som affald efter forarbejdningen.

2 — EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT L 78, s. 32) og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 om tilpasning af bilag II A og II B til direktiv 75/442 (EFT L 135, s. 32).

3 — EFT L 365, s. 10.

2. MPR søger godkendelse som oparbejder med ret til at udstede genanvendelsesattester for emballageaffald (Packaging Waste Recovery Notes, herefter »PRN«) (jf. nedenfor i punkt 19 om betydningen af PRN). En af de sagsøgte i hovedsagen, Environment Agency, der er den kompetente myndighed for England og Wales (herefter »miljømyndigheden«), har meddelt denne ret til de stålproducenter, der omsmelter det materiale, som MPR har forarbejdet med henblik på fremstilling af blokke, plader eller ruller.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretten*

1) Affaldsdirektivet

3. Affaldsdirektivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »affald«: 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.«

4. Direktivets bilag I nævner i punkt Q 5 »Materialer, der er kontamineret eller forurenet som følge af tilsigtede aktiviteter (f.eks. reststoffer fra rengøringsvirksomhed, emballeringsmaterialer, beholdere osv.)«. Bilaget indeholder endvidere to opsamlingspunkter, nemlig punkt Q 1 »Reststoffer fra produktion eller forbrug, som ikke er specificeret nedenfor« og punkt Q 16 »Ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier«.

5. For så vidt angår begrebet nyttiggørelse henviser artikel 1, litra f), til den metode, der er anført i bilag II B. Heri anføres i punkt R 3 »Genvinding eller videreudnyttelse af metaller og metalforbindelser«.

6. Artikel 3, stk. 1, fastsætter følgende målsætninger for medlemsstaterne:

»a) for det første forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger ved blandt andet

[...]

b) for det andet:

— nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer,

eller

— anvendelse af affald som energikilde«.

2) Emballagedirektivet

7. Emballagedirektivets artikel 3 indeholder blandt andet følgende definitioner:

»2) »emballageaffald«: enhver emballage eller ethvert emballagemateriale, der er omfattet af definitionen på affald i direktiv 75/442/EØF, bortset fra spildprodukter fra produktionen

[...]

6) »genanvendelse«: enhver af de bortskaffelsesformer, der er anført i bilag II B til direktiv 75/442/EØF

7) »genvinding«: oparbejdning i en produktionsproces af affaldsmaterialerne til deres oprindelige formål eller til andre formål, herunder også organisk genvinding, men ikke energiudnyttelse«.

8. Emballagedirektivets artikel 6, stk. 1, opstiller følgende for genanvendelse af emballageaffald:

»For at opfylde formålet med dette direktiv træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til på hele deres område at nå følgende mål:

a) senest fem år efter datoen for dette direktivs gennemførelse i national ret skal mellem 50 vægtprocent som et minimum og 65 vægtprocent som et maksimum af emballageaffaldet genanvendes

b) inden for rammerne af dette generelle mål skal, inden for samme tidsfrist,

mellem 25 vægtprocent som et minimum og 45 vægtprocent som et maksimum af samtlige de materialer, der indgår i emballageaffaldet, genvindes med et minimum på 15 vægtprocent for hvert emballagemateriale.«

9. For at opfylde genanvendelseskvoterne skal medlemsstaterne ifølge artikel 7 indføre systemer til sikring af tilbagetagelse og/eller indsamling samt til genanvendelse af emballageaffald.

3) Afvigelserne mellem de forskellige sproglige versioner

10. Begrebet genvinding i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i emballage- eller affaldsdirektivet, er centralt i sagen. Det er derfor nødvendigt, allerede på indeværende tidspunkt at påpege visse terminologiske afvigelser i de forskellige sproglige versioner af de to direktiver.

11. I den engelske version anvendes begrebet »Recycling« såvel i affaldsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra b), første led, som i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7. Også på de romanske sprog samt på nederlandsk anvendes begge steder ord, der er beslægtede med ordet »Recycling« (»recyclage«, »reciclado«, »riciclo« osv.). På andre sprog anvendes ikke ord, der er beslægtede med ordet »Recycling«, men der anvendes samme ordlyd i begge direktiver.

12. Kun i den tyske, svenske og finske version anvendes der de nævnte steder i affalds- og emballagedirektivet forskellige ord. I affaldsdirektivets tyske version tales om »Rückführung« og i emballagedirektivet om »stofflicher Verwertung«. Kommissionens forslag til emballagedirektivet indeholder ordet »Recycling« i parentes efter udtrykket »stoffliche Verwertung«; denne tilføjelse er imidlertid udeladt under den videre lovgivningsproces.

13. I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/53/EF af 18. september 2000 om udrangerede køretøjer[4], der ganske vist ikke har direkte betydning for den foreliggende sag, men som visse af sagens parter har henvist til som sammenligningsgrundlag, anvendes endelig også på tysk udtrykket »Recycling«.

4 — EFT L 269, s. 34.

14. Da det således kun er få sproglige versioner, der anvender forskellige ordi de to direktiver, peger den forskellige terminologi i de to versioner ikke i sig selv i retning af, at begreberne har forskellig betydning. I det følgende forstås udtrykkene »stoffliche Verwertung«, »Rückführung« og »Recycling« derfor som sproglige synonymer. Dette udelukker imidlertid ikke, at »Recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung« kan have forskellig betydning i relation til henholdsvis affaldsdirektivet og emballagedirektivet i overensstemmelse med de pågældende definitioner, hvilket skal undersøges i det følgende.

B — *Nationale bestemmelser*

15. Emballagedirektivets artikel 6, stk. 1, er gennemført i national ret ved Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997 (herefter »Regulations«). Ifølge Regulations påhviler der producenterne af emballageaffald en pligt til at genvinde eller på anden måde genanvende bestemte mængder heraf. Definitionerne af ordene »Recovery« (»genanvendelse«, »Verwertung«) og »Recycling« (»genvinding«, »stoffliche Verwertung«) i Regulations er de samme som i emballagedirektivet.

16. Ifølge Regulations skal en producent være registreret, træffe foranstaltninger med henblik på genanvendelse og genvinding af nærmere bestemte mængder emballageaffald samt fremlægge en bekræftelse af, at han har opfyldt sin genanvendelsespligt (»certificate of compliance«). Tilsidesættelse af disse bestemmelser er strafbart.

17. En producent kan også opfylde sine forpligtelser ved at være tilsluttet en godkendt ordning, hvilket er sædvanlig praksis.

18. De britiske miljømyndigheder har udsendt en vejledning om dokumentation for, at forpligtelserne er opfyldt, og om en frivillig godkendelsesordning for oparbejdere (»Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors«), den såkaldte »Orange Book«. Den indeholder de nærmere regler om miljømyndighedernes krav til bevis for, at producenterne har opfyldt sine forpligtelser til genanvendelse, og en frivillig godkendelsesordning for oparbejdere, der er berettigede til at udstede PRN.

19. Oparbejderen erklærer ved hjælp af en PRN, hvilken mængde emballageaffald, han har modtaget fra Det Forenede Kongerige, om det skal genanvendes eller

genvindes, og hvilke nyttiggørelsesoperationer der vil blive anvendt på materialet. Gennem forelæggelse af PRN kan producenten over for miljømyndigheden godtgøre, at det emballageaffald, som han har leveret eller som i hans navn er leveret til en godkendt oparbejder, er blevet genanvendt på behørig vis. PRN kan overdrages og har en økonomisk værdi (10-15 GBP pr. ton i år 2000 for emballageaffald af metal som det her omhandlede).

20. Miljømyndigheden godkender sådanne virksomheder, som er opført i nr. 3 i bilag D til Orange Book; for så vidt angår metaller (aluminium og stål) godkendes — som oparbejdere — sådanne virksomheder, der af emballageaffald fremstiller blokke, plader eller ruller.

21. Det trin af arbejdsgangen, for hvilket der meddeles godkendelse, er det trin, hvor der er fremstillet et nyt produkt, som ikke kan skelnes fra et produkt fremstillet af basisråstoffer. Dette skal lette administrationen af ordningen og sikre, at der ikke udstedes PRN to gange under forarbejdningen af de samme materialer.

III — De faktiske omstændigheder i hovedsagen

22. MPR modtager — normalt mod betaling — skrot, herunder også emballageaffald, fra industrien og andre kilder. MPR forarbejder skrottet, således at det opfylder de specifikationer i klasse 3B, som er opstillet af industrien. Dette kræver navnlig følgende forarbejdsningsskridt: Besigtigelse og strålingstest, opsplitning til håndstore stykker, gentagen sortering med henblik på udskillelse af fremmedelementer (f.eks. kunststoffer, ikke jernholdige metaller, glas eller sten) og fornyet besigtigelse. Materialet i klasse 3B indeholder ca. 4,1% metal fra emballageaffald. Efterfølgende sælger MPR materialet i klasse 3B til stålværker, der heraf fremstiller stålblokke, -plader eller -ruller. Kvaliteten af materialer i klasse 3B har som følge af materialets høje jernindhold, store massefylde og store overflade en høj virkningsgrad. Prisen for materiale i klasse 3B andrager ca. 60 GBP pr. ton.

23. Det er mellem parterne i hovedsagen omtvistet, i hvilket omfang det materiale i klasse 3B, som MPR fremstiller, fortsat indeholder organiske og uorganiske urenheder. Oplysningerne spænder fra 2-3% (MPR — bundne urenheder) til 7% (miljømyndigheden). Urenhederne omfatter rester af overfladebelægning, f.eks. maling eller olie, ikke-metalliske materialer og uønskede kemiske stoffer. Som følge af det potentielle indhold af skadelige stoffer i materialet i klasse 3B, skal det oplagres overdækket eller på et hårdt underlag med afløb til en samlebrønd. Urenhederne fjernes først i forbindelse med stålfremstillingen.

24. Stålproducenterne er undergivet »Integrated Pollution Control« i henhold til Environment Protection Act 1990. Herefter skal de processer, som de anvender, opfylde visse miljøstandarder, ligesom de kræver godkendelse. Derimod er de fritaget for krav om tilladelse i henhold til de nationale bestemmelser om affaldshåndtering.

25. I november 1998 ansøgte MPR om godkendelse som oparbejder med ret til at udstede PRN. Ved skrivelse af 15. november 1999 afslog miljømyndigheden ansøgningen. MPR anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved High Court med påstand om blandt andet annullation af afgørelsen og anerkendelse af, at virksomheden foretager genanvendelse og genvinding i emballagedirektivets forstand.

IV — De præjudicielle spørgsmål

26. Ved kendelse af 9. november 2000 har High Court besluttet at udsætte sagen og i medfør af artikel 234 EF at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Hvis en virksomhed foretager en behandling af emballagematerialer, herunder jernholdige metaller, som (når virksomheden modtager dem) udgør affald som omhandlet i artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF, og denne behandling består i at sortere, rense, opskære, knuse, udskille og/eller pakke disse materialer i baller for at gøre dem egnede til brug som råstof i en ovn med henblik på at fremstille blokke, plader eller ruller af stål, spørges:

1) Er disse materialer blevet genvundet, og ophører de med at være affald som omhandlet i direktiv 75/442,

   a) når de er blevet gjort egnede til brug som råstof, eller

   b) når en stålfabrikant har brugt dem til at fremstille blokke, plader eller ruller af stål?

2) Er disse materialer blevet »genvundet« som omhandlet i Europa-Parlamentet

og Rådets direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald,

a) når de er blevet gjort egnede til brug som råstof, eller

b) når en stålfabrikant har brugt dem til at fremstille blokke, plader eller ruller af stål?«

V — Parternes argumenter

27. MPR, miljømyndigheden, Corus UK Limited (herefter »Corus«) — en stålproducent, der indtrådte i hovedsagen som intervenient til støtte for miljømyndigheden — den britiske, nederlandske, danske og den østrigske regering samt Kommissionen har indgivet indlæg til Domstolen.

A — *Mayer Parry Recycling Ltd*

28. MPR lægger hovedvægten på fortolkningen af affaldsdirektivet og har sammenfattende gjort følgende gældende: Virksomheden genanvender emballageaffald og fremstiller jernskrot i klasse 3B, som ikke er affald, men et sekundært råstof. Emballagedirektivet skal fortolkes i overensstemmelse med affaldsdirektivet. Da skrot i klasse 3B ikke er affald, skal MPR's forarbejdning også betragtes som en afsluttet genvinding i emballagedirektivets forstand.

29. For så vidt angår de fællesskabsretlige rammer har MPR nærmere anført, at der af affaldsdirektivet og emballagedirektivet kan udledes fire fælles grundlæggende træk.

30. For det første har begreberne affald, genanvendelse og genvinding samme betydning i de to direktiver. Genvinding er således en speciel form for genanvendelse. Genanvendelsesforanstaltninger i direktivernes forstand kan kun træffes med hensyn til affald. For det andet er det afgørende for begrebet affald, at bortskaffelse foretages af materialets indehaver. For det tredje har direktiverne til formål at spare råstoffer gennem nyttiggørelse af affald. For det fjerde sondres mellem genvinding og energiudnyttelse.

31. MPR beskriver endvidere den økonomiske betydning af retten til at kunne udstede PRN, som er tillagt den, der foretager genvindingen. Da MPR oparbej-

der metalskrot, så det kan anvendes af stålproducenterne på tilsvarende måde som et basisråstof, skal MPR's materiale i klasse 3B ikke betragtes som affald, men som et sekundært råstof. Stålproducenterne genanvender følgelig ikke affald og kan allerede af denne grund ikke betragtes som genvindingsvirksomheder.

32. I sine bemærkninger vedrørende det første præjudicielle spørgsmål udleder MPR følgende grundlæggende principper af henholdsvis Domstolens praksis og generaladvokaternes forslag til afgørelse: Det tilkommer den nationale ret på grundlag af samtlige sagens omstændigheder at træffe afgørelse om, hvorvidt et stof skal betragtes som affald [5]. Afgørende for, om der er tale om affald, er, om indehaveren skiller sig af med stoffet [6]. Der skal sondres mellem nyttiggørelse af affald og den almindelige industrielle behandling af produkter [7]. Nyttiggørelsen er afsluttet, når det genanvendte stof kan anvendes direkte som sekundært råstof i en produktionsproces [8].

33. MPR har derimod bestridt miljømyndighedens holdning, hvorefter genanvendelsen først kan betragtes som afsluttet på et senere tidspunkt, nemlig når det ikke længere er muligt at se, om produktet er fremstillet på grundlag af affald eller basisråstoffer. Denne argumentation, der støttes på genvindingsdefinitionen i emballagedirektivet, er ikke holdbar. Emballagedirektivet er underordnet i forhold til affaldsdirektivet og kan ikke definere genanvendelsesbegrebet på en måde, der afviger fra affaldsdirektivet.

34. Den omstændighed, at emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, sammenholdt med definitionen af genvinding er relateret til oparbejdning i en produktionsproces, har alene til formål at bidrage til en afgrænsning af begrebet energiudnyttelse. Den fremgangsmåde, som MPR benytter, udgør under alle omstændigheder en produktionsproces, idet der produceres et sekundært råstof, nemlig skrot i klasse 3B. Dette materiale er ikke affald, idet det har en økonomisk værdi, og der er ikke er risiko for, at virksomheden skiller sig af med det.

35. MPR foreslår, at en afgrænsning mellem sekundære råstoffer og affald foretages på grundlag af følgende kriterier: Materialets egnethed til genanvendelse, med eller uden yderligere forudgående behandling, dets økonomiske værdi og de miljørisici, som er forbundet med stoffet. MPR finder, at det henhører under den forelæggende rets kompetence at afgøre, hvorvidt disse kriterier er opfyldt.

5 — MPR henviser til generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 24.10.1996 i de forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, Tombesi m.fl., dom af 25.6.1997, Sml. I, s. 3561, punkt 56, og til generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 24.4.1997 i sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, dom af 18.12.1997, Sml. I, s. 7411, punkt 69 og 70, samt til dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl. Sml. I, s. 4475, præmis 51, 65-71, 73 og 88-97.

6 — Forslag til afgørelse i Inter-Environnement Wallonie-sagen, jf. fodnote 5, punkt 26, 27 og 60; forslag til afgørelse i Tombesi m.fl.-sagen, jf. fodnote 5, punkt 50 og 51, og i ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 34, 36, 46 og 47.

7 — Jf. Inter-Environnement Wallonie-dommen, præmis 33.

8 — Forslag til afgørelse i Tombesi m.fl.-sagen, jf. fodnote 5, punkt 53 og 54; forslag til afgørelse i Inter-Environnement Wallonie-sagen, jf. fodnote 5, punkt 78, samt ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 93 og 94.

36. For det tilfælde, at Domstolen alligevel vil udtale sig herom, gør MPR gældende, at materialet i klasse 3B opfylder kriterierne for et sekundært råstof. Det kan på samme måde som jernmalm benyttes direkte til stålproduktion uden yderligere behandling. Hverken oplagring, transport eller anvendelse i stålproduktionen kræver, at der træffes særlige miljøbeskyttelsesforanstaltninger.

37. For så vidt angår det andet spørgsmål gør MPR gældende, at et materiale, som er fuldstændig genanvendt og ikke længere kan betragtes som affald i affaldsdirektivets forstand, også skal betragtes som genvundet i emballagedirektivets forstand.

B — *Miljømyndigheden*

38. Miljømyndigheden finder i lighed med MPR, at begge direktiverne bygger på samme forståelse af begrebet affald og genanvendelse. I modsætning til MPR finder myndigheden imidlertid, at den behandling, som MPR foretager, ikke udgør en fuldstændig genvinding. Genanvendelsen er først afsluttet, og der er ikke længere tale om affald, når materialet i klasse 3B er omsmeltet, og stålproducenten har fremstillet stålblokke, -plader og -ruller.

39. For så vidt angår forholdet mellem de to præjudicielle spørgsmål gør miljømyndigheden gældende, at de to direktiver bør fortolkes samlet. Emballagedirektivet præciserer blot nærmere, at begrebet genvinding skal forstås som en speciel form for genanvendelse. Affaldsdirektivets artikel 2, stk. 2, giver udtrykkeligt mulighed for, at der fastsættes særlige retningslinjer for specielle affaldstyper. Da begge direktiver har til formål at fremme genanvendelse af affald, skal samme definition for genanvendelse lægges til grund. Efter en fuldstændig genvinding i henhold til emballagedirektivet kan materialet heller ikke betragtes som affald i henhold til affaldsdirektivet.

40. For så vidt angår det første spørgsmål understreger miljømyndigheden dernæst, at Domstolen selv bør træffe afgørelse herom. Afgørelsen af, fra hvilket tidspunkt affald er fuldstændig nyttiggjort, bør ikke overlades til medlemsstaterne, som anført af MPR, idet dette ville stride mod formålet med en harmonisering inden for Fællesskabet. Begreberne affald og nyttiggørelse er tilstrækkeligt konkrete til, at de uden nærmere præcisering må betragtes som umiddelbart anvendelige i national ret.

41. Miljømyndigheden henviser endvidere til retspraksis, hvorefter affaldsbegrebet

skal fortolkes vidt[9], samt under hensyntagen til affaldsdirektivets formål, nemlig affaldsreduktion, fremme af genanvendelse og forbud mod ukontrolleret affaldsbortskaffelse.

42. Affaldsdirektivet tager ikke stilling til, fra hvilket tidspunkt et materiale mister sin karakter af affald. Det er i denne forbindelse ikke tilstrækkeligt, at affaldet overgår til den, der vil genanvende eller på anden måde behandle affaldet. Den omstændighed, at affaldet undergives en af de nyttiggørelsesoperationer, der er nævnt i bilag II B til affaldsdirektivet, kan føre til, at materialet mister sin karakter af affald, om end dette ikke er en nødvendig følge, således som Domstolen har fastslået[10].

43. MRP foretager ikke en genvinding, men alene en forudgående behandling, idet virksomheden sorterer affaldet og ændrer dets sammensætning. MPR skal følgelig betragtes som affaldsproducent i henhold til affaldsdirektivets artikel 1, litra b). MPR's behandling er ikke oparbejdning i en produktionsproces som defineret i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7. I direktiv 2000/53 betragtes den tilsvarende behandling af udrangerede køretøjer ligeledes som en forudgående behandling, og ikke som genvinding.

44. Miljømyndigheden har rejst indsigelse mod MPR's argument om, at skrot i klasse 3B er et sekundært råstof og følgelig er blevet genvundet. Ikke alle former for nyttiggørelse tilsigter en udnyttelse af sekundære råstoffer. Det fremgår heller ikke af Domstolens praksis, at et materiale mister sin karakter af affald, fordi det bliver et sekundært råstof. Den omstændighed, at stoffet er egnet til anvendelse som råstof, udelukker ikke, at det har karakter af affald.

45. Miljømyndigheden bestrider endvidere MPR's argument om, at håndteringen af materiale i klasse 3B ikke kræver særlige miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Stålproducenter, som forarbejder skrot i klasse 3B, er omfattet af »Integrated Pollution Control«.

46. Domstolen har endvidere — til forskel fra enkelte generaladvokater — heller ikke betragtet miljøbeskyttelseskrav i forbindelse med håndtering af et materiale eller de deraf følgende miljørisici som afgørende for, at det klassificeres som affald[11].

9 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 34-40.

10 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 89 og 95-97.

11 — Miljømyndigheden henviser navnlig til Inter-Environnement Wallonie-dommen, jf. fodnote 7, præmis 30, og til ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 64-69.

47. Miljømyndigheden foreslår, at det andet spørgsmål — under henvisning til argumentationen vedrørende det første spørgsmål — besvares således, at emballageaffald først betragtes som genvundet, når det er benyttet til fremstilling af stålblokke, plader eller ruller.

C — *Corus UK Ltd*

48. Ifølge Corus er det alene fornødent at besvare det andet spørgsmål. Efter Corus' opfattelse henhører det under medlemsstatens kompetence at bestemme, fra hvilket tidspunkt et stof kan betragtes som fuldstændig genanvendt, og at beslutte, om der fortsat er tale om affald eller ej, for så vidt som emballagedirektivets formål derved iagttages.

49. Det tidspunkt, fra hvilket Det Forenede Kongerige har valgt at anse genvindingen for afsluttet, er korrekt og kan fastlægges præcist, idet der herved lægges vægt på stålproducentens fremstilling af blokke, plader eller ruller. Skrot i klasse 3B skal derimod betragtes som affald.

50. Om et materiale er genvundet eller ej, skal alene afgøres på grundlag af emballagedirektivet. Det er i denne forbindelse relevant, om materialet kan genanvendes til produktion af emballage eller andre produktionsformål. Alene Corus' produkter, men derimod ikke det materiale, som MPR har forbehandlet, opfylder denne betingelse. I mangel af fællesskabsbestemmelser kan medlemsstaterne fastsætte regler om, hvorledes genvinding skal dokumenteres.

51. Indtægterne fra udstedelsen af PRN anvendes af genvindingsvirksomhederne til kapacitetsudvidelse. De bidrager til at øge genanvendelseskvoten for metalemballageaffald, der fortsat er meget lav. MPR har derimod ikke en tilsvarende økonomisk interesse i genanvendelse af emballageaffald, idet dette alene udgør en meget lille del af det materiale, som MPR behandler. Såfremt MPR var berettiget til at udstede PRN, ville der være en risiko for, at virksomheden ville forarbejde store mængder skrot i klasse 3B alene med henblik på oplagring.

D — *Den danske regering*

52. Den danske regering deler i det væsentlige miljømyndighedens opfattelse. Affaldsbegrebet skal efter denne regerings opfattelse fortolkes vidt for at sikre såvel tilsyn med affaldsstrømmen som bortskaffelse og nyttiggørelse af affaldet. Så snart et materiale har mistet sin karakter af affald, er det ikke længere undergivet denne kontrol. Navnlig finder Rådets forordning (EØF)

nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab [12] ikke længere anvendelse. Den omstændighed, at et materiale har økonomisk værdi eller kan nyttiggøres, er ifølge retspraksis uden betydning for affaldsbegrebet.

53. Det materiale, som MPR oparbejder, er affald. Definitionen af genvinding, nemlig »oparbejdning«, forudsætter, at materialets sammensætning ændres, således at det kan anvendes umiddelbart. Denne betingelse opfyldes først af stålproducentens produkter.

54. Indsamling og sortering betragtes i Danmark ikke som nyttiggørelse, men som forbehandling. En sådan forbehandling kan eller skal — under visse omstændigheder — desuden finde sted inden bortskaffelse, jf. f.eks. bestemmelserne i artikel 6 i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald [13] og i artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald [14].

55. Når end ikke en fuldstændig nyttiggørelse nødvendigvis indebærer, at et materiale mister sin karakter af affald, således som Domstolen [15] har fastslået, er dette så meget desto mere tilfældet, når der blot er tale om forbehandling.

E — *Den nederlandske regering*

56. Den nederlandske regering har til det første spørgsmål anført, at det tidspunkt, fra hvilket et materiale er genvundet, er sammenfaldende med det tidspunkt, fra hvilket det har mistet sin karakter af affald. Domstolen har i ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen understreget betydningen af begrebet »at skille sig af« med i relation til begrebet affald [16]. Begrebet skal fortolkes i overensstemmelse med affaldsdirektivets formål og dermed gives en vid fortolkning.

57. Ifølge affaldsdirektivet er der ikke kun tale om genvinding, når affald anvendes i en produktionsproces, men tillige ved genanvendelse med henblik på udvinding af sekundære råstoffer. Om der af affaldet er udvundet et sekundært råstof med de samme egenskaber som et basisråstof afhænger af, om indehaveren af det udvundne stof skiller sig af med det.

12 — EFT L 30, s. 1.
13 — EFT L 182, s. 1.
14 — EFT L 332, s. 91.
15 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 96.
16 — Jf. fodnote 5, præmis 36-41.

58. I denne forbindelse skal der tages hensyn til følgende kriterier, der er kumulative: Materialet skal have en sådan sammensætning, at det kan anvendes på samme måde som det tilsvarende basisråstof. Det må ikke indeholde flere urenheder end basisråstoffet. Stoffet skal kunne anvendes uden yderligere forbehandling. Dets anvendelse må ikke indebære en større risiko for miljøet end anvendelse af basisråstoffet. Anvendelsen må ikke udelukkende bestå i en genanvendelsesproces. Endelig må materialet ikke have en negativ økonomisk værdi.

F — *Den østrigske regering*

59. Det første spørgsmål skal følgelig besvares således, at affald fra metalemballage skal betragtes som genvundet i affaldsdirektivets forstand og udgør ikke længere affald, såfremt de anførte kriterier er opfyldt, og materialet således kan anvendes som basisråstof.

61. Den østrigske regering har i sin gennemgang af det første spørgsmål henvist til, at begrebet genvinding ikke er reguleret i affaldsdirektivet, men i emballagedirektivet. En tilsvarende definition findes endvidere i direktiv 2000/53. Disse begreber er knyttet til anvendelse i en produktionsproces, og er snævrere end begrebet genanvendelse i affaldsdirektivet.

60. For så vidt angår det andet spørgsmål finder den nederlandske regering, at genvindingsbegrebet i emballagedirektivet har en anden betydning end genvindingsbegrebet i affaldsdirektivet. Affaldet er først genvundet i emballagedirektivets forstand, når det er blevet genanvendt i en produktionsproces, altså i den foreliggende sag ved fremstillingen af stålblokke, -plader eller -ruller. Alene den faktiske anvendelse i en produktionsproces sikrer, at formålene med hensyn til energi- og råstofbesparelser tilgodeses. Kun på den måde sikres det, at der ikke sker dobbelttælling i relation til opfyldelsen af genanvendelseskvoterne i emballagedirektivets artikel 6.

62. For så vidt angår begrebet affald henviser den østrigske regering til Domstolens konstateringer i ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen [17]. Følgende kriterier er afgørende for bestemmelsen af tidspunktet for en fuldstændig genanvendelse: Materialet benyttes til sit sædvanlige anvendelsesformål, og der findes et marked for det; der

17 — Jf. fodnote 5, præmis 40, 41 og 97.

findes kvalitetskriterier, der tager hensyn til de typiske affaldsegenskaber; endelig må materialet ikke indebære en større miljørisiko end tilsvarende råstoffer.

63. For så vidt angår det andet spørgsmål har den østrigske regering endvidere anført, at genvinding ikke nødvendigvis skal ske i ét trin. På hvert trin skal det undersøges, om der er tale om genanvendelse eller eventuelt alene om en tilsyneladende genanvendelse.

64. Sammenfattende finder regeringen, at MPR foretager en genanvendelse af affald, der alene er et forudgående led i en genvinding i emballagedirektivets forstand.

G — *Det Forenede Kongeriges regering*

65. Ifølge Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse er det alene fornødent at besvare det andet spørgsmål for at træffe afgørelse i hovedsagen, hvorfor den koncentrerer sine indlæg om dette.

66. Regeringen har understreget, at emballageaffald kun kan genvindes én gang, uanset om det eventuelt sker i flere etaper. Det skal forhindres, at genanvendelsesprocesser vedrørende samme materiale indgår flere gange ved kontrollen af genanvendelseskvoten i emballagedirektivets artikel 6, stk. 1, litra b). Genvinding foretages i den foreliggende sag af stålproducenterne.

67. MPR's affaldsbehandling svarer ikke til definitionen af genvinding i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7. Sortering, rensning, opskæring og pakning udgør ikke produktionsprocesser.

68. Der er heller ikke tale om oparbejdning, idet affaldet bevarer sit væsentlige kendetegn og ikke bliver til et nyt produkt. *Op*arbejdning forudsætter, at der er tale om en anvendelse, der kan sammenlignes med den oprindelige, nemlig nedsmeltning i stedet for basisråstoffet, og fremstilling af stålblokke, plader og ruller. Den forbehandling, som MPR udfører med henblik herpå, er ikke i sig selv en oparbejdning. Dette er den eneste betragtning, der opfylder formålet i emballagedirektivets artikel 6, stk. 2, hvorefter der så vidt muligt skal fremstilles emballage og andre produkter af genvundet emballagemateriale.

69. Det Forenede Kongeriges regering begrunder denne opfattelse med en henvis-

ning til direktiv 2000/53, der indeholder bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i emballagedirektivet.

70. Regeringen afviser den fortolkning, som MPR har foreslået, hvorefter emballagedirektivet og affaldsdirektivet skal fortolkes på samme måde. Affaldsdirektivet indeholder ikke definitioner, der er bindende for samtlige andre bestemmelser inden for dette område. Definitionerne i affaldsdirektivets artikel 1 angiver udtrykkeligt, at de skal finde anvendelse på begreberne i dette direktiv.

71. Såfremt fællesskabslovgiver også i andre retsakter ønsker at benytte samme begreber som i affaldsdirektivet, angives dette med udtrykkelige henvisninger. Emballagedirektivet indeholder visse steder sådanne henvisninger; bortset herfra skal begreberne heri fortolkes selvstændigt.

72. Affaldsdirektivets artikel 2, stk. 2, indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at der kan fastsættes særlige ordninger — f.eks. emballagedirektivet. Emballagedirektivet indeholder en selvstændig definition af begreberne genvinding og genanvendelse. Artikel 3, nr. 6, vedrører alene de bortskaffelsesformer (applicable operations), der er anført i bilag II B til affaldsdirektivet [18].

73. Det følger af bilag II B til affaldsdirektivet, at affald kan gennemgå forskellige nyttiggørelsesoperationer. Metalaffald kan f.eks. indledningsvist oplagres (R 12) og senere kan metallet genvindes (R 3). Af de anførte grunde kan genvinding derfor kun finde sted én gang. Det er alene sådanne former for genanvendelse, der er opregnet i bilag II B til affaldsdirektivet, som kan udgøre en bortskaffelsesoperation i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i emballagedirektivets artikel 3, nr. 6.

74. Emballagedirektivet indeholder selvstændige definitioner af begreberne genvinding, energiudnyttelse og organisk genvinding (artikel 3, nr. 7-9). Andre genanvendelsesformer nævnes ikke. Kun de udtrykkeligt anførte former for genanvendelse kan finde anvendelse inden for rammerne af emballageaffaldsdirektivet. For så vidt angår metaller er genvinding den eneste mulighed.

18 — De sproglige versioner er indbyrdes forskellige. Mens der i den tyske og visse andre sproglige versioner, f.eks. i den spanske, generelt henvises til de foranstaltninger, der er anført i affaldsdirektivets bilag II B (»die Massnahmen«, »Cualquiera de las operaciones«), indeholder andre sproglige versioner begrænsende tilføjelser (f.eks. »applicable operations«, »opérations applicables«, »pertinenti operazioni«, »toepasselijke handelingen«).

75. Det er ikke tilstrækkeligt, at MPR gennemfører en nyttiggørelsesoperation i henhold til bilag II B til affaldsdirektivet. Det kræves også, at virksomheden benytter en af de operationer, der falder ind under emballagedirektivet, nemlig genvinding.

76. Som garanti for, at genvundet emballageaffald registreres ensartet på fællesskabsplan, kræves det, at der findes et klart afgrænset kriterium for, fra hvilket tidspunkt materialerne er fuldstændigt genvundet. Medlemsstaterne er ikke overladt noget skøn i denne forbindelse. Det mest egnede er det tidspunkt, hvor metalskrottet på ny nedsmeltes.

77. Emballagedirektivets formål er den faktiske oparbejdning. Så længe emballageaffald kun er forberedt til oparbejdning, er den faktiske anvendelse, nemlig nedsmeltningen, ikke garanteret.

78. Et stof skal betragtes som genvundet emballagemateriale som omhandlet i emballagedirektivets artikel 6, stk. 1, litra b), såfremt to betingelser er opfyldt: Emballagematerialet skal have været emballageaffald og skal være genvundet. Om materialet på noget tidspunkt er ophørt med at være affald i affaldsdirektivets forstand er irrelevant.

79. På denne baggrund konkluderer Det Forenede Kongeriges regering, at det som følge af manglende henvisninger i emballagedirektivet ikke er korrekt at fortolke de to direktiver i sammenhæng.

80. Regeringens betragtninger vedrørende det første spørgsmål er alene subsidiære. Til forskel fra emballagedirektivet indrømmer affaldsdirektivet medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, hvornår der er tale om en nyttiggørelsesoperation [19]. Den omstændighed, at et materiale er blevet genanvendt ifølge affaldsdirektivet, giver ikke grundlag for at slutte, at det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation ifølge emballagedirektivet.

81. Domstolen har bekræftet nødvendigheden af, at begrebet nyttiggørelse konkretiseres i de nationale gennemførelsesbestemmelser [20]. Emballagedirektivet tillader derimod kun tre former for nyttiggørelse (genvinding, energiudnyttelse og organisk

19 — Regeringen henviser til forslaget til afgørelse i Tombesi m.fl.-sagen, jf. fodnote 5, punkt 56.

20 — Inter-Environnement Wallonie-dommen, jf. fodnote 7, præmis 33, og ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 70.

genvinding) og indrømmer dermed ikke medlemsstaterne noget skøn.

82. Emballagedirektivet kan heller ikke med tilbagevirkende kraft have ændret indholdet af det ældre affaldsdirektiv. Det ville være i strid med retssikkerhedsprincippet, såfremt affaldsdirektivet efter udstedelsen af emballagedirektivet tillægges et andet indhold end tidligere.

H — *Kommissionen*

83. Kommissionen deler i det væsentlige miljømyndighedens opfattelse. Begreberne affald og nyttiggørelse har samme betydning i affaldsdirektivet og i emballagedirektivet. Den specielle definition »genvinding« i emballagedirektivet skyldes dette direktivs formål (prioritering af genvinding frem for energiudnyttelse).

84. MPR's virksomhed udgør ganske vist en nyttiggørelsesproces, men en genvinding er først afsluttet med forarbejdningen i smelteovnen. Først fra dette tidspunkt er der ikke længere tale om affald. Heller ikke den omstændighed, at de produkter, som MPR fremstiller, har en økonomisk værdi, ændrer herved. Selv efter en fuldstændig nyttiggørelse kan det forarbejdede stof fortsat være affald. Dette er navnlig tilfældet, såfremt nyttigørelsen blot består i simpel sortering og forbehandling med henblik på senere anvendelse som sekundært råstof.

85. Kommissionen konkluderer på grundlag af parternes argumentation for den nationale ret, at skrot i klasse 3B fortsat indeholder urenheder, som først fjernes ved nedsmeltningen, og at håndteringen af materialet kræver særlige miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Dette viser, at der er tale om affald.

86. Kommissionen understreger endelig betydningen af en klar affaldsdefinition, f.eks. i relation til anvendelsen af forordning nr. 259/93, også selv om denne ikke er af betydning for den her foreliggende sag.

VI — Retlig vurdering

A — *Forholdet mellem affaldsdirektivet og emballagedirektivet*

87. Sagens parter har givet udtryk for forskellige opfattelser af det indbyrdes for-

hold mellem de to direktiver og de deri anvendte begreber »affald«, »nyttiggørelse« og »genvinding«.

88. Et flertal finder, at direktiverne skal forstås samlet, og at begreberne har samme betydning. Fortalerne for denne opfattelse finder derfor, at en besvarelse af begge de præjudicielle spørgsmål er fornøden. Idet deres opfattelse af begge direktiver bygger på samme forståelse af de relevante begreber, falder de besvarelser af spørgsmålene, som de foreslår, tilsvarende ud. Med undtagelse af MPR finder de, at MPR's virksomhed ikke skal betragtes som en afsluttet genvinding, men som en forbehandling eller anden form for nyttiggørelse. Det fremstillede skrot i klasse 3B er affald. MPR er af den modsatte opfattelse.

89. Det Forenede Kongeriges regering og Corus finder derimod, at emballagedirektivet skal fortolkes og anvendes selvstændigt, og at besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål alene er relevant for afgørelsen af hovedsagen.

90. Hertil bemærkes for det første, at der med affaldsdirektivet i 1975 for første gang blev indført grundlæggende regler med henblik på en harmonisering af de nationale lovgivninger inden for området for affaldsbortskaffelse. Fællesskabet begrænsede sig til i direktivet at opstille nogle vage rammebestemmelser inden for dette retsområde, der dengang endnu befandt sig i en indledende fase.

91. Navnlig blev det således ikke præcist defineret, hvad affald egentlig var. Affaldsdirektivet blev ganske vist indgående revideret i 1991 [21]. Affaldsdefinitionen forblev imidlertid næsten uændret. Den har gentagne gange stillet Domstolen over for vanskelige fortolkningsspørgsmål, som ikke altid kunne besvares tilfredsstillende.

92. I 1991 indførtes imidlertid også artikel 2, stk. 2, der indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at der i andre direktiver kan fastsættes specifikke eller supplerende bestemmelser med henblik på håndteringen af visse kategorier af affald. Emballagedirektivet svarer til sådanne supplerende bestemmelser.

93. Affaldsdirektivets artikel 2, stk. 2, fremtræder ganske vist som et hjemmelsgrundlag. Et sådant er imidlertid ikke påkrævet. Kompetencen til af udstede direktiver på området for affaldshåndtering følger direkte af EF-traktaten, for så vidt angår emballagedirektivet i henhold til EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF). Selv uden affaldsdirektivets artikel 2, stk. 2, kunne Fællesskabet frit have vedtaget andre, specifikke direktiver vedrørende affald.

21 — Jf. fodnote 2.

94. Der er følgelig ikke tale om et rangforhold mellem de to direktiver, således at affaldsdirektivet har forrang frem for emballagedirektivet. Der er derimod tale om ligestillede, afledte retsakter, der har direkte hjemmel i traktaten. Emballagedirektivet indeholder imidlertid specifikke bestemmelser for den affaldskategori, det vedrører, og har således forrang for affaldsdirektivet i tilfælde af en normkollission.

95. Dette betyder imidlertid ikke, at affaldsdirektivet er uden betydning for håndteringen af emballageaffald. For det første henvises der talrige steder i emballagedirektivet til affaldsdirektivet. Henvisningerne til definitionerne i affaldsdirektivet betyder, at disse også gælder inden for emballagedirektivets anvendelsesområde. Herved tages der hensyn til, at Fællesskabets affaldsbestemmelser skal bygge på en fælles terminologi, således som dette er kommet til udtryk i tredje betragtning til direktiv 91/156 om ændring af affaldsdirektivet [22].

96. Der findes tilsvarende henvisninger i relation til definitionen af emballageaffald i artikel 3, nr. 2, og af genanvendelse i artikel 3, nr. 6, i emballagedirektivet. Begrebet »genvinding« defineres derimod i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, uden nogen form for henvisning til affaldsdirektivet.

97. For det andet er emballageaffald samtidig affald i affaldsdirektivets forstand, således som det allerede fremgår af definitionen i emballagedirektivets artikel 3, nr. 2. For så vidt som emballagedirektivet ikke indeholder divergerende bestemmelser, finder alle andre relevante affaldsretlige bestemmelser følgelig også anvendelse på emballageaffald. Fællesskabet søgte ikke med emballagedirektivet at indføre en udtømmende ordning for emballageaffald og heller ikke at undtage denne affaldskategori fra anvendelsesområdet for andre affaldsretlige bestemmelser.

98. Emballagedirektivet indeholder ganske vist udførlige bestemmelser om genanvendelse af emballageaffald, men f.eks. ikke om bortskaffelse eller grænseoverskridende overførsel heraf. Bestemmelserne i affaldsdirektivets artikel 4 og 5 samt i forordning nr. 259/93 skal følgelig også tages i betragtning ved håndtering af emballageaffald.

99. Endelig skal de principper, der fremgår af affaldsdirektivet, også tages i betragtning

22 — Jf. fodnote 2.

ved en fortolkning af emballagedirektivet, for så vidt som Fællesskabets strategi for affaldshåndtering er kommet til udtryk i dette [23]. Emballagedirektivet indgår også som en del af denne samlede strategi.

100. De to direktiver varetager således i det væsentlige samme formål, nemlig for det første forebyggelse og reduktion af affaldsmængden [24] og for det andet genanvendelse affald i stedet for bortskaffelse heraf [25]. Dette bidrager i sidste ende til en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, således som dette kræves artikel 174, stk. 1, tredje led, EF.

101. Emballagedirektivet går imidlertid herved videre end affaldsdirektivet, idet det opstiller kvantitative mål for den andel af emballageaffaldet, der skal genanvendes og genvindes.

23 — Jf. syvende betragtning til emballagedirektivet.

24 — Jf. navnlig affaldsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra a), og emballagedirektivets artikel 1, stk. 2.

25 — Jf. affaldsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra b), og emballagedirektivets artikel 1, stk. 2.

B — *Forholdet mellem begrebet affald og begrebet genvinding*

102. Forholdet mellem klassificeringen som affald og gennemførelsen af en genvindingsforanstaltning er af afgørende betydning for sagens udfald. Det er ubestridt, at det materiale, som MPR behandler, er emballageaffald. Såfremt genvinding fører til, at materialet mister sin karakter af affald, er fortolkningen af emballagedirektivet eneafgørende, idet dette direktiv indeholder særlige bestemmelser om genvinding af emballageaffald.

103. Ifølge Domstolen betyder gennemførelsen af en fuldstændig nyttiggørelse i henhold til bilag II B ikke nødvendigvis, at et stof mister sin karakter af affald [26]. Dette er imidlertid kun én af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der er tale om affald. Denne konklusion kan dog ikke overføres direkte på genvinding.

104. Teoretisk set kan det ganske vist ikke udelukkes, at også det stof, der fremkommer ved genvinding, udgør affald. Såfremt der f.eks. ikke inden for overskuelig tid er efterspørgsel efter det genvundne materiale, og lageromkostningerne overstiger de indtægter, der eventuelt senere kan opnås, er

26 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 94 og 95.

det muligt, at genvindingsvirksomheden ønsker at skille sig af med produkterne. I praksis vil det dog yderst sjældent forekomme, at indehaveren af et dyrt, genvundet materiale ønsker at skille sig af med det igen.

105. Det ville også være i strid med emballagedirektivets ide og formål, såfremt genvundet emballagemateriale fortsat betragtes som affald. Et centralt hensyn bag emballagedirektivet er realiseringen af kvantitative mål for genanvendelse. Såfremt emballageaffald ikke som hovedregel ville miste sin karakter af affald ved genvinding, ville det på ny kunne undergives en genanvendelsesproces. Samme materiale ville hermed blive genanvendt to gange og tælle dobbelt i relation til opfyldelsen af genanvendelseskvoterne.

106. Et flertal af sagens parter finder, at begge direktiver skal fortolkes »samlet«, og finder ligeledes, at affald har mistet sin egenskab af affald, når genvinding har fundet sted. På baggrund heraf slutter især MPR, at henholdsvis den fortsatte eksistens og fortabelsen af affaldsegenskaben ved det behandlede materiale følger af den gennemførte nyttiggørelsesoperation. Definitionen af begrebet genvinding bestemmes følgelig af resultatet af processen.

107. Denne betragtning tager ikke hensyn til, at emballagedirektivet med hensyn til definitionen af begrebet genvinding udgør en lex specialis i forhold til affaldsdirektivet. Der bortses fra denne omstændighed, såfremt man konkluderer, at genvinding har fundet sted, på grundlag af om et materiale er affald eller ej. Ifølge den opfattelse, der her lægges til grund vedrørende forholdet mellem de to direktiver, skal det derimod først og fremmest undersøges, om en nyttiggørelsesoperation har fundet sted. Såfremt dette er tilfældet, kan det almindeligvis sluttes, at det genanvendte materiale ikke længere er affald.

108. I denne forbindelse bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt et stof skal betragtes som affald, ifølge fast retspraksis ikke kan besvares på grundlag af bestemte kendetegn ved stoffet selv, men at indehaverens adfærd er afgørende herfor, nemlig om denne vil skille sig af med stoffet eller ej [27]. Domstolen har således afvist at kategorisere et materiale som affald på grundlag af dets økonomiske værdi, hensynet til, om det er egnet til nyttiggørelse [28] eller de eventuelle miljørisici, [29] som affaldet indebærer.

109. Indehaverens adfærd kan alene bedømmes på grundlag af hans hensigter,

27 — Inter-Environnement Wallonie-dommen, jf. fodnote 5, præmis 26, og dom af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, præmis 22.

28 — Dom af 28.3.1990, forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessoso og Zanetti, Sml. I, s. 1461, præmis 9, og dom af 25.6.1997, forenede sager, C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, Sml. I, s. 3561, Tombesi m.fl., præmis 52.

29 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 66.

hvilket gør retsanvendelsen særdeles vanskelig. Domstolen løser dette problem ved at drage sin konklusion på grundlag af objektive kriterier med hensyn til indehaverens hensigt om at skille sig af med stoffet; herved tager Domstolen ikke kun hensyn til samtlige omstændigheder i sagen, men også til formålet med affaldsdirektivet [30].

110. Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt skrot i klasse 3B skal betragtes som affald, er følgelig samtlige omstændigheder, der taler for eller imod, at indehaveren vil skille sig af med det, af betydning. I denne forbindelse er det afgørende, om materialet allerede har været genstand for genvinding. Såfremt dette ikke er tilfældet, kan et yderligere kriterium være, om en sådan nyttiggørelsesoperation skal finde sted. Det følger heraf, at de processer, som henholdsvis MPR og stålproducenterne gennemfører, skal bedømmes på grundlag af kriterierne i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, inden der tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt skrot i klasse 3B skal betragtes som affald, og ikke omvendt.

111. Domstolen har ganske vist fastslået, at anvendelsen af en af de operationer, som er omhandlet i affaldsdirektivets bilag II A eller II B, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at det kan fastslås, at indehaveren vil skille sig af med materialet, idet det ofte er vanskeligt at foretage en sondring mellem på den ene side bortskaffelse og på den anden side nyttiggørelse af affald og behandlingen af andre produkter [31].

112. Disse konstateringer er imidlertid ikke til hinder for det her anlagte synspunkt. Til forskel fra det, der var tilfældet i de nævnte domme, var det materiale, der skulle genanvendes (i hvert fald oprindeligt), emballageaffald. Spørgsmålet er derfor alene, om det fortsat er affald. Klassificeringen af den behandling, som allerede er gennemført, eller som skal gennemføres, har i denne situation en anden betydning end i sager, hvor det først skal undersøges, om det pågældende materiale overhovedet er affald.

113. Endvidere skal der ikke træffes afgørelse om, hvorvidt der er tale om affald, på grundlag af gennemførelsen af en nyttiggørelsesoperation i affaldsdirektivets bilag II B, men snarere på grundlag af gennemførelsen af en »genvinding«, der er mere præcist defineret i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, end tilfældet er for operationerne i bilag II B.

114. Affaldsbegrebet ændres heller ikke med tilbagevirkende kraft som følge af den her anførte betragtning. Det har altid været afgørende for klassificeringen af et stof i henhold til affaldsdirektivet, om indehaveren havde til hensigt at skille sig af med det. Affaldsdirektivet regulerer ikke,

30 — Jf. Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus-dommen, jf. fodnote 27, præmis 24 og 25.

31 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 51 og 82, og Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus-dommen, jf. fodnote 27, præmis 27.

hvilke kriterier der skal anvendes til påvisning af indehaverens hensigt [32]. Som tidligere anført afhænger dette af samtlige omstændigheder. I denne sammenhæng kan ikke alene de faktiske omstændigheder, men også den videre lovgivningsramme være af betydning, selv for det tilfælde, at de relevante bestemmelser er blevet vedtaget senere end affaldsdirektivet.

C — *Rækkefølgen af behandlingen af de to præjudicielle spørgsmål*

115. Det følger af de under A og B anførte betragtninger, at spørgsmålet om, hvilken behandling der udgør en fuldstændig genvinding af stål på grundlag af emballageaffald, ikke afhænger af, om de materialer, der fremkommer som følge af den pågældende proces, fortsat skal betragtes som affald i affaldsdirektivets forstand. Klassificeringen af den anvendte behandlingsform fører derimod til, at materialet ikke længere er affald.

116. En besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål synes derfor ikke at være påkrævet med henblik på en afgørelse af retsspørgsmålene i hovedsagen. Det andet spørgsmål bør under alle omstændigheder besvares først.

D — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

117. Emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, definerer, hvad der skal forstås ved »genvinding« (recycling) i dette direktivs forstand. Denne bestemmelse er afgørende for besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål. Så vidt ses har Domstolen endnu ikke taget stilling til begrebet »genvinding«. Inden jeg foretager en ordlydsfortolkning af denne definition, skal jeg kort komme ind på dens fællesskabsretlige sammenhæng, begrebets betydning i relation til emballagedirektivets formål samt udviklingen af begrebet »genvinding« i den lovgivningsproces, som førte til vedtagelsen af emballagedirektivet.

1) Indledende bemærkninger

a) Genvinding inden for fællesskabsretten

118. I emballagedirektivet ses første gang en nærmere definition af begrebet »genvin-

32 — Jf. Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus-dommen, jf. fodnote 27, præmis 25.

ding« (recycling), der — kort sagt — består i genindvinding af materialer, der har været anvendt til fremstilling af emballager, med henblik på at anvende disse på ny. Denne metode til genanvendelse af emballageaffald har to fordele. For det første skal det genvundne materiale herefter ikke bortskaffes som affald. For det andet sparer det energi og råstoffer.

119. I det væsentlige finder denne betragtning allerede udtryk i en række ældre retsakter. Således er begrebet genvinding (Rückführung, recycling) ligeledes nævnt i affaldsdirektivet — om end ikke i den tyske sprogversion — i artikel 3, stk. 1, litra b), første led. MPR lægger afgørende vægt på denne bestemmelse, hvori genvinding karakteriseres ved formålet med udvinding af sekundære råstoffer. Den forelæggende ret henviser ligeledes med det alternative spørgsmål a) til hensynet til indvinding af sekundære råstoffer.

120. Ideen om genvinding dukkede allerede op i artikel 2, litra e), i Rådets direktiv 85/339/EØF af 27. juni 1985 om emballager til flydende levnedsmidler [33], som er blevet afløst af emballagedirektivet [34]. Endvidere er det værd at nævne Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald [35], i hvis artikel 3 begrebet »oparbejdning« er nævnt.

121. Bortset fra, at betydningen af disse særregler er ringe for så vidt angår området for emballageaffald, kan der heller ikke af disse regler udledes nærmere oplysninger vedrørende begrebet genvinding. Dette gælder også for de regler, som er vedtaget efter emballagedirektivet, og hvori dettes genvindingsdefinition er blevet optaget [36].

b) Genvinding i relation til den normative sammenhæng, som emballagedirektivet indgår i

122. Emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, kan ikke betragtes isoleret. Der skal derimod ved fortolkning af bestemmelsen tages hensyn til direktivets formål og til den normative sammenhæng, hvori det indgår.

123. Det understreges i denne forbindelse, at emballagedirektivet for det første tager sigte på at forebygge og mindske miljøbelastningen af emballageaffald og derved

33 — EFT L 176, s. 18.

34 — Jf. emballagedirektivets artikel 23, i hvis tyske version det ikke eksisterende direktiv 89/389 imidlertid fejlagtigt ophæves.

35 — EFT L 194, s. 23.

36 — Jf. navnlig artikel 2, nr. 7, i direktiv 2000/53.

sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for det andet tager sigte på at garantere det indre markeds funktion [37].

i) Et højt miljøbeskyttelsesniveau

124. Et formål, hvorefter der skal nås et højt miljøbeskyttelsesniveau, er i overensstemmelse med bestemmelsen i artikel 174, stk. 2, EF. Ifølge artikel 6 EF skal miljøbeskyttelseskrav også integreres i udformningen af harmoniseringsforanstaltninger. Domstolen har af dette formål, som også gælder for affaldsdirektivet, udledt, at begrebet affald skal fortolkes vidt [38].

125. Dette betyder, overført på emballagedirektivet, at begrebet genvinding ikke kan fortolkes således, at et materiale for tidligt ophører med at være affald, og således ikke længere er undergivet den specielle affaldsmæssige kontrol allerede fra et tidspunkt, hvor denne kontrol fortsat er påkrævet af hensyn til at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau.

126. Det skal navnlig sikres, at brugt emballage ikke indebærer en risiko for miljøet, og at den — såfremt den ikke kan genbruges — så vidt muligt genanvendes og ikke bortskaffes [39].

127. Blandt de forskellige genanvendelsesprocesser foretrækkes genvinding frem for de øvrige former for genanvendelse [40]. Genvinding bidrager nemlig til beskyttelse af miljøet, idet den nedbringer forbruget af energi og basisråvarer samt begrænser den endelige bortskaffelse af affald [41].

ii) Ingen konkurrencefordrejning inden for det indre marked

128. Til forskel fra affaldsdirektivet opstiller emballagedirektivet konkrete mål for genanvendelse. Artikel 6, stk. 1, litra b), pålægger således medlemsstaterne kvantitative krav med hensyn til, hvor meget der af den samlede mængde emballage mindst skal genvindes. Emballagedirektivet, der har hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A, skal harmonisere medlemsstaternes lovgivninger og forebygge konkurrencefordrejninger.

37 — Jf. emballagedirektivets artikel 1, stk. 1, samt dets første betragtning.

38 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 40.

39 — Jf. emballagedirektivets artikel 1, stk. 2, og dets syvende betragtning.

40 — Jf. ottende betragtning til emballagedirektivet. Fortrinsstillingen for genvinding er imidlertid betinget af tilsvarende videnskabelige og teknologiske resultater vedrørende genanvendelsesprocesser.

41 — Jf. ellevte betragtning til emballagedirektivet.

129. Også selv om genvinding samlet set kan føre til nationaløkonomiske besparelser[42], udgør det en omkostningsfaktor for de virksomheder, der skal betale for udgifterne til genvinding af den emballage, de har bragt i omsætning. I sidste ende fører disse udgifter til en fordyrelse af deres produkter og påvirker på denne måde deres chancer på markedet.

130. Fællesskabet har i et vist omfang accepteret ulige byrder for erhvervsgrene i medlemsstaterne, idet der ikke stilles krav om visse bestemte mindstemål for genanvendelse, men i stedet er angivet en ramme. Det kunne føre til omfattende uligevægt, såfremt medlemsstaterne lagde indbyrdes forskellige begreber vedrørende genvinding til grund, og omkostningerne til opfyldelse af genanvendelseskvoterne følgelig afveg indbyrdes.

131. Domstolen bør derfor foretage en udtømmende fortolkning af begrebet genvinding for at sikre formålet vedrørende harmonisering af lovgivningerne. Fortolkningen skal endvidere sikre, at samme emballagemateriale ikke medregnes flere gange, når genvindingskvoten beregnes.

42 — Kommissionen anslår på grundlag af forskellige undersøgelser, at omkostningerne til genvinding modsvares af besparelser af omtrent samme størrelse i udgifterne til affaldsbortskaffelse (jf. begrundelsen til Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald af 7.12.2001, KOM(2001) 729 endelig, s. 19.)

c) Udvikling af begrebet genvinding i lovgivningsprocessen

132. Til forskel fra den gældende affattelse (jf. ovenfor i punkt 7) var definitionen af begrebet genvinding i Kommissionens[43] forslag oprindelig affattet således:

»»genvinding«: genanvendelse af affaldsmaterialerne til deres oprindelige formål eller til andre formål, dog ikke energigenvinding; med genvinding forstås også regenerering og kompostering«.

133. Definitionen behandles ikke nærmere i begrundelsen. Den mangler nogle af de kriterier, der nu findes i den gældende affattelse. I henhold til den tyske version af denne definition, er det ganske enkelt »materialer« (»Stoffe«), der kan genvindes. Det er et åbent spørgsmål, om der skal være tale om emballageaffald eller ej. Endvidere karakteriseres processen alene ved formålet med materialets genanvendelse til deres oprindelige eller andre formål. Forslaget indeholder ingen nærmere beskrivelse af genvindingsoperationen.

43 — KOM(92) 278 endelig, uden begrundelse offentliggjort i EFT 1997 C 263, s. 1.

134. En formulering, der i det væsentlige svarer til den gældende, fremkom først i den fælles holdning (EF) nr. 13/94 vedtaget af Rådet den 4. marts 1994 [44]. Der savnes en begrundelse for denne ændring. Den synes heller ikke at være blevet kommenteret, hverken af Kommissionen eller af Parlamentet under den videre procedure. Det må blot konstateres, at den endeligt vedtagne definition, indeholder en nærmere beskrivelse af genvindingsoperationen, og således muliggør en klarere afgrænsning mellem genvinding og andre genanvendelsesforanstaltninger, hvilket er af betydning i relation til genanvendelseskvoterne i artikel 6, stk. 1.

d) Den videre udvikling

135. Genvinding har i mellemtiden fået væsentlig betydning og vil for fremtiden få en endnu større vægt ved genanvendelse af emballageaffald.

136. Det fremgår af den interimsrapport, som Kommissionen fremlagde i 1999 [45], at næsten samtlige medlemsstater allerede fire år efter direktivets ikrafttræden har nået minimalmålet, og at maksimalmålet endog overskrides væsentligt. Det Forenede Kongerige indtog med en genvindingskvote på 30 vægtprocent snarere en plads blandt de nederste medlemsstater på listen. For så vidt angår stål lå genvindingskvoten nærmere gennemsnittet med 26 vægtprocent [46].

137. Siden har Kommissionen fremlagt et forslag til ændring af emballagedirektivet [47]. Forslaget fastsætter en væsentlig forhøjelse af genanvendelseskvoterne (fra 60 til 75 vægtprocent for genanvendelse og fra 55 til 70 vægtprocent for genvinding). Kommissionen følger endvidere en ny linje, hvorefter der indføres separate kvoter for genvinding af forskellige former for materiale. Kvoten for genvinding af metaller andrager herefter for fremtiden 50 vægtprocent.

138. Navnlig for så vidt angår kunststoffer sondres endvidere mellem mekanisk, kemisk og »råstof« genvinding. Disse yderligere definitioner kunne ganske vist være illustrerende, såfremt de forstås som undergrupper af genvinding. Det er imidlertid betænkeligt at drage konklusioner om fortolkningen af emballagedirektivet i dets gældende affattelse på grundlag af et kommissionsforslag om ændring af dette.

44 — EFT C 137, s. 65.

45 — KOM(1999) 596 endelig.

46 — Jf. tabel III.5 i interimsrapporten fra 1999 (jf. fodnote 45); taloplysningerne for Det Forenede Kongerige vedrører 1997.

47 — Direktivforslaget nævnt i fodnote 42; ligeledes offentliggjort uden begrundelse i EFT 2002 C 103 E, s. 17.

2) Fortolkningen af emballagedirektivets artikel 3, nr. 7

139. Definitionen af genvinding i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7, indeholder tre kriterier, der er af betydning her: Genstanden for genvindingen er affaldsmaterialer (»Abfallmaterialen«) (a). Disse oparbejdes til deres oprindelige formål eller et andet formål (b). Oparbejdningen finder sted i en produktionsproces (c). Den omstændighed, at organisk genvinding er omfattet og energiudnyttelse ikke er omfattet, er uden betydning for den foreliggende sag.

a) Affaldsmaterialer

140. MPR gør gældende, at stålproducenterne ikke udfører genvinding, allerede fordi det udgangsmateriale, som MPR leverer til dem, skrot i klasse 3B, ikke længere udgør affald.

141. Begrebet affald indgår ganske vist ikke i definitionen af genvinding, men derimod begrebet affaldsmaterialer, der ellers ikke benyttes andetsteds i hverken emballagedirektivet eller affaldsdirektivet. Af dette ordvalg kunne man slutte, at materialer, der kunne være genstand for genvinding, ganske vist hidrører fra (emballage)affald, men at de på tidspunktet for genvindingen ikke længere nødvendigvis udgør affald i affaldsdirektivets forstand. I så fald ville kvalificeringen af den virksomhed, som stålproducenterne udfører, ikke være afgørende for, om det skrot i klasse 3B, som de nedsmelter, er affald eller ej.

142. Det bemærkes imidlertid, at visse af emballagedirektivets sproglige versioner også i artikel 3, nr. 7, blot anvender udtryk svarende til begrebet »affald« (således den franske, spanske, portugisiske og finske version). De fleste sproglige versioner indfører derimod en pendant til den tyske versions »affaldsmaterialer« (således den engelske, den danske, den svenske, den nederlandske og den italienske version). Det kan derfor ikke udelukkes, at anvendelsen af begrebet »affaldsmaterialer« skulle signalere, at det ikke alene er affald, der kan være genstand for genvinding.

143. Imod en sådan fortolkning taler imidlertid den allerede beskrevne virkning af genvindingsdefinitionen i relation til realiseringen af målene for genanvendelse. Såfremt materialer, som hidrører fra affald, men som ikke længere er affald, kan være genstand for en genvindingsoperation, er der risiko for, at materialer, der allerede er genvundet én gang, på ny undergives en genvindingsoperation. Dette kunne føre til, at samme materiale medregnes flere gange ved beregningen af genanvendelseskvoten.

144. Definitionen af emballageaffald i emballagedirektivets artikel 3, nr. 2, omfatter endvidere også »emballagemateriale«, såfremt det er omfattet af affaldsbegrebet i affaldsdirektivet. I betragtning heraf kan det næppe antages, at begrebet »affaldsmaterialer« betegner materialer, der ikke er affald.

145. Det er imidlertid spørgsmålet, om materialer, der benyttes til genvinding, overhovedet kan være affald. Idet genvinding beskrives som oparbejdning i en produktionsproces, kunne man tro, at et centralt element for begrebet affald, nemlig »skiller sig af med«, mangler.

146. Herimod taler imidlertid, at al genanvendelse udgør en nyttig form for anvendelse af affaldet, uden at de materialer, der indgår i genanvendelsen, af denne grund ophører med at være affald. Ifølge Domstolens konstateringer er der derimod netop tale om at skille sig af med, når materialet nyttiggøres eller bortskaffes [48]. Da genvinding betragtes som en særlig form for genanvendelse [49], kan et materiale, som skal undergives en sådan produktionsproces, ikke alene af den grund miste sin karakter af affald.

147. Begrebet »affaldsmaterialer« fremhæver snarere kun det aspekt, at genvinding er materialerelateret. Genvinding bygger nemlig på den idé, at der af affald kan genvindes visse stoffer, som kan genanvendes, således at der opstår et stofligt kredsløb, hvilket illustreres ved det engelske udtryk »re-cycling«.

148. Med udgangspunkt heri understreger ordet »affalds*materialer*«, at de forskellige materialer eller stoffer skal behandles separat med henblik på genvinding. Glas, metal, kunststof, papir osv. kan kun indgå i specielle produktionsprocesser, der finder anvendelse for det pågældende materiale. Herved adskiller genvinding og organisk genvinding sig fra energiudnyttelse, hvor der tillige kan indgå blandede materialer.

149. Det må følgelig konkluderes, at anvendelsen af begrebet »affaldsmaterialer« ikke har haft til formål at angive, at de materialer, der er genstand for genvinding, ikke nødvendigvis skal være affald. Det valgte begreb skyldes derimod snarere alene den omstændighed, at genvinding af de forskellige materialer skal ske separat.

48 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 47.

49 — Jf. ellevte betragtning til emballagedirektivet.

b) Oparbejdning til materialernes oprindelige formål eller til andre formål

150. Begrebet *op*arbejdning betyder, at affaldsmaterialerne gennemgår en behandling, der fører dem tilbage til den tilstand, de var i, inden de blev emballageaffald. Denne proces skal muliggøre, at materialerne på ny kan benyttes til deres oprindelige eller til andre formål.

151. Med hensyn til begrebet »til andre formål« har Det Forenede Kongeriges regering og — under retsmødet — også Corus gjort gældende, at der skal være tale om tilsvarende formål som fremstilling af ny emballage. Denne fortolkning har imidlertid ikke støtte i direktivets ordlyd. Det er i øvrigt heller ikke relevant. Direktivets idé og formål skal alene udelukke, at materialet genvindes med henblik på, at det igen behandles som affald, dvs. at det undergives yderligere nyttiggørelsesoperationer eller sågar bortskaffes.

c) Produktionsproces

152. Kendetegnende for en produktionsproces er, at et eller flere oprindelige materialer ændres eller sammenføjes ved anvendelse af visse produktionsmidler og tilførsel af energi, således at der til slut opstår et nyt produkt. De oprindelige materialer kan enten være råstoffer eller halvfabrikata. Det nye produkt karakteriseres af en højere forarbejdningsgrad end det oprindelige materiale.

3) Klassificering af den operation, som MPR udfører

153. Det skal undersøges, om MPR's virksomhed kan betragtes som genvinding på grundlag af den her anførte fortolkning af emballagedirektivets artikel 3, nr. 7.

154. Det materiale, som MPR bearbejder, indeholder en vis andel emballageaffald af metal, der ubestridt er affaldsmaterialer i den udviklede definitions forstand.

155. Det er imidlertid et spørgsmål, om MPR gennemfører en oparbejdning til materialernes oprindelige formål eller til andre formål. For at dette er tilfældet, skulle MPR bringe materialet tilbage til den tilstand, som det befandt sig i, inden det blev henholdsvis emballage og emballageaffald.

156. Det er udelukket at tilbageføre materialet til jernmalm. Selv om det antages, at der ved fremstilling af emballage er anvendt skrot i klasse 3B, bringer MPR ikke stoffet tilbage til den samme tilstand. Skrot i klasse 3B er nemlig en blanding, der foruden stål, i et vist omfang også indeholder andre stoffer. Det en gang tidligere forarbejdede skrot i klasse 3B og det skrot i klasse 3B, som MPR udvinder af emballageaffald, har ikke samme sammensætning. Materialet bliver derimod først bragt tilbage til en tidligere tilstand, når det igen er rent stål.

157. Skrot i klasse 3B kan heller ikke umiddelbart anvendes til sit oprindelige formål, nemlig fremstilling af ny emballage. Der kan højest være tale om anvendelse »til andre formål«, nemlig til anvendelse i smelteovne.

158. Formålet med genvinding er imidlertid at genindvinde de oprindelige materialer. Så længe der endnu er tale om blandinger af stoffer, der skal gennemgå yderligere processer med henblik på rensning og fjernelse af fremmedelementer, er der endnu ikke tale om en fuldstændig oparbejdning. De yderligere processer med henblik på rensning og udskilning må derimod betragtes som nyttiggørelsesoperationer. »Andet formål« i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7's forstand kan imidlertid ikke omfatte fremstillingen af et materiale, der skal undergives yderligere nyttiggørelsesoperationer.

159. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, indeholder skrot i klasse 3B urenheder, der skal fjernes, inden stålet genanvendes. Disse urenheder udskilles først af det rene stål ved nedsmeltning under kemiske eller fysiske operationer, idet de fjernes i de slagger, der aflejres på det flydende metal, eller de fordamper.

160. Endelig bemærkes, at de operationer, som MPR foretager, ikke betragtes som produktionsprocesser. Det er ganske vist ubestridt, at MPR anvender såvel maskiner som energi. Findelingen kunne også betragtes som en form for transformering. Resultatet af processen er imidlertid ikke et produkt med en højere forarbejdningsgrad end det oprindelige materiale. MPR fremstiller derimod snarere et sekundært råstof. Dette kan ganske vist være i overensstemmelse med den af branchen fastsatte 3B-standard og følgelig egne sig til anvendelse i en fremstillingsproces. Men der er fortsat tale om et råstof, der — som det allerede fremgår af navnet — er uforarbejdet.

161. Ordlyden af affaldsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra b), første led, vedrørende begrebet genvinding (jf. ovenfor i punkt 6) er ikke til hinder for dette resultat.

Ifølge den fortolkning, som MPR anlægger af bestemmelsen, er formålet med genvinding (recycling) netop at udvinde sekundære råstoffer.

162. For det første er det ikke ganske klart, om sætningsleddet »med henblik på at udvinde sekundære råstoffer« er knyttet til ordet »genvinding« eller alene til det sidste led i opregningen, »anden behandling«. Som miljømyndigheden med rette har understreget, fører »videreudnyttelse« af en genstand, hvilket også er anført i opregningen, ikke til udvinding af sekundære råstoffer.

163. Det er endvidere påfaldende, at begrebet genvinding (recycling) ikke er nævnt i affaldsdirektivets artikel 1, der i øvrigt indeholder de begrebsdefinitioner, der er relevante for affaldsdirektivet. Det er derfor tvivlsomt, om affaldsdirektivet på dette sted skal forstås som indeholdende en definition af begrebet genvinding.

164. For det andet skal der tages hensyn til forholdet mellem de to direktiver. Ifølge den her anførte fortolkning af emballagedirektivet opfylder fremstilling af et sekundært råstof endnu ikke betingelserne for at være genvinding. Dette gælder i hvert fald, såfremt dette sekundære råstof fortsat indeholder urenheder, der skal fjernes under en videre proces. Såfremt affaldsdirektivet måtte bygge på en anden forståelse af begrebet genvinding, ville affaldsdirektivet vige for det mere specifikke emballagedirektiv.

165. Denne fortolkning er også i overensstemmelse med formålene med emballagedirektivet. Herefter skal genvinding nedbringe forbruget af basisråstoffer. Denne besparelse opstår først i det øjeblik, hvor der udvindes stål af skrot i klasse 3B i stedet for af jernmalm.

166. En streng fortolkning er endvidere påkrævet for at undgå, at det emballageaffald, som MPR forarbejder, mister sin kvalitet af affald på et tidspunkt, hvor en affaldskontrol fortsat er påkrævet. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at materialet også efter MPR's behandling fortsat indeholder urenheder, som nødvendiggør særlige forholdsregler ved oplagringen, således som det er tilfældet med hensyn til affald for at undgå, at jordbunden forurenes. Stålproducenterne er endvidere undergivet »Integrated Pollution Control« under den videre forarbejdning af skrot i klasse 3B.

167. MPR's behandling af emballageaffald udgør følgelig ikke genvinding i emballa-

gedirektivets forstand, idet metallet ikke fuldstændig genvindes, da der endnu skal fjernes urenheder, og idet der ikke er tale om en produktionsproces, hvorefter et nyt produkt fremkommer.

4) Klassificering af den af stålproducenterne foretagne proces

168. Det skrot i klasse 3B, som stålproducenterne nedsmelter, indeholder angiveligt affaldsmaterialer fra emballager. Det materiale, som MPR har behandlet, indeholdt oprindelig emballageaffald. Den omstændighed, at den operation, som MPR har gennemført, ikke kan betragtes som genvinding, er et tegn på, at materialet fortsat er affald.

169. Det bør i det mindste overvejes, om MPR har nyttiggjort materialet på anden måde, således at der ikke længere er tale om affald. MPR's behandling kunne f.eks. udgøre »genvinding eller videreudnyttelse af metaller og metalforbindelser« som omhandlet i kategori R 3 i bilag II B til affaldsdirektivet.

170. Jeg skal imidlertid påpege, at Domstolen har fastslået, at selv om et stof har været genstand for en fuldstændig nyttiggørelse i henhold til bilag II B, mister det ikke nødvendigvis sin karakter af affald [50]. Dette er navnlig tilfældet, såfremt der er tale om en forbehandling, såsom sortering eller findeling, der ikke fjerner alle uønskede urenheder fra materialet [51].

171. Da materialet først undergives en yderligere forarbejdningsforanstaltning hos stålproducenterne, hvorved de sidste urenheder fjernes fra stålet, har materialet ikke mistet sin karakter af affald ved MPR's behandling. Herved bemærkes endvidere, at stålproducenterne er undergivet »Integrated Pollution Control« ved forarbejdningen af materiale i klassse 3B.

172. Den omstændighed, at skrot i klasse 3B har en økonomisk værdi og er egnet til anvendelse som råstof, udelukker ikke, at der er tale om affald [52]. I Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus-dommen fandt Domstolen imidlertid, at sandsynligheden for, at stoffet genanvendes uden forudgående forarbejdning, er et relevant kriterium ved afgørelsen af, om et stof kan anses for affald i affaldsdirektivets forstand [53].

50 — ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, jf. fodnote 5, præmis 94 og 95.

51 — Jf. ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, fodnote 5, præmis 96; jf. vedrørende findeling Tombesi m.fl.-dommen, fodnote 28, præmis 53.

52 — Jf. Vessoso og Zanetti-dommen, fodnote 28, præmis 12 og 13, Tombesi m.fl.-dommen, fodnote 28, præmis 54, og Inter-Environnement Wallonie-dommen, fodnote 7, præmis 31.

53 — Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus-dommen, jf. fodnote 27, præmis 37.

173. I den foreliggende sag er det ikke nærmere oplyst, hvor stor sandsynligheden er for, at materialet i klasse 3B umiddelbart efter MPR's behandling videreforarbejdes af stålproducenterne. Noget taler imidlertid for, at skrottet i klasse 3B straks anvendes på stålværkerne.

174. I Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitusdommen skulle der imidlertid tages stilling til, om sidesten, som fremkom som biprodukt i stenbrud, overhovedet var affald. I den pågældende sag skulle der anvendes andre kriterier end i den foreliggende sag, hvor det er klart, at det omtvistede materiale er affald. For at sikre, at der tages højde for affalds- og emballagedirektivets beskyttelsesformål, må der gælde en formodning for, at materialet i hvert fald skal betragtes som affald, indtil det er bevist, at en fuldstændig nyttiggørelse har fundet sted. Genvinding indebærer almindeligvis, at et materiale ikke længere udgør affald [54]. Ved andre nyttiggørelsesformer er dette ikke ubetinget tilfældet [55].

175. Stålproducenternes behandling udgør også en oparbejdning af materialet til dets oprindelige formål eller til andre formål. Ved nedsmeltning udvindes rent stål, og materialet tilbageføres således til den tilstand, i hvilken det befandt sig inden emballagefremstillingen. Af stålblokkene, -pladerne og -rullerne kan der på ny fremstilles emballage eller andre produkter.

176. Nedsmeltning udgør endelig også en form for produktionsproces. Skrot i klasse 3B anvendes inden for stålproduktionen ved hjælp af smelteovne og energi til fremstilling af (halv)fabrikata, der har en højere forarbejdningsgrad end det oprindelige materiale.

177. Det andet spørgsmål bør følgelig besvares med, at materialer ikke er genvundet i emballagedirektivets artikel 3, nr. 7's forstand, når de er gjort egnede til brug som råstof, men først når en stålfabrikant har anvendt dem til fremstilling af blokke, plader eller ruller af stål.

E — *Det første spørgsmål*

178. I betragtning af besvarelsen af det andet spørgsmål, forekommer det ikke længere nødvendigt at besvare det første spørgsmål. Spørgsmålet om, hvorvidt

54 — Jf. ovenfor, punkt 104 og 105.
55 — Jf. den i fodnote 26 anførte retspraksis.

emballageaffald er blevet genvundet, skal udelukkende vurderes på grundlag af emballagedirektivet.

179. Spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald fra hvilket tidspunkt materialet er ophørt med at være affald, har kun betydning i relation til genvinding, for så vidt som affaldsmaterialer udgør grundlaget for genvindingen. Da MPR ikke har foretaget genvinding, har skrottet i klasse 3B — som anført — ikke mistet sin karakter af affald og kan genvindes af stålproducenterne.

180. Det første spørgsmål kunne imidlertid også forstås således, at den forelæggende ret ønsker oplyst, fra hvilket tidspunkt andre materialer, der ikke er omfattet af emballagedirektivets anvendelsesområde, skal betragtes som genvundne.

181. Det følger af fast retspraksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som skal træffe afgørelse i sagen, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [56].

182. Domstolen fandt imidlertid, at den ikke kunne træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter [57].

183. Parterne i sagen for den nationale ret er uenige om retten til at udstede PRN for genvinding af emballageaffald. Det fremgår på ingen måde af forelæggelseskendelsen, at spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt andet affald end emballageaffald er blevet genvundet, er af betydning for afgørelsen af den for High Court verserende sag.

184. En besvarelse af dette spørgsmål er derfor ufornødent.

56 — Jf. navnlig dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59.

57 — Jf. Bosman-dommen, fodnote 56, præmis 61, og dom af 9.3.2000, sag C-437/97, EKW og Wein & Co., Sml. I, s. 1157, præmis 52.

VII — Forslag til afgørelse

185. I betragtning af det således anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål således:

»Emballageaffald af stål er ikke genvundet i henhold til artikel 3, nr. 7, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, når det er gjort egnet til brug som råstof, men først når en stålfabrikant har anvendt det til fremstilling af blokke, plader eller ruller af stål.«