FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 4 juli 2002 [1]

Innehållsförteckning

I — Inledning I-6167

II — Tillämpliga bestämmelser I-6168

A — Gemenskapsrätt I-6168

1) Avfallsdirektivet I-6168

2) Förpackningsdirektivet I-6169

3) Skillnader i de olika språkversionerna I-6170

B — Nationella bestämmelser I-6171

III — Faktiska omständigheter i målet vid den nationella domstolen I-6172

IV — Begäran om förhandsavgörande I-6173

V — Parternas argument I-6174

A — Mayer Parry Recycling Limited I-6174

B — Miljöbyrån I-6176

C — Corus UK Limited I-6178

D — Den danska regeringen I-6178

E — Den nederländska regeringen I-6179

F — Den österrikiska regeringen I-6180

G — Den brittiska regeringen I-6181

H — Kommissionen I-6184

VI — Bedömning I-6184

A — Sambandet mellan avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet I-6184

1 — Originalspråk: tyska.

B — Sambandet mellan avfallsbegreppet och materialutnyttjande I-6187
C — I vilken ordning skall de två tolkningsfrågorna behandlas? I-6190
D — Den andra tolkningsfrågan I-6190
1) Inledande anmärkningar I-6190
a) Materialutnyttjande i gemenskapsrätten I-6190
b) Materialutnyttjande sett mot bakgrund av övriga bestämmelser i förpackningsdirektivet I-6191
i) Hög miljöskyddsnivå I-6192
ii) Ingen snedvridning av konkurrensen på den gemensamma marknaden I-6192
c) Utveckling av begreppet materialutnyttjande under lagstiftningsförfarandet I-6193
d) Fortsatt utveckling I-6194
2) Tolkning av artikel 3.7 i förpackningsdirektivet I-6195
a) Avfallsmaterial I-6195
b) Upparbetning för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål ... I-6197
c) Produktionsprocess I-6197
3) Kvalificering av MPR:s åtgärder I-6197
4) Kvalificering av ståltillverkarnas åtgärder I-6200
E — Den första tolkningsfrågan I-6201
VII — Förslag till avgörande I-6203

I — Inledning

1. I detta mål har High Court of Justice, London, begärt att domstolen genom förhandsavgörande skall tolka rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall [2] (nedan kallat avfallsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (nedan kallat förpackningsdirektivet). [3] Kärnfrågan är om den behandling av förpackningsmaterial av metall (sortering, rengöring, klippning, söndermalning, separation och/eller förpackande i balar) som utförs av sökanden i målet vid den nationella domstolen, Mayer Parry Recycling Limited (nedan kallad MPR), är ett fullständigt materialutnyttjande (recycling) som får till följd att det utvunna metallskrotet efter behandlingen inte längre kan kvalificeras som avfall.

2 — Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring av direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), och kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna 2 A och 2 B till rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 135, s. 32).

3 — EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266.

2. MPR vill bli godkänd som upparbetare med rätt att utfärda bevis om återvinning av förpackningsavfall ("Packaging Waste Recovery Notes", nedan kallade PRN, om betydelsen av PRN se nedan under punkt 19). En sådan rätt har av motparten i målet vid den nationella domstolen, den för England och Wales behöriga Environment Agency (nedan kallad miljöbyrån), tillerkänts de ståltillverkare som smälter ner det av MPR behandlade materialet för tillverkning av block, tunnplåt eller tråd av stål.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätt*

1) Avfallsdirektivet

3. I artikel 1 i avfallsdirektivet föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Avfall: 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."

4. I bilaga 1 till direktivet anges i punkten Q 5 som avfall "[m]aterial som förorenats eller nedsmutsats i samband med planerade åtgärder (till exempel rester från reningsförfaranden, förpackningsmaterial, behållare etc.)". I bilagan finns dessutom två avfallskategorier av allmän karaktär, nämligen i punkten Q 1 "[p]roduktions- eller konsumtionsrester som inte specificeras närmare nedan", och i punkten Q 16 "[s]amtliga ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier".

5. Såvitt avser begreppet återvinning hänvisas i artikel 1 f till de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B. I bilagan anges under punkten R 3 "Återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar".

6. I artikel 3 i avfallsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja

"a) för det första, att avfall inte uppkommer och att avfall inte har skadliga egenskaper eller att mängden avfall och avfallets skadlighet begränsas, särskilt genom...

b) för det andra

— att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror,

eller

— att avfall används som energikälla".

2) Förpackningsdirektivet

7. Artikel 3 i förpackningsdirektivet innehåller bland annat följande definitioner:

"2. Förpackningsavfall: varje förpackning och allt förpackningsmaterial som omfattas av definitionen av avfall i direktiv 75/442/EEG, utom restprodukter från produktionen.

...

6. Återvinning: varje tillämpligt förfarande som avses i bilaga 2 B till direktiv 75/442/EEG.

7. Materialutnyttjande: upparbetning i en produktionsprocess av avfallsmaterialet till dess ursprungliga ändamål eller till andra ändamål, inbegripet biologisk behandling, men undantaget energiutvinning."

8. I artikel 6.1 i förpackningsdirektivet uppställs följande mål för återvinningen av förpackningsavfall:

"För att kunna uppfylla målen i detta direktiv skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inom hela sitt territorium uppnå följande mål:

a) Senast fem år från den dag då detta direktiv skall vara genomfört i den nationella lagstiftningen skall minst 50 viktprocent och högst 65 viktprocent av förpackningsavfallet återvinnas.

b) Inom detta generella mål och inom samma tidsfrist skall minst 25 viktpro-

cent och högst 45 viktprocent av samtliga förpackningsmaterial som ingår i förpackningsavfallet materialutnyttjas med minst 15 viktprocent för varje slag av förpackningsmaterial."

9. Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna, för att uppfylla de återvinningsmål som fastställs i direktivet, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa ett system som säkerställer att förpackningsavfall returneras eller samlas in och återvinns.

3) Skillnader i de olika språkversionerna

10. Förevarande tvist gäller innebörden av begreppen "stoffliche Verwertung" i förpackningsdirektivet och "Rückführung" i avfallsdirektivet. Redan här måste därför några terminologiska skillnader i olika språkversioner av de två direktiven redovisas.

11. I den engelska versionen används både i artikel 3 b första strecksatsen i avfallsdirektivet och i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet uttrycket "recycling". De romanska språkversionerna och den nederländska versionen har också i båda bestämmelserna uttryck som är besläktade med "recycling" ("recyclage", "reciclado", "riciclo" etcetera). I andra språkversioner används uttryck som inte är besläktade med "recycling" men som är desamma i båda direktiven.

12. Endast i den tyska, den finska och den svenska språkversionen används i de nämnda bestämmelserna olika uttryck i de två direktiven. I den tyska versionen används i avfallsdirektivet uttrycket "Rückführung" och i förpackningsdirektivet uttrycket "stoffliche Verwertung". I kommissionens förslag till direktiv om förpackningar och förpackningsavfall stod ordet "recycling" ännu inom parentes efter uttrycket "stoffliche Verwertung" men det föll bort under det fortsatta lagstiftningsförfarandet. (*Översättarens anmärkning*: I den svenska översättningen av direktiven motsvaras "stoffliche Verwertung" av "materialutnyttjande" och "Rückführung" av "återanvändning".)

13. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon (nedan kallat direktiv 2000/53) [4] — som visserligen inte har någon direkt betydelse för detta mål men som några parter har åberopat som jämförelsematerial — används slutligen även i den tyska språkversionen uttrycket "recycling". (*Översättarens anmärkning*: Uttrycket motsvaras i den svenska översättningen av "materialåtervinning".)

4 — EGT L 269, s. 34.

14. Eftersom alltså endast några få språkversioner har olika uttryck i de båda direktiven, kan man inte enbart av terminologin dra slutsatsen att de olika uttrycken inte har samma betydelse. I det följande används därför orden "stoffliche Verwertung", "Rückführung" och "recycling" i språkligt hänseende som synonymer. Detta utesluter emellertid inte att "recycling", "Rückführung" och "stoffliche Verwertung" kan ha olika betydelse enligt de definitioner som ges i avfallsdirektivet respektive förpackningsdirektivet, vilket skall undersökas.

B — *Nationella bestämmelser*

15. Artikel 6.1 i förpackningsdirektivet har genomförts i nationell rätt genom "Producer Package Responsibility Obligations" (Packaging Waste Regulations 1997 [förordning om producentansvar beträffande förpackningsavfall], nedan kallad förordningen). Enligt förordningen är de som producerar förpackningsavfall skyldiga att materialutnyttja eller på annat sätt återvinna vissa mängder av avfallet. Definitionerna av begreppen recovery (Verwertung, återvinning) och recycling (stoffliche Verwertung, materialutnyttjande) är i förordningen desamma som i förpackningsdirektivet.

16. I förordningen föreskrivs att en producent måste vara registrerad, vidta rimliga åtgärder för att återvinna och materialutnyttja vissa mängder förpackningsavfall samt tillhandahålla ett intyg om att han har iakttagit sina återvinningsskyldigheter ("certificate of compliance"). Överträdelse av dessa bestämmelser är straffbar.

17. En producent kan även uppfylla sina skyldigheter genom att vara medlem av ett registrerat system, och de flesta producenter är också i praktiken anslutna till ett sådant system.

18. De brittiska miljömyndigheterna har sammanställt ett dokument med rubriken "Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors" (Producentansvarsskyldigheter 1997: Riktlinjer för hur uppfyllelse skall visas och om frivillig ackreditering av återvinningsanläggningar, den så kallade "Orange book", nedan kallad den brandgula boken). Den brandgula boken innehåller närmare bestämmelser om vad miljömyndigheterna kräver som bevis för att producenterna har uppfyllt sina återvinningsskyldigheter och om ett frivilligt system för ackreditering av återvinningsanläggningar som är berättigade att utfärda PRN.

19. I en PRN anger återvinningsanläggningen vilka mängder förpackningsavfall som har mottagits från Förenade kungariket, huruvida detta skall bli föremål för

materialutnyttjande eller återvinnas på annat sätt och vilka återvinningsåtgärder som skall vidtas. Genom att förete PRN kan producenten visa miljömyndigheterna att det förpackningsavfall som han eller någon å hans vägnar har överlämnat till en godkänd återvinningsanläggning har återvunnits i vederbörlig ordning. Det finns en marknad för PRN och dessa har ett kommersiellt värde (vilket beträffande det i detta mål aktuella förpackningsavfallet av metall under år 2000 uppgick till mellan 10 och 15 pund sterling per ton).

20. Miljöbyrån godkänner som återvinningsanläggning företag som utövar sådana verksamheter som är uppräknade i punkt 3 i bilaga D till den brandgula boken, såvitt avser metall (aluminium och stål) godkänns företag som av förpackningsavfall tillverkar block, tunnplåt eller tråd av stål.

21. Godkännande ges för det stadium i processen då en ny produkt framställs som inte går att skilja från en produkt som har framställts av en basråvara. Detta skall underlätta administrationen och säkerställa att PRN inte utfärdas två gånger under behandlingen av ett och samma material.

III — Faktiska omständigheter i målet vid den nationella domstolen

22. MPR erhåller — som regel mot betalning — metallskrot, däribland även förpackningsavfall, från industriella och andra källor. MPR behandlar skrotet så att det motsvarar den av industrin överenskomna standarden grad 3B. Behandlingen omfattar i allmänhet följande faser: okulärbesiktning, stråltest, sönderrivning i knytnävsstora bitar, ytterligare sortering för att avlägsna främmande material (till exempel plast, metall som inte är järn, glas, stenar), ny okulärbesiktning. Skrot med standarden grad 3B (nedan kallat grad 3B-skrot) innehåller i genomsnitt 4,1 procent metall från förpackningsavfall. MPR säljer därefter grad 3B-skrotet till stålverk som av skrotet tillverkar block, tunnplåt eller tråd av stål. Grad 3 B-skrot har på grund av sin höga järnhalt, sin höga densitet och sin stora yta en hög verkningsgrad. Det säljs för cirka 60 GBP per ton.

23. Parterna i målet vid den nationella domstolen är oense om i vilken omfattning det av MPR producerade grad 3B-skrotet ännu innehåller organiska och oorganiska föroreningar, uppgifterna varierar mellan 2—3 procent (enligt MPR — avseende icke fria föroreningar) och 7 procent (enligt miljöbyrån). Till föroreningarna hör rester av ytbehandlingar som färg eller oljor, material som inte är av metall och icke önskvärda kemiska ämnen. På grund av att grad 3B-skrotet innehåller potentiellt förorenande ämnen måste det förvaras övertäckt eller på en hård yta med avledning av vatten till en behållare. Föroreningarna avlägsnas först under ståltillverkningsprocessen.

24. Ståltillverkarna är underkastade den integrerade föroreningskontroll ("Integration Pollution Control") som är föreskriven i Environment Protection Act 1990. Kontrollen innebär att de processer som tillverkarna använder för att framställa stål måste uppnå en viss miljöskyddsnivå och kräver tillstånd. I gengäld behövs inte tillstånd enligt de nationella bestämmelserna om avfallshantering.

25. I november 1998 ansökte MPR om ackreditering som återvinningsanläggning med rätt att utfärda PRN. Miljöbyrån avslog denna ansökan genom skrivelse av den 15 november 1999. MPR inledde därefter ett förfarande vid High Court och yrkade bland annat att domstolen skulle upphäva miljöbyråns beslut och fastställa att företaget utför återvinning och materialutnyttjande i den mening som avses i förpackningsdirektivet.

IV — Begäran om förhandsavgörande

26. Genom beslut av den 9 november 2000 förklarade High Court målet vilande och begärde att domstolen enligt artikel 234 EG skulle meddela förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"När ett företag hanterar förpackningsmaterial inklusive järnhaltiga metaller, som (när det tas emot av företaget) utgör 'avfall' i den mening som avses i artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG och kommissionens beslut 96/350/EG, genom att sortera, rengöra, klippa, krossa, separera och/eller förpacka så att materialet kan matas in i en smältugn för tillverkning av block, tunnplåt eller tråd av stål,

1. har materialet då 'återanvänts', och upphör det att utgöra avfall i den mening som avses i rådets direktiv 75/442, när det har

   a) beretts för användning som råvara eller

   b) använts av en ståltillverkare för framställning av block, tunnplåt eller tråd av stål?

2. har materialet 'materialutnyttjats' i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om

förpackningar och förpackningsavfall, när det har

a) beretts för användning som råvara eller

b) använts av en ståltillverkare för framställning av block, tunnplåt eller tråd av stål?"

V — Parternas argument

27. Vid domstolen har yttranden avgetts av MPR, miljöbyrån, Corus UK Limited (nedan kallat Corus), en ståltillverkare som har intervenerat på miljöbyråns sida i målet vid den nationella domstolen, den brittiska regeringen, den nederländska regeringen, den danska regeringen, den österrikiska regeringen och kommissionen.

A — *Mayer Parry Recycling Limited*

28. MPR har ställt avfallsdirektivet i centrum och har sammanfattningsvis anfört följande: Företaget återvinner förpackningsavfall och producerar järnskrot med standarden grad 3B som inte utgör avfall, utan är en sekundär råvara. Förpackningsdirektivet måste tolkas i överensstämmelse med avfallsdirektivet. Eftersom grad 3B-skrotet inte utgör avfall, är MPR:s behandling av det ett fullständigt materialutnyttjande i den mening som avses i förpackningsdirektivet.

29. MPR har hävdat att man i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna kan urskilja fyra principer som är gemensamma för avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet.

30. För det första har enligt MPR uttrycken avfall, återvinning och materialutnyttjande samma betydelse i båda direktiven. Materialutnyttjandet är därvid en särskild form av återvinning. Återvinningsåtgärder i den mening som avses i direktiven kan endast tillämpas på avfall. För det andra är det avgörande för definitionen av begreppet avfall att innehavaren gör sig av med materialet. För det tredje är syftet med direktiven att genom återvinning av avfall minska förbrukningen av basråvaror. För det fjärde måste man göra åtskillnad mellan materialutnyttjande och energiutvinning.

31. MPR har vidare beskrivit den ekonomiska betydelsen av den rätt att utfärda PRN som tillkommer en återvinningsanläggning. Eftersom MPR behandlar

metallskrotet så att ståltillverkarna kan använda detta i sin tillverkning på samma sätt som en basråvara, utgör grad 3B-skrotet enligt MPR inte avfall, utan det är en sekundär råvara. Ståltillverkarna återvinner enligt MPR följaktligen inte något avfall och kan därför inte heller anses vara en återvinningsanläggning.

32. I sina yttranden över den första tolkningsfrågan har MPR åberopat följande principer som härletts ur domstolens rättspraxis och generaladvokaternas förslag till avgörande. Det ankommer på den nationella domstolen att med beaktande av samtliga omständigheter avgöra om ett material utgör avfall eller ej. [5] Avgörande för om ett material kan kvalificeras som avfall är om innehavaren gör sig av med det. [6] Man måste göra åtskillnad mellan återvinning av avfall och den normala industriella behandlingen av produkter som inte utgör avfall. [7] Återvinningen är fullständig när den återvunna substansen kan användas direkt i en produktionsprocess som sekundär råvara. [8]

33. MPR har däremot bestritt miljöbyråns påstående att återvinningen är fullständig först vid en senare tidpunkt, nämligen den då man inte längre kan se på produkten om denna har framställts av avfall eller av en basråvara. Detta argument, som grundas på definitionen av materialutnyttjande i förpackningsdirektivet, är enligt MPR inte hållbart. Förpackningsdirektivet är enligt MPR underordnat avfallsdirektivet och kan inte innehålla någon annan definition av begreppet återvinning än den som anges i avfallsdirektivet.

34. Syftet med att i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet definiera materialutnyttjande som upparbetning i en produktionsprocess är enligt MPR att skilja materialutnyttjande från energiutvinning. MPR:s behandling av metallskrotet är i vart fall en produktionsprocess som frambringar en sekundär råvara, nämligen grad 3B-skrot. Detta utgör enligt MPR inte avfall, eftersom det har ett kommersiellt värde och någon risk för att företaget gör sig av med det inte föreligger.

35. MPR har föreslagit att särskilt följande kriterier skall tillämpas för att skilja sekundära råvaror från avfall: materialets lämplighet för återanvändning med eller utan ytterligare förbehandling, dess kommersiella värde och dess potentiellt skadliga inverkan på miljön. Det ankommer enligt MPR på den nationella domstolen att utreda om dessa kriterier är uppfyllda.

5 — MPR har åberopat generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande av den 24 oktober 1996 i de förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi (REG 1997, s. I-3561 och s. I-3564), punkt 56, och generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande av den 24 april 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411 och s. I-7413), punkterna 69 och 70, samt domen av den 15 juni 2000 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97, Arco Chemie (REG 2000, s. I-4475), punkterna 51, 65—71, 73, 88 och 97.

6 — Förslaget till avgörande i målet Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkterna 26, 27 och 60, förslaget till avgörande i målet Tombesi (ovan fotnot 5), punkterna 50 och 51, och domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 34, 36, 46 och 47.

7 — Dom i målet Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkt 33.

8 — Förslaget till avgörande i målet Tombesi (ovan fotnot 5), punkterna 53 och 54, förslaget till avgörande i målet Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkt 78, och domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 93 och 94.

36. För det fall att domstolen ändå vill göra denna bedömning har MPR anfört att grad 3B-skrot uppfyller kriterierna för en sekundär råvara. Det kan på samma sätt som järnmalm användas direkt i ståltillverkningen utan ytterligare behandling. Särskilda försiktighetsåtgärder för att skydda miljön behöver inte vidtas vare sig vid lagringen och transporten eller vid användningen i ståltillverkningen.

37. Såvitt avser den andra tolkningsfrågan har MPR anfört att ett material som är helt återvunnet och inte längre kan kvalificeras som avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet också skall anses ha varit föremål för materialutnyttjande enligt förpackningsdirektivet.

B — *Miljöbyrån*

38. Miljöbyrån anser liksom MPR att samma betydelse av begreppen "avfall" och "återvinning" ligger till grund för båda direktiven. Däremot anser byrån till skillnad från MPR att den av MPR utförda behandlingen inte innebär ett fullständigt materialutnyttjande. Återvinningen är fullständig först när grad 3B-skrotet har smälts ner och ståltillverkaren har framställt block, tunnplåt eller tråd av stål, och först därefter kan skrotet inte längre kvalificeras som avfall.

39. Såvitt avser sambandet mellan de båda tolkningsfrågorna har miljöbyrån anfört att de två direktiven måste tolkas tillsammans. I förpackningsdirektivet har enligt miljöbyrån endast närmare förklarats vad som skall förstås med materialutnyttjande som ett särskilt led i återvinning. I artikel 2.2 i avfallsdirektivet föreskrivs uttryckligen att särdirektiv kan beslutas i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier, som till exempel förpackningsavfall. Eftersom de två direktiven har samma ändamål, nämligen att främja återvinningen av avfall, måste enligt miljöbyrån samma definition av begreppet återvinning ligga till grund för båda direktiven. Efter det att avfallet har varit föremål för fullständigt materialutnyttjande i den mening som avses i förpackningsdirektivet kan det återvunna materialet inte längre kvalificeras som avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet.

40. Såvitt avser den första tolkningsfrågan har miljöbyrån till en början framhållit att det ankommer på domstolen att besvara frågan. Det får inte som MPR anser överlämnas till medlemsstaterna att avgöra när avfall är helt återvunnet, eftersom detta skulle strida mot syftet med tillnärmningen av lagstiftningarna inom gemenskapens hela territorium. Uttrycken avfall och återvinning är enligt miljöbyrån tillräckligt konkreta för att vara direkt tillämpliga utan att behöva preciseras ytterligare genom nationell lagstiftning.

41. Miljöbyrån har vidare åberopat dels rättspraxis, enligt vilken begreppet avfall

inte kan ges en restriktiv tolkning[9], dels syftet med avfallsdirektivet, som är att begränsa avfallsmängderna, främja återvinning och förbjuda okontrollerad avfallshantering.

42. I avfallsdirektivet regleras inte när ett material upphör att utgöra avfall. Det är i varje fall inte tillräckligt att avfallet övergår till den som vill återvinna eller på annat sätt behandla materialet. Den omständigheten att avfall har blivit föremål för någon av de återvinningsåtgärder som anges i bilaga 2 B till avfallsdirektivet kan visserligen frånta det kvalificeringen som avfall, men det är — som domstolen har fastställt — inte nödvändigt att så sker.[10]

43. Enligt miljöbyrån utför MPR genom att sortera avfallet och förändra sammansättningen av detta inte något materialutnyttjande, utan endast en förbehandling. MPR är enligt miljöbyrån därför en producent i den mening som avses i artikel 1 b i avfallsdirektivet. Den behandling som MPR utför är inte en sådan upparbetning i en produktionsprocess som avses i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet. Miljöbyrån har påpekat att motsvarande behandling av uttjänta fordon enligt direktiv 2000/53 också anses vara förbehandling och inte materialutnyttjande.

44. Miljöbyrån har bestritt MPR:s påstående att grad 3B-skrot utgör en sekundär råvara och därför har varit föremål för materialutnyttjande. Enligt miljöbyrån syftar inte varje form av återvinning till att utvinna sekundära råvaror. Det överensstämmer inte heller med domstolens praxis att ett material upphör att utgöra avfall enbart genom att förvandlas till sekundär råvara. Att ett material kan användas som en råvara utesluter enligt miljöbyrån inte att det kan kvalificeras som avfall.

45. Miljöbyrån har också bestritt MPR:s påstående att det vid hanteringen av grad 3B-skrot inte behövs några särskilda försiktighetsåtgärder för att skydda miljön. De ståltillverkare som bearbetar grad 3B-skrot är underkastade "Integrated Pollution Control".

46. Miljöbyrån har tillagt att domstolen — till skillnad från några generaladvokater — har ansett att inte heller kraven på miljöskydd vid hanteringen av en substans eller substansens potentiellt skadliga inverkan på miljön är avgörande för om materialet skall kvalificeras som avfall eller ej.[11]

9 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 34—40.

10 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 89 och 95—97.

11 — Miljöbyrån har särskilt åberopat domarna i målen Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkt 30, och Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 64—69.

47. Miljöbyrån har på grund av vad den anfört avseende den första tolkningsfrågan föreslagit att den andra tolkningsfrågan skall besvaras så att förpackningsavfall har materialutnyttjats först när block, tunnplåt eller tråd av stål har tillverkats av det.

C — *Corus UK Limited*

48. Corus anser att endast den andra tolkningsfrågan behöver besvaras. Det ankommer enligt Corus på ifrågavarande medlemsstat att, så länge syftet med förpackningsdirektivet beaktas, bestämma vid vilken tidpunkt en substans skall anses ha varit föremål för ett fullständigt materialutnyttjande och att avgöra om substansen fortfarande utgör avfall eller inte.

49. Förenade kungariket har enligt Corus valt en lämplig och fullt godtagbar tidpunkt vid vilken ett fullständigt materialutnyttjande skall anses ha skett, nämligen den då ståltillverkarna har framställt block, tunnplåt eller tråd av stål. Grad 3B-skrot skall enligt Corus däremot kvalificeras som avfall.

50. Frågan om ett material har fullständigt materialutnyttjats skall enligt Corus bedömas endast med ledning av förpackningsdirektivet. Det avgörande är om materialet på nytt kan användas för tillverkning av förpackningar eller annan produktion. Detta kriterium uppfylls av Corus produkter men inte av MPR:s förprodukter. Eftersom det inte finns några gemenskapsrättsliga bestämmelser om hur ett fullständigt materialutnyttjande av ett material skall bevisas, kan detta enligt Corus regleras av medlemsstaterna själva.

51. Återvinningsanläggningarna använder enligt Corus inkomsterna från utfärdandet av PRN för att utvidga sin kapacitet. Därigenom bidrar de till att höja de i fråga om avfall från metallförpackningar ännu mycket låga återvinningsnivåerna. MPR har däremot inte något motsvarande ekonomiskt intresse av att återvinna förpackningsavfall, eftersom detta endast utgör en mycket liten del av allt det material som företaget behandlar. Om MPR skulle få rätt att utfärda PRN föreligger det enligt Corus risk för att MPR bearbetar stora mängder grad 3B-skrot som sedan endast lagras.

D — *Den danska regeringen*

52. Den danska regeringen delar i huvudsak miljöbyråns synpunkter. Begreppet avfall skall enligt den danska regeringen ges en vid tolkning för att säkerställa såväl kontroll av avfallsströmmen som bortskaffande och återvinning av avfall. Så snart ett material har upphört att utgöra avfall är det inte längre underkastat motsvarande kontroller. Framför allt blir rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av

avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (nedan kallad förordning nr 259/93)[12] inte längre tillämplig. Enligt rättspraxis har varken ett materials kommersiella värde eller dess återvinnbarhet någon betydelse för definitionen av avfall.

53. Det metallskrot som MPR har bearbetat utgör enligt den danska regeringen avfall. Den "upparbetning" som anges i definitionen av materialutnyttjande i förpackningsdirektivet förutsätter att sammansättningen av materialet har ändrats så att det kan användas direkt på nytt. Detta villkor uppfylls enligt den danska regeringen först av de produkter som ståltillverkarna har framställt.

54. Insamlande och sortering betraktas i Danmark inte som återvinning utan som förbehandling. En motsvarande förbehandling kan eller måste under vissa omständigheter även föregå bortskaffandet av avfall, vilket framgår av till exempel bestämmelserna i artikel 6 i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall[13] och i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall.[14]

55. När, som domstolen fastslagit[15], inte ens en fullständig återvinningsåtgärd nödvändigtvis fråntar ett material kvalificeringen som avfall kan detta resultat enligt den danska regeringen än mindre uppnås när det enbart skett en förbehandling.

E — *Den nederländska regeringen*

56. Den nederländska regeringen har beträffande den första tolkningsfrågan anfört att den tidpunkt då ett material har blivit föremål för materialutnyttjande sammanfaller med den då materialet inte längre kan kvalificeras som avfall. Domstolen har i sin dom i målet Arco Chemie framhållit den betydelse som uttrycket "göra sig av med" har för tillämpningsområdet för avfallsbegreppet.[16] Uttrycket måste enligt den nederländska regeringen tolkas i överensstämmelse med syftet med avfallsdirektivet och alltså ges en vid tolkning.

57. Enligt den nederländska regeringen sker återanvändning enligt avfallsdirektivet inte endast när avfallet används i en produktionsprocess utan även när det återvinns för utvinning av en sekundär råvara. Avgörande för om avfallet har blivit en sekundär råvara med samma egenskaper som en basråvara är om innehavaren av den genom återvinningen framställda produkten gör sig av med denna.

12 — EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43.

13 — EGT L 182, s. 1.

14 — EGT L 332, s. 91.

15 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkt 96.

16 — Ibidem, punkterna 36—41.

58. Vid bedömningen av denna fråga skall enligt den nederländska regeringen följande kriterier tillämpas kumulativt. Materialet måste vara sammansatt så att det kan användas på samma sätt som motsvarande basråvara. Det får inte innehålla fler föroreningar än basråvaran. Det måste kunna användas utan ytterligare förbehandling. Användningen av det får inte medföra större fara för miljön än användningen av basråvaran och får inte utgöras av enbart en återvinningsåtgärd. Slutligen får materialet inte ha ett negativt kommersiellt värde.

F — *Den österrikiska regeringen*

59. Den första tolkningsfrågan skall enligt den nederländska regeringen följaktligen besvaras så att förpackningsavfall som innehåller metall har blivit föremål för återanvändning i den mening som avses i avfallsdirektivet och har upphört att vara avfall när de i föregående punkt uppräknade kriterierna är uppfyllda och materialet alltså kan användas på samma sätt som en basråvara.

60. Såvitt avser den andra tolkningsfrågan har den nederländska regeringen hävdat att begreppet recycling (materialutnyttjande) i förpackningsdirektivet har en annan betydelse än begreppet recycling (återanvändning) i avfallsdirektivet. Den nederländska regeringen anser att avfall har blivit föremål för materialutnyttjande enligt förpackningsdirektivet först när det har använts på nytt i en produktionsprocess, i förevarande fall alltså när block, tunnplåt och tråd av stål har tillverkats av det. Endast när avfallet faktiskt används i en produktionsprocess uppnås målet att minska förbrukningen av energi och basråvaror. Dessutom är det enligt den nederländska regeringen endast därigenom säkerställt att ingen dubbelberäkning sker när det gäller de materialutnyttjandenivåer som skall uppnås enligt artikel 6 i förpackningsdirektivet.

61. Vad gäller den första tolkningsfrågan har den österrikiska regeringen påpekat att begreppet materialutnyttjande definieras i förpackningsdirektivet, inte i avfallsdirektivet. En liknande definition finns också i direktiv 2000/53. Dessa definitioner tar sikte på en produktionsprocess och är enligt den österrikiska regeringen snävare än begreppet återvinning enligt avfallsdirektivet.

62. Såvitt avser begreppet avfall har den österrikiska regeringen åberopat domstolens uttalanden i domen i målet Arco Chemie.[17] När det gäller att bestämma den tidpunkt då en återvinningsåtgärd är fullständig skall enligt den österrikiska regeringen följande kriterier tillämpas. Materialet skall normalt användas för ifrågavarande ändamål och det skall finnas en marknad för detta, det skall finnas kva-

17 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 40, 41 och 47.

litetskrav som tar hänsyn till materialets specifika karaktär av avfall och slutligen får materialet inte medföra större fara för skadlig inverkan på miljön än jämförbara råvaror.

63. Såvitt avser den andra tolkningsfrågan har den österrikiska regeringen tillagt att materialutnyttjandet kan ske i flera steg. Det måste för varje steg prövas om det skett en återvinning eller eventuellt endast en skenbar sådan.

64. Sammanfattningsvis anser den österrikiska regeringen att MPR visserligen återvinner avfall men att återvinningen endast utgör ett första led i det materialutnyttjande som avses i förpackningsdirektivet.

G — *Den brittiska regeringen*

65. Den brittiska regeringen anser att endast den andra tolkningsfrågan behöver besvaras för att den nationella domstolen skall kunna döma i målet, och har därför huvudsakligen behandlat denna.

66. Förpackningsavfall kan enligt den brittiska regeringen endast bli föremål för materialutnyttjande en enda gång, även om detta eventuellt sker i flera steg. Det gäller att undvika att återvinningsåtgärder avseende samma material räknas mer än en gång vid bedömningen av frågan om de återvinnings- och materialutnyttjandenivåer som anges i artikel 6.1 b i förpackningsdirektivet har uppnåtts. Den brittiska regeringen anser att materialutnyttjandet i förevarande fall görs av ståltillverkarna.

67. MPR:s behandling av avfallet omfattas enligt den brittiska regeringen inte av definitionen av materialutnyttjande i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet. Att sortera, rena, mala sönder och paketera i balar är inte en produktionsprocess.

68. Det är enligt den brittiska regeringen inte heller fråga om någon upparbetning, eftersom avfallet behåller sina väsentliga egenskaper och inte ombildas till en ny produkt. En upparbetning förutsätter en användning av materialet som liknar den ursprungliga användningen, nämligen nersmältning i stället för basråvaran och tillverkning av block, tunnplåt eller tråd av stål. MPR:s förbehandling för denna användning är inte en sådan upparbetning. Endast med detta synsätt uppnås enligt den brittiska regeringen det i artikel 6.2 i förpackningsdirektivet uppställda målet att förpackningsmaterial som varit föremål för materialutnyttjande i möjligaste mån skall användas till produktion av förpackningar eller andra produkter.

69. Till stöd för denna uppfattning har den brittiska regeringen åberopat en jämförelse

med direktiv 2000/53, som innehåller bestämmelser som liknar dem som finns i förpackningsdirektivet.

70. Den brittiska regeringen delar inte MPR:s uppfattning att avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet måste tolkas tillsammans. Definitionerna i artikel 1 i avfallsdirektivet är inte förpliktande för alla andra bestämmelser på detta område, utan är uttryckligen begränsade till att användas i det direktivet.

71. När gemenskapslagstiftaren i andra rättsakter vill använda samma begrepp som i avfallsdirektivet klargörs detta enligt den brittiska regeringen genom uttryckliga hänvisningar. Förpackningsdirektivet innehåller några bestämmelser med sådana hänvisningar, men i övrigt skall definitionerna i detta direktiv tolkas självständigt.

72. Den brittiska regeringen har erinrat om att det i artikel 2.2 i avfallsdirektivet uttryckligen föreskrivs att specialregleringar — som till exempel förpackningsdirektivet — kan antas. I förpackningsdirektivet definieras begreppen materialutnyttjande och återvinning självständigt. I artikel 3.6 i direktivet hänvisas endast till varje tillämpligt förfarande ("applicable operations") som avses i bilaga 2 B till avfallsdirektivet. [18]

73. Av bilaga 2 B till avfallsdirektivet framgår enligt den brittiska regeringen att avfall kan återvinnas i flera led. Metallavfall kan till exempel först lagras (R 12) och metallen kan återvinnas senare (R 3). Materialutnyttjande kan däremot av skäl som anförts i det föregående bara ske en enda gång. Endast en sådan åtgärd som utgör en återvinningsåtgärd enligt bilaga 2 B till avfallsdirektivet kan vara ett sådant "tillämpligt förfarande" som utgör materialutnyttjande enligt artikel 3.6 i förpackningsdirektivet.

74. Förpackningsdirektivet innehåller självständiga definitioner av begreppen materialutnyttjande, energiutvinning och biologisk behandling (artikel 3.6—3.8). Andra återvinningsformer nämns inte. Enligt den brittiska regeringen utgör endast de uttryckligen nämnda formerna för återvinning tillämpliga förfaranden enligt förpackningsdirektivet. Av dessa återvinningsformer kommer, såvitt avser metaller, endast materialutnyttjande i fråga.

18 — Språkversionerna skiljer sig från varandra. Medan den tyska versionen och några andra versioner, till exempel den spanska, allmänt hänvisar till förfaranden som avses i bilaga 2 B till avfallsdirektivet ("cualquiera de las operaciones"), har andra språkversioner begränsande tillägg (till exempel "applicable operations", "opérations applicables", "pertinenti operazioni", "toepasselijke handelingen").

75. Det räcker enligt den brittiska regeringen inte att MPR vidtar en återvinningsåtgärd enligt bilaga 2 B till avfallsdirektivet, utan det krävs att företaget vidtar en åtgärd i form av ett tillämpligt förfarande enligt förpackningsdirektivet, nämligen materialutnyttjande.

76. För säkerställande av att mängden återvunnet förpackningsavfall beräknas enligt enhetliga kriterier inom gemenskapens hela territorium krävs det ett klart fastställbart kriterium för när material har helt återvunnits. Det finns enligt den brittiska regeringen inte utrymme för medlemsstaterna att i detta hänseende göra en skönsmässig bedömning. Det lämpligaste kriteriet är enligt den brittiska regeringen den tidpunkt då metallskrotet på nytt har smälts ner.

77. Förpackningsdirektivet har faktisk upparbetning som mål. Så länge förpackningsavfallet endast förbereds för upparbetning är den faktiska användningen, nämligen nersmältningen, ännu inte säkerställd.

78. Den brittiska regeringen har anfört att en substans skall anses vara återvunnet förpackningsavfall i den mening som avses i artikel 6.1 b i förpackningsdirektivet om den uppfyller följande två villkor. Förpackningsmaterialet måste ha varit förpackningsavfall och det måste ha varit föremål för materialutnyttjande. Frågan om materialet vid någon tidpunkt har upphört att utgöra avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet saknar betydelse.

79. Av det anförda följer enligt den brittiska regeringen att de två direktiven inte skall tolkas tillsammans, eftersom förpackningsdirektivet inte innehåller några hänvisningar i detta hänseende.

80. Endast i andra hand har den brittiska regeringen också yttrat sig om den första tolkningsfrågan. Den anser att förpackningsdirektivet till skillnad från avfallsdirektivet lämnar medlemsstaterna utrymme att göra en skönsmässig bedömning av vad som utgör en återvinningsåtgärd.[19] Av den omständigheten att ett material har återvunnits enligt avfallsdirektivet kan man enligt den brittiska regeringen inte dra slutsatsen att det har varit föremål för ett återvinningsförfarande i den mening som avses i förpackningsdirektivet.

81. Domstolen har fastställt att begreppet återvinning måste konkretiseras genom nationella genomförandebestämmelser.[20] Förpackningsdirektivet tillåter enligt den brittiska regeringen däremot endast tre former av återvinning (materialutnyttjande, energiutvinning och biologisk behandling) och lämnar i detta hänseende inte något

19 — Den brittiska regeringen har hänvisat till förslaget till avgörande i målet Tombesi (ovan fotnot 5), punkt 56.

20 — Domarna i målen Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkt 33, och Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkt 70.

utrymme för medlemsstaterna att göra en skönsmässig bedömning.

82. Förpackningsdirektivet kan enligt den brittiska regeringen inte heller retroaktivt ha ändrat tolkningen av avfallsdirektivet som är av äldre datum. Det skulle strida mot principen om rättssäkerhet, om avfallsdirektivet efter antagandet av förpackningsdirektivet tillmättes en annan betydelse än tidigare.

H — *Kommissionen*

83. Kommissionen har i huvudsak anfört detsamma som miljöbyrån. Begreppen avfall och återvinning har enligt kommissionen samma betydelse i avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet. Den särskilda definitionen av materialutnyttjande i direktivet om förpackningsmaterial har gjorts med beaktande av detta direktivs ändamål (materialutnyttjande skall ha företräde framför energiutvinning).

84. MPR:s verksamhet är enligt kommissionen visserligen ett led i återvinningen men en fullständig återvinning har skett först när materialet har bearbetats i smältugnen. Först då finns det inte längre något avfall. Denna bedömning påverkas enligt kommissionen inte heller av den omständigheten att MPR:s produkter har ett kommersiellt värde. Även efter en fullständig återvinning kan den bearbetade substansen ännu kvalificeras som avfall. Detta gäller i än högre grad om återvinningen endast består i sortering och förbehandling för en senare användning som sekundär råvara.

85. Kommissionen har av parternas yttranden vid den nationella domstolen dragit slutsatsen att grad 3B-skrot fortfarande innehåller föroreningar som avlägsnas först i samband med nersmältningen och att hanteringen av materialet kräver särskilda försiktighetsåtgärder för att skydda miljön. Av detta framgår enligt kommissionen att skrotet utgör avfall.

86. Slutligen har kommissionen framhållit vikten av en klar definition av begreppet avfall till exempel för tillämpningen av förordning nr 259/93, även om denna förordning inte har någon direkt betydelse för detta mål.

VI — Bedömning

A — *Sambandet mellan avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet*

87. Parterna har olika åsikter om vilket samband de två direktiven och definitio-

nerna av begreppen avfall, återvinning och recycling i dessa har med varandra.

88. Flertalet parter har hävdat att direktiven skall tolkas tillsammans och att ifrågavarande begrepp har samma betydelse i båda direktiven. De flesta av dessa parter menar därför att båda tolkningsfrågorna måste besvaras. Eftersom de anser att begreppen betyder detsamma i båda direktiven, har de också föreslagit att båda tolkningsfrågorna skall besvaras på samma sätt. Alla, utom MPR, anser att MPR:s verksamhet inte innebär ett fullständigt materialutnyttjande, utan är en förbehandling eller en övrig återvinningsåtgärd, och att det framställda grad 3B-skrotet utgör avfall. MPR har motsatt uppfattning.

89. Den brittiska regeringen och Corus anser däremot att förpackningsdirektivet skall tolkas och tillämpas självständigt och att endast den andra tolkningsfrågan har betydelse för avgörandet av tvisten vid den nationella domstolen.

90. Till detta skall först konstateras att gemenskapslagstiftaren genom avfallsdirektivet år 1975 införde de första principiella bestämmelserna för en tillnärmning av de nationella lagstiftningarna om bortskaffande av avfall. Detta rättsområde var då endast i början av sin utveckling, och gemenskapen begränsade sig till att låta direktivet omfatta endast några få allmänna rambestämmelser.

91. Framför allt definierades inte begreppet avfall exakt. Avfallsdirektivet omarbetades visserligen väsentligt 1991,[21] men definitionen av begreppet avfall förblev i stort sett oförändrad. Den har flera gånger ställt domstolen inför svåra tolkningsfrågor som inte alltid har kunnat få tillfredsställande svar.

92. År 1991 infördes emellertid artikel 2.2, i vilken det uttryckligen föreskrivs att bestämmelser som avser särskilda fall eller kompletterar bestämmelserna i direktivet i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv. Förpackningsdirektivet är just en sådan specialreglering med kompletterande bestämmelser.

93. Artikel 2.2 i avfallsdirektivet kan visserligen uppfattas som en fullmaktslagstiftning. En sådan behövs dock inte. Befogenheten att anta direktiv inom området för avfallshanteringen följer direkt av EG-fördraget, i fråga om förpackningsdirektivet av artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse). Även utan införandet av artikel 2.2 i avfallsdirektivet skulle det ha stått gemenskapen fritt att anta särdirektiv avseende avfall.

21 — Ovan fotnot 2.

94. Det föreligger sålunda inte någon normhierarki mellan de båda direktiven i den meningen att avfallsdirektivet har företräde framför förpackningsdirektivet. Det är tvärtom fråga om två sekundära rättsakter av samma dignitet som är grundade direkt på fördraget. Förpackningsdirektivet utgör därför, i fråga om den avfallskategori som omfattas av detta, en specialreglering som vid en eventuell normkollision har företräde framför avfallsdirektivet.

95. Det sagda betyder emellertid inte att avfallsdirektivet helt saknar betydelse för hanteringen av förpackningsavfall. För det första innehåller flera bestämmelser i förpackningsdirektivet hänvisningar till avfallsdirektivet. Hänvisningen till definitionerna i avfallsdirektivet innebär att dessa äger giltighet också inom tillämpningsområdet för förpackningsdirektivet. På så sätt tillgodoses det i tredje skälet i direktiv 91/156 om ändring av avfallsdirektivet uppställda målet att lägga en gemensam terminologi till grund för gemenskapens lagstiftning om avfall. [22]

96. De hänvisningar till avfallsdirektivet som i detta hänseende är relevanta förekommer i förpackningsdirektivet i samband med definitionerna av begreppen förpackningsavfall i artikel 3.2 och återvinning i artikel 3.6 i direktivet. Begreppet materialutnyttjande definieras däremot i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet, utan någon hänvisning till avfallsdirektivet.

97. För det andra utgör förpackningsavfall samtidigt avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet, vilket framgår redan av definitionen i artikel 3.2 i förpackningsdirektivet. I den mån förpackningsdirektivet inte innehåller några avvikande bestämmelser är därför alla andra relevanta avfallsrättsliga bestämmelser tillämpliga även på förpackningsavfall. Gemenskapen har inte avsett att med förpackningsdirektivet införa heltäckande bestämmelser om förpackningsavfall och inte heller att undanta denna avfallskategori från tillämpningsområdet för andra avfallsrättsliga bestämmelser.

98. Förpackningsdirektivet innehåller sålunda visserligen detaljerade bestämmelser om återvinning av förpackningsavfall men inte om till exempel bortskaffande eller gränsöverskridande transporter av avfall. Såväl bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 i avfallsdirektivet som förordning nr 259/93 skall därför beaktas även vid hanteringen av förpackningsavfall.

99. Slutligen skall principerna i avfallsdirektivet beaktas vid tolkningen av för-

22 — Ovan fotnot 2.

packningsdirektivet, därför att de ger uttryck för gemenskapens strategi för avfallshantering.[23] Till denna strategi är också förpackningsdirektivet anpassat.

100. Båda direktiven har alltså i huvudsak samma ändamål, nämligen för det första att motverka uppkomsten av avfall och begränsa avfallsmängden[24], och för det andra att främja återvinning i stället för bortskaffande av avfall.[25] Detta bidrar i slutänden till det varsamma och rationella utnyttjande av naturresurserna som skall eftersträvas enligt artikel 174.1 EG tredje strecksatsen.

101. Förpackningsdirektivet går emellertid längre än avfallsdirektivet, eftersom det ställer upp målet att en viss andel av förpackningsavfallet skall återvinnas och materialutnyttjas.

23 — Se sjunde skälet i förpackningsdirektivet.

24 — Se särskilt artiklarna 3.1 a i avfallsdirektivet och 1.2 i förpackningsdirektivet.

25 — Se artiklarna 3.1 b i avfallsdirektivet och 1.2 i förpackningsdirektivet.

B — *Sambandet mellan avfallsbegreppet och materialutnyttjande*

102. För att målet vid den nationella domstolen skall kunna avgöras är sambandet mellan kvalificering som avfall och vidtagandet av en materialutnyttjande åtgärd av avgörande betydelse. Det är ostridigt att de material som MPR behandlar utgör förpackningsavfall. Att på grund av materialutnyttjande frånta dem kvalificeringen som avfall skulle uteslutande kunna ske genom en tolkning av förpackningsdirektivet, som är en specialreglering såvitt avser materialutnyttjande av förpackningsavfall.

103. Domstolen har ansett att en fullständig återvinningsåtgärd enligt bilaga 2 B till avfallsdirektivet inte nödvändigtvis fråntar en substans kvalificeringen som avfall.[26] Åtgärden är i stället bara en av de omständigheter som skall beaktas när man skall avgöra om det föreligger avfall eller ej. Detta konstaterande kan dock inte utan vidare tillämpas även på materialutnyttjande.

104. Teoretiskt kan det visserligen inte uteslutas att även den substans som har erhållits genom materialutnyttjande utgör avfall. Om det inte inom överskådlig tid finns någon efterfrågan på den substans som har återvunnits genom materialutnyttjandet och om lagringskostnaderna överstiger den ersättning som senare möjligen

26 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 94 och 95.

kan erhållas, skulle återvinningsanläggningen kunna tänkas vilja göra sig av med sina produkter. I praxis torde det dock vara ytterst sällsynt att en innehavare vill göra sig av med material som han för stora kostnader har materialutnyttjat.

105. Det skulle också strida mot syftet med förpackningsdirektivet att anta att förpackningsavfall som har materialutnyttjats fortfarande utgör avfall. Förpackningsdirektivets huvudsyfte är att vissa återvinningsnivåer skall uppnås. Om förpackningsavfall inte som regel skulle upphöra att utgöra avfall till följd av materialutnyttjandet skulle det kunna bli föremål för en återvinningsåtgärd ännu en gång. Samma material skulle därmed återvinnas två gånger och räknas mer än en gång vid beräkningen av de återvinningsnivåer som har uppnåtts.

106. Flertalet parter har hävdat att de två direktiven vid tolkningen måste tolkas tillsammans, och de anser också att avfall som har materialutnyttjats inte längre kan kvalificeras som avfall. Med utgångspunkt i detta har framför allt MPR gjort gällande att den genomförda återvinningsåtgärden skall kvalificeras med ledning av om det behandlade materialet fortfarande kan kvalificeras som avfall eller inte. Definitionen av materialutnyttjande grundas alltså på resultatet av den vidtagna åtgärden.

107. Detta argument bortser från att förpackningsdirektivet såvitt avser definitionen av materialutnyttjande är en specialreglering i förhållande till avfallsdirektivet. Denna omständighet beaktas inte om frågan huruvida ett materialutnyttjande har skett bedöms med ledning av om materialet utgör avfall eller ej. Enligt min uppfattning om sambandet mellan de två direktiven måste man i stället i första hand undersöka om en materialutnyttjandeåtgärd har vidtagits. Om så varit fallet kan man som regel dra slutsatsen att det återvunna materialet inte längre kan kvalificeras som avfall.

108. Därvid måste man komma ihåg att frågan om en substans utgör avfall enligt fast rättspraxis inte låter sig besvaras med hjälp av att substansen i sig har vissa kännetecken, utan att det avgörande är innehavarens inställning, nämligen om han avser att göra sig av med substansen eller inte.[27] Domstolen har sålunda vägrat att göra kvalificeringen som avfall beroende av materialets kommersiella värde, dess lämplighet för återanvändning[28] eller dess potentiellt skadliga inverkan på miljön.[29]

109. Frågan hur innehavaren kommer att agera kan endast bedömas med beaktande

27 — Domen i målet Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkt 26, och dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit (REG 2002, s. I-3533).

28 — Domar av den 28 mars 1990 i de förenade målen C-206/88 och C-207/88, Vessoso och Zanetti (REG 1990, s. I-1461), punkt 9, och av den 25 juni 1997 i de förenade målen C-304/94, C-330/94 och C-224/95, Tombesi (REG 1997, s. I-3561), punkt 52.

29 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkt 66.

av hans intentioner, vilket ställer rättstillämpningen inför avsevärda svårigheter. Domstolen har löst detta problem genom att på objektiva grunder bedöma om innehavaren avser att göra sig av med substansen. Den har därvid beaktat både samtliga sakomständigheter och syftet med avfallsdirektivet. [30]

110. När det gäller att avgöra frågan om grad 3B-skrot skall kvalificeras som avfall är följaktligen alla omständigheter som talar för eller mot innehavarens avsikt att göra sig av med skrotet av betydelse. Av avgörande betydelse i detta sammanhang är om materialet redan har varit föremål för materialutnyttjande. Om så inte är fallet kan det också vara av betydelse om det skall göras till föremål för en sådan återvinningsåtgärd. Följaktligen måste bedömningen av MPR:s och ståltillverkarnas åtgärder med tillämpning av kriterierna i artikel 3.7 göras innan frågan om grad 3B-skrotet skall kvalificeras som avfall behandlas.

111. Domstolen har visserligen fastslagit att man inte enbart av den omständigheten att en åtgärd som anges i bilaga 2 A eller 2 B till avfallsdirektivet har vidtagits kan dra slutsatsen att innehavaren avser att göra sig av med ifrågavarande material, eftersom det ofta är svårt att göra åtskillnad mellan en åtgärd för att återvinna eller bortskaffa avfall och behandlingen av andra produkter. [31]

112. Dessa konstateranden strider emellertid inte mot den bedömning jag har gjort här. Till skillnad från vad som är fallet i de åberopade domarna har det material som skall återvinnas (åtminstone ursprungligen) varit förpackningsavfall. Det är endast fråga om att bedöma om det fortfarande utgör avfall. Kvalificeringen av de åtgärder som redan har vidtagits eller som skall vidtas har en annan betydelse i förevarande fall än i sådana fall i vilka det först måste utredas om det material som skall behandlas över huvud taget utgör avfall.

113. Avgörande för kvalificeringen som avfall är för övrigt inte om en återvinningsåtgärd enligt bilaga 2 B till avfallsdirektivet har vidtagits utan om det har skett ett materialutnyttjande, som i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet definieras mera detaljerat än åtgärderna i bilaga 2 B.

114. Min bedömning innebär inte heller att innebörden av begreppet avfall ändras retroaktivt. För kvalificeringen av en substans som avfall enligt avfallsdirektivet har det tvärtom alltid varit av avgörande betydelse om innehavaren avser att göra sig av med substansen. I avfallsdirektivet anges inte något kriterium för att bedöma denna

30 — Domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 27), punkterna 24 och 25.

31 — Domarna i målen Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 51 och 82, och Palin Granit (ovan fotnot 27), punkt 27.

innehavares avsikt.[32] Bedömningen skall, som jag redan har anfört, ske med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I detta sammanhang kan inte bara faktiska omständigheter utan även annan lagstiftning vara av betydelse, även om de relevanta bestämmelserna har antagits först efter tillkomsten av avfallsdirektivet.

C — *I vilken ordning skall de två tolkningsfrågorna behandlas?*

115. Av vad jag anfört i avsnitten A och B följer att frågan om vilken åtgärd som innebär ett fullständigt materialutnyttjande av stål från förpackningsmaterial inte är beroende av om de produkter som har framställts i ifrågavarande process fortfarande kan kvalificeras som avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet. Det är tvärtom just på grund av kvalificeringen av den genomförda åtgärden som materialet upphör att utgöra avfall.

116. Ett svar på den första tolkningsfrågan förefaller därför inte erforderligt för att lösa rättsfrågorna i målet vid den nationella domstolen. I vart fall måste den andra tolkningsfrågan behandlas först.

D — *Den andra tolkningsfrågan*

117. I artikel 3.7 i förpackningsdirektivet definieras vad som i direktivet skall förstås med materialutnyttjande ("recycling"). Det är mot bakgrund av denna bestämmelse som den andra tolkningsfrågan skall besvaras. Såvitt jag kan se har domstolen hittills inte tagit ställning till begreppet materialutnyttjande. Innan jag går in på en tolkning av begreppet enligt bestämmelsens ordalydelse skall jag kort behandla den gemenskapsrättsliga lagstiftningen, betydelsen av begreppet med hänsyn till syftena med förpackningsdirektivet och utvecklingen av begreppet materialutnyttjande i det lagstiftningsförfarande som ledde fram till att förpackningsdirektivet antogs.

1) Inledande anmärkningar

a) Materialutnyttjande i gemenskapsrätten

118. I förpackningsdirektivet ges för första gången en detaljerad definition av begrep-

32 — Se domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 27), punkt 25.

pet materialutnyttjande som — förenklat uttryckt — består i att de material ur vilka förpackningar har framställts återvinns för att kunna användas på nytt. Denna metod att återvinna förpackningsavfall har två fördelar. För det första behöver det materialutnyttjade materialet inte längre bortskaffas som avfall. För det andra minskar förbrukningen av energi och basråvaror.

119. I själva verket finns grunden till denna definition redan i flera äldre rättsakter. Sålunda nämns också begreppet recycling (återanvändning) — om än inte i den tyska språkversionen — i artikel 3.2 b första strecksatsen i avfallsdirektivet. MPR har huvudsakligen stött sig på denna bestämmelse i vilken "recycling" karakteriseras av att den syftar till att utvinna sekundära råvaror. Även den hänskjutande domstolen har i båda tolkningsfrågorna under punkterna 1.a och 2.a hänvisat till utvinning av sekundära råvaror.

120. Utan att begreppet recycling uttryckligen nämndes dök tanken på det upp redan i artikel 2 e i rådets direktiv 85/339/EEG av den 27 juni 1985 om förpackningar för drycker och flytande livsmedel [33] som ersattes av förpackningsdirektivet. [34] Här skall också rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor [35] nämnas, i vilket begreppet "upparbetning" nämns i artikel 3.

121. Förutom att nämnda specialbestämmelser har ringa betydelse inom området för förpackningsavfall ger de inte heller någon närmare beskrivning av begreppet "recycling". Detta gäller även i fråga om de bestämmelser som tillkommit efter förpackningsdirektivet och som har knutit an till direktivets definition av materialutnyttjande. [36]

b) Materialutnyttjande sett mot bakgrund av övriga bestämmelser i förpackningsdirektivet

122. Artikel 3.7 i förpackningsdirektivet kan inte betraktas isolerat. Vid tolkningen av denna bestämmelse måste man tvärtom beakta syftet med direktivet och övriga bestämmelser i detta.

123. Därvid skall understrykas att syftet med förpackningsdirektivet är att å ena sidan förebygga och minska förpackningsavfallets inverkan på miljön och därmed

33 — EGT L 176, s. 18.
34 — Se artikel 23 i förpackningsdirektivet.
35 — EGT L 194, s. 23.
36 — Se särskilt artikel 2.7 i direktiv 2000/53.

garantera en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan garantera en fungerande inre marknad. [37]

i) Hög miljöskyddsnivå

124. Syftet att uppnå en hög miljöskyddsnivå står i överensstämmelse med bestämmelserna i artikel 174.2 EG. Enligt artikel 6 EG skall miljöskyddskraven integreras även i åtgärder som vidtas för tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar. Domstolen har av detta syfte, som också gäller för avfallsdirektivet, dragit slutsatsen att begreppet avfall inte kan ges en restriktiv tolkning. [38]

125. Om det sagda tillämpas på förpackningsdirektivet innebär det att begreppet materialutnyttjande inte kan tolkas så att ett material alltför tidigt upphör att utgöra avfall och till följd därav inte längre är underkastat den speciella avfallskontrollen vid en tidpunkt då denna kontroll ännu behövs för att säkerställa en hög miljöskyddsnivå.

37 — Se artikel 1.1 och första skälet i förpackningsdirektivet.

38 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkt 40.

126. Det måste framför allt säkerställas att använda förpackningar inte medför någon skadlig inverkan på miljön och att avfallet, i den mån det inte kan återanvändas, så långt möjligt återvinns och inte behöver bortskaffas. [39]

127. Av återvinningsåtgärderna bör materialutnyttjande användas i första hand. [40] Det bidrar nämligen till att skydda miljön genom att minska förbrukningen av energi och basråvaror och genom att begränsa den avfallsmängd som måste bortskaffas. [41]

ii) Ingen snedvridning av konkurrensen på den gemensamma marknaden

128. Till skillnad från avfallsdirektivet ställer förpackningsdirektivet upp konkreta återvinningsmål. I artikel 6.1 b finns sålunda bestämmelser om de nivåer på allt förpackningsmaterial som medlemsstaterna minst skall materialutnyttja. Förpackningsdirektivet, som har antagits med stöd av artikel 100a i EG-fördraget, är avsett att harmonisera medlemsstaternas lagstiftningar och förebygga snedvridning av konkurrensen.

39 — Se artikel 1.2 och sjunde skälet i direktivet om förpackningsavfall.

40 — Se åttonde skälet i förpackningsdirektivet. Återanvändningens och materialutnyttjandets företräde gäller dock endast till dess att vetenskapliga och tekniska framsteg har gjorts med avseende på återvinningsprocesser.

41 — Se elfte skälet i förpackningsdirektivet.

129. Även om materialutnyttjande, med beaktande av alla omständigheter, samhällsekonomiskt kan medföra besparingar[42] utgör det en kostnadsfaktor för de företag som måste betala materialutnyttjandet av de förpackningar som de fört ut på marknaden. I slutänden fördyrar dessa kostnader företagens produkter och påverkar på så sätt utsikterna på marknaden.

130. Gemenskapen har i viss omfattning accepterat att industrin i medlemsstaterna belastas olika, eftersom den inte har föreskrivit några exakta nivåer på avfall som minst skall återvinnas utan lämnat en viss marginal. En avsevärd obalans skulle kunna uppstå, om medlemsstaterna skulle tillämpa definitioner av begreppet materialutnyttjande som avsevärt skiljer sig från varandra och deras kostnader för att uppnå de nivåer som skall återvinnas till följd därav skulle bli olika stora.

131. Domstolen bör följaktligen ge en slutgiltig definition av begreppet materialutnyttjande för att säkerställa syftet med harmoniseringen av lagstiftningarna. Som den brittiska regeringen har framhållit måste tolkningen också säkerställa att samma förpackningsmaterial inte räknas mer än en gång vid beräkningen av de materialutnyttjandenivåer som har uppnåtts.

42 — Kommissionen har på grundval av olika studier uppskattat att kostnaderna för materialutnyttjandet medför besparingar som motsvarar kostnaderna för bortskaffande av avfall. (Se motiveringen till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall av den 7 december 2001, KOM(2001) 729 slutlig, s. 19.)

c) Utveckling av begreppet materialutnyttjande under lagstiftningsförfarandet

132. Till skillnad från den gällande lydelsen av artikel 3.7 i förpackningsdirektivet (se ovan punkt 7) hade definitionen av materialutnyttjande i kommissionens förslag följande lydelse:[43]

"'Materialutnyttjande (recycling)': återvinning av avfallsmaterial för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål med undantag för energiutvinning. Materialutnyttjandet omfattar också upparbetning och kompostering."

133. I motiveringen behandlades definitionen inte närmare. Den saknar några av de faktiska kännetecken som anges i nu gällande lydelse. Enligt den tyska språkversionen kan "substanser" ("Stoffe"), utan närmare bestämning, materialutnyttjas. Det lämnas öppet om det måste vara fråga om förpackningsavfall. Dessutom är målet för åtgärden endast att materialet skall återvinnas för att kunna återanvändas för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål. Förslaget innehåller ingen närmare beskrivning av hur materialutnyttjandet skall ske.

43 — KOM(92) 278 slutlig, återgivet utan motivering i EGT C 263, 1992, s. 1.

134. En ändrad lydelse som i huvudsak överensstämmer med den nuvarande dök första gången upp i rådets gemensamma ståndpunkt (EG) nr 13/94 av den 4 mars 1994.[44] Det finns ingen motivering till ändringen. Denna synes inte heller ha kommenterats av vare sig kommissionen eller parlamentet under det fortsatta förfarandet. Konstateras kan endast att den slutligt antagna definitionen beskriver hur materialutnyttjande mera exakt skall ske och gör det därmed möjligt att klarare avgränsa detta från andra återvinningsåtgärder, vilket är av betydelse med hänsyn till de återvinningsmål som anges i artikel 6.1.

d) Fortsatt utveckling

135. Materialutnyttjandet har vid det här laget fått en avsevärd betydelse och kommer i framtiden att få ännu större betydelse vid återvinningen av förpackningsavfall.

136. Av den interimsrapport som kommissionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.3 i förpackningsdirektivet lade fram år 1999[45] framgår att nästan alla medlemsstater redan fyra år efter direktivets ikraftträdande hade uppnått de högsta nivåer som minst skall återvinnas och delvis till och med klart överskridit dessa. Förenade kungariket befann sig med 30 procent materialutnyttjat förpackningsavfall nästan längst ned i förteckningen över medlemsstaterna, medelvärdet av materialutnyttjat stål i Förenade kungariket var 26 procent.[46]

137. Kommissionen har sedan dess lagt fram ett förslag till ändring av förpackningsdirektivet.[47] I förslaget höjs det allmänna återvinningsmålet till minst 60 procent och högst 75 procent och materialutnyttjandemålet till minst 55 procent och högst 70 procent. Dessutom har kommissionen som en nyhet föreslagit olika nivåer på materialutnyttjande av olika slag av material. Sålunda skall enligt förslaget målet för materialutnyttjande av metaller vara 50 procent.

138. Särskilt i fråga om plast skiljer kommissionen i förslaget dessutom mellan mekanisk återvinning, kemisk återvinning och återvinning för utvinning av sekundära råvaror. Dessa ytterligare definitioner kan vara intressanta om de uppfattas som underkategorier av materialutnyttjande. Det möter likväl betänkligheter att dra några slutsatser om tolkningen av direktivet i dess gällande lydelse på grundval av ett förslag till ändring av förpackningsdirektivet, som lagts fram av kommissionen.

44 — EGT C 137, 1994, s. 65.

45 — KOM(1999) 596 slutlig.

46 — Se tabell III.5 i interimsrapporten 1999 (föregående fotnot), som visar Förenade kungarikets procentandelar år 1997.

47 — Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall av den 7 december 2001 (KOM(2001) 729 slutlig, tryckt utan motivering i EGT C 103 E, 2002, s. 17).

2) Tolkning av artikel 3.7 i förpackningsdirektivet

139. I definitionen av materialutnyttjande i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet anges tre faktiska omständigheter som är av betydelse i detta mål. Föremålet för materialutnyttjande måste för det första vara "avfallsmaterial". Det måste för det andra upparbetas för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål. Upparbetningen måste slutligen ske i en produktionsprocess. Biologisk behandling är inbegripen medan energiutvinning är undantagen, vilket dock saknar betydelse för förevarande fall.

a) Avfallsmaterial

140. MPR anser att ståltillverkarna inte utför något materialutnyttjande redan av det skälet att den råvara som MPR levererar, det vill säga grad 3B-skrot, inte längre utgör avfall.

141. I definitionen av materialutnyttjande används emellertid inte begreppet "avfall" utan uttrycket "avfallsmaterial", vilket inte finns i någon annan bestämmelse i förpackningsdirektivet och inte heller i någon bestämmelse i avfallsdirektivet. Av detta ordval skulle man kunna dra slutsatsen att de material som kan bli föremål för materialutnyttjande visserligen ursprungligen skall härröra från (förpacknings)avfall men vid tidpunkten för materialutnyttjandet inte längre nödvändigtvis måste utgöra avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet. I så fall skulle kvalificeringen av ståltillverkarnas verksamhet inte vara beroende av om det grad 3B-skrot som har smälts ner fortfarande kan kvalificeras som avfall eller inte.

142. Det måste påpekas att några språkversioner av förpackningsdirektivet (den franska, den spanska, den portugisiska och den finska versionen) även i artikel 3.7 rätt och slätt använder uttrycket avfall. I flertalet språkversioner (den engelska, den danska, den svenska, den nederländska och den italienska versionen) används emellertid i likhet med i den tyska versionen uttrycket "avfallsmaterial". Det kan därför inte uteslutas att användningen av uttrycket avfallsmaterial avsåg att markera att det inte bara är avfall som kan bli föremål för materialutnyttjande.

143. Mot en sådan tolkning talar emellertid den redan beskrivna funktion som definitionen av materialutnyttjande har för att uppnå återvinningsmålen. Om material som härrör från avfall men inte längre utgör avfall fortfarande kan bli föremål för en åtgärd som innebär materialutnyttjande, föreligger det risk för att material som redan en gång har materialutnyttjats blir föremål för ett nytt materialutnyttjande. Följden skulle kunna bli att samma material räknas mer än en gång vid beräkningen av de återvinningsnivåer som har uppnåtts.

144. Definitionen av förpackningsavfall i artikel 3.2 i förpackningsdirektivet inbegriper för övrigt också "förpackningsmaterial" i den mån detta omfattas av definitionen av begreppet avfall i avfallsdirektivet. Med hänsyn härtill kan uttrycket avfallsmaterial knappast antas beteckna substanser som inte utgör avfall.

145. Man kan emellertid fråga sig om de material som blir föremål för materialutnyttjande över huvud taget kan utgöra avfall. Eftersom materialutnyttjande beskrivs som upparbetning i en produktionsprocess, skulle man kunna tro att det för begreppet avfall centrala begreppet "göra sig av med" saknas.

146. Mot detta talar emellertid att varje återvinning innebär en nyttig användning av avfallet utan att de material som skall återvinnas för den skull upphör att utgöra avfall. Domstolen har konstaterat att begreppet "göra sig av med" tvärtom omfattar just bland annat slutligt omhändertagande och återvinning av en substans. [48] Eftersom materialutnyttjande är att anse som ett viktigt led i återvinning, [49] kan ett material som skall bli föremål för behandling i en motsvarande produktionsprocess inte enbart på grund därav fråntas kvalificeringen som avfall.

147. Uttrycket avfallsmaterial understryker tvärtom endast att materialutnyttjandet är knutet till ett material. Tanken bakom materialutnyttjandet är nämligen att vissa substanser skall återvinnas ur avfallet och återanvändas så att det uppstår ett kretslopp av substanser vilket åskådliggörs genom det engelska uttrycket "recycling".

148. Med utgångspunkt i denna tanke innebär uttrycket avfalls*material* ett förtydligande av att de olika material eller substanser som sammanfogats till förpackningsmaterial måste behandlas olika vid materialutnyttjandet. Glas, metall, plast, papper med mera, kan endast användas i särskilda produktionsprocesser som är tillämpliga för respektive material. Detta skiljer materialutnyttjande och biologisk behandling från energiutvinning som också kan ske genom tillförande av blandade substanser.

149. Det kan alltså konstateras att uttrycket avfallsmaterial inte är avsett att ge uttryck för att även andra substanser än avfall kan bli föremål för materialutnyttjande. Uttrycket innebär snarare bara ett beaktande av den omständigheten att olika material måste återvinnas genom olika åtgärder.

48 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkt 47.
49 — Se elfte skälet i förpackningsdirektivet.

b) Upparbetning för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål

150. Begreppet upparbetning innebär att avfallsmaterialet genom den behandling det undergår återställs i det skick det befann sig i innan det blev förpackningsavfall. Behandlingen skall medföra att materialet återigen blir användbart som råvara för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål.

151. Såvitt avser begreppet "andra ändamål" har den brittiska regeringen och (vid den muntliga förhandlingen) även Corus anfört att det måste vara fråga om liknande ändamål, till exempel tillverkningen av nya förpackningar. Direktivets ordalydelse ger emellertid inte något stöd för en sådan tolkning. Det handlar för övrigt inte om detta. Syftet med direktivet är endast att hindra att materialutnyttjandet sker i syfte att materialet efteråt ånyo skall bli behandlat som avfall, det vill säga bli föremål för ytterligare återvinningsåtgärder eller till och med bortskaffande.

c) Produktionsprocess

152. Kännetecknande för en produktionsprocess är att ett eller flera ursprungliga material med hjälp av vissa produktionsfaktorer och med användning av energi ombildas eller sammansätts på ett sådant sätt att det till slut uppkommer en ny produkt. De ursprungliga materialen kan vara råvaror eller förbehandlade produkter. Den nya produkten kännetecknas av en högre verkningsgrad än det ursprungliga materialet.

3) Kvalificering av MPR:s åtgärder

153. Det skall undersökas om MPR:s verksamhet, mot bakgrund av den tolkning av artikel 3.7 i förpackningsdirektivet jag har föreslagit, är att anse som materialutnyttjande.

154. Det av MPR behandlade materialet innehåller till viss del förpackningsavfall av metall som ostridigt utgör avfallsmaterial i den mening som jag har utvecklat.

155. Det kan emellertid ifrågasättas om MPR gör en upparbetning för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål. För att så skall vara fallet måste MPR återställa materialet i det skick i vilket det befann sig innan det blev förpackning eller förpackningsavfall.

156. Materialet kan inte på nytt bli järnmalm. Även om grad 3B-skrot skulle ha använts redan vid framställningen av förpackningar återställer MPR inte materialet i identiskt samma skick. Grad 3B-skrot är nämligen en blandning som förutom stålet även innehåller vissa främmande ämnen. Det grad 3B-skrot som användes vid framställningen av förpackningar och det grad 3B-skrot som MPR har utvunnit ur förpackningsavfallet har därför inte samma sammansättning. Skrotet har inte återställts i sitt ursprungliga skick förrän det återigen är rent stål.

157. Grad 3B-skrot kan inte heller användas direkt för det ursprungliga ändamålet, det vill säga framställning av nya förpackningar. På sin höjd kan ett "annat ändamål" för användningen komma i fråga, nämligen som material som matas in i smältugnar.

158. Målet för materialutnyttjandet är dock att den ursprungliga råvaran skall återvinnas. Så länge det ännu föreligger substansblandningar som måste renas och befrias från främmande ämnen i ytterligare processer har det inte skett någon fullständig upparbetning. Efterföljande processer för rening och avskiljande skall tvärtom anses vara återvinningsåtgärder. "Andra ändamål" i den mening som avses i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet kan emellertid inte inbegripa produktion av en substans som kräver ytterligare återvinningsåtgärder.

159. Av den nationella domstolens beslut om hänskjutandet kan utläsas att grad 3B skrot innehåller föroreningar som måste avlägsnas innan stålet kan återanvändas. Dessa främmande ämnen avlägsnas inte från det rena stålet förrän på smältningsstadiet, då de genom en kemisk eller fysikalisk metod antingen följer med det slagg som avlagras på den flytande metallen eller avdunstar.

160. Slutligen kan MPR:s hantering inte anses vara en produktionsprocess. Visserligen kan det inte bestridas att MPR använder såväl maskiner som energi. Söndermalningen skulle också kunna ses som ett slags ombildning. Resultatet av processen är emellertid inte en produkt som uppvisar en högre verkningsgrad än det ursprungliga materialet. MPR producerar i stället en sekundär råvara. Denna må visserligen motsvara den inom industrin överenskomna standarden grad 3B och därför kunna användas i en produktionsprocess, men den är fortfarande en råvara som, vilket framgår redan av namnet, inte har bearbetats.

161. Denna slutsats strider inte mot begreppet "återanvändning" i artikel 3.2 b första strecksatsen i avfallsdirektivet (ovan punkt 6). Enligt MPR:s sätt att tolka

denna bestämmelse har återanvändningen ("recycling") just utvinning av sekundära råvaror som mål.

162. För det första är det emellertid oklart om orden "som syftar till att utvinna sekundära råvaror" hänför sig till "återanvändning" eller endast till det sista ledet i uppräkningen av åtgärder, det vill säga "andra processer". Som miljöbyrån helt riktigt har framhållit utvinns i varje fall inte någon sekundär råvara vid den "materialåtervinning" av ett ämne som också nämns i uppräkningen.

163. Uttrycket återanvändning (recycling) finns inte heller med i artikel 1 i avfallsdirektivet som innehåller definitionerna på alla de begrepp som används i det direktivet. Det kan därför ifrågasättas om någon definition av begreppet återanvändning var avsedd i den nu ifrågavarande bestämmelsen i avfallsdirektivet.

164. För det andra måste sambandet mellan de båda direktiven beaktas. Enligt den tolkning av förpackningsdirektivet som jag här har föreslagit är framställningen av en sekundär råvara inte i sig tillräcklig för att ett materialutnyttjande i den mening som avses i direktivet skall anses ha skett. Detta gäller i varje fall när den sekundära råvaran fortfarande innehåller främmande ämnen som måste avlägsnas i en ytterligare process. Om avfallsdirektivet i detta hänseende skulle grunda sig på en annan definition av uttrycket "recycling" måste detta direktiv vika för den särskilda regleringen i förpackningsdirektivet.

165. Denna tolkning står även i överensstämmelse med målen för förpackningsdirektivet som är att materialutnyttjandet skall minska förbrukningen av basråvaror. En sådan minskning sker först när stål har tillverkats av grad 3B-skrotet i stället för av järnmalm.

166. Det krävs också en restriktiv tolkning så att det av MPR behandlade förpackningsavfallet inte upphör att utgöra avfall vid en tidpunkt då det ännu behöver kontrolleras som avfall. Ur beslutet om hänskjutande kan utläsas att materialet även efter att ha behandlats av MPR innehåller föroreningar som vid lagring kräver samma särskilda försiktighetsåtgärder som avfall för undvikande av nedsmutsning av marken. Dessutom är ståltillverkarna vid den fortsatta behandlingen av grad 3B-skrotet underkastade "Integrated Pollution Control".

167. MPR:s behandling av förpackningsavfall är följaktligen inte materialutnytt-

jande i den mening som avses i förpackningsdirektivet, eftersom metallen inte fullständigt återvinns utan fortfarande innehåller främmande ämnen som måste avlägsnas och eftersom det inte förekommer någon produktionsprocess som ger upphov till en ny produkt.

4) Kvalificering av ståltillverkarnas åtgärder

168. Det grad 3B-skrot som ståltillverkarna smälter ner bör vara avfallsmaterial som härstammar från förpackningar. Det material som MPR har behandlat innehöll ursprungligen förpackningsavfall. Att den åtgärd som MPR vidtagit inte kan kvalificeras som materialutnyttjande är ett tecken på att materialet fortfarande utgör avfall.

169. Det kan möjligen övervägas om MPR har återvunnit materialet på något annat sätt så att detta därigenom har upphört att utgöra avfall. MPR:s behandling skulle till exempel kunna innebära "återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar" enligt punkt R 3 i bilaga 2 B till avfallsdirektivet.

170. Jag vill emellertid erinra om att domstolen har fastslagit att en fullständig återvinningsåtgärd enligt bilaga 2 B inte nödvändigtvis fråntar en substans dess kvalificering som avfall. [50] Detta gäller i än högre grad när det är fråga om en förbehandling, till exempel sortering och söndermalning, som inte renar substansen från alla oönskade främmande ämnen. [51]

171. Eftersom materialet hos ståltillverkarna först måste bli föremål för ytterligare upparbetningsåtgärder genom vilka stålet befrias från främmande ämnen, har MPR:s behandling av förpackningsmaterialet följaktligen inte fråntagit detta kvalificeringen som avfall. Därvid skall också beaktas att ståltillverkarna vid behandlingen av grad 3B-skrotet är underkastade "Integrated Pollution Control".

172. Den omständigheten att grad B-skrotet har ett kommersiellt värde och är lämpligt att användas som råvara utesluter inte att det fortfarande kan kvalificeras som avfall. [52] I domen i målet Palin Granit har domstolen funnit att ett avgörande kriterium för bedömningen av frågan om det föreligger avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet är sannolikheten för att ett ämne skall återanvändas utan förbehandling. [53]

50 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkterna 94 och 95.

51 — Domen i målet Arco Chemie (ovan fotnot 5), punkt 96, beträffande söndermalning se domen i målet Tombesi (ovan fotnot 5), punkt 53.

52 — Domarna i målen Zanetti (ovan fotnot 28), punkterna 12 och 13, Tombesi (ovan fotnot 5), punkt 54, och Inter-Environnement Wallonie (ovan fotnot 5), punkt 31.

53 — Domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 27), punkt 37.

173. I förevarande fall vet man inte exakt hur stor sannolikheten är för att grad 3B-skrotet direkt efter MPR:s behandling kommer att bearbetas ytterligare av ståltillverkarna. Vissa omständigheter talar dock för att grad 3B-skrotet används direkt i stålverken.

174. I domen i målet Palin Granit skulle emellertid klarläggas om reststen, som är en restprodukt vid stenbrytning, över huvud taget utgör avfall. För att besvara denna fråga måste man använda andra kriterier än i förevarande fall i vilket det är klart att det omtvistade materialet ursprungligen utgjorde avfall. För att man skall kunna ta hänsyn till skyddssyftet med avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet måste kvalificeringen som avfall kvarstå åtminstone till dess att materialet bevisligen har helt återvunnits. Materialutnyttjandet innebär som regel att materialet upphör att utgöra avfall.[54] Så är inte nödvändigtvis fallet vid andra former av återvinning.[55]

175. Ståltillverkarnas behandling av skrotet utgör också en upparbetning för det ursprungliga ändamålet eller andra ändamål. Genom nersmältningen utvinns rent stål och materialet återställs därmed i det skick i vilket det befann sig innan det användes för framställning av förpackningar. Av stålblocken, stålplåten eller ståltråden kan nya förpackningar eller andra produkter framställas.

176. Slutligen utgör nersmältningen också en produktionsprocess. Vid ståltillverkningen framställs av grad 3B-skrotet med hjälp av smältugnar och energi (för)produkter som har högre verkningsgrad än det ursprungliga materialet.

177. Den andra tolkningsfrågan skall därför besvaras så att material inte har materialutnyttjats i den mening som avses i artikel 3.7 i förpackningsdirektivet redan när de har blivit användbara som råvara utan, det sker först när ståltillverkarna faktiskt har använt dem för tillverkning av block, tunnplåt eller tråd av stål.

E — *Den första tolkningsfrågan*

178. I betraktande av svaret på den andra tolkningsfrågan förefaller det inte nödvändigt att besvara den första frågan. Frågan om förpackningsavfall har materialutnytt-

54 — Ovan punkterna 104 och 105.

55 — Se den rättspraxis som anges i fotnot 26.

jats skall bedömas uteslutande med ledning av förpackningsdirektivet.

179. Frågan om och när förpackningsavfall inte längre kan kvalificeras som avfall har i samband med materialutnyttjande endast betydelse såtillvida att avfallsmaterial utgör grunden för materialutnyttjandet. Eftersom MPR — som jag redovisat i det föregående — inte har gjort något materialutnyttjande, har grad 3B-skrotet inte fråntagits kvalificeringen som avfall och kan materialutnyttjas av ståltillverkarna.

180. Den första tolkningsfrågan kan emellertid också förstås så att den hänskjutande domstolen vill veta när andra material, som inte faller inom tillämpningsområdet för förpackningsdirektivet, kan anses ha blivit föremål för materialutnyttjande.

181. Enligt fast rättspraxis ankommer det för det första uteslutande på de nationella domstolarna, vid vilka tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål, bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. [56]

182. Domstolen har emellertid ansett att den inte kan avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt, om det är uppenbart att denna domstols begäran om tolkning av gemenskapsrätten eller om prövning av giltigheten av en gemenskapsrättslig regel inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller om frågorna är av hypotetisk natur. [57]

183. Parterna i målet vid den nationella domstolen tvistar om rätten att utfärda PNR för materialutnyttjande av förpackningsavfall. Det finns inget i den nationella domstolens begäran om hänskjutande som tyder på att frågan om när annat avfall än förpackningsavfall anses ha materialutnyttjats är av betydelse för avgörandet av det vid High Court anhängiga målet.

184. Den första tolkningsfrågan skall därför inte besvaras.

56 — Se särskilt domen av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921), punkt 59.

57 — Domen i målet Bosman (föregående fotnot), punkt 61, och dom av den 9 mars 2000 i mål C-437/97, EKW (REG 2000, s. I-1157), punkt 52.

VII — Förslag till avgörande

185. På grund av vad jag har anfört i det föregående föreslår jag att domstolen besvarar den andra tolkningsfrågan på följande sätt:

Förpackningsavfall av stål har inte blivit föremål för materialutnyttjande i den mening som avses i artikel 3.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall när det har förvandlats till råvara, utan detta sker först när ståltillverkarna har använt det för att framställa block, tunnplåt och tråd av stål.