DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 15 juni 2000 *

I de förenade målen C-418/97 och C-419/97,

angående begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Nederlandse Raad van State (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

ARCO Chemie Nederland Ltd

och

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

samt mellan

Vereniging Dorpsbelang Hees,

Stichting Werkgroep Weurt+,

Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen

och

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

* Rättegångsspråk: nederländska.

i närvaro av:

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

angående tolkningen av 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 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D.A.O. Edward, samt domarna J.C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (referent), C. Gulmann och J.-P. Puissochet,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), genom advokaterna H.J. Breeman och J. van den Brande, Rotterdam,

— Nederländernas regering, genom ställföreträdande juridiske rådgivaren J.G. Lammers, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom avdelningschefen J. Molde, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom C. Stix-Hackl, Gesandte, förbundsutrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom L. Ström och H. van Vliet, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 22 april 1999 av: Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), företrädd av advokaten J. van den Brande, Vereniging Dorpsbelang Hees, företrädd av G.C.M. van Zijll de Jong-Lodenstein, behörig ställföreträdare, Stichting Werkgroep Weurt+ och Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen, företrädda av juridiske rådgivaren F. Scheffer, Deventer, Nederländernas regering,

företrädd av M.A. Fierstra, chef för utrikesministeriet avdelning för europeisk rätt, i egenskap av ombud, Tysklands regering, företrädd av C.-D. Quassowski, regierungsdirektor, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av D. Wyatt, och kommissionen, företrädd av H. van Vliet,

och efter att den 8 juni 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Nederlandse Raad van State har genom två beslut av den 25 november 1997, som inkom till domstolen den 11 december samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) i båda målen ställt två frågor om tolkningen av 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 (EGT L 78, s. 32, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66, nedan kallat direktivet).

2 Frågorna har ställts i samband med mål i vilka talan har väckts mot administrativa beslut som rör substanser som är avsedda att användas som bränsle i cementindustrin eller för att producera elektrisk energi. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det rör sig om råvaror eller om avfall i den mening som avses i direktivet.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

3 I artikel 1 i direktivet ges följande definitioner:

"a) *Avfall*: varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga [I] 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 [I]. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande.

b) *Producent*: var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall ('ursprunglig producent') och var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.

c) *Innehavare*: avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet.

d) *Hantering*: insamling, transport, återvinning och [slutligt omhändertagande] av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag.

e) [*Slutligt omhändertagande*]: de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga [II A].

f) *Återvinning*: de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga [II B].

g) *Insamling*: uppsamling, sortering eller blandning av avfall för vidare transport."

4 Bilaga I till direktivet har rubriken "Avfallskategorier" och innehåller en uppräkning av sexton avfallskategorier. I den sista, Q 16, anges följande:

"Samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier."

5 Genom beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i direktiv 75/442 (EGT L 5, 1994, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 89) har kommissionen upprättat en harmoniserad, icke-uttömmande förteckning över avfallsslag, allmänt kallad Europeiska avfallskatalogen.

6 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

"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...

...

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."

7 I artikel 4 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller omhändertas slutligt utan fara

för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön.

8 I bilaga II A och II B till direktivet förklaras vad som skall förstås med slutligt omhändertagande eller återvinning av avfall.

9 I bilaga II B till direktivet anges att avsikten är att i bilagan förteckna sådana åtgärder för slutligt omhändertagande som förekommer i praktiken. Bilagan innehåller kategorier av följande slag:

"D 1 Deponering på eller under markytan (t.ex. på avfallsupplag etc.).

D 2 Behandling i markbädd (t.ex. biologisk nedbrytning av flytande avfall och slam i jord etc.).

...

D 4 Invallning (t.ex. placering av flytande avfall och slam i dagbrott, dammar eller laguner etc.).

...

D 10 Förbränning på land."

10 Av bilaga II B till direktivet framgår att avsikten är att i bilagan förteckna sådana återvinningsåtgärder som förekommer i praktiken. Den innehåller bland annat följande kategorier:

"R 1 Vidareutnyttjande/regenerering av lösningsmedel.

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

...

R 4 Återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material.

...

R 9 Användning främst som bränsle eller som annan energikälla."

Bakgrunden och tolkningsfrågorna

Mål C-418/97

11 ARCO Chemie Nederland Ltd (nedan kallat ARCO) ansökte hos Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (minister med ansvar för bostäder, markplanering och miljö, nedan kallad den behöriga myndigheten) om tillstånd för export till Belgien av 15 000 000 kg LUWA-bottoms. ARCO anser och har förklarat att LUWA-bottoms inte utgör avfall, men företaget har ändå ansökt om detta tillstånd, för det fall den behöriga myndigheten skulle betrakta dem som avfall.

12 Dessa substanser är en av de produkter som bildas till följd av den tillverkningsprocess som används av ARCO. Förutom propylenoxid och tertiär butylalkohol bildas vid denna tillverkningsprocess ett flöde av kolväten som innehåller molybden. Molybdenet härrör från de katalysatorer som används för att tillverka propylenoxid. Molybdenet återvinns ur flödet av kolväten i en *ad hoc*-anläggning och i samband med denna process bildas den substans som ARCO kallar för LUWA-bottoms. Dessa LUWA-bottoms, som har ett energivärde på mellan 25 och 28 MJ/kg är avsedda att användas som bränsle i cementindustrin.

13 Genom beslut av den 3 februari 1995 angav den behöriga myndigheten att den inte hade något att invända mot den planerade exporten av detta "avfall" fram till och med den 1 februari 1996. ARCO överklagade detta beslut vid samma

myndighet. Genom beslut den 20 juli 1995 avslog nämnda myndighet detta klagomål såsom ogrundat. ARCO väckte med anledning härav talan mot detta beslut vid den hänskjutande domstolen.

14 Den hänskjutande domstolen ställer sig frågan huruvida överföringen av LUWA-bottoms till Belgien omfattas av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43). För att kunna få svar på denna fråga är det nödvändigt att fastställa om denna substans utgör avfall i den mening som avses i direktivet.

15 Vid sin kontroll av om villkoren i artikel 1 a i direktivet är uppfyllda fann Nederlandse Raad van State att bilaga I innehåller en kategori Q 16 som täcker varje material, ämne och produkt som inte omfattas av någon av de andra kategorierna i samma bilaga. Den hänskjutande domstolen har frågat sig om kravet på att "göra sig av med" ett föremål kan anses uppfyllt i och med att LUWA-bottoms är föremål för en åtgärd som nämns i bilaga II B till direktivet, eftersom de är avsedda att användas som bränsle.

16 För att kunna fastställa huruvida användningen av LUWA-bottoms som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med dem, undrar den hänskjutande domstolen vidare vilken relevans de kriterier har som domstolen har tillämpat i den rättspraxis som bildats avseende Afvalstoffenwet (nederländsk lag om avfall) och Wet chemische afvalstoffen (nederländsk lag om kemiskt avfall). Enligt denna rättspraxis kan en substans som härrör från en tillverkningsprocess och som utan ytterligare bearbetning kan användas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt inte betraktas som avfall.

17 Nederlandse Raad van State har även funderat på relevansen av de kriterier som ursprungligen formulerades i Indicatief Meerjarenprogramma Chemische Afvalstoffen 1985—1989 (flerårigt vägledande program för kemiskt avfall 1985—1989) och som senare upprepades i skrivelsen av den 18 maj 1994 från

den behöriga myndigheten till ordföranden för andra kammaren i Staten-Generaal (riksdagen). Enligt dessa kriterier faller en substans utanför beteckningen avfall endast om

— de berörda substanserna levereras direkt av den person som har producerat dem,

— till en annan person som, utan minsta förberedelse (som ändrar substansernas art, egenskaper eller sammansättning), använder dem till 100 procent i en tillverknings- eller förädlingsprocess, till exempel för att ersätta de råvaror som tidigare använts, men

— utan att denna användning kan likställas med en gängse metod för att slutligt omhänderta avfall.

18 Nederlandse Raad van State har i detta avseende påpekat att det faktum att uttrycket "slutligt omhändertagande av avfall" i nationell rätt omfattar såväl det slutliga omhändertagandet som återvinning av avfall i den mening som avses i direktivet, innebär en användning av LUWA-bottoms som bränsle i den mening som avses i rubriken R 9 i bilaga II B till direktivet alltid detsamma som att göra sig av med dem.

19 Nederlandse Raad van State har slutligen konstaterat att den behöriga myndigheten i det omtvistade beslutet hade fäst vikt vid att det rörde sig om en restprodukt.

20 Med beaktande av ovanstående har Nederlandse Raad van State beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

1) Kan man redan på den grund att LUWA-bottoms är föremål för ett förfarande som anges i bilaga II B till direktiv 75/442/EEG sluta sig till att det är fråga om att göra sig av med substansen och att nämnda substans därför skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442/EEG?

2) Om den första frågan skall besvaras nekande, är i så fall svaret på frågan huruvida användningen av LUWA-bottoms som bränsle är att anse som att göra sig av med dem, beroende av:

a) om LUWA-bottoms enligt allmän uppfattning utgör avfall, varvid det är av särskild betydelse huruvida man lämpligen och utan omfattande bearbetning kan återvinna dem som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt?

b) om användningen av LUWA-bottoms som bränsle går att likställa med en gängse metod för att återvinna avfall?

c) om det är fråga om användning av en huvudprodukt eller en biprodukt (en restprodukt)?

21 Den 25 januari 1993 ansökte Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (bolag som producerar elektricitet till östra och norra Nederländerna, nedan kallat Epon), enligt bestämmelserna i Hinderwet (lag om farliga och hälsovådliga anläggningar), Wet inzake de luchtverontreiniging (lag om luftförorening) samt Wet geluidhinder (lag om buller), om tillstånd att förändra funktionssättet för dess elcentral Gelderland, belägen i Nijmegen (Nederländerna).

22 Denna ansökan rörde ett projekt för användning av restprodukter av trä, som levererades i form av flis från bygg- och rivningsbranschen. Flisen skulle, efter bearbetning till trämjöl, användas som bränsle för att producera elektricitet.

23 I ansökan betecknades dessa substanser inte som avfall och ansökan syftade inte till att erhålla ett tillstånd enligt lagen om avfall.

24 Gedeputeerde Staten van Gelderland beviljade genom beslut av den 11 februari 1994 Epon tillstånd att genomföra den ansökta förändringen.

25 Enligt detta tillstånd är det förbjudet att i anläggningen förbränna eller dumpa avfall, eller att låta avfall tränga ned i marken eller i grundvattnet om dessa åtgärder inte har omfattats av ansökan.

26 I punkt 2.1 i tillståndet krävs att en överenskommelse avseende kvalitetskrav ("mottagningsvillkor") för träflisen skall träffas med leverantörerna och godkännas av direktören för förvaltningen med ansvar för miljö och vatten (nedan kallad direktören).

27 Epon lade i skrivelse av den 17 juli 1995 fram dessa krav för direktören, som godkände dem genom skrivelse av den 18 juli 1995.

28 I punkten c i dessa mottagningsvillkor föreskrivs följande:

"Träflisen skall inte innehålla vare sig sand, färgpartiklar, sten, glas, plastpartiklar, textil- eller fiberpartiklar eller metallbitar.

En container med träflis får innehålla:

— maximalt 20 procent spånskivor,

— maximalt 10 procent träfiberskivor.

Ovanstående kvalitetskrav utgör inget hinder för att motta en begränsad mängd bjälkar, vattenskadat trä eller impregnerat trä (kreosotimpregnerat)."

29 Vereniging Dorpsbelang Hees m.fl. anförde klagomål mot beslutet om godkännande av den 18 juli 1995. Direktören avvisade klagomålen eller avslog dem såsom ogrundade, vilket medförde att Vereniging Dorpsbelang Hees m.fl. väckte talan vid den hänskjutande domstolen.

30 Sökandena vid den nationella domstolen har hävdat att mottagningsvillkoren bland annat gör det möjligt att ta emot trä som innehåller cancerogena ämnen, dioxiner eller ämnen som avger dioxiner vid förbränning. Sökandena har i synnerhet gjort gällande att bearbetningen av träet inte innebär att det inte skall betecknas som "avfall", eftersom träet kan innehålla ämnen som färg, impregneringssubstanser, lim, plast och lösningsmedel.

31 För att kunna pröva talan är det nödvändigt att göra en bedömning av huruvida kvalitetskraven avseende träflis ("mottagningsvillkor"), vilka godkändes genom beslutet av den 18 juli 1995, överensstämmer med ändringstillståndet av den 11 februari 1994.

32 Med motsvarande motivering som den som har angivits i mål C-418/97, har Nederlandse Raad van State beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Kan man redan på grund av att träflisen varit föremål för en åtgärd som anges i bilaga II B till direktiv 75/442/EEG, sluta sig till att det är fråga om att göra sig av med flisen och att nämnda substans därför skall betraktas som avfall i den mening som avses i detta direktiv?

2) Om den första frågan besvaras nekande, är i så fall svaret på frågan huruvida användningen av träflisen som bränsle är att anse som att göra sig av med den beroende av

a) om det bygg- och rivningsavfall ur vilket träflisen har framställts, redan före förbränningen har genomgått en sådan åtgärd som kan anses som att göra sig av med avfallet, det vill säga en åtgärd som har till syfte att göra avfallet lämpligt för återanvändning som bränsle (återanvändningsåtgärd)?

Om så är fallet, skall då en åtgärd som syftar till att göra avfallet lämpligt för återanvändning (en återanvändningsåtgärd) betraktas som en återvinningsåtgärd, endast om denna åtgärd uttryckligen är angiven i bilaga II B till direktiv 75/442, eller även då denna åtgärd är likvärdig med en åtgärd som förekommer i denna bilaga?

b) om träflisen enligt allmän uppfattning är avfall, varvid det är av särskild betydelse huruvida man lämpligen och utan omfattande bearbetning kan använda den som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt?

c) om användningen av träflisen som bränsle går att likställa med en gängse metod för att återvinna avfall?"

33 De båda målen har genom beslut av domstolens ordförande av den 23 januari 1998, i enlighet med artikel 43 i rättegångsreglerna, förenats vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt den slutliga domen.

Domstolens bedömning

34 Domstolen erinrar inledningsvis om att med avfall, enligt artikel 1 a i direktivet, avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

35 Kategori Q 16 i bilaga I är emellertid en restkategori i vilken varje ämne, substans eller produkt som inte omfattas av de andra kategorierna kan klassificeras.

36 Härav framgår att tillämpningsområdet för avfallsbegreppet är beroende av betydelsen av uttrycket "göra sig av med" (dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411, punkt 26).

37 I enlighet med domstolens rättspraxis skall detta begrepp tolkas med beaktande av direktivets syfte (se bland annat dom av den 28 mars 1990 i målen C-206/88 och C-207/88, Vessoso och Zanetti, REG 1990, s. I-1461, punkt 12).

38 I tredje övervägandet i direktiv 75/442 preciseras i detta avseende att "[a]lla bestämmelser om [slutligt omhändertagande] av avfall måste främst syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall".

39 Det skall för övrigt påpekas att gemenskapens miljöpolitik enligt artikel 130r.2 i EG-fördraget (nu artikel 174.2 EG i ändrad lydelse) syftar till en hög skyddsnivå

och bygger i synnerhet på försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder bör vidtas.

40 Härav följer att avfallsbegreppet inte kan ges en restriktiv tolkning.

41 Det är slutligen viktigt att precisera att medlemsstaterna, i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser, fritt kan välja vilka bevismedel som krävs för de olika begrepp och omständigheter som fastställs i de direktiv som de införlivar, såvitt detta inte inkräktar på gemenskapsrättens effektivitet (se, i detta hänseende, bland annat dom av den 21 september 1983 i mål 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., REG 1983, s. 2633, punkterna 17—25 och 35—39, svensk specialutgåva, volym 7, s. 233, dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkterna 17—21, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, och dom av den 8 februari 1996 i mål C-212/94, FMC m.fl., REG 1996, s. I-389, punkterna 49—51).

42 Effektiviteten av artikel 130r i fördraget och av direktivet skulle begränsas 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 skulle omfattas.

43 Det är mot bakgrund av detta som de frågor som har ställts av den nationella domstolen skall bedömas.

Första frågan i de två målen

44 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga i de två målen för att få klarhet i huruvida redan det förhållandet att en sådan substans som LUWA-bottoms eller träflis är föremål för en åtgärd som nämns i bilaga II B till direktivet innebär att det är fråga om att göra sig av med substansen och att man därmed måste betrakta denna som avfall i den mening som avses i direktivet.

45 Alla parter som har ingivit yttranden till domstolen har föreslagit att denna fråga skall besvaras nekande. Bilagorna II A och II B beskriver metoder för att slutligt omhänderta och återvinna substanser. Alla de substanser som behandlas enligt dessa metoder är emellertid inte nödvändigtvis avfall.

46 Inledningsvis, såsom det har erinrats om i punkt 36 i denna dom, framgår det av ordalydelsen i artikel 1 a i direktivet att tillämpningsområdet för avfallsbegreppet är beroende av betydelsen av uttrycket "göra sig av med".

47 Det framgår därefter i synnerhet av artikel 4 och av bilagorna II A och II B till direktivet att detta begrepp bland annat omfattar det slutliga omhändertagandet och återvinningen av en substans eller ett föremål.

48 Såsom anges i den not som föregår de olika kategorier som är uppräknade i bilagorna II A och II B syftar dessa bilagor till att förteckna sådana åtgärder för slutligt omhändertagande och sådana återvinningsåtgärder som förekommer i praktiken.

49 Det förhållandet att metoder för att slutligt omhänderta eller återvinna avfall beskrivs i dessa bilagor innebär emellertid inte nödvändigtvis att varje substans som har behandlats enligt någon av dessa metoder skall betraktas som avfall.

50 Även om beskrivningarna av vissa av metoderna uttryckligen hänvisar till avfall är andra formulerade i mer abstrakta termer, vilket innebär att de skulle kunna tillämpas på råvaror som inte utgör avfall. Således kan kategori R 9 i bilaga II B, "Användning främst som bränsle eller som annan energikälla", omfatta eldningsolja, gas eller fotogen, medan kategori R 10, "Markspridning som medför agrikulturella eller ekologiska fördelar", kan omfatta konstgödsling.

51 Svaret på den första frågan i de två målen är således att endast det förhållandet att en sådan substans som LUWA-bottoms eller träflis är föremål för en åtgärd som anges i bilaga II B till direktivet innebär inte att det är fråga om att göra sig av med substansen och att denna därmed skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktivet.

Andra frågan i de två målen

52 Den andra frågan i de två målen avser även den definitionen av begreppet "göra sig av med", i syfte att fastställa om en viss substans utgör avfall.

53 Denna fråga består av tre delar. Andra frågan a och b i mål C-418/97 och andra frågan b och c i mål C-419/97 gäller huvudsakligen hur en substans används och kommer därför att behandlas i ett sammanhang. Andra frågan c i mål C-418/97

gäller hur substansen tillverkas. Andra frågan a i mål C-419/97 avser återanvändningsåtgärder.

Andra frågan a och b i mål C-418/97 och andra frågan b och c i mål C-419/97

54 Den hänskjutande domstolen har ställt andra frågan a i mål C-418/97 och andra frågan b i mål C-419/97 för att få klarhet i huruvida det, för att fastställa om användningen av en sådan substans som LUWA-bottoms eller träflis som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den, är nödvändigt att ta hänsyn till den omständigheten att allmänheten uppfattar dessa substanser som avfall eller den omständigheten att dessa substanser utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.

55 Den hänskjutande domstolen har ställt andra frågan b i mål C-418/97 och andra frågan c i mål C-419/97 för att få klarhet i huruvida det, för att fastställa om användningen av en sådan substans som LUWA-bottoms eller träflis som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den, är nödvändigt att bedöma huruvida denna användning som bränsle kan likställas med ett gängse sätt att återvinna avfall.

56 ARCO har gjort gällande att den omständigheten att en substans utan någon omfattande bearbetning kan återvinnas på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt utgör en viktig faktor när det gäller att kunna fastställa att nämnda substans inte utgör avfall. ARCO har förklarat att LUWA-bottoms, vilkas energivärde är jämförbart med värdet för kolblandningar av bästa kvalitet, till 100 procent kan användas som bränsle, utan att de behöver genomgå någon ytterligare bearbetning. Att använda dem i cementindustrin är ett miljömässigt ansvarsfullt val, eftersom molybden i detta fall inte skadar miljön utan under processens gång omedelbart och till fullo binds och uppgår i cementen.

57 Det finns däremot, enligt ARCO, ingen anledning att tillämpa kriteriet angående likheten mellan användningen och ett gängse sätt att återvinna avfall.

58 Även Epon har gjort gällande att substanser som är avsedda att användas i en tillverkningsprocess som är identisk eller jämförbar med den som primära råvaror genomgår inte i något fall skall anses utgöra avfall, såvida användningen sker på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt, det vill säga såvida användningen av de berörda substanserna i jämförelse med användningen av primära råvaror inte i högre grad inverkar negativt på människors hälsa och på miljön.

59 Epon anser dessutom att hänvisningen till kategori R 9 i bilaga II B ("Användning främst som bränsle eller som annan energikälla") inte är relevant, eftersom denna, mot bakgrund av den vida definitionen av denna kategori, inte kan användas som kriterium för särskiljande när det gäller frågan att avgöra om det rör sig om avfall.

60 Den danska och den österrikiska regeringen samt kommissionen anser att dessa faktorer saknar relevans och att begreppet avfall inte är beroende av den bearbetning som föremålet eller substansen utsätts för. Kommissionen har dessutom förklarat att det inte är möjligt att hänvisa till allmänhetens uppfattning om vad som utgör avfall, eftersom uppfattningarna kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna.

61 Enligt den tyska regeringen omfattas en biprodukt som erhålls genom en tillverkningsprocess, som varken huvudsakligen eller i andra hand är avsedd att tillverka denna substans, inte av avfallsbegreppet, om den kan användas utan vidare bearbetning på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt. Om substansen har

ett positivt marknadsvärde innebär detta att dess tillverkning åtminstone utgjorde ett sekundärt ändamål och att tillverkaren inte vill göra sig av med den i den juridiska mening som avses med avfallsbegreppet.

62 Förenade kungarikets regering anser att en substans som kan användas som bränsle för att producera energi i en bestämd process, på samma sätt som alla andra bränslen som inte härrör från avfall, och utan att särskilda åtgärder för att skydda folkhälsan eller miljön behöver vidtas, inte utgör avfall endast av den anledningen att det följer av de särskilda avfallskategorier som uppräknas i bilaga I till direktivet, jämförd med beslut 94/3, att denna substans uppvisar egenskaper som är typiska för avfall.

63 Den nederländska regeringen anser att det måste fastställas från fall till fall, efter en bedömning av omständigheterna, om en substans som används i en industriell tillverkningsprocess utgör avfall i den mening som avses i gemenskapsrätten eller om den är en sekundär råvara. Det är nödvändigt att undersöka bland annat substansens användningssätt, dess ursprung och dess sammansättning.

64 Såsom tidigare har angivits är den metod som tillämpas för bearbetning av en substans eller det sätt på vilket substansen används inte avgörande för om den skall betraktas som avfall eller ej. Vad som händer i framtiden med ett föremål eller en substans saknar nämligen betydelse för om föremålet eller substansen utgör avfall, eftersom avfall enligt artikel 1 a i direktivet definieras med hänsyn till om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med föremålet eller substansen.

65 På samma sätt som avfallsbegreppet inte skall förstås på så sätt att det utesluter substanser och föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning (se domen i ovannämnda målet Vessoso och Zanetti, punkt 9), skall det inte heller

förstås så att det utesluter substanser och föremål som utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.

66 Effekterna av denna substans bearbetning på miljön saknar nämligen betydelse för dess kvalificering som avfall. Ett vanligt bränsle kan, utan att för den skull utgöra avfall, förbrännas utan att hänsyn tas till miljöbestämmelser, medan substanser som man gör sig av med inte förlorar kvalificeringen som avfall, trots att de utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.

67 Såsom domstolen för övrigt i punkt 30 i domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie har förklarat finns det ingenting i direktivet som låter antyda att det inte är tillämpligt beträffande åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinning som ingår i en industriell tillverkningsprocess, när dessa åtgärder inte förefaller utgöra en fara för människors hälsa eller för miljön.

68 Det förhållandet att substanser utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt är förvisso av betydelse när det gäller att avgöra om användningen av denna substans som bränsle skall tillåtas, uppmuntras eller för att fastställa omfattningen av den kontroll som skall utövas.

69 Även om den metod som tillämpas för att bearbeta en substans inte har någon betydelse för dess egenskap av avfall, kan det emellertid inte uteslutas att den kan ses som ett indicium på att det rör sig om avfall. Om användningen av en substans som bränsle är ett gängse sätt att återvinna avfall, kan denna användning nämligen vara en omständighet som gör det möjligt att fastställa att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med denna substans i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet.

70 I avsaknad av särskilda gemenskapsrättsliga bestämmelser om bevisning för att avfall är för handen, ankommer det på den nationella domstolen att tillämpa bestämmelserna i sin egen rättsordning inom detta område och därvid tillse att direktivets mål och verkan inte begränsas.

71 Vad gäller allmänhetens uppfattning kan det konstateras att inte heller denna omständighet är relevant med hänsyn till hur begreppet avfall har utformats i artikel 1 a i direktivet, men även den kan utgöra ett indicium på att det rör sig om avfall.

72 Härav följer att andra frågan a och b i mål C-418/97 och andra frågan b och c i mål C-419/97 skall besvaras så att det, för att fastställa om användningen av en sådan substans som LUWA-bottoms eller träflis som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den, inte är relevant att denna substans utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.

73 Det förhållandet att denna användning som bränsle är en gängse form för återvinning av avfall och det förhållandet att allmänheten uppfattar dessa substanser som avfall kan ses som indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med substanserna i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet. Den faktiska förekomsten av avfall i den mening som avses i direktivet skall emellertid bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter, samt med beaktande av direktivets ändamål och att direktivets verkan inte begränsas.

Andra frågan c i mål C-418/97

74 Den hänskjutande domstolen har ställt andra frågan c i mål C-418/97 för att få klarhet i huruvida det, för att fastställa om användningen av LUWA-bottoms som

bränsle innebär detsamma som att göra sig av med dem, har någon betydelse om denna användning avser en huvudprodukt eller en biprodukt (en restprodukt).

75 Enligt ARCO och Epon kan det inte endast med beaktande av en substans ursprung anses att dess användning som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den. Epon har tillagt att i det fall sekundära råvaror kan ingå i en tillverkningsprocess, som är identisk eller likvärdig med den som primära råvaror ingår i, kan de inte betraktas som avfall.

76 Den danska regeringen anser att den föregående tillverkningsprocessen inte är avgörande när det gäller att fastställa om ett ämne utgör avfall eller ej. En huvudprodukt utgör normalt inte avfall, men skulle kunna vara det i vissa situationer om, till exempel, nämnda produkt inte uppfyller företagets interna kvalitetskrav och det anses lämpligt att göra sig av med den.

77 Enligt den tyska regeringen föreligger det en avsikt att göra sig av med en substans när den erhålls från en tillverkningsprocess som inte är avsedd, huvudsakligen eller i andra hand, för framställning av denna substans. Såsom den tyska lagen föreskriver skall i detta avseende fabrikantens åsikt och den gängse användningen beaktas. Det bör emellertid, i enlighet med vad denna regering har åberopat inom ramen för föregående fråga, även beaktas huruvida en biprodukt med hänsyn till miljön utan vidare bearbetning kan användas.

78 Förenade kungarikets regering har tillagt att restprodukter från tillverkning som utgör användbara biprodukter, och som utan vidare bearbetning kan användas

som råvara på samma sätt som alla andra råvaror som inte härrör från avfall, ingår i det ekonomiska kretsloppet och utgör inte avfall.

79 Enligt den nederländska regeringen är substansens eller föremålets ursprung en av flera omständigheter som skall beaktas när det gäller att fastställa om det rör sig om avfall.

80 Även den österrikiska regeringen anser att det förhållandet att en substans har tillverkats av ett företag vars ändamål inte är att tillverka denna substans bland annat skall beaktas. Den har hävdat att LUWA-bottoms varken är en huvudprodukt eller en biprodukt, utan avfall som erhållits till följd av bearbetningen av ett partikelflöde.

81 Enligt kommissionen utgör, slutligen, den omständigheten att en substans är en biprodukt (en restprodukt) från en tillverkningsprocess som är inriktad på att framställa en annan produkt, en anvisning om att det kan röra sig om avfall i den mening som avses i direktivet.

82 Såsom tidigare har angivits i punkt 51 i denna dom är det inte möjligt att av det förhållandet att en substans är föremål för en åtgärd som nämns i bilaga II B till direktivet, såsom användning som bränsle, dra slutsatsen att det är fråga om att göra sig av med substansen och att därmed betrakta den som avfall i den mening som avses i direktivet.

83 Däremot kan vissa omständigheter utgöra indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med den i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet.

84 Så är bland annat fallet när den substans som har använts är en restprodukt, det vill säga en sådan produkt som man inte i sig eftersträvat att framställa med den avsikten att använda den som bränsle.

85 Användningen av en sådan substans som LUWA-bottoms som bränsle, i stället för ett vanligt bränsle, är nämligen en omständighet som kan antyda att dess användare gör sig av med den antingen för att denne önskar det eller för att han har en skyldighet att göra det.

86 Det kan även ses som ett indicium att substansen är en restprodukt för vilken ingen annan användning än slutligt omhändertagande kan tänkas. Denna omständighet låter antyda att innehavaren av substansen endast har erhållit substansen i det enda syftet att göra sig av med den, antingen på grund av att han önskar det eller på grund av att han har en skyldighet att göra det, till exempel på grund av ett avtal som ingåtts med tillverkaren av substansen eller med en annan innehavare.

87 Samma sak gäller när substansen är en restprodukt vars sammansättning inte är anpassad till det den används till eller när särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den på grund av att substansens sammansättning är farlig för miljön.

88 Härav följer att andra frågan c i mål C-418/97 skall besvaras så att förhållandena att en substans som används som bränsle är en restprodukt från en process för framställning av en annan substans, att ingen annan användning än slutligt omhändertagande av denna substans kan tänkas, att substansenssammansättning

inte är anpassad till det substansen används till eller att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den för att skydda miljön kan ses som indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med nämnda substans i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet. Den faktiska förekomsten av avfall i den mening som avses i direktivet skall emellertid bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter, samt med beaktande av direktivets ändamål och att direktivets verkan inte begränsas.

Andra frågan a i mål C-419/97

89 Den nationella domstolen vill med andra frågan a i mål C-419/97 få klarhet i huruvida det, för att fastställa om användningen av träflis som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den, har någon betydelse om avfall från bygg- och rivningsbranschen, ur vilket flisen har framställts, redan före förbränningstillfället har varit föremål för åtgärder som innebär att man gör sig av med produkten, nämligen åtgärder som syftar till att göra det möjligt att återanvända den som bränsle (återanvändningsåtgärder) och, i så fall, om denna åtgärd endast kan anses som en åtgärd för återvinning av avfall om det uttryckligen anges i bilaga II B till direktivet eller om det kan anses vara det även i det fall det är likvärdigt med en åtgärd som nämns i denna bilaga.

90 Enligt sökandena vid den nationella domstolen är det trä som används som bränsle av Epon impregnerat med mycket giftiga substanser och borde behandlas som farligt avfall. Den omständigheten att träet har bearbetats till flis och att denna har malts till mjöl förändrar inte karaktären och sammansättningen på substansen, vilken fortfarande innehåller de giftiga ämnena.

91 Epon anser att en substans som har varit föremål för en återanvändningsåtgärd inte kan betraktas som avfall när dess användning sker på ett ur miljösynpunkt

ansvarsfullt sätt, det vill säga när, i jämförelse med användningen av en primär råvara, dess användning inte i högre grad skadar människors hälsa och miljön.

92 Vad gäller andra delen av frågan har Epon påpekat att den uppräkning som finns i bilaga II B till direktivet inte är uttömmande och att nya metoder för återanvändning skall kunna beaktas. Epon anger emellertid att avfall som kommer från bygg- och rivningssektorn redan har varit föremål för en sådan återanvändning som avses i kategori R 2 i bilaga II B till direktivet, nämligen "Återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel".

93 De regeringar som har intervenerat samt kommissionen anser, i huvudsak, att den omständigheten att avfallet i fråga i målet vid den nationella domstolen tidigare har varit föremål för åtgärder i form av sortering och bearbetning till flis inte är tillräcklig för att det inte längre skall kvalificeras som avfall. Sådana åtgärder utgör inte en återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilaga II B till direktivet, utan endast en förbehandling av avfall. En substans upphör inte att vara avfall förrän den har varit föremål för en fullständig återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilaga II B till direktivet, det vill säga när den kan behandlas på samma sätt som en råvara eller, som i förevarande fall, när avfallets potential vad gäller material- eller energivärde har förbrukats vid förbränningen.

94 I detta avseende kan det inledningsvis konstateras att även när avfall har varit föremål för en fullständig återvinningsåtgärd som har medfört att substansen i fråga har uppnått samma egenskaper och kännetecken som en råvara, kan denna substans dock fortfarande betraktas som avfall om dess innehavare, i enlighet

med definitionen i artikel 1 a i direktivet, gör sig av med den eller har en avsikt eller skyldighet att göra sig av med den.

95 Den omständigheten att substansen är resultatet av en fullständig återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilaga II B till direktivet utgör endast en av de omständigheter som skall beaktas när det gäller att fastställa om det rör sig om avfall, men kan inte, som sådan, ligga till grund för en slutgiltig slutsats i detta avseende.

96 Om en fullständig återvinningsåtgärd inte nödvändigtvis fråntar ett föremål dess kvalificering som avfall, så gäller detta *a fortiori* när det endast är fråga om att sortera eller förbehandla dessa föremål, såsom bearbetningen till flis av träavfall impregnerat med giftiga substanser eller malningen av denna flis till trämjöl. Dessa åtgärder renar nämligen inte träet från de giftiga substanser som det är impregnerat med, de förändrar inte dessa föremål till en produkt som är likvärdig med en råvara, som har samma egenskaper som denna råvara och kan användas med samma krav på varsamhet mot miljön.

97 Andra frågan a i mål C-419/97 skall således besvaras så att den omständigheten att en substans är resultatet av en återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilaga II B till direktivet utgör endast en av de omständigheter som skall beaktas när det gäller att fastställa om denna substans fortfarande utgör avfall, men kan inte i sig ligga till grund för en slutgiltig slutsats i detta avseende. Frågan huruvida ett ämne utgör avfall skall bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter, i förhållande till den definition som ges i artikel 1 a i direktivet, det vill säga om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med ämnet i fråga samt med beaktande av direktivets ändamål och att dess verkan inte begränsas.

Rättegångskostnader

98 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den danska, den tyska, den österrikiska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 25 november 1997 har ställts av Nederländse Raad van State — följande dom:

Mål C-418/97

1) **Endast det förhållandet att en substans såsom LUWA-bottoms är föremål för en åtgärd som anges i bilaga II B till rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, kan inte ligga till grund för den slutsatsen att det är fråga**

om att göra sig av med substansen och att denna därmed skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktivet.

2) För att fastställa om användningen av en substans såsom LUWA-bottoms som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den saknar det relevans att denna substans utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.

Det förhållandet att denna användning som bränsle är en gängse form för återvinning av avfall och det förhållandet att allmänheten uppfattar denna substans som avfall kan ses som indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med den i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156. Frågan huruvida ett ämne utgör avfall i den mening som avses i detta direktiv skall emellertid bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter samt med beaktande av nämnda direktivs ändamål och att dess verkan inte begränsas.

Den omständigheten att en substans som används som bränsle är en restprodukt från en process för framställning av en annan substans, att ingen annan användning än slutligt omhändertagande av denna substans kan tänkas, att substansens sammansättning inte är anpassad till det substansen används till eller att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen för att skydda miljön, kan ses som indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med nämnda substans i den mening som avses i artikel 1 a i nämnda direktiv. Den faktiska förekomsten av avfall i den mening som avses i direktivet skall emellertid bedömas med

hänsyn till samtliga omständigheter samt med beaktande av direktivets ändamål och att direktivets verkan inte begränsas.

Mål C-419/97

1) Endast det förhållandet att en substans såsom träflis är föremål för en åtgärd som anges i bilaga II B till rådets direktiv 75/442 av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156, kan inte ligga till grund för den slutsatsen att det är fråga om att göra sig av med substansen och att denna därmed skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktivet.

2) Den omständigheten att en substans är resultatet av en återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilaga II B till nämnda direktiv utgör endast en av de omständigheter som skall beaktas när det gäller att fastställa om denna substans fortfarande utgör avfall, men kan inte i sig ligga till grund för en slutgiltig slutsats i detta avseende. Frågan huruvida ett ämne utgör avfall skall bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter, i förhållande till den definition som ges i artikel 1 a i direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, det vill säga med hänsyn till om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med substansen i fråga, samt med beaktande av nämnda direktivs ändamål och att dess verkan inte begränsas.

När det gäller att fastställa om användningen av en substans såsom träflis som bränsle innebär detsamma som att göra sig av med den saknar det

relevans att denna substans utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.

Det förhållandet att denna användning som bränsle är en gängse form för återvinning av avfall och det förhållandet att allmänheten uppfattar denna substans som avfall kan ses som indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med den i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156. Den faktiska förekomsten av avfall i den mening som avses i detta direktiv skall emellertid bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter, samt med beaktande av nämnda direktivs ändamål och att dess verkan inte begränsas.

Edward Moitinho de Almeida Sevón

Gulmann Puissochet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 juni 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

Ordförande på femte avdelningen