DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

15. juni 2000 *

I de forenede sager C-418/97 og C-419/97,

angående anmodninger, som Raad van State (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

ARCO Chemie Nederland Ltd

mod

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (sag C-418/97),

og

Vereniging Dorpsbelang Hees,

Stichting Werkgroep Weurt+,

Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen

mod

Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland,

* Processprog: nederlandsk.

procesdeltager:

Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (sag C-419/97),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne J.C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (refererende dommer), C. Gulmann og J.-P. Puissochet,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Elektriciteitsproduktiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) ved advokaterne H.J. Breeman og J. van den Brande, Rotterdam

— den nederlandske regering ved konsulent J.G. Lammers, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den danske regering ved kontorchef J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved gesandt C. Stix-Hackl, Forbundsudenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af D. Wyatt, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström og H. van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 22. april 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) ved advokat J. van den Brande, af Vereniging Dorpsbelang Hees ved G.C.M. van Zijll de Jong-Lodenstein, som befuldmægtiget under den mundtlige forhandling, af Stichting Werkgroep Weurt+ og Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen ved juridisk konsulent F. Scheffer, Deventer, af den nederlandske regering ved

afdelingschef M.A. Fiestra, Kontoret for EU-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den tyske regering ved kontorchef C.-D. Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved D. Wyatt og af Kommissionen ved H. van Vliet,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juni 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved to kendelser af 25. november 1997, indgået til Domstolen den 11. december 1997, har Raad van State i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) i hver af de to sager stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktivet«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under retssager anlagt til prøvelse af administrative afgørelser vedrørende stoffer, der anvendes som brændsel i cementindustrien eller til at producere elektricitet, og den forelæggende ret ønsker oplyst, om stofferne er råvarer eller affald i direktivets forstand.

Relevante fællesskabsbestemmelser

3 Direktivet indeholder i artikel 1 følgende definitioner:

»a) 'affald': ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

Kommissionen skal senest den 1. april 1993 efter fremgangsmåden i artikel 18 have udarbejdet en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I. Denne liste skal gennemgås regelmæssigt og revideres efter behov efter samme fremgangsmåde

b) 'producent': enhver person, hvis aktivitet frembringer affald (den oprindelige producent), og/eller enhver person, der har foretaget en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning

c) 'indehaver': producenten af affaldet, eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det

d) 'håndtering': indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald, herunder tilsyn i forbindelse hermed, samt tilsyn med lossepladser efter deres lukning

e) 'bortskaffelse': enhver form og metode, der er anført i bilag II A

f) 'nyttiggørelse': enhver form og metode, der er anført i bilag II B

g) 'indsamling': afhentning, sortering og/eller sammenblanding af affald med henblik på transport.«

4 Direktivets bilag I har titlen »Affaldskategorier« og opregner seksten kategorier af affald. Den sidste, Q 16, omfatter:

»Ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier.«

5 Ved beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT 1994 L 5, s. 15) udarbejdede Kommissionen en harmoniseret, men ikke udtømmende liste over affald, som i almindelighed omtales som »det europæiske affaldskatalog.«

6 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at fremme:

a) for det første forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger ...

...

b) for det andet:

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

ii) anvendelse af affald som energikilde.«

7 Direktivets artikel 4 bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affald nyttiggøres eller bortskaffes, uden at

menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet.

8 Direktivets bilag II A og II B angiver, hvad der skal forstås ved bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald.

9 Det anføres i direktivets bilag II A, at det angiver de former for bortskaffelse af affald, som benyttes i praksis. Dette bilag indeholder bl.a. kategorierne:

»D 1 deponering på eller i jorden (f.eks. på lossepladser osv.)

D 2 behandling i jordmiljø (f.eks. bionedbrydning af flydende affald eller slam i jordbunden osv.)

...

D 4 deponering i overfladevand (f.eks. udledning af flydende affald eller slam i udgravninger, småsøer eller laguner osv.)

...

D 10 forbrænding på landjorden.«

10 Det anføres i direktivets bilag II B, at det angiver de former for nyttiggørelse af affald, som benyttes i praksis. Det indeholder bl.a. følgende kategorier:

»R 1 videreudnyttelse eller regenerering af opløsningsmidler

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

...

R 4 genvinding eller videreudnyttelse af andre uorganiske stoffer

...

R 9 anvendelse hovedsagelig som brændsel eller på anden måde til energifremstilling.«

Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-418/97

11 ARCO Chemie Nederland Ltd (herefter »ARCO«) ansøgte Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (boligminister, minister for fysisk planlægning og miljøminister, herefter »den kompetente myndighed«) om tilladelse til udførsel af 15 000 000 kg »LUWA-bottoms« til Belgien. Selv om ARCO er af den opfattelse — og har afgivet erklæring om — at LUWA-bottoms ikke er affald, ansøgte selskabet alligevel om tilladelsen for det tilfælde, at den kompetente myndighed skulle anse stofferne for affald.

12 Dette stof er et af de produkter, der fremkommer ved den produktionsproces, som ARCO anvender. Ud over propylenoxid og tertiær butylalkohol opstår der under denne produktionsproces en strøm af kulbrinter, der indeholder molybdæn. Denne molybdæn hidrører fra katalysatorer, der anvendes til produktion af propylenoxid. I et dertil bestemt anlæg udvindes molybdænen af strømmen af kulbrinter, og ved denne proces opstår det stof, som ARCO betegner som LUWA-bottoms. Disse LUWA-bottoms, som har en kalorieværdi på 25-28 MJ/kg, finder anvendelse som brændsel i cementindustrien.

13 Ved afgørelse af 3. februar 1995 erklærede den kompetente myndighed, at den ikke ville modsætte sig den påtænkte udførsel af dette »affald« i perioden indtil den 1. februar 1996. ARCO indgav klage til myndigheden over denne afgørelse.

Ved afgørelse af 20. juli 1995 afviste den nævnte myndighed klagen som grundløs. Herefter har ARCO anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

14 Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1) finder anvendelse på udførslen af LUWA-bottoms til Belgien. Det er derfor nødvendigt at afgøre, om dette stof udgør affald i direktivets forstand.

15 Raad van State har ved undersøgelsen af, om betingelserne i direktivets artikel 1, litra a), er opfyldt, bemærket, at bilag I indeholder en kategori Q 16, som omfatter ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke henhører under en af de andre kategorier i dette bilag. Hvad angår kravet om, at man skal »skille sig af med« en genstand, har retten rejst spørgsmålet, om dette krav kan anses for opfyldt ved, at LUWA-bottoms er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til direktivet, idet de skal anvendes som brændsel.

16 Endvidere har den forelæggende ret i relation til afgørelsen af, om anvendelse af LUWA-bottoms som brændsel skal anses for at være at skille sig af med dem, rejst et spørgsmål om relevansen af de kriterier, den anvender i sin praksis vedrørende l'Afvalstoffenwet (den nederlandske lov om affald) og Wet chemische afvalstoffen (den nederlandske lov om kemisk affald), hvorefter et stof, der fremkommer ved en fabrikationsproces, og som kan anvendes som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden yderligere behandling, ikke betragtes som affald.

17 Raad van State har også rejst et spørgsmål om relevansen af de kriterier, som første gang blev formuleret i l'Indicatief Meerjarenprogramma Chemische Afvalstoffen 1985-1989 (vejledende flerårigt program for kemisk affald 1985-1989) og senere er gentaget i den kompetente myndigheds skrivelse af 18. maj

1994 til formanden for Staten-Generaal (Parlamentets) Andet-kammer. Ifølge disse kriterier kan et stof kun anses for ikke eller ikke længere at være affald, såfremt:

— de pågældende stoffer overdrages direkte af den, som har fremstillet dem

— til en anden, som uden nogen forudgående bearbejdning af stofferne (hvorved deres art, egenskaber eller sammensætning ændres) anvender stofferne 100% i en produktions- eller rensningsproces, f.eks. som erstatning for råstoffer, der er blevet brugt indtil da, men

— uden at denne anvendelse kan betragtes som en almindelig form for affaldsbortskaffelse.

18 Retten har herved bemærket, at mens der ved udtrykket »affaldsbortskaffelse« i national ret forstås såvel endelig bortskaffelse som nyttiggørelse af affald i direktivets forstand, vil anvendelse af LUWA-bottoms som brændsel som omhandlet i rubrik R 9 i bilag II B til direktivet altid være at anse for at »skille sig af med«.

19 Endelig har Raad van State bemærket, at den kompetente myndighed tillagde det betydning i den anfægtede afgørelse, at der var tale om et restprodukt.

20 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte sagen og at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Kan det udledes af den blotte omstændighed, at LUWA-bottoms er genstand for en handling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442/EØF, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet skal anses for affald i det nævnte direktivs forstand?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, afhænger besvarelsen af spørgsmålet, om anvendelse af LUWA-bottoms som brændsel skal anses for at være at skille sig af med dem, da af

a) om LUWA-bottoms efter den almindelige opfattelse i samfundet er affald, hvorved det navnlig er af betydning, om LUWA-bottoms kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden indgribende bearbejdning?

b) om anvendelsen af LUWA-bottoms som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald?

c) om der er tale om anvendelse af et hovedprodukt eller et biprodukt (et restprodukt)?«

21 Den 25. januar 1993 indgav Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (aktieselskab for el-produktion i Øst- og Nordnederlandene, herefter »Epon«) en ansøgning i henhold til Hinderwet (lov om forurenende sundhedsfarlige eller på anden måde farlige anlæg og indretninger), Wet inzake de luchtverontreiniging (lov om luftforurening) og Wet geluidhinder (lov om støjgener) om tilladelse til at ændre driftsmåden for sit elektricitetsværk, Centrale Gelderland, som er beliggende i Nijmegen (Nederlandene).

22 Ansøgningen hang sammen med et projekt vedrørende anvendelse af trærester, der leveres i form af træflis, og som stammer fra bygge- og nedrivningsvirksomheder. Denne træflis skulle efter formaling til træpulver anvendes som brændsel ved produktion af elektricitet.

23 Ansøgningen betegnede ikke disse stoffer som affald og var ikke en ansøgning om udstedelse af en tilladelse i henhold til loven om affald.

24 Ved afgørelse af 11. februar 1994 gav Gelderlands provinsregering Epon den ansøgte tilladelse til formaling.

25 Det er ifølge denne tilladelse forbudt at brænde eller fyre med affald i anlægget og lade affald komme i forbindelse med jorden eller grundvandet, medmindre ansøgningen gælder disse aktiviteter.

26 Det kræves i henhold til tilladelsens punkt 2.1, at der skal være indgået aftale med leverandørerne om de kvalitetskrav (»acceptbetingelser«), der skal stilles til træflisen, og at direktøren for Miljø- og Vandtjenesten (herefter »direktøren«) har godkendt disse.

27 Ved skrivelse af 17. juli 1995 fremsendte Epon acceptbetingelserne til direktøren, som godkendte dem ved skrivelse af 18. juli 1995.

28 Punkt c) i acceptbetingelserne bestemmer, at:

»Træflis skal være fri for sand, løse farvedele, sten, glas, løse plasticdele, løse tekstil- og fiberdele og løse metaldele.

En container med træflis må indeholde:

— maksimalt 20% spånplade

— maksimalt 10% hårde træfiberplader.

Inden for nævnte kvalitetskrav kan i begrænset omfang tillades jernbanesveller, undervandstræ og imprægneret (kreosotbehandlet) træ.«

29 Vereniging Dorpsbeland Hees m.fl. indgav klager over afgørelsen om godkendelse af 18. juli 1995. Disse klager blev dels afvist af direktøren uden behandling, dels afvist som ubegrundede, hvorefter Vereniging Dorpsbelang Hees m.fl. anlagde sag ved den forelæggende ret.

30 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at acceptbetingelserne bl.a. tillader, at der accepteres træ, som indeholder kræftfremkaldende stoffer eller dioxiner eller stoffer, som udvikler dioxiner ved forbrænding. Sagsøgerne gør særligt gældende, at træets bearbejdning ikke betyder, at det ikke eller ikke længere skal anses for affald, da der kan findes farve, imprægneringsmidler, lim, plastic og opløsningsmidler i træet.

31 Søgsmålets pådømmelse nødvendiggør en undersøgelse af, om kvalitetskravene for træflis (»acceptbetingelserne«), der blev godkendt ved afgørelsen af 18. juli 1995, er forenelige med tilladelsen til formaling af 11. februar 1994.

32 Af de samme grunde som dem, der er nævnt i forbindelse med sag C-418/97, har Raad van State besluttet at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan det udledes af den blotte omstændighed, at træflis er genstand for en handling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442/EØF, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet skal anses for affald i det nævnte direktivs forstand?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, afhænger besvarelsen af spørgsmålet, om anvendelse af træflis som brændsel skal anses for at være at skaffe sig af med den, da af:

a) om der med hensyn til det bygge- og nedrivningsaffald, som flisen fremstilles af, allerede på et tidspunkt før forbrændingen er udført handlinger, der må anses for at være at skille sig af med dette affald, nemlig handlinger, der skal gøre affaldet egnet til genbrug (anvendelse som brændsel) (genbrugsformer)?

I bekræftende fald: Skal en handling, der skal gøre affald egnet til genbrug (en genbrugsform), kun anses for en form for nyttiggørelse af affald, såfremt denne handling udtrykkeligt er nævnt i bilag II B i direktiv 75/442/EØF, eller skal dette også antages, hvis den har lighed med en handling, der er nævnt i bilag II B?

b) om træflis efter den almindelige opfattelse i samfundet er affald, hvorved det navnlig er af betydning, om træflisen kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde uden indgribende bearbejdning?

c) om anvendelse af træflis som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald?«

33 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23. januar 1998 er sagerne i henhold til procesreglementets artikel 43 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

Domstolens bemærkninger

34 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til direktivets artikel 1, litra a), skal ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med, betragtes som affald.

35 Kategori Q 16 i bilag I er dog en opsamlingskategori, hvortil ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i de øvrige kategorier, kan henføres.

36 Det følger heraf, at anvendelsesområdet for begrebet affald afhænger af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås (jf. dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 26).

37 Dette udtryk skal i overensstemmelse med Domstolens praksis fortolkes under hensyntagen til direktivets formål (jf. bl.a. dom af 28.3.1990, forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessoso og Zanetti, Sml. I, s. 1461, præmis 12).

38 Tredje betragtning til direktiv 75/442 præciserer med hensyn hertil, at »alle regler om bortskaffelse af affald [...] som deres væsentligste mål [bør] have beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald«.

39 Det skal i øvrigt fremhæves, at i henhold til EF-traktatens artikel 130 R, stk. 2 (efter ændring nu artikel 174, stk. 2, EF), tager Fællesskabets politik på

miljøområdet sigte på et højt beskyttelsesniveau, og den bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats.

40 Det følger heraf, at begrebet affald ikke kan fortolkes indskrænkende.

41 Endelig bemærkes det, at når der ikke foreligger fællesskabsbestemmelser på området, er medlemsstaterne frit stillet med hensyn til valget af de bevismidler, der kræves for de forskellige forhold, der defineres i det direktiv, som de gennemfører, idet fællesskabsrettens virkning dog ikke må begrænses (se i denne retning bl.a. dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 17-25 og 35-39, af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 17-21, og af 8.2.1996, sag C-212/94, FMC m.fl., Sml. I, s. 389, præmis 49, 50 og 51).

42 Den fulde virkning af traktatens artikel 130 R og direktivet ville blive begrænset, hvis den nationale lovgiver anvendte bevismidler som for eksempel lovbestemte formodningsregler, der indebærer en begrænsning af direktivets anvendelsesområde, og som bevirker, at stoffer, materialer eller produkter, som opfylder definitionen af begrebet »affald« i direktivets forstand, ikke er omfattet.

43 Det er i lyset af disse betragtninger, at spørgsmålene, der er stillet af den nationale ret, skal undersøges.

Det første spørgsmål i begge sager

44 Med sit første spørgsmål i begge sager ønsker den forelæggende ret oplyst, om det kan udledes af den blotte omstændighed, at et stof som LUWA-Bottoms eller træflis er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til direktivet, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og om stoffet derfor skal anses for affald i direktivets forstand.

45 Alle parter, der har afgivet indlæg for Domstolen, har anført, at dette spørgsmål bør besvares benægtende. Bilag II A og II B beskriver metoderne for bortskaffelse og nyttiggørelse af stoffer. Ikke alle de stoffer, der behandles i overensstemmelse med disse metoder, vil dog nødvendigvis være affald.

46 Det bemærkes for det første, som nævnt ovenfor i præmis 36, at det følger af ordlyden af direktivets artikel 1, litra a), at anvendelsesområdet for begrebet affald afhænger af betydningen af udtrykket »skille sig af med«.

47 Det følger dernæst nærmere af direktivets artikel 4 og af dets bilag II A og II B, at dette udtryk navnlig omfatter bortskaffelse og nyttiggørelse af et stof eller en genstand.

48 Som det også præciseres i den indledende bemærkning til de forskellige kategorier, der er opregnet i bilag II A og II B, angiver bilagene de former for bortskaffelse og nyttiggørelse, som benyttes i praksis.

49 Den omstændighed, at disse bilag angiver metoder til bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, medfører dog ikke nødvendigvis, at ethvert stof, der er behandlet efter en af disse metoder, skal betragtes som affald.

50 Mens affald således nævnes udtrykkeligt i forbindelse med visse af disse metoder, er andre derimod formuleret mere abstrakt, hvorfor de kan finde anvendelse på råstoffer, som ikke er affald. Således kan kategori R 9 i bilag II B, som benævnes »Anvendelse hovedsagelig som brændsel eller på anden måde til energifremstilling«, anvendes om brændselsolie, gas eller kerosen, og kategori R 10, som benævnes »Spredning på jorden med positive virkninger for landbrug eller økologi«, kan anvendes om kunstgødning.

51 Herefter skal det første spørgsmål i begge sager besvares således, at den blotte omstændighed, at et stof som LUWA-bottoms eller træflis er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til direktivet, ikke er tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet derfor skal anses for affald i direktivets forstand.

Det andet spørgsmål i begge sager

52 Det andet spørgsmål i begge sager vedrører ligeledes definitionen af udtrykket »skille sig af med« med henblik på afgørelsen af, om et bestemt stof er affald.

53 Spørgsmålet er opdelt i tre led. Spørgsmål 2, punkt a) og b), i sag C-418/97 og spørgsmål 2, punkt b) og c) i sag C-419/97 vedrører i det væsentligste anvendelsesmåden for et stof, hvorfor de vil blive besvaret samlet. Spørgsmål

2, punkt c), i sag C-418/97 drejer sig om stoffets produktionsmåde. Endelig vedrører spørgsmål 2, punkt a), i sag C-419/97 visse genbrugsformer.

Spørgsmål 2, punkt a) og b), i sag C-418/97 og spørgsmål 2, punkt b) og c), i sag C-419/97

54 Med spørgsmål 2, punkt a), i sag C-418/97 og spørgsmål 2, punkt b), i sag C-417/97 spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om der ved afgørelsen af, om anvendelse af LUWA-bottoms eller træflis som brændsel skal anses for at være at skaffe sig af med dem, skal tages hensyn til, at disse stoffer efter den almindelige opfattelse i samfundet er affald, eller at disse stoffer kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling.

55 Den forelæggende ret ønsker med spørgsmål 2, punkt b), i sag C-418/97 og spørgsmål 2, punkt c), i sag C-419/97 oplyst, om det ved afgørelsen af, om anvendelse af et stof som LUWA-bottoms eller træflis som brændsel skal anses for at være at skaffe sig af med dem, er nødvendigt at undersøge, om denne anvendelse som brændsel kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald.

56 ARCO har anført, at det forhold, at et stof kan nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende bearbejdning, er en vigtig faktor med henblik på at godtgøre, at det nævnte stof ikke er affald. ARCO har tilføjet, at LUWA-bottoms, hvis kalorieværdi kan sammenlignes med kalorieværdien i førsteklasses kulblandinger, kan anvendes 100% som brændsel, uden at yderligere bearbejdning af stoffet er nødvendig. Brugen af LUWA-bottoms i cementindustrien er en miljømæssigt forsvarlig mulighed, idet molybdænet i denne situation ikke belaster miljøet, men umiddelbart og fuldstændigt bindes i cementen under processen.

57 Derimod er der ikke grund til at tage hensyn til kriteriet om, hvorvidt anvendelsen kan anses for en almindelig metode til nyttiggørelse af affald.

58 Epon har ligeledes anført, at de stoffer, der skal anvendes i en produktionsproces, som er identisk eller analog med den behandling, der gives primære råvarer, ikke i noget tilfælde kan betragtes som affald, under forudsætning af at anvendelsen foregår på en miljømæssig forsvarlig måde, dvs. forudsat at anvendelsen af de pågældende stoffer sammenlignet med anvendelsen af primære råvarer ikke er mere skadelig for menneskers sundhed og miljøet.

59 Epon har i øvrigt anført, at henvisningen til kategori R 9 i bilag II B (»Anvendelse hovedsagelig som brændsel eller på anden måde til energifremstilling«) ikke er relevant, idet kategorien som følge af dens brede definition ikke kan benyttes som et afgørende kriterium for, om der er tale om affald.

60 Den danske og den østrigske regering samt Kommissionen har anført, at disse forhold er uden betydning, og at begrebet affald ikke afhænger af den behandling, der gives en genstand eller et stof. Kommissionen har i øvrigt tilføjet, at der ikke kan lægges vægt på, hvad der er affald efter den almindelige opfattelse i samfundet, idet begrebet ellers kunne blive forskelligt opfattet, alt efter hvilken medlemsstat der er tale om.

61 Den tyske regering har anført, at et biprodukt, der fremkommer ved en produktionsproces, som ikke primært eller sekundært har til formål at producere dette stof, ikke er omfattet af begrebet affald, når det uden yderligere behandling kan anvendes på en miljørigtig måde. Såfremt stoffet har en positiv markeds-

værdi, betyder det, at produktionen heraf i det mindste var et sekundært formål, og at producenten ikke vil skille sig af med det i den juridiske forstand, dette begreb er tillagt i forbindelse med begrebet affald.

62 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at et stof, der, uden at det er nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige sundhed eller af miljøet, kan benyttes som brændsel til produktion af energi i en bestemt proces på samme måde som alle andre brændselstyper, der ikke hidrører fra affald, ikke er affald alene på grund af det forhold, at det fremgår af de affaldskategorier, der specifikt er opregnet i bilag I til direktivet, sammenholdt med beslutning 94/3, at stoffet har visse egenskaber, der er typiske for affald.

63 Den nederlandske regering finder, at det må afgøres på grundlag af en vurdering af de faktiske omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, om et stof, der benyttes i en industriel produktionsproces, er affald i fællesskabslovgivningens forstand eller er et sekundært råstof. Særligt skal stoffets anvendelsesmåde, dets oprindelse og dets art eller sammensætning undersøges.

64 Som nævnt ovenfor er hverken et stofs behandlingsmetode eller anvendelsesmåde afgørende for, om det kan anses for affald. Hvad der sker med en genstand eller et stof i fremtiden, er uden betydning for, om genstanden eller stoffet er affald, idet affald i direktivets artikel 1, litra a), er defineret under henvisning til indehaverens handling, hensigt eller forpligtelse i relation til at skille sig af med genstanden eller stoffet.

65 Ligesom begrebet »affald« ikke må fortolkes således, at stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, ikke er omfattet af begrebet (jf. Vessoso og Zanetti-dommen, præmis 9), må det heller ikke fortolkes således, at det ikke omfatter de

stoffer og genstande, der kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling.

66 Den miljømæssige virkning af behandlingen af et sådant stof er nemlig uden betydning for, om det skal anses for affald. Almindeligt brændsel kan forbrændes uden overholdelse af miljønormerne uden derved at blive til affald, mens de stoffer, som man skiller sig af med, kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling, uden at de derved ophører med at være affald.

67 Som Domstolen i øvrigt har fastslået i den ovenfor nævnte dom i Inter-Environnement Wallonie-sagen, præmis 30, indeholder direktivet ikke nogen angivelse af, at det ikke omfatter bortskaffelses- eller nyttiggørelsesformer, der udgør et led i en industriel produktionsproces, når det fremgår, at disse ikke udgør en fare for menneskers sundhed eller for miljøet.

68 Den omstændighed, at stoffer kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling, er imidlertid vigtig i forbindelse med afgørelsen af, om et stofs anvendelse som brændsel skal tillades eller fremmes, eller med henblik på fastsættelsen af, hvor intensiv en kontrol der skal føres.

69 Selv om den metode, der anvendes ved behandlingen af et stof, ikke har indflydelse på, om stoffet er affald, kan det imidlertid ikke udelukkes, at behandlingsmetoden kan være et indicium for, at der er tale om affald. Såfremt anvendelsen af et stof som brændsel er en almindelig måde at nyttiggøre affald på, kan denne anvendelse være en faktor, der gør det muligt at fastslå, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med dette stof i direktivets artikel 1, litra a)'s forstand.

70 Når der ikke findes særlige fællesskabsbestemmelser vedrørende beviset for, at der er tale om affald, tilkommer det den nationale ret at anvende bestemmelserne herom i dens egen retsorden, idet den herved skal påse, at der ikke gøres indgreb i direktivets formål og virkning.

71 For så vidt angår den almindelige opfattelse i samfundet må det fastslås, at heller ikke denne faktor er relevant, når der henses til formuleringen af begrebet affald i direktivets artikel 1, litra a), men den kan være endnu et indicium for, at der er tale om affald.

72 Det følger heraf, at spørgsmål 2, punkt a) og b), i sag C-418/97 og spørgsmål 2, punkt b) og c), i sag C-419/97 skal besvares således, at det ved afgørelsen af, om anvendelsen af et stof som LUWA-bottoms eller træflis som brændsel skal anses for at skille sig af med stofferne, er uden betydning, at disse stoffer kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling.

73 Den omstændighed, at anvendelsen som brændsel er en almindelig metode til nyttiggørelse af affald, og det forhold, at det er den almindelige opfattelse i samfundet, at disse stoffer er affald, kan tages i betragtning som indicier for, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med dem i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a). Om der faktisk foreligger affald i direktivets forstand, skal imidlertid undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Spørgsmål 2, punkt c), i sag C-418/97

74 Med spørgsmål 2, punkt c), i sag C-418/97 spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om der ved afgørelsen af, om anvendelse af LUWA-bottoms som

brændsel skal anses for at skille sig af med stoffet, skal tages hensyn til, om der er tale om anvendelse af et hovedprodukt eller et biprodukt (et restprodukt).

75 Det kan ifølge ARCO og Epon ikke antages, at anvendelse af et stof som brændsel allerede på grund af dets oprindelse skal anses for at skille sig af med det. Epon har tilføjet, at når sekundære råstoffer kan indgå i en produktionsproces, der er identisk eller sammenlignelig med den, som primære råstoffer er genstand for, kan de sekundære råstoffer ikke betragtes som affald.

76 Den danske regering har anført, at den forudgående frembringelsesproces ikke i sig selv kan være afgørende for, om et materiale er affald eller ej. Et hovedprodukt vil normalt ikke være affald, men kan dog i visse situationer være det, hvis produktet for eksempel ikke opfylder virksomhedens interne kvalitetskrav, og man foretrækker at skille sig af med det.

77 Der foreligger ifølge den tyske regering en hensigt om at skille sig af med et stof, når det er fremkommet ved en produktionsproces, som hverken primært eller sekundært har til formål at producere dette stof. Efter tysk lovgivning skal der i så henseende tages hensyn til producentens opfattelse og stoffets almindelige brug. Der må imidlertid også, jf. hvad den tyske regering har fremført vedrørende det foregående spørgsmål, tages hensyn til, om et biprodukt kan anvendes på en miljørigtig måde uden yderligere forarbejdning.

78 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at de restprodukter, som kan være nyttige biprodukter, der kan benyttes som råvarer uden yderligere behandling, på

samme måde som alle andre råvarer, der ikke hidrører fra affald, indgår i den almindelige handel og er ikke affald.

79 Ifølge den nederlandske regering er et stofs eller en genstands oprindelse en af flere faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der er tale om affald.

80 Den østrigske regering har ligeledes anført, at der navnlig skal tages hensyn til, at et stof er produceret af et selskab, hvis formål ikke er produktion af dette stof. Regeringen har tilføjet, at LUWA-bottoms hverken er et hovedprodukt eller et biprodukt, men affald, der fremkommer ved behandling af en strøm af partikler.

81 Endelig har Kommissionen anført, at den omstændighed, at et stof er et biprodukt (restprodukt) fra en produktionsproces, der er koncentreret omkring frembringelse af et andet produkt, er et indicium for, at der kan være tale om affald i direktivets forstand.

82 Som anført ovenfor i præmis 51, kan det ikke under henvisning til, at et stof undergives en behandlingsform, der er nævnt i bilag II B til direktivet — f.eks. anvendelse som brændsel — fastslås, at der er tale om at skille sig af med det, og at stoffet derfor udgør affald i direktivets forstand.

83 Derimod kan visse omstændigheder udgøre et indicium for, at der foreligger en handling, hensigt eller en forpligtelse til at skille sig af med i direktivets artikel 1, litra a)'s forstand.

84 Dette vil navnlig være tilfældet, når det anvendte stof er et restprodukt fra en produktion, dvs. et produkt, der ikke som sådan er fremstillet med henblik på at blive anvendt som brændsel.

85 Derfor er anvendelse af et stof som LUWA-bottoms som brændsel i stedet for en sædvanlig form for brændsel en faktor, som indicerer, at brugeren skiller sig af med det, enten fordi han ønsker det, eller fordi han er forpligtet hertil.

86 Det kan også betragtes som et indicium, at stoffet er et restprodukt, der ikke kan tænkes anvendt på nogen anden måde end til bortskaffelse. Denne omstændighed indicerer, at indehaveren af stoffet kun har erhvervet det med det ene formål at skille sig af med det, enten fordi han ønsker det, eller fordi han er forpligtet hertil, eksempelvis som følge af en aftale indgået med stoffets producent eller med en anden indehaver.

87 Det forholder sig på samme måde, når stoffet er et restprodukt med en sammensætning, der ikke er tilpasset dets anvendelse, eller i øvrigt såfremt dets anvendelse skal ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger, fordi dets sammensætning er farlig for miljøet.

88 Det følger heraf, at spørgsmål 2, punkt c), i sag C-418/97 skal besvares således, at såfremt et stof, der anvendes som brændsel, er et restprodukt, der fremkommer ved produktion af et andet stof, såfremt dette stof ikke kan anvendes på nogen anden måde end til bortskaffelse, såfremt stoffets sammensætning ikke er tilpasset dets anvendelse, eller såfremt anvendelsen skal ledsages af særlige

sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af miljøet, kan disse omstændigheder tages i betragtning som indicier for, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med stoffet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a). Om der faktisk foreligger affald i direktivets forstand, skal imidlertid undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Spørgsmål 2, punkt a), i sag C-419/97

89 Den nationale ret ønsker med spørgsmål 2, punkt a), i sag C-419/97 oplyst, om det for at afgøre, om anvendelse af træflis som brændsel skal anses for at skille sig af med den, skal undersøges, om der i relation til det affald, som hidrører fra bygge- og nedrivningssektoren, og som flisen blev fremstillet af, allerede på et tidspunkt før forbrændingen er udført handlinger, der må anses for at skille sig af med den, nemlig handlinger, som skal gøre stoffet egnet til genbrug som brændsel (en genbrugsform), og i bekræftende fald, om en sådan handling kun kan anses for en form for nyttiggørelse af affald, såfremt den udtrykkeligt er nævnt i bilag II B til direktivet, eller om dette også kan antages, hvis den har lighed med en handling, der er nævnt i dette bilag.

90 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at det træ, som Epon benytter som brændsel, er imprægneret med meget giftige stoffer og derfor skal behandles som farligt affald. Den omstændighed, at træet er forarbejdet til flis og herefter formalet til træpulver, ændrer ikke karakteren og sammensætningen af stoffet, som stadig indeholder giftige bestanddele.

91 Epon har anført, at et stof, der er undergået en form for genbrug, ikke kan betragtes som affald, når det anvendes på en miljømæssigt forsvarlig måde, dvs.

når anvendelsen af stoffet sammenlignet med anvendelsen af et primært råstof ikke har virkninger, der er mere skadelige for menneskers sundhed og for miljøet.

92 Epon har vedrørende spørgsmålets anden del anført, at den opregning, der er indeholdt i bilag II B til direktivet, ikke er udtømmende, og at nye genbrugsformer skal kunne tages i betragtning. Epon har imidlertid anført, at affald, der hidrører fra bygge- og nedrivningssektoren, allerede er genstand for den genbrugsform, der er nævnt i kategori R 2 i bilag II B til direktivet, nemlig »Genvinding eller videreudnyttelse af organiske stoffer, der ikke anvendes som opløsningsmidler«.

93 De regeringer, der har afgivet indlæg, og Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den omstændighed, at det affald, der er omhandlet i hovedsagen, har været genstand for en forudgående sortering og omdannelse til træflis, ikke er tilstrækkeligt til, at det ikke længere er affald. Sådanne handlinger er ikke en form for nyttiggørelse i direktivets bilag II B's forstand, men blot en forbehandling af affald. Et stof ophører først med at være affald, når det har undergået en form for fuldstændig nyttiggørelse i direktivets forstand, dvs. når det kan behandles på samme måde som et råstof eller, som i denne sag, når affaldets stof- eller energipotentiel er blevet udnyttet under forbrændingen.

94 Det skal herom først fastslås, at selv om affald har været genstand for en form for fuldstændig nyttiggørelse med den virkning, at det pågældende stof har opnået de samme egenskaber og karakteristika som et råstof, kan dette stof alligevel betragtes som affald, hvis dets indehaver skiller sig af med det eller agter eller er

forpligtet til at skille sig af med det i overensstemmelse med definitionen i artikel 1, litra a).

95 Den omstændighed, at stoffet fremkommer som et resultat af en form for fuldstændig nyttiggørelse i direktivets bilag II B's forstand, udgør kun en af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der er tale om affald, men dette spørgsmål kan ikke afgøres endeligt alene på grundlag af den nævnte omstændighed.

96 Når en form for fuldstændig nyttiggørelse ikke nødvendigvis betyder, at en genstand ikke længere kan betragtes som affald, er dette så meget desto mere tilfældet, når der blot er tale om sortering eller forbehandling af disse genstande, såsom omdannelse af træaffald, der er imprægneret med giftige stoffer, til træflis eller formaling af flisen til træpulver, der ikke fjerner de giftige stoffer fra træet, som det er imprægneret med, og derfor ikke bevirker, at disse genstande omdannes til et produkt, der har lighed med et råstof og har de samme egenskaber som dette råstof, og som kan anvendes under iagttagelse af de samme sikkerhedsforanstaltninger af hensyn til miljøet.

97 Spørgsmål 2, punkt a), i sag C-419/97 skal derfor besvares således, at den omstændighed, at et stof er resultatet af en form for nyttiggørelse som omhandlet i direktivets bilag II B, kun udgør en af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om dette stof fortsat er affald, men dette spørgsmål kan ikke afgøres endeligt alene på grundlag af den nævnte omstændighed. Om der er tale om affald, skal undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, sammenholdt med definitionen i direktivets artikel 1, litra a), dvs. på grundlag af handlingen, hensigten eller forpligtelsen til at skille sig af med det pågældende stof, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Sagsomkostninger

98 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den danske, den tyske og den østrigske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Raad van State ved kendelser af 25. november 1997, for ret:

Sag C-418/97

1) **Den blotte omstændighed, at et stof som LUWA-bottoms er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, er ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der er tale om at skille sig**

af med dette stof, og at stoffet derfor skal anses for affald i direktivets forstand.

2) Ved afgørelsen af, om anvendelsen af et stof som LUWA-bottoms som brændsel skal anses for at skille sig af med stoffet, er det uden betydning, at stoffet kan nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling.

Den omstændighed, at anvendelsen som brændsel er en almindelig metode til nyttiggørelse af affald, og det forhold, at det er den almindelige opfattelse i samfundet, at stoffet er affald, kan tages i betragtning som indicier for, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med det i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156. Om der faktisk foreligger affald i direktivets forstand, skal imidlertid undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Såfremt et stof, der anvendes som brændsel, er et restprodukt, der fremkommer ved produktion af et andet stof, såfremt dette stof ikke kan anvendes på nogen anden måde end til bortskaffelse, såfremt stoffets sammensætning ikke er tilpasset dets anvendelse, eller såfremt anvendelsen skal ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af miljøet, kan disse omstændigheder betragtes som indicier for, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med stoffet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a). Om der faktisk foreligger affald i direktivets betydning, skal imidlertid undersøges på

grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Sag C-419/97

1) Den blotte omstændighed, at et stof som træflis er genstand for en behandling, der nævnes i bilag II B til direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, er ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet derfor skal anses for affald i direktivets forstand.

2) Den omstændighed, at et stof er resultatet af en form for nyttiggørelse som omhandlet i direktivets bilag II B, udgør kun en af de faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om dette stof fortsat er affald, men dette spørgsmål kan ikke afgøres endeligt alene på grundlag af den nævnte omstændighed. Om der er tale om affald, skal undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, sammenholdt med den definition, der fremgår af artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, dvs. på grundlag af handlingen, hensigten eller forpligtelsen til at skille sig af med det pågældende stof, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Ved afgørelsen af, om anvendelsen af et stof som træflis som brændsel skal anses for at skille sig af med det, er det uden betydning, at stoffet kan

nyttiggøres som brændsel på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling.

Den omstændighed, at anvendelsen som brændsel er en almindelig metode til nyttiggørelse af affald, og det forhold, det er den almindelige opfattelse i samfundet, at dette produkt er affald, kan tages i betragtning som indicier for, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til at skille sig af med det i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156. Om der faktisk foreligger affald i direktivets forstand, skal imidlertid undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses.

Edward Moitinho de Almeida Sevón

Gulmann Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. juni 2000.

R. Grass

Justitssekretær

D.A.O. Edward

Formand for Femte Afdeling