FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JÁN MAZÁK

föredraget den 22 mars 2007 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har genom förevarande talan yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, [2] i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 [3] (nedan kallat direktiv 75/442 eller direktivet), genom att

— anta operativa anvisningar gällande hela det nationella territoriet, vilka föreskrivs i synnerhet i cirkuläret från miljöministern av den 28 juli 1998 och i cirkuläret från hälsovårdsministern av den 22 juli 2002, genom vilka rester från livsmedelsindustrin som är avsedda för tillverkning av djurfoder undantas från tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen, och

— i artikel 23 i lag nr 179 av den 31 juli 2002 utesluta rester från kökspreparering av tillagade eller icke tillagade fasta livsmedel av alla slag, som inte har introducerats i distributionskedjan och som är avsedda för anläggningar för omhändertagande av sällskapsdjur, från avfallslagstiftningens tillämpningsområde.

2. Detta är ytterligare ett mål inför domstolen som rör gemenskapens avfallsbegrepp. Eftersom det varken finns eller kan finnas

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238.

3 — EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66.

någon sammanfattande definition av begreppet avfall och eftersom frågan huruvida en viss substans är avfall följaktligen måste avgöras från fall till fall mot bakgrund av samtliga omständigheter, kommer domstolen med största sannolikhet även i framtiden att ofta få tillfälle att reflektera över betydelsen av detta begrepp.

3. Förevarande mål är nära knutet till mål C-194/05 – i vilket jag också presenterar mitt förslag till avgörande i dag – eftersom båda dessa mål rör frågan i vilken utsträckning och under vilka omständigheter en substans som återanvänds för vissa ändamål kan anses falla utanför definitionen av avfall i direktivet. Båda målen rör alltså den åtskillnad som skall göras mellan återvinning av avfall och normal industriell behandling av en produkt, eller – närmare bestämt – en biprodukt, som inte utgör avfall.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Direktiv 75/442*

4. I artikel 1 a i direktiv 75/442 föreskrivs följande:

"a) [Med avfall skall avses] 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.

Kommissionen skall enligt det förfarande som fastställs i artikel 18 senast den 1 april 1993 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande."

Bilaga 1 till direktiv 75/442, med rubriken "[a]vfallskategorier", innehåller som kategori Q 14 "[v]aror som innehavaren inte längre har användning för (t.ex. utgallrat material från jordbruk, hushåll, kontor, handel och affärsverksamhet etc.)" och som kategori Q 16 "[s]amtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier".

5. I den gällande avfallsförteckningen, vilken har antagits av kommissionen i enlighet med

artikel 1 a i direktiv 75/442,[4] hänvisas i kapitel 2 (ett av de kapitel som innehåller en förteckning över avfallsgenererande källor) till "avfall från jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt och fiske samt från bearbetning och beredning av livsmedel".

B — *Den nationella lagstiftningen*

6. I Italien finns bestämmelser om avfallshantering i lagdekret nr 22 av den 5 februari 1997[5] (nedan kallat LD 22/97).

7. I artikel 6 1 a i LD 22/97 definieras avfall enligt följande:

"I detta dekret avses med

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

8. Genom artikel 8.1 i LD 22/97 undantas vissa substanser och material från dekretets tillämpningsområde, eftersom de omfattas av en särskild lagstiftning. Detta gäller bland annat, i punkten c, "djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra naturliga, ofarliga ämnen som används i jordbruk".

9. Genom artikel 23 i lag nr 179 av den 31 juli 2002 (nedan kallad lag 179) infördes en ny punkt (c-a) i artikel 8 1 i LD 22/97. Därmed har även följande substanser, vilka anges i den punkten, undantagits från dekretets tillämpningsområde:

"det material som återstår vid kökspreparering av tillagade eller icke tillagade fasta livsmedel av alla slag, som inte har introducerats i distributionskedjan och som är avsett för anläggningar för omhändertagande av sällskapsdjur i den mening som avses i lag nr 281 av den 14 augusti 1991 i dess ändrade lydelse, i enlighet med gällande lagstiftning".

10. I cirkulär nr 3402/V/IMIN från miljöministern av den 28 juni 1999 (nedan kallat

4 — Kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall (EGT L 226, s. 3) (nedan kallat Europeiska avfallskatalogen).

5 — GURI nr 38 av den 15 februari 1997, ordinarie supplement nr 33.

cirkuläret av juni 1999) förtydligas den i artikel 6 i LD 22/97 förekommande termen avfall, och anges i punkt b i cirkulärets avslutande del att

"material, substanser och föremål som uppstår vid produktion eller förkonsumtionsprocesser och som innehavaren inte gör sig av med, är skyldig att göra sig av med eller avser att göra sig av med och som han följaktligen inte överlämnar till avfallsinsamling eller transportsystem eller till avfallshanteringssystem för återvinning eller bortskaffande, omfattas av bestämmelserna för råvaror, inte av avfallsbestämmelserna, under förutsättning att de har de egenskaper som utmärker sekundära råvaror som anges i ministerdekretet av den 5 februari 1998 och att de på ett objektivt och genuint sätt är direkt avsedda för användning i en produktionskedja".

11. I det ministercirkuläret anges dessutom i punkt c i cirkulärets avslutande del att

"konsumtionsvaror som innehavaren inte gör sig av med, är skyldig att göra sig av med eller avser att göra sig av med skall inte omfattas av avfallsbestämmelserna, i den mån de kan användas för sitt ursprungliga ändamål och faktiskt används på detta sätt".

12. Ytterligare bestämmelser angående definitionen av begreppet avfall som föreskrivs i LD 22/97 infördes genom artikel 14 i lagstiftningsdekret nr 138 av den 8 juli 2002, ändrad till lag nr 178 av den 8 augusti 2002 (nedan kallad lag 178). Vidare anges anknytande riktlinjer i cirkuläret från hälsovårdsministern av den 22 juli 2002 (nedan kallat 2002 års cirkulär).

13. I 2002 års cirkulär anges bland annat följande:

"Under förutsättning att hälsovårds- och hygienkraven är uppfyllda, är material och biprodukter som uppstår vid bearbetning inom livsmedelsindustrin 'råvaror för djurfoder' när tillverkaren önskar använda dem i den zootekniska näringskedjan.

I dessa fall omfattas inte de materialen av avfallslagstiftningen, utan av bestämmelserna om produktion och saluföring av djurfoder och, vad avser produkter som härrör från djur eller innehåller ingredienser som härrör från djur, av den gällande hälsolagstiftningen.

...

De material och biprodukter som uppstår i livsmedelsindustrins produktionskedja och ekonomiska kretslopp skall, när det saknas sådan skriftlig bevisning som avses [i föregående punkt] beträffande den faktiskt avsedda användningen av dessa produkter som djurfoder, omfattas av avfallslagstiftningen."

III — Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

14. De italienska myndigheterna svarade, genom skrivelser av den 11 och den 19 juni 2001, den 28 augusti 2001, den 6 november 2001 och den 10 april 2002, på en formell underrättelse som kommissionen hade tillsänt Italien den 22 oktober 1999 och på det motiverade yttrandet av den 11 april 2001. Kommissionen hade i dessa handlingar framfört synpunkten att Republiken Italien åsidosatte direktiv 75/442, genom att anta bindande operativa anvisningar för tillämpningen av den italienska avfallslagstiftningen i vilka det föreskrevs att vissa livsmedelsrester och överskott – som uppstår i livsmedelsindustrin, storkök och restauranger och är avsedda för utfodring av djur – inte omfattades av den nationella avfallslagstiftningen.

15. Kommissionen ansåg, mot bakgrund av de upplysningar som de italienska myndigheterna hade lämnat, att det för anpassningen av den italienska lagstiftningen till kraven i det motiverade yttrandet krävdes formella ändringar snarare än materiella sådana.

16. Kommissionen sände därför den 19 december 2002 ytterligare en formell underrättelse, vilken de italienska myndigheterna besvarade genom skrivelse av den 13 februari 2003. Kommissionen sände den 11 juli 2003 ytterligare ett motiverat yttrande i vilket Italien gavs en tidsfrist på två månader för att efterkomma detta.

17. Eftersom de italienska myndigheterna, genom skrivelse av den 4 november 2003, fortsatte att bestrida giltigheten av kommissionens argument, väckte kommissionen förevarande talan genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 2 maj 2005.

IV — Analys av den påstådda överträdelsen

A — *Parternas huvudargument*

18. Kommissionen har med sin anmärkning, vilken består av två delar, i huvudsak gjort gällande att vissa livsmedelsrester genom

den italienska avfallslagstiftningen i fråga a priori undantas från dess tillämpningsområde på grundval av vissa antaganden. Vissa material som uppstår vid en produktionsprocess betraktas nämligen enligt den italienska lagstiftningen inte som avfall, även om de skulle ha betraktats som avfall vid en korrekt tillämpning av avfallsbegreppet – vilket måste ges en bred tolkning – såsom det har tolkats av domstolen.

19. I ansökan hänvisas inledningsvis till den omständigheten att livsmedelsrester från livsmedelsindustrin som är avsedda för framställning av djurfoder genom vissa ministeriella anvisningar faktiskt undantas från avfallsbestämmelsernas tillämpningsområde. Enligt dessa anvisningar behöver sådana rester endast vara avsedda för framställning av djurfoder på så sätt att det framgår att detta är innehavarens uppenbara vilja samt ha vissa tekniska egenskaper för att permanent undantas från avfallsbestämmelsernas tillämpningsområde.

20. Enligt kommissionen kan emellertid inte den omständigheten att det är möjligt att återanvända produktionsrester utan föregående bearbetning i sig anses medföra att det är helt uteslutet att tillverkaren/innehavaren gör sig av med det eller avser eller är skyldig att göra sig av med det.

21. Kommissionen har särskilt understrukit att material eller råvaror som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, enligt fast rättspraxis endast kan betraktas som biprodukter (inte avfall) som innehavaren inte vill göra sig av med i den mening som avses i direktiv 75/442 om det verkligen är säkert att de kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktionen. [6]

22. Det är följaktligen nödvändigt att bestämma sannolikheten för att ett material kommer att återanvändas och, framför allt, att avgöra huruvida det kommer att användas i samma produktionsprocess. Den omständigheten att livsmedelsrester överförs från livsmedelstillverkaren till användaren av dessa rester förutsätter en serie transaktioner, vilket visar att det förekommer ett antal olika processer, vilket direktivet särskilt har till syfte att kontrollera.

23. Kommissionen har i detta avseende påpekat att produktionsrester också undantas från de italienska avfallsbestämmelsernas tillämpningsområde, genom lag 178, om de återanvänds eller kan återanvändas i samma eller en annan produktionskedja.

24. Kommissionen har som svar på den italienska regeringens argument att livsmedlen i fråga omfattas av ett antal italienska

6 — Se särskilt domstolens dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit (REG 2002, s. I-3533), och av den 11 november 2004 i mål C-457/02, Niselli (REG 2004, s. I-10853).

bestämmelser angående livsmedel, påpekat att ingen av dessa bestämmelser har till syfte att skydda miljön, eftersom det i dessa endast hänvisas till skydd för folkhälsan. Dessa bestämmelser uppfyller inte heller de villkor som krävs för att de skall anses som "annan lagstiftning" i den mening som avses i artikel 2 1 b i direktivet.

25. Vidare har kommissionen kritiserat det förhållandet att effekten av artikel 23 i lag nr 179 är att restprodukter och överskott från kökspreparering av tillagade eller icke tillagade fasta livsmedel av alla slag, som inte har introducerats i distributionskedjan och som är avsedda för anläggningar för omhändertagande av sällskapsdjur, undantas från tillämpningsområdet för den italienska avfallslagstiftningen, vilken följer av LD 22/97. Kommissionen har hävdat att undantagandet genom artikel 23 i lag 179 på detta sätt utvidgas till att gälla material som inte automatiskt kan undantas från den avfallsdefinition som anges i direktivet.

26. Kommissionen har avfärdat den italienska regeringens påstående att en tillämpning av den tolkning som kommissionen förespråkar skulle leda till en ökning av produktionen och bortskaffandet av livsmedelsavfall genom att återanvändning av de ifrågavarande livsmedlen hindrades. Enligt kommissionen skapades problemet med att livsmedlen skulle behöva transporteras i ett fordon med avfallslicens genom italiensk lag.

27. Den italienska regeringen har gjort gällande att material och biprodukter som uppstår vid bearbetning inom livsmedelsindustrin, under förutsättning att de gällande hälso- och hygienkraven är uppfyllda, utgör "råvaror för djurfoder" i de fall tillverkaren avser att använda dem i den zootekniska näringskedjan. En sådan avsikt i kombination med en garanti att dessa biprodukter kommer att återanvändas utan behov av någon föregående bearbetning – eller endast är föremål för den bearbetning som föreskrivs i gällande gemenskapsrätt eller nationella lagstiftning – utgör tillräcklig bevisning för att tillverkaren eller innehavaren inte avser göra sig av med materialet i fråga.

28. Enligt den italienska regeringen är det i förevarande fall inte frågan om något "a priori-"undantagande, eftersom undantagandet i själva verket är villkorat, inte bara av den uppenbara avsikten att använda råvarorna i fråga i den zootekniska näringskedjan, men också av den garanterade återanvändningen av biprodukterna.

29. Den italienska regeringen har påpekat att materialen i fråga inte omfattas av avfallslagstiftningen, utan i stället av bestämmelserna om tillverkning och saluföring av

djurfoder. Den italienska regeringen har i detta avseende hänvisat till ett flertal gemenskapsrättsliga förordningar och nationella bestämmelser. [7] Dessa rättsakter om livsmedel syftar, liksom direktivet, till att kontrollera förvarings-, bearbetnings- och transportverksamheter och kan, genom att säkerställa ett anpassat hälsoskydd, antas skydda miljön. I synnerhet är det enligt de nationella bestämmelserna om livsmedel och djurfoder möjligt att spåra produkter och råvaror för djurfoder från tillverkningsenheten genom hela transportkedjan.

30. Vidare har den italienska regeringen understrukit att det korrekta synsättet, i motsats till kommissionens tolkning av avfallskonceptet, är att produktionskedjan utgör en enda sammanhängande produktionsprocess. Den har i detta avseende hänvisat till domstolens senare rättspraxis, enligt vilken ett ämne kan falla utanför begreppet avfall i den mening som avses i direktiv 75/442 om det med säkerhet kommer att användas för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat det. [8]

31. Den italienska regeringen har gjort gällande att resultatet av en tillämpning av kommissionens synsätt, motsägelsefullt nog, skulle bli att användningen av livsmedelsbiprodukter i tillverkningen av djurfoder hindrades, eftersom de enligt den italienska lagstiftningen inte skulle kunna levereras till lokaler som används för tillverkning av djurfoder, just eftersom de skulle transporteras i fordon med avfallslicens. Kommissionens tolkning skulle således innebära en ökning av tillverkningen och bortskaffandet av livsmedelsavfall genom att återanvändningen av detta som foder hindras.

32. Vad gäller den andra delen av kommissionens anmärkning, har den italienska regeringen gjort gällande att innehavaren eller tillverkaren måste styrka inför myndigheterna – genom bevisning avseende den

7 — Särskilt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, s. 1) och de principer om faroanalys och kritiska styrpunkter (HACCP) som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EUT L 139, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, s. 55), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (EUT L 139, s. 206), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien (EUT L 35, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, s. 1).

8 — Domstolens domar av den 8 september 2005 i mål C-416/02, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7487), och i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7569).

faktiskt avsedda användningen, såsom avtalet mellan innehavaren och användaren av materialen eller, beroende på omständigheterna, skattehandlingar – att hans avsikt inte är att göra sig av med portionsrester eller livsmedelsöverskott, utan att återanvända dem på ett sätt som är tillåtet enligt nationell lagstiftning. Dessutom garanteras den faktiska destinationen för livsmedelsbiprodukterna genom bestämmelserna om säkerhet för livsmedel och djurfoder.

33. Den italienska regeringen har vidare påpekat att förevarande mål faktiskt rör livsmedelsöverskott, inte "produktionsrester".

B — *Bedömning*

34. Kommissionens invändning mot den italienska avfallslagstiftningen – såsom den enligt ett antal ministeriella anvisningar skall tolkas – är i huvudsak att det i den föreskrivs ett alltför allmänt undantag från dess tillämpningsområde för vissa substanser, nämligen restprodukter från livsmedelsindustrin och rester/överskott från kökspreparering av livsmedel, som inte har introducerats i distributionskedjan och som är avsedda att användas antingen för tillverkning av djurfoder eller direkt som foder till djur i anläggningar för omhändertagande av sällskapsdjur.

35. Oenigheten mellan kommissionen och den italienska regeringen rör såväl den korrekta tolkningen av definitionen av avfall i själva direktivet som frågan huruvida den italienska lagstiftningen, avseende de i förevarande mål aktuella substanserna, överensstämmer med den definitionen. Jag kommer följaktligen först att mer allmänt ta upp frågan om tolkningen av begreppet avfall, för att sedan undersöka huruvida kommissionens talan om åsidosättande av direktivet i målet är välgrundad.

1. Inledande anmärkningar angående definitionen av avfall i direktiv 75/442 såsom den utvecklats i domstolens rättspraxis

36. Det problem som präglar varje försök att definiera begreppet avfall grundar sig på den omständigheten att detta är ett högst relativt begrepp. Vanligtvis betraktar vi som avfall substanser eller material som vi inte längre vill ha på grund av att de förlorat sin användbarhet eller, mer allmänt, sitt värde eller av någon anledning aldrig har haft något värde för oss. I vart fall finns det, just eftersom värdet av material eller föremål inte

är "inneboende" i dessa utan så att säga finns i betraktarens ögon, praktiskt taget ingen substans som allmänt sett och under alla omständigheter kan anses vara avfall.

37. Att begreppet till sin art är subjektivt framgår även av det sätt på vilket definitionen av begreppet avfall avgränsas i direktiv 75/442, eftersom avfall där definieras som "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 *och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med*" (min kursivering).

38. Det är alltså den omständigheten att innehavaren gör sig av med, eller avser eller är skyldig att göra sig av med substanser eller föremål som medför att dessa är avfall, eftersom inget material är avfall i sig. Följaktligen har domstolen redan fastställt att bilaga 1 till direktivet och den europeiska avfallskatalogen innehåller förtydliganden och exempel beträffande denna definition. I bilagan finns nämligen förteckningar över ämnen eller föremål som kan betecknas som avfall, men dessa förteckningar är inte avgörande för huruvida ett visst ämne är avfall i den mening som avses i direktivet. [9]

39. Domstolen har till stöd för samma uppfattning slagit fast att den omständigheten att en åtgärd som upptas i bilaga 2 A eller 2 B i direktivet vidtas inte i sig räcker för att ett ämne skall klassificeras som avfall och, motsatsvis, att ämnen och föremål som har ett marknadsvärde och kan återvinnas skall undantas från begreppet avfall. [10]

40. Tillämpningsområdet för avfallsbegreppet avgörs följaktligen av betydelsen av begreppet göra sig av med, [11] vilket skall tolkas mot bakgrund av syftet med direktivet, vilket är att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall, och av artikel 174.2 EG, vari stadgas att gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå och bygga på försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Det följer vidare av dessa syften och ändamål att avfallsbegreppet inte kan ges en restriktiv tolkning. [12]

41. Det är uppenbart att frågan huruvida en innehavare har gjort sig av med, eller har för

9 — Se bland annat domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkt 22.

10 — Se bland annat domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkterna 27 och 29.

11 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkt 22, och domen i målet C-121/03, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 57.

12 — Se bland annat domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkterna 22–23, och domen i målet Niselli (ovan fotnot 6), punkt 33.

avsikt att göra sig av med, ett ämne eller föremål, i rättsliga sammanhang inte kan vara beroende av innehavarens "faktiska vilja" eller av vad innehavaren uttalar angående sina avsikter. [13] Huruvida ett visst ämne skall betecknas som avfall skall snarare avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter, med beaktande av det ovannämnda syftet med direktivet och behovet av att säkerställa att dess verkan inte begränsas. [14]

42. Domstolen har angett ett antal kriterier och anvisningar för bedömningen av en innehavares avsikt. [15] Därigenom har domstolen emellertid vidare visat avfallsbegreppets verkligt intellektuella karaktär, eftersom, även om de omständigheter som domstolen har hänvisat till tyder på att innehavaren har gjort sig av med ett ämne eller föremål, eller har för avsikt eller är skyldig att göra sig av med detsamma, i den mening som avses i direktivet, detta inte i sig nödvändigtvis utgör avgörande bevisning. [16]

43. Klassificeringen av en substans eller ett föremål som avfall beror därför, när allt kommer omkring, på omständigheterna.

Domstolen har följaktligen i sin rättspraxis försökt fastställa de omständigheter under vilka det med fog kan antas att innehavaren har för avsikt att göra sig av med substansen eller föremålet.

44. Det är särskilt svårt att bestämma innehavarens avsikt att göra sig av med substanser eller föremål när varor, material eller råmaterial som uppstår vid en tillverknings- eller utvinningsprocess används på ett eller annat sätt i en senare process. Dessa material skulle i princip kunna betraktas antingen som produktionsrester, som senare återvinns som avfall genom återanvändning i den mening som avses i artikel 3 1 b och bilaga 2 B i direktivet, eller som produkter som inte utgör avfall och som är föremål för normal industriell behandling. [17]

45. Domstolen har i detta hänseende slagit fast att den omständighet att en substans som har använts är en restprodukt, det vill säga en sådan produkt som tillverkaren inte i sig har eftersträvat eller avsett att framställa, i allmänhet utgör ett indicium på att inneha-

13 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Albers förslag till avgörande av den 8 juni 1999 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl. (REG 2000, s. I-4475), punkt 59.

14 — Se bland annat domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkt 24.

15 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkt 25.

16 — Se, för ett liknande resonemang, domstolens beslut av den 15 januari 2004 i mål C-235/02, Saetti och Frediani (REG 2004, s. I-1005), punkt 40.

17 — Se, för ett liknande resonemang, redan domstolens dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411), punkt 33.

varen har gjort sig av med eller avser att göra sig av med den. [18] Samma bedömning måste göras vad gäller konsumtionsrester. [19]

46. Enligt fast rättspraxis är emellertid ett annat godtagbart resonemang att en vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är just framställningen av dessa varor, kan betraktas som en biprodukt (och inte en restprodukt) som företaget inte vill göra sig av med i den mening som avses i artikel 1.a första stycket i direktivet, utan snarare har för avsikt att, utan föregående bearbetning, senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt. [20]

47. Domstolen har, med hänsyn till skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid tolkning i syfte att begränsa olägenheterna till följd av avfall, begränsat detta resonemang beträffande biprodukter till att gälla situationer där en vara, ett material eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas, utan föregående bearbetning, i den fortsatta produktionen. Domstolen har således ansett att graden av sannolikhet för att ett ämne skall återanvändas utgör ett relevant kriterium för bedömningen av om detta ämne skall betecknas som avfall. [21]

48. För att illustrera konsekvenserna av detta resonemang bör det erinras om domstolens mest relevanta rättspraxis på detta område.

49. Domstolen gjorde i sin dom i målet AvestaPolarit en åtskillnad mellan restprodukter från gruvdrift, vilka utan föregående bearbetning används i produktionsprocessen för att tjäna som nödvändig utfyllnad av gruvgångarna å ena sidan, och andra restprodukter å den andra. Genom att klassificera de förstnämnda restprodukterna som biprodukter som innehavaren inte gör sig av med eller avser att göra sig av med, lade domstolen vikt vid den omständigheten att utfyllnad av gruvgångarna var ett nödvändigt steg i själva gruvdriften och att innehavaren av dessa restprodukter följaktligen behövde dem i sin huvudsakliga verksamhet. [22]

50. Domstolen angav i sin dom i målet Saetti och Frediani att petroleumkoks som avsiktligt produceras eller är resultatet av en

18 — Se bland annat domen i målet ARCO Chemie (ovan fotnot 13), punkterna 83–84, och domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkt 32.

19 — Se domen i målet Niselli (ovan fotnot 6), punkt 43.

20 — Se bland annat domen i målet C-121/03, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 58.

21 — Se bland annat domen i målet Saetti och Frediani (ovan fotnot 16), punkt 36, och domen i målet Niselli (ovan fotnot 6), punkterna 45–46.

22 — Dom av den 11 september 2003 i mål C-114/01 (REG 2003, s. I-8725), punkterna 35–37.

samtidig produktion av andra oljebränslesubstanser i ett oljeraffinaderi och som med säkerhet kommer att användas som bränsle för raffinaderiets och andra industriföretags energibehov inte utgör avfall i den mening som avses i direktivet. [23] Domstolen påpekade att produktionen av koks är följden av ett teknikval, i syfte att få tillgång till bränsle. [24]

51. Slutligen accepterade domstolen i sina domar i målen C-416/02 och C-121/03 att stallgödsel kan undgå att betecknas som avfall om det används som jordförbättringsmedel inom ramen för en laglig spridning på väl identifierade marker och om lagringen av det begränsas till vad som krävs för denna spridningsprocess. [25] I dessa mål drog domstolen, av det förhållandet att gödselvattnet, enligt handlingarna i det målet, används som gödningsmedel i jordbruket, slutsatsen att den person som leder jordbruksverksamheten inte avser att göra sig av med det. [26]

52. Det huvudsakliga gemensamma karaktärsdraget i dessa mål är att det finns indicier i de bakomliggande omständigheterna som visar att det berörda materialet för innehavaren representerar mer av en fördel eller ett marknadsvärde än en börda som han skulle vilja göra sig av med, på så sätt att det finns ett behov av materialet eller att det åtminstone är användbart i den huvudsakliga verksamheten, till exempel som utfyllnadsmaterial, gödningsmedel eller som bränsle för att fylla energibehovet i ett raffinaderi. [27]

53. Det skall i detta sammanhang påpekas att det enligt rättspraxis krävs att biprodukterna återanvänds inom samma fortsatta produktions- eller användningsprocess. [28]

54. Domstolen fastslog emellertid i sin dom i målet Saetti och Frediani och i målen C-416/02 och C-121/03, även om den bekräftade detta krav, att ett ämne även kan falla utanför begreppet avfall om det med säkerhet kommer att användas för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat det. [29] Det förefaller följaktligen, i syfte att fastställa att substansen

23 — Domen i målet Saetti och Frediani (ovan fotnot 16), punkt 47.

24 — Se domen i målet Saetti och Frediani (ovan fotnot 16), punkt 45.

25 — Dom i mål C-416/02, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 89, och i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 60.

26 — Domen i målet C-416/02, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 94, och domen i målet C-121/03, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 65.

27 — Däremot påpekade domstolen i domen i målet Palin Granit, i vilken den klassificerade reststen vid stenbrytning som restprodukter från utvinning och följaktligen som avfall, att långtidslagringar innebär en börda för innehavaren och eventuellt kan orsaka just sådana olägenheter för miljön som direktivet syftar till att begränsa. Se domen i målet Palin Granit (ovan fotnot 6), punkterna 38–39.

28 — Se i detta hänseende bland annat domen i målet Niselli (ovan fotnot 6), punkterna 47 och 52, och domen i målet C-416/02, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 87.

29 — Domen i målet Saetti och Frediani (ovan fotnot 16), domen i målet C-416/02, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 90, och domen i målet C-121/03, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 8), punkt 61. I målet Saetti och Frediani användes petroleumkoks som bränsle i produktionsprocessen för att generera energi, och produktionsöverskottet av elektricitet såldes till andra industriföretag eller till ett elbolag. I de två senare fallen spreds stallgödsel av jordbrukaren på mark som inte hörde till samma jordbruksanläggning som den som gödslet kom ifrån.

säkert kommer att återanvändas, vara avgörande att den återanvänds av innehavaren utan föregående bearbetning i en fortsatt produktionsprocess, men inte att den nödvändigtvis återanvänds, som till exempel i målet AvestaPolarit, [30] för att fylla tillverkarens egna behov.

55. Det kan visserligen i ett konkret fall vara svårt att fastställa gränserna för en "fortsatt" produktions- eller användningsprocess. Men jag upprepar att vad som när allt kommer omkring ligger bakom dessa begrepp är frågan huruvida det finns indicier som visar att innehavaren har för avsikt att utnyttja eller saluföra den berörda substansen på för honom fördelaktiga villkor i en senare process än substansens tillverkningsprocess, på ett sådant sätt att den för honom innebär ett marknadsvärde snarare än en börda som han skulle vilja göra sig av med.

2. Förekomsten av den påstådda överträdelsen

56. När det gäller de i målet ifrågavarande materialen, anser jag först och främst att, vid ett närmare betraktande, inte alla livsmedlen i fråga kan anses vara restprodukter. Det står klart att restprodukter från livsmedelsindustrin, storkök eller restauranger åtminstone delvis utgör konsumtionsrester, det vill säga restprodukter, som inte som sådana är resultatet av en tillverknings- eller produktionsprocess utan av den omständigheten att primärprodukten inte konsumerats i sin helhet. Detta resonemang gäller i synnerhet i den del det i artikel 23 i lag 179 hänvisas till "överskott" från kökspreparering.

57. Domstolen påpekade i detta hänseende i sin dom i målet Niselli att analysen beträffande biprodukter som innehavaren inte önskar göra sig av med "inte [är] tillämplig på konsumtionsrester, vilka inte kan betraktas som biprodukter från ett tillverknings- eller brytningsförfarande, som kan återanvändas i den fortsatta produktionen". [31]

58. Jag anser således att det redan från början är svårt att betrakta sådana material som "biprodukter" från ett tillverknings- eller brytningsförfarande.

59. Under alla omständigheter, oberoende av huruvida de berörda livsmedelsresterna är konsumtionsrester eller, beroende på omständigheterna, "klassiska" köksrester,

30 — Ovan fotnot 22.

31 — Se domen i målet Niselli (ovan fotnot 6), punkt 48.

kvarstår det faktum att det av handlingarna i målet framgår att dessa restprodukter uppstår till följd av tillagning av livsmedel – eller av tillagade livsmedel – för människors konsumtion. Dessa restprodukter används sedan antingen för att tillverka djurfoder eller direkt för utfodring av djur i anläggningar för sällskapsdjur.

60. Jag instämmer med kommissionen i att denna situation måste åtskiljas från de ovan beskrivna situationerna [32], i vilka domstolen accepterade analysen att ett material som uppstår vid en tillverknings- eller brytningsprocess utgör en biprodukt som innehavaren inte avser att göra sig av med.

61. Det är uppenbart att det inte allmänt kan hävdas att livsmedelsresterna i fråga är avsedda att utgöra en sådan biprodukt, åtminstone i form av en sekundärprodukt, eller att de på något sätt behövs eller kan användas i den huvudsakliga verksamheten, vilken uppenbarligen är tillverkning och tillagning av livsmedel för människors konsumtion.

62. Dessutom är det, enligt min uppfattning, inte möjligt att, enbart på grund av att de undantag som föreskrivs i den relevanta italienska lagstiftningen gäller livsmedelsrester eller överskott som – även på grundval av avtal – återanvänds som djurfoder eller för tillverkning av djurfoder, automatiskt dra slutsatsen att innehavaren saluför dessa substanser som "råvaror för djurfoder" på för honom fördelaktiga villkor. Det framgår nämligen inte av dessa nationella bestämmelser eller av handlingarna i målet att fördelen med återanvändningen består av något annat än den omständighet att innehavaren därmed kan göra sig av med de berörda substanserna.

63. Mer realistiskt sett är följaktligen den mest riktiga analysen enligt min uppfattning den att innehavaren av livsmedelsrester under omständigheter som dem i förevarande mål i princip gör sig av med dem eller avser att göra sig av med dem och att de sedan tas till vara som avfall genom återvinning eller återanvändning i den mening som avses i artikel 3.1 b i direktiv 75/442. Det bör tilläggas att det i bilaga 2 B till direktivet, i vilken återvinningsförfaranden räknas upp, bland annat nämns återvinning och vidareutnyttjande av organiska ämnen.

64. Denna analys förefaller också bättre motsvara skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid tolkning. [33]

32 — Se ovan punkterna 49–52.

33 — Se bland annat domen i målet Niselli (ovan fotnot 6), punkt 45.

65. Faktum kvarstår, under alla omständigheter, att även om de livsmedelsrester som det hänvisas till i de italienska ministeriella anvisningarna och artikel 23 i lag 179 i vissa fall skall betraktas som biprodukter i stället för substanser som innehavaren gör sig av med eller avser att göra sig av med, kan det inte, som kommissionen har gjort gällande, allmänt och a priori antas att detta är fallet.

66. Det kan därför konstateras att den italienska avfallslagstiftningen leder till ett undantagande från avfallsklassificeringen av produktions- och konsumtionsrester, vilka emellertid omfattas av begreppet avfall enligt definitionen i direktiv 75/442.

67. Eftersom undantagen i italiensk lagstiftning beträffande livsmedelsrester avsedda för återanvändning i själva verket innebär en presumtion för att dessa material inte utgör avfall i den mening som avses i direktivet, bör det påpekas att verkan av artikel 174 i fördraget och av direktivet skulle undergrävas om den nationella lagstiftaren som bevismedel skulle använda sådana lagliga presumtioner som skulle få till följd att direktivets tillämpningsområde begränsades och att ämnen, substanser och produkter som motsvarar definitionen av begreppet avfall i den mening som avses i direktivet inte omfattades. [34]

68. Den italienska regeringen har vidare anfört att livsmedelsrester avsedda för att användas för tillverkning eller framställning av djurfoder redan omfattas av ett antal såväl nationella som gemenskapsrättsliga bestämmelser som rör livsmedelssäkerhet samt produktion och saluföring av djurfoder. [35]

69. Det skall i detta hänseende för det första påpekas att sådana restprodukter endast hade kunnat uteslutas från direktivets tillämpningsområde om de tillhörde någon av avfallskategorierna i förteckningen i artikel 2.1 i direktivet.

70. Enligt min uppfattning gör de inte det. Det av de material som anges i den bestämmelsen som mest liknar livsmedelsresterna i fråga är "djurkadaver" i artikel 2.1 b.iii. Men även i den mån livsmedelsresterna i fråga innehåller substanser av animaliskt ursprung, kan det inte med allvar påstås att de utgör "kadaver" i den mening som avses i den bestämmelsen.

34 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet ARCO Chemie (ovan fotnot 13), punkt 42.

35 — Se ovan punkt 29 och fotnot 7.

71. Vidare skall det erinras om att begreppet annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet, enligt fast rättspraxis, avser annan gemenskapsrättslig eller nationell lagstiftning som rör avfallshantering som sådan och leder till en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktivet. [36]

72. Det är emellertid uppenbart att de olika bestämmelser som den italienska regeringen har hänvisat till inte rör avfallshantering som sådan utan snarare livsmedelssäkerhet och i synnerhet säkerställande av vissa hälso- och hygienkvalitetsnormer i samband med tillverkning och saluföring av djurfoder. Även om de syften som eftersträvas i dessa bestämmelser och de rättsliga intressen som skyddas delvis kan anses överlappa dem som avses i direktivet, skiljer de sig alltså avsevärt från dessa.

73. Dessutom, och av just denna anledning, är inte tillämpningen av det kontroll- och skyddssystem som föreskrivs i direktiv 75/442 och tillämpningen av lagstiftningen avseende livsmedelssäkerhet och djurfoder enligt min uppfattning allmänt sett ömsesidigt uteslutande. Tvärtom kan de i princip tillämpas kumulativt.

74. Vad gäller den italienska regeringens argument i detta avseende om att återanvändning av livsmedelsrester som djurfoder skulle hindras eftersom dessa rester skulle behöva transporteras i fordon med avfallslicens som inte uppfyller nödvändiga hygiennormer, har kommissionen med rätta påpekat att detta problem följer av italiensk lagstiftning, inte av direktivet.

75. Det krävs inte enligt direktivet att allt avfall skall transporteras i samma typ av fordon. Det som krävs är att de inrättningar eller företag som insamlar och transporterar avfall skall ha tillstånd eller vara registrerade, och att bortskaffandet och återvinningen skall ske i enlighet med direktivet. I synnerhet kan livsmedelsrester transporteras antingen av den tidigare innehavaren eller tillverkaren, eller av det företag som återvinner avfallet, under förutsättning att transportören i fråga är registrerad eller, beroende på omständigheterna, har erhållit ett tillstånd. [37]

76. Mot bakgrund av det ovan anförda kommer jag till slutsatsen att kommissionens talan är välgrundad.

36 — Se bland annat domen i målet AvestaPolarit (ovan fotnot 22), punkt 61. Se vidare, för en noggrann tolkning av begreppet djurkadaver i den mening som avses i artikel 2.1 b.iii i direktivet, domstolens dom av den 1 mars 2007 i mål C-176/05, KVZ retec (REG 2007, s. I-1721), särskilt punkt 46.

37 — Se angående registreringsskyldigheten domstolens dom av den 9 juni 2005 i mål C-270/03, kommissionen mot Italien (REG 2005, s. I-5233).

V — Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

1. fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1.a i direktiv 75/442/EEG om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, genom att anta operativa anvisningar gällande för hela det nationella territoriet, vilka föreskrivs i synnerhet i cirkuläret från miljöministern av den 28 juli 1998 och i cirkuläret från hälsovårdsministern av den 22 juli 2002 och genom vilka livsmedelsrester från livsmedelsindustrin som är avsedda för tillverkning av djurfoder undantas från avfallslagstiftningens tillämpningsområde, samt genom att i artikel 23 i lag nr 179 av den 31 juli 2002 undanta rester från kökspreparering av tillagade eller icke tillagade fasta livsmedel av alla slag, som inte har introducerats i distributionskedjan och som är avsedda för anläggningar för omhändertagande av sällskapsdjur från avfallslagstiftningens tillämpningsområde, och

2. förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.