DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 11 september 2003 *

I mål C-114/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Korkein hallinto-oikeus (Finland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det mål vid den nationella domstolen som anhängiggjorts av

AvestaPolarit Chrome Oy, tidigare Outokumpu Chrome Oy,

angående tolkningen av artiklarna 1 a och 2.1 b i 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),

* Rättegångsspråk: finska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet (referent) samt domarna R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— AvestaPolarit Chrome Oy, genom A. Kukkonen, asianajaja,

— den finska regeringen, genom T. Pynnä, i egenskap av ombud,

— den tyska regeringen, genom W.-D. Plessing och B. Muttelsee-Schön, båda i egenskap av ombud,

— den österrikiska regeringen, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom G. Amodeo, i egenskap av ombud, biträdd av C. Vajda, QC,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom R. Wainwright, I. Koskinen och P. Panayotopoulos, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 23 januari 2003 av:

AvestaPolarit Chrome Oy företrätt av A. Kukkonen, den finska regeringen, företrädd av T. Pynnä, den nederländska regeringen, företrädd av N.A.J. Bel i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering företrädd av C. Vajda och kommissionen företrädd av R. Wainwright och I. Koskinen,

och efter att den 10 april 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Korkein hallinto-oikeus (Högsta förvaltningsdomstolen) har, genom beslut av den 5 mars 2001 som inkom till domstolens kansli den 14 mars samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 1 a och 2.1 b i 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 direktiv 75/442).

2 Frågorna har uppstått sedan Outokumpu Chrome Oy, numera AvestaPolarit Chrome Oy (nedan kallat AvestaPolarit), ett bolag som driver en gruva varifrån huvudsakligen krom utvinns, väckt talan mot de villkor som Lapin ympäristökeskus (Lapplands regionala miljöcentral, nedan kallad den regionala miljöcentralen) ställt upp för att bolaget skall tillåtas driva gruvan.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

3 I artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442 definieras avfall som "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".

4 I artikel 1 c i samma direktiv definieras innehavaren som "avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet".

5 I artikel 1 d i detta direktiv definieras hantering av avfall som "insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag".

6 I bilaga 1 till direktiv 75/442, med titeln "Avfallskategorier", upptas under punkt Q 11 "[r]estprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror (t.ex. gruvslagg, slopolja etc.)" och i punkt Q 16 "[s]amtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier".

7 Enligt artikel 1 a andra stycket i direktiv 75/442 skall kommissionen "upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1". Genom beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442 (EGT L 5, 1994, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 89) antog kommissionen med stöd av denna bestämmelse Europeiska avfallskatalogen (nedan kallad EAK). I EAK upptas "[a]vfall från prospektering, brytning, bearbetning och vidare behandling av mineral". I inledningen till EAK anges att förteckningen "är tillämplig på allt avfall, oberoende av om det är ämnat att bortskaffas eller återvinnas" och att den är "en harmoniserad, icke-uttömmande förteckning över avfallsslag, dvs. en förteckning som skall ses över periodiskt". Vidare anges att den omständigheten "[a]tt ett material finns med i avfallskatalogen [dock inte betyder] att detta material betraktas som ett avfall i alla sammanhang 'och att' [e]ndast om materialet utgör avfall enligt definitionen är det av betydelse att det finns med i katalogen".

8 I artikel 2 i direktiv 75/442 föreskrivs följande:

"1. Direktivet skall inte omfatta

a) gasformiga utsläpp till luften,

b) följande avfallsslag i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning:

i) radioaktivt avfall,

ii) avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott,

iii) djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra naturliga, ofarliga ämnen som används i jordbruk,

iv) avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form,

v) utrangerade sprängämnen.

2. Bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i detta direktiv i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv."

9 I artikel 2 i direktiv 75/442 föreskrevs, i dess ursprungliga lydelse före de ändringar som infördes genom direktiv 91/156, följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av detta direktiv, kan medlemsstaterna anta speciella regler för vissa kategorier av avfall.

2. Direktivet skall inte omfatta

a) radioaktivt avfall,

b) avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott,

c) djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra ämnen som används i jordbruk,

d) avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form,

e) gasformiga utsläpp till luften, samt

f) avfall som omfattas av särskilda gemenskapsregler."

10 I artikel 3.1 i direktiv 75/442 föreskrivs bland annat att medlemsstaterna skall besluta om lämpliga åtgärder för att främja att avfall återvinns genom återanvändning, vidareutnyttjande, materialåtervinning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror. I artikel 4 i samma direktiv preciseras att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa

och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur och utan att negativt påverka landskapet.

11 I artiklarna 9 och 10 i direktiv 75/442 preciseras att varje inrättning eller företag som tillämpar sådana bortskaffningsförfaranden som avses i bilaga 2 A i direktivet eller sådana återvinningsförfaranden som avses i bilaga 2 B måste erhålla tillstånd från den behöriga myndigheten. Dessa bilagor har anpassats i enlighet med vetenskapliga och tekniska framsteg genom kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32).

12 Bland de bortskaffningsförfaranden som anges i bilaga 2 A återfinns i punkt D 1 "[d]eponering i eller på marken (t.ex. avfallsupplag)", i punkt D 12 "[s]lutförvaring (t.ex. placering i behållare i en gruva)" och i punkt D 15 "[l]agring före omhändertagande med användning av något av de förfaranden som [omnämns i bilagan] (utom tillfällig lagring, före insamling, på den plats där det produceras)".

13 Bland de återvinningsförfaranden som anges i bilaga 2 B till direktivet återfinns i punkt R 4 "[å]tervinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar", i punkt R 5 "[å]tervinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material" och i punkt R 13 "[l]agring av avfall som skall underkastas något av de förfaranden som [omnämns i denna bilaga] (utom tillfällig lagring, före insamling, på den plats där det produceras)".

14 I artikel 11.1 i direktiv 75/442 föreskrivs emellertid ett undantag från tillståndsplikten. Bestämmelsen har följande lydelse:

"Utan att det påverkar tillämpningen av [r]ådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall [EGT L 84, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 85]... kan undantag från tillståndsplikten i artikel 9 och artikel 10 tillämpas i fråga om

a) inrättningar eller företag som själva bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer, och

b) inrättningar eller företag som återvinner avfall.

Denna undantagsbestämmelse får endast tillämpas

— om de behöriga myndigheterna har beslutat om allmänna regler för varje typ av verksamhet och fastställt för vilka typer av avfall och avfallsmängder samt enligt vilka villkor verksamheten i fråga kan befrias från tillståndsplikten, och

— om bestämmelserna i artikel 4 är uppfyllda med avseende på avfallsslag och -mängder samt metoderna för bortskaffande eller återvinning."

Nationell lagstiftning

15 De huvudsakliga dragen i den nationella lagstiftning som var tillämplig vid tidpunkten för tvisten i den nationella domstolen kan beskrivas enligt följande.

16 Direktiv 75/442 införlivades med finsk rätt genom avfallslagen (1072/1993). Lagens syfte är att förhindra att avfall uppkommer, att begränsa avfallets farliga egenskaper och att främja avfallsåtervinning.

17 I 3 § första stycket första punkten i avfallslagen definieras avfall som "ett föremål eller en substans som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att kassera". Denna definition kompletteras av en förteckning över ämnen eller substanser som klassificerats som avfall. Förteckningen återfinns i bilaga I till avfallsförordningen (1390/1993) och innehåller 16 avfallskategorier. Kategori Q 11 avser restprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror, exempelvis gruvslagg och slopolja. Kategori Q 16 avser "[o]ckså övriga material, ämnen eller produkter som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att kassera".

18 I 3 § första stycket punkterna 10 och 11 i lag 1072/1993 definieras återvinning som "varje åtgärd vars syfte är att återvinna eller återanvända ett ämne eller den energi som ingår i avfallet" och behandling som "verksamhet vars syfte är att göra avfallet oskadligt eller slutdeponera det".

19 I miljöministeriets beslut (867/1996) om en förteckning över de vanligaste typerna av avfall och problemavfall, som utfärdades med stöd av lag 1072/1993, upptas avfall från prospektering, brytning, bearbetning och annan behandling av mineral samt avfall från stenförädling och grusframställning. I förteckningens inledning anges att den terminologi som används bygger på EAK och att förteckningen enbart är exemplifierande. Ett ämne eller föremål som upptas i förteckningen utgör avfall endast om kriterierna i 3 § första stycket första punkten i lag 1072/1993 är uppfyllda.

20 Enligt 42 § första momentet i lag 1072/1993 krävs tillstånd (avfallstillstånd) för sådan återvinning eller bortskaffande av avfall som sker i en anläggning eller yrkesmässigt och för yrkesmässig insamling av problemavfall samt för annan verksamhet som är av betydelse för avfallshanteringen och om vilken stadgas närmare genom förordning. Enligt övergångsbestämmelserna i 78 § tredje momentet i lag 1072/1993 krävs avfallstillstånd även för gamla utvinnings- och förädlingsföretag som påbörjade sin verksamhet innan lagen trädde i kraft den 1 januari 1994, vilket är fallet med gruvan i tvisten vid den nationella domstolen.

21 Gruvdrift är för övrigt föremål för en särskild reglering, nämligen lag 503/1965 ändrad genom lag 208/1995 (nedan kallad gruvlagen). För gruvdrift krävs tillstånd. Enligt 23 § första momentet tredje punkten i gruvlagen skall till ansökan fogas en användningsplan avseende gruvfältet och dess randområden, i vilken det bland annat skall anges var produkterna och biprodukterna skall lagras på gruvfältet och dess randområden, så att förutom kraven rörande brytningen även nödvändiga säkerhetshänsyn och skadeverkningar på gruvans närområde beaktas.

22 Enligt 40 § andra momentet i gruvlagen får gruvrättsinnehavaren förutom gruvmineral även tillgodogöra sig övriga ämnen från utmålets berg- och

jordgrund, i den mån det är erforderligt för gruvdriftens eller det därtill anslutna förädlingsarbetets ändamålsenliga bedrivande, eller i den mån sådana ämnen erhålls såsom biprodukter och avfall vid brytningen eller förädlingen av gruvmineralen. De jordmassor som avlägsnas vid brytningen, sidostenen och sanden som lagras på gruvfältet och dess randområden, och som vid gruvdriften kan användas eller förädlas, anses som gruvdriftens biprodukter.

23 Enligt den nationella domstolen följer det av 1 § första momentet andra punkten i avfallsförordningen (294/1997) att avfallstillstånd inte krävs för ofarligt jord- och stenavfall som uppkommer vid gruvdrift och som återvinns eller bortskaffas på platsen eller i samband med gruvdrift på något annat ställe, om avfallet återvinns eller bortskaffas enligt en plan som godkänts med stöd av gruvlagen.

24 Enligt mera allmän lagstiftning, nämligen lag nr 735/1991 om miljötillståndsförfarande i dess lydelse enligt lag nr 1712/1995, krävs tillstånd (så kallat miljötillstånd) för planer på viss verksamhet, särskilt om vissa aspekter av verksamheten i sig kräver avfallstillstånd. För att miljötillstånd skall kunna beviljas i sådant fall krävs först avfallstillstånd.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

25 AvestaPolarit ansökte om miljötillstånd hos regionala miljöcentralen för att kunna fortsätta med den gruvbrytnings- och förädlingsverksamhet som är i fråga i målet vid den nationella domstolen. Gruvan har varit i drift under ett trettiotal år och skulle successivt övergå från brytning i öppen gruva till underjordsbrytning från och med år 2002.

26 Gruvdriften innefattar brytning genom borrning och sprängning samt förädling genom krossning samt grov- och finförädling. Gruvan har en kapacitet för 300 000 ton grovförädlad krom, 450 000 ton finförädlad krom och 500 000 ton andra mineraler. Varje verksamhetsår står reststen för omkring 8 miljoner ton och malm för omkring 1,1 miljon ton av produktionen.

27 Gruvfältet ingår inte i någon markplanering och omges av skogsområden och sankmark. I gruvområdet ingår delar av ett område som omfattas av ett nationellt skyddsprogram för sankmark. Det närmaste bostadshuset är beläget 1,5 km från gruvan. Det finns flera sedimenteringsbassänger för den behandlade sand som uppstår vid bearbetning av malmen. Kringliggande mark ingår i gruvans randområden. Markplaneringen av randområdet kommer att fastställas slutligt när gruvan lagts ner. Flera miljoner ton reststen lagras redan på gruvfältet. Om 70—100 år kommer delar av reststenen att behövas för att fylla ut gruvans underjordiska delar. Innan dess kommer dock högarna av reststen att användas för att forma landskapet. Vissa högar kan komma att bli kvar på platsen permanent. Endast en liten del av reststenen, kanske omkring 20 procent, kommer att omvandlas till kross. De befintliga högarna av reststen kan inte användas för tillverkning av kross, men möjligen som fyllnadsmaterial för pirar och vid markarbeten.

28 Den regionala miljöcentralen beviljade det sökta miljötillståndet genom beslut av den 16 juni 1999. Tillståndet var emellertid underställt vissa villkor, eftersom miljöcentralen ansåg att reststen och behandlad sand utgör sådant avfall som omfattas av förfarandena i lag 1072/1993. Den regionala miljöcentralen motiverade sitt beslut enligt följande:

"Eftersom de rest- och biprodukter som uppstår av gruvdriften inte i sig direkt kan återanvändas eller marknadsföras skall de anses som avfall enligt lagen om

avfall. I den mån rest- och biprodukterna återvinns direkt (bland annat genom återföring till gruvan) skall de inte anses som avfall.

Då ovannämnda avfall inte omhändertas eller återvinns enligt en plan som är godkänd enligt gruvlagen, omfattas de av tillståndsförfarandet i avfallslagen."

29 AvestaPolarit väckte talan mot beslutet vid Korkein hallinto-oikeus och yrkade att samtliga tillståndsvillkor avseende reststen och behandlad sand, som grundas på att dessa anses som avfall och att de platser där de förvaras anses som avfallsupplag, skulle upphävas på grund av avsaknad av rättslig grund för dem. Bolaget har hävdat att reststen och behandlad sand inte utgör avfall enligt 3 § första stycket första punkten i lag 1072/1993 och har anfört en rad argument till stöd härför.

30 Korkein hallinto-oikeus beslutade mot bakgrund härav att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall den reststen som uppkommer vid utvinningen av malm i gruvdriften och/eller den behandlade sand som uppkommer vid förädlingen av malm anses utgöra sådant avfall som avses i artikel 1 a i 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, med beaktande av följande omständigheter a—d?

a) Vilken betydelse skall vid den ovannämnda bedömningen tillmätas den omständigheten att reststenen och den behandlade sanden lagras på

gruvfältet eller i dess randområden? Har det över huvud taget någon betydelse för frågan huruvida nämnda biprodukter omfattas av avfallsbegreppet om nämnda biprodukter lagras på gruvfältet, i dess randområden eller längre bort?

b) Vilken betydelse skall vid bedömningen tillmätas den omständigheten att reststenen har samma sammansättning som den berggrund den har brutits ur och att reststenens sammansättning inte förändras oberoende av hur länge eller på vilket sätt den lagras? Skall i detta sammanhang den behandlade sand som uppkommer till följd av utvinningen behandlas annorlunda än reststenen?

c) Vilken betydelse skall vid bedömningen tillmätas den omständigheten att reststenen är ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön, medan det enligt regionala miljöcentralens uppfattning är så att det i sanden frigörs miljö- och hälsofarliga ämnen? I vilken utsträckning skall man över huvud taget fästa vikt vid reststenens och den behandlade sandens eventuella inverkan på hälsan och miljön vid bedömningen av om de utgör avfall?

d) Vilken betydelse skall vid bedömningen tillmätas den omständigheten att den som bedriver verksamheten inte har för avsikt att göra sig av med reststenen och den behandlade sanden? Reststenen och den behandlade sanden kan exempelvis utan några särskilda bearbetningsåtgärder återanvändas för att stödja gruvgångarna, och reststenen kan dessutom efter gruvans nedläggning användas vid återställandet av landskapet. Ur den behandlade sanden kan beroende på den tekniska utvecklingen i framtiden, mineraler utvinnas för olika ändamål. I vilken utsträckning skall uppmärksamhet fästas vid hur säkra planer gruvans innehavare har för sådan användning och för hur snart denna användning skall ske efter det att reststenen och den behandlade sanden har deponerats på gruvfältet eller i dess randområden?

2) Om fråga 1 besvaras så att reststenen och/eller den behandlade sanden anses utgöra avfall i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet, behöver den nationella domstolen ett svar även på följande fråga:

a) Avser begreppet annan lagstiftning i artikel 2.1 b i direktivet om avfall i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, enligt vilken bestämmelse vissa avfallsslag undantas från direktivets tillämpningsområde och som enligt punkt ii bland annat rör avfall från prospektering, brytning och lagring av mineralresurser, enbart gemenskapsrättsliga bestämmelser? Eller kan även nationell lagstiftning, såsom vissa bestämmelser i den finska gruvlagen och den finska avfallsförordningen, utgöra 'annan lagstiftning' i den mening som avses i direktivet?

b) Om uttrycket annan lagstiftning även avser nationell lagstiftning, avses då endast lagstiftning som redan var gällande när direktiv 91/156/EEG trädde i kraft eller avses även lagstiftning som antagits efter denna tidpunkt?

c) Om uttrycket annan lagstiftning även avser nationell lagstiftning, uppställs då i de grundläggande gemenskapsrättsliga bestämmelserna om miljöskydd eller i principerna i direktivet krav beträffande miljöskyddsnivån vilka skall uppfyllas i de nationella bestämmelserna för att en avvikelse från bestämmelserna i avfallsdirektivet skall kunna göras? Vilka är i så fall dessa krav?"

Den första frågan

31 Vad gäller den första frågan har Korkein hallinto-oikeus redan ställt en snarlik fråga i det mål som ledde fram till dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit och Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus (REG 2002, s. I-3533) (nedan kallad domen i målet Palin Granit).

32 I denna dom, som avsåg reststen från ett stenbrott och inte reststen och behandlad sand från gruvdrift, kom domstolen fram till följande:

— Innehavare av reststen från stenbrytning, som lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk, gör sig av med eller avser att göra sig av med denna reststen, varför denna reststen som en följd härav skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442.

— Platsen där reststenen lagras, reststenens sammansättning och omständigheten — förutsatt att den kan styrkas — att reststenen inte innebär någon reell fara för människors hälsa eller för miljön är inte relevanta kriterier när det gäller att avgöra om reststenen skall klassificeras som avfall eller inte.

33 Domstolen resonerade enligt följande för att komma fram till denna slutsats:

"22... Tillämpningsområdet för avfallsbegreppet avgörs följaktligen av betydelsen av begreppet göra sig av med (domstolens dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411, punkt 26).

...

27 ... Att en åtgärd som upptas i bilaga 2 A eller 2 B i direktiv 75/442 vidtas är... inte i sig tillräckligt för att ett ämne skall klassificeras som avfall.

...

29 ... I domen av den 28 mars 1990 i de förenade målen C-206/88 och C-207/88, Vessoso och Zanetti (REG 1990, s. I-1461), punkt 9, fastslog domstolen att en substans kan utgöra avfall även om substansen kan bli föremål för ekonomisk återanvändning. I domen av den 25 juni 1997 i de förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi m.fl. (REG 1997, s. I-3561), punkt 52, fastslog domstolen vidare att det övervaknings- och hanteringssystem som infördes genom direktiv 75/442 avser att omfatta samtliga föremål, ämnen och substanser som ägaren gör sig av med, även om de har ett marknadsvärde och insamlas yrkesmässigt för återvinning, vidareutnyttjande eller återanvändning.

30 Varken den omständigheten att reststenen är föremål för en sådan bearbetning som avses i direktiv 75/442 eller den omständigheten att reststenen kan återanvändas gör det följaktligen möjligt att avgöra om stenen utgör avfall i den mening som avses i direktiv 75/442.

31 Andra överväganden är däremot mer avgörande.

32 I punkterna 83—87 i domen [av den 15 juni 2000 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97] ARCO Chemie Nederland m.fl. [REG 2000, s. I-4475] framhöll domstolen betydelsen av att ta reda på om ämnet är en restprodukt, det vill säga en produkt som man inte i sig eftersträvat att framställa med avsikt att använda den senare. Som kommissionen påpekade i målet vid den nationella domstolen är framställning av reststen inte Palin Granits huvudverksamhet. Reststenen är enbart en biprodukt och bolaget försöker minska dess mängd. Enligt gängse mening är avfall emellertid vad som blir över när man arbetar med ett material eller ett föremål. Avfallet är följaktligen inte något som direkt har avsetts med tillverkningsprocessen.

33 Restprodukter från stenbrytning, som inte är den produkt som huvudsakligen eftersträvas vid granitbrytning, verkar således i princip omfattas av kategorin '[r]estprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror' i punkt Q 11 i bilaga 1 till direktiv 75/442.

34 En invändning kan göras mot denna bedömning. En vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, kan betraktas som en

biprodukt (inte en restprodukt) som bolaget inte vill göra sig av med i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442, utan som bolaget snarare har för avsikt att, utan föregående bearbetning, senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt.

35 Denna bedömning strider inte mot syftena med direktiv 75/442. Vad gäller varor, material eller råvaror som har ett ekonomiskt värde som produkter — oavsett om de bearbetats på något sätt — och som i detta skick omfattas av lagstiftningen för dessa produkter, är det inte i något avseende befogat att låta dessa omfattas av direktivets bestämmelser, som rör bortskaffande eller återvinning.

36 Mot bakgrund av skyldigheten... att ge avfallsbegreppet en vid tolkning i syfte att begränsa olägenheterna till följd av avfall, skall detta resonemang beträffande biprodukter begränsas till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas — utan föregående bearbetning — i den fortsatta produktionen.

37 Det framgår följaktligen att graden av sannolikhet för att ett ämne skall återanvändas utan föregående bearbetning utgör ett andra relevant kriterium — vid sidan av det kriterium som rör frågan huruvida ämnet är en restprodukt eller inte — för bedömningen av om detta ämne skall betecknas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442. Om det — utöver enbart möjligheten att återanvända ämnet — är ekonomiskt fördelaktigt för innehavaren att återanvända ämnet är sannolikheten stor för att detta kommer att ske. Om så är fallet kan ämnet i fråga inte betraktas som en börda som innehavaren försöker göra sig av med utan som en verklig produkt.

38 I målet vid den nationella domstolen... [kräver] det enda sättet som reststenen kan återanvändas på i dess nuvarande form — exempelvis för jordfyllningsändamål eller för att anlägga hamnar eller vågbrytare — i de flesta fall... att lagring kan ske under lång tid, vilket innebär en börda för innehavaren och eventuellt kan orsaka just sådana olägenheter för miljön som direktiv 75/442 syftar till att begränsa. Eftersom det inte är säkert att återanvändning kommer att ske och denna återanvändning inte kan förutses annat än på mer eller mindre lång sikt, kan reststenen endast betraktas som 'restprodukter från utvinning' som innehavaren 'avser eller är skyldig att göra sig av med' i den mening som avses i direktiv 75/442 och som omfattas av punkt Q 11 i bilaga 1 till detta direktiv."

34 Av ovanstående överväganden framgår att reststen och behandlad sand som uppstår vid malmbrytning av den typ som bedrivs i den gruva som AvestaPolarit driver, utgör "[r]estprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror" i punkt Q 11 i bilaga 1 till direktiv 75/442 (se punkterna 32 och 33 i domen i det ovannämnda målet Palin Granit).

35 Det återstår då att undersöka om sådana restprodukter skall anses utgöra avfall av den anledningen att innehavaren gör sig av med dem eller avser eller är skyldig att göra sig av med dem enligt artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442. I annat fall kan dessa restprodukter, såsom AvestaPolarit anfört, komma att anses som biprodukter, vilka inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

36 Det skall härvid göras åtskillnad mellan, å ena sidan, restprodukter som utan föregående förädling används i produktionsprocessen för att tjäna som nödvändig utfyllnad av gruvgångarna och, å andra sidan, andra restprodukter.

37 Den förstnämnda typen av restprodukter används nämligen som material i själva den industriella gruvprocessen och kan inte anses som ämnen som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, eftersom han tvärtom behöver dem i sin huvudsakliga verksamhet.

38 Det är endast om sådan användning av restprodukterna skulle vara förbjuden av säkerhets- eller miljöskäl och gruvgångarna skulle fyllas igen och stödjas på annat sätt som innehavaren skulle anses ha en skyldighet att göra sig av med restprodukterna och restprodukterna därför skall anses utgöra avfall.

39 Frånsett denna situation skall restprodukter inte anses som avfall om gruvinnehavaren kan identifiera de restämnen som faktiskt kommer att användas i gruvgångarna och i tillräcklig utsträckning kan styrka sådan användning för den behöriga myndigheten. Det ankommer härvid på den behöriga myndigheten att bedöma om den tid som restprodukterna lagras innan de återförs till gruvan är för lång för att ovanstående garantier faktiskt skall kunna ges.

40 Restämnen som inte är nödvändiga i produktionsprocessen för att fylla gruvgångarna skall i vart fall i sin helhet anses som avfall.

41 Detta gäller inte endast reststen och behandlad sand, vars användning för byggnadsarbeten eller för andra ändamål är osäker (se punkterna 37 och 38 i domen i det ovannämnda målet Palin Granit), utan även för reststen som

omvandlas till kross, eftersom det även då en sådan användning är trolig krävs ett återvinningsförfarande av ett ämne som i sig varken används i gruvbrytningsprocessen eller för den avsedda slutanvändningen (se punkt 36 i domen i det ovannämnda målet Palin Granit).

42 Detta gäller även för sådan reststen som samlats i form av högar och som kommer att stanna kvar på platsen för all framtid och för sådan behandlad sand som finns kvar i vad som tidigare var sedimenteringsbassänger. Dessa restprodukter kommer inte att användas i produktionsprocessen och kan inte användas eller saluföras på annat sätt utan att först förädlas. Det rör sig således om avfall som innehavaren gör sig av med. Den omständigheten att de eventuellt kommer att användas vid utformningen av landskapet är endast ett miljövänligt sätt att omhänderta dem och utgör inte en del av produktionsprocessen.

43 Den första tolkningsfrågan skall därför besvaras så, att i en situation sådan som den i målet vid den nationella domstolen skall innehavaren av reststen och behandlad sand som uppstår vid bearbetning av mineraler vid gruvdrift anses göra sig av med eller ha för avsikt eller skyldighet att göra sig av med dessa ämnen, varför ämnena som en följd härav skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442, såvida innehavaren inte lagligen använder dem för utfyllnad av gruvgångarna och ger tillräckliga garantier beträffande identifiering och faktisk användning av de ämnen som är avsedda för detta ändamål.

Den andra frågan

44 Den nationella domstolen önskar med sin andra fråga under a få klarhet i huruvida uttrycket annan lagstiftning i artikel 2.1 b i direktiv 75/442 endast avser

gemenskapsrättsliga bestämmelser eller om det även avser nationell lagstiftning såsom vissa bestämmelser i gruvlagen och avfallsförordningen 294/1997.

45 Frågan kan med hänsyn till redogörelsen för den nationella rätten och omständigheterna i målet vid den nationella domstolen uppfattas vara av enbart teoretiskt intresse. Enligt gruvlagen krävs tillstånd för gruvdrift, såsom påpekats i punkt 21 i denna dom. Tillståndsansökan skall bland annat innehålla en studie av vilka produkter och biprodukter som lagras på gruvfältet och dess randområde så att ansökan kan behandlas med beaktande av såväl kraven rörande gruvbrytningen som nödvändiga säkerhetshänsyn och skadeverkningar på gruvans närområde. Såsom angetts i punkterna 20—23 i denna dom krävs enligt artiklarna 9 och 10 i direktiv 75/442 avfallstillstånd för behandling av avfall som uppstår vid gruvdrift. Avfallstillstånd krävs dock inte för ofarligt jord- och stenavfall som behandlas av den som driver gruvan om behandlingen sker enligt en plan som är godkänd enligt gruvlagen. Ett sådant förfarande för undantag från tillståndsplikten föreskrivs i artikel 11 i direktiv 75/442 för de situationer och på de villkor som det erinras om i punkt 14 i denna dom. Om förfaranden som är godkända enligt gruvlagen används i dessa fall och på dessa villkor kan de relevanta bestämmelser i gruvlagen och avfallsförordning nr 294/1997 följaktligen inte anses som annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktiv 75/442, utan som tillämpningsföreskrifter för detta direktiv.

46 Domstolen anser att det är möjligt att så är fallet i målet vid den nationella domstolen. För det fall undantaget från kravet på avfallstillstånd skulle ingå i ett annat sammanhang än det som föreskrivs i artikel 11 i direktiv 75/442, kommer domstolen att pröva tolkningsfrågan nedan.

47 I artikel 2.2 i direktiv 75/442 föreskrivs uttryckligen att hanteringen av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv. Det preciseras att dessa direktiv kan komma att innehålla bestämmelser som avser särskilda fall

eller som kompletterar bestämmelserna i direktiv 75/442. Detta innebär att gemenskapen uttryckligen förbehållit sig möjligheten att anta anpassade bestämmelser och bestämmelser som är mera kompletta än dem som föreskrivs i direktiv 75/442 för vissa icke förutbestämda avfallskategorier. Det är med stöd härav som till exempel rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT L 78, s. 38; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 72) och rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199) antagits.

48 Till skillnad från vad som uttryckligen föreskrivs för de avfallskategorier som avses i artikel 2.1 i direktiv 75/442 omfattas de avfallskategorier som är föremål för särdirektiv enligt artikel 2.2 generellt sett av tillämpningsområdet för 75/442. För vissa aspekter kan emellertid särskilda undantagsregler från dessa bestämmelser tillämpas och kompletterande bestämmelser antas för att uppnå en mera omfattande harmonisering beträffande hanteringen av avfallet i fråga. Omfattningen av den lagstiftning och de regelsystem som avses i artikel 2.1 b och 2.2 i direktiv 75/442 är följaktligen annorlunda. Genom den första typen av lagstiftning undantas de i förväg bestämda avfallskategorierna i fråga helt från tillämpningsområdet för direktiv 75/442 medan den andra typen av bestämmelser medför att den ifrågavarande avfallskategorin i princip omfattas av direktivets tillämpningsområde. Den tyska och den österrikiska regeringen samt Förenade kungarikets regering saknar således grund för argumentet att artikel 2.1 b och 2.2 i direktiv 75/442 skulle vara överflödig om det anses att den förstnämnda bestämmelsen kan avse gemenskapsbestämmelser. Det skall även påpekas att det redan innan direktiv 91/156 antogs fanns ett flertal gemenskapsrättsliga bestämmelser, såsom generaladvokaten nämnt i punkt 66 i sitt förslag till avgörande, som reglerade hanteringen av de avfallskategorier som avses i artikel 2.1 b.

49 Vad som ovan konstaterats utesluter emellertid inte att uttrycket annan lagstiftning, som används i artikel 2.1 b i direktiv 75/442, under vissa villkor

(se punkterna 52 och 58—60 nedan i denna dom) även avser nationell lagstiftning. Domstolen påpekar i detta avseende att gemenskapslagstiftarens syftning på en särskild typ av lagstiftning på detta område, oavsett om den är nationell eller gemenskapsrättslig, gjordes i precisa ordalag. Artikel 2.2 i direktiv 75/442 avser just direktiv, medan artikel 2.1 i samma direktiv, i sin ursprungliga lydelse innan ändringarna genom direktiv 91/156, avsåg speciella regler antagna av medlemsstaterna, och artikel 2.2 f i samma version avsåg särskilda gemenskapsregler.

50 En sådan tolkning strider inte på något sätt mot syftet med direktiv 75/442. I direktivets ursprungliga lydelse var merparten av de avfallskategorier som numera avses i artikel 2.1 b helt enkelt undantagna från direktivets tillämpningsområde. Så var även fallet i det förslag som kommissionen lade fram den 16 augusti 1988 respektive den 23 november 1989 (EGT C 295, 1988, s. 3 och C 326, 1989, s. 6) som slutligen ledde fram till direktiv 91/156 (EGT C 326, 1989, s. 7). Med hänsyn till de mycket speciella egenskaperna hos avfallet i fråga kunde gemenskapslagstiftaren, då direktiv 91/156 antogs och i väntan på att ny gemenskapslagstiftning skulle antas som är anpassad till de speciella särdragen för hanteringen av denna typ av avfall, ha föredragit att låta tillämpa nationell lagstiftning som är anpassad till dessa särdrag i stället för att låta avfallet i fråga ingå i den mera allmänna ram som direktiv 75/442 utgör. För att undvika att hanteringen av detta avfall i vissa situationer inte regleras i någon lagstiftning, såsom tidigare var fallet, valde emellertid gemenskapslagstiftaren ett regelverk enligt vilket direktiv 75/442 skall vara tillämpligt då särskild gemenskapsrättslig reglering och, i andra hand, särskild nationell lagstiftning saknas.

51 De argument som den finska och den nederländska regeringen samt kommissionen anfört för att bestrida denna tolkning kan inte godtas. Även om det i femte skälet i direktiv 91/156 anges att "olikheter i medlemsstaternas lagstiftning om

bortskaffande och återvinning av avfall [kan] påverka miljökvaliteten och störa den inre marknadens funktion", hindrar detta inte gemenskapslagstiftaren från att anse att även om en harmonisering av hanteringen av de flesta avfallskategorier var nödvändig, kunde nationella myndigheter för vissa speciella avfallskategorier (som helt enkelt undantagits från tillämpningsområdet för direktiv 75/442 i dess ursprungliga lydelse) i väntan på att särskild gemenskapslagstiftning skulle antas i gengäld behålla möjligheten att reglera sin hantering utanför den ram som fastställs i direktivet. I avsaknad av ett sådant initiativ från en medlemsstats sida skulle gemenskapslagstiftaren organisera hanteringen i enlighet med direktivet.

52 Det skall emellertid preciseras att för att en nationell lagstiftning skall anses som annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktiv 75/442, och omfatta en avfallskategori som anges i denna bestämmelse, skall lagstiftningen inte enbart avse de ifrågavarande ämnena och föremålen utifrån till exempel ett industriellt perspektiv utan innehålla precisa bestämmelser om organiseringen av avfallshanteringen i den mening som avses i artikel 1 d i direktivet. I annat fall skulle hanteringen av detta avfall inte ske med stöd av direktiv 75/442 eller med stöd av nationell lagstiftning som är oberoende av direktivet. Detta skulle strida mot såväl ordalydelsen i artikel 2.1 b i direktivet, enligt vilken avfallet som sådant skall "omfattas" av lagstiftningen, som mot vad som uttrycks i fjärde skälet i direktiv 91/156, nämligen att "[f]ör att uppnå en hög miljöskyddsnivå bör medlemsstaterna inte bara verka för att avfallet bortskaffas eller återvinns på ett ansvarsfullt sätt utan också vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. Därvid bör beaktas existerande och möjliga framtida marknader för produkter som återvunnits ur avfall."

53 I målet vid den nationella domstolen ankommer det således i förekommande fall på den nationella domstolen att, för det fall den avser att avvika från de antagna nationella tillämpningsföreskrifterna för direktiv 75/442, säkerställa att de

alternativa bestämmelser i gruvlagen som åberopats avser hantering av gruvavfall och är tillämpliga på avfall som härrör från den gruva som drivs av AvestaPolarit. Domstolen tolkar handlingarna i målet så, att detta kan vara fallet beträffande ofarligt jord- och stenavfall om AvestaPolarit använder sig av ett förfarande som är godkänt enligt nämnda lag.

54 Med sin andra fråga under b önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida artikel 2.1 b i direktiv 75/442 skall tolkas så, att annan lagstiftning enligt denna bestämmelse nödvändigtvis måste ha trätt i kraft före den 1 april 1993, den dag då direktiv 91/156 trädde i kraft, eller om sådan annan lagstiftning även kan ha trätt i kraft senare.

55 Domstolen påpekar härvid att det inte uttryckligen följer av den ifrågavarande bestämmelsens ordalydelse att den enbart avser nationell lagstiftning som var i kraft den dag då direktiv 91/156 trädde i kraft. Uttrycket "redan omfattas av annan lagstiftning" kan nämligen ha en såväl materiell som tidsmässig betydelse. Ordet redan används inte heller i alla språkversioner av direktiv 75/442.

56 Enligt artikel 5 EG vidtar gemenskapen i enlighet med subsidiaritetsprincipen åtgärder på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig (vilket är fallet med miljöfrågor på nuvarande stadium) endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Gemenskapens åtgärder skall vidare inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med fördraget.

57 Eftersom gemenskapslagstiftaren, när den antog direktiv 91/156, ansåg det lämpligt att medlemsstaternas myndigheter för hantering av vissa särskilda avfallskategorier, i väntan på att särskilda gemenskapsregler antas, behåller möjligheten att säkerställa denna hantering utanför den ram som fastställs genom direktiv 75/442, och eftersom gemenskapslagstiftaren varken uttryckligen uteslutit att denna möjlighet kan utövas med stöd av nationell lagstiftning som antagits efter det att direktiv 91/156 trädde i kraft eller gett uttryck för överväganden som gör det möjligt att skilja mellan sådan nationell lagstiftning och nationell lagstiftning som antagits före detta ikraftträdande, skall artikel 2.1 b i direktiv 75/442 tolkas så, att annan lagstiftning enligt denna bestämmelse utan att det gör någon skillnad kan ha trätt i kraft såväl före som efter den 1 april 1993, den dag då direktiv 91/156 trädde i kraft.

58 Genom sin andra fråga under c önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida artikel 2.1 b i direktiv 75/442 skall tolkas så, att annan lagstiftning enligt denna bestämmelse skall uppfylla särskilda krav vad gäller miljöskydd.

59 För att nationell lagstiftning skall anses som annan lagstiftning i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktiv 75/442 skall den, såsom anges i punkt 52 i denna dom, innehålla precisa bestämmelser som organiserar hanteringen av avfallet i fråga i den mening som avses i artikel 1 d i direktivet. Enligt artikel 10 andra stycket EG är medlemsstaterna vidare skyldiga att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås. Vad gäller hantering av avfall av samma art skulle olikheter i miljöskyddsnivå beroende på om visst avfall hanterades i enlighet med direktiv 75/442 och annat avfall enligt andra regler emellertid kunna äventyra gemenskapens syften på miljöområdet, såsom de definieras i artikel 174 EG, och även de syften som eftersträvas genom direktiv 75/442.

Sådan nationell lagstiftning skall därför ha samma syfte som direktivet och leda till att en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av tillämpningsföreskrifterna till direktivet uppnås, även om villkoren enligt nationell lag skiljer sig från dem som föreskrivs i direktiv 75/442.

60 I målet vid den nationella domstolen åligger det således den nationella domstolen att för det fall den avser att göra avsteg från de antagna nationella tillämpningsföreskrifterna till direktiv 75/442, i förekommande fall, säkerställa att de alternativa bestämmelser som åberopats i gruvlagen beträffande hanteringen av gruvavfall leder till en åtminstone likvärdig miljöskyddsnivå. I detta avseende skall fjärde skälet i direktiv 91/156, i vilket anges att "[f]ör att uppnå en hög miljöskyddsnivå bör medlemsstaterna inte bara verka för att avfallet bortskaffas eller återvinns på ett ansvarsfullt sätt utan också vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. Därvid bör beaktas existerande och möjliga framtida marknader för produkter som återvunnits ur avfall", särskilt de syften som anges i artiklarna 3.1 och 4 i direktiv 75/442.

61 Den andra tolkningsfrågan skall därför besvaras så, att i den mån nationella lagbestämmelser inte utgör en tillämpningsföreskrift till direktiv 75/442, särskilt artikel 11 i detta, skall den anses utgöra annan lagstiftning, i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet, som omfattar en avfallskategori som anges i denna bestämmelse, om den avser hanteringen av sådant avfall i den mening som avses i artikel 1 d i detta direktiv. Detta gäller under förutsättning att lagstiftningen leder till en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktivet och oavsett när lagstiftningen trädde i kraft.

Rättegångskostnader

62 De kostnader som har förorsakats den finska, den tyska, den nederländska och den österrikiska regeringen samt Förenade kungarikets regering, 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 (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 5 mars 2001 har ställts av Korkein hallinto-oikeus — följande dom:

1) **I en situation sådan som den i målet vid den nationella domstolen skall innehavaren av reststen och behandlad sand som uppstår vid bearbetning av mineraler vid gruvdrift anses göra sig av med eller ha för avsikt eller**

skyldighet att göra sig av med dessa ämnen, varför ämnena som en följd härav skall betraktas som avfall enligt 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, såvida innehavaren inte lagligen använder dessa för utfyllnad av gruvgångarna och ger tillräckliga garantier beträffande identifiering och faktisk användning av de ämnen som är avsedda för detta ändamål.

2) I den mån nationella lagbestämmelser inte utgör en tillämpningsföreskrift till direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156 särskilt artikel 11 i detta, skall den anses utgöra annan lagstiftning, i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet, som omfattar en avfallskategori som anges i denna bestämmelse, om den avser hanteringen av sådant avfall i den mening som avses i artikel 1 d i detta direktiv. Detta gäller under förutsättning att lagstiftningen leder till en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktivet och oavsett när lagstiftningen trädde i kraft.

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 september 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.-P. Puissochet

Ordförande på sjätte avdelningen