Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 21. april 2016 [1]

Sag C-147/15

Provincia di Bari
mod
Edilizia Mastrodonato srl

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Direktiv 2006/21/EF — affald fra udvindingsindustrien — direktiv 1999/31/EF — deponeringsanlæg — opfyldning af et nedlagt stenbrud med affald — nyttiggørelse af affald«

I – **Indledning**

1. Den italienske region Apulien stiller igen og igen Domstolen over for miljøretlige spørgsmål. Hvordan skal bestemte afgørelser vedtaget af en kommunal forvaltning bedømmes [2] i henhold til habitatdirektivet [3]? Forbyder dette direktiv opførelse af vindmøller i fuglereservater [4]? Og fandtes der et ulovligt deponeringsanlæg eller ej [5]? Dette er blot nogle få eksempler på miljøretlige sager fra denne region.

2. Måske har disse sager været medvirkende til at skærpe de kompetente myndigheders opmærksomhed på denne problematik, så de følger planerne om opfyldning af et tidligere stenbrud med affald med kritiske øjne. De strides med operatøren bag dette projekt om, hvorvidt det er affaldsdeponeringsdirektivets [6] strenge regler eller kun de almindelige affaldsretlige forskrifter, der finder anvendelse.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Dom Kommissionen mod Italien (C-179/06, EU:C:2007:578).

3 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EUT 1992, L 206, s. 7).

4 — Dom Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2162, punkt 113-134).

6 — Rådets direktiv 1999/31/EF af 26.4.1999 om deponering af affald (EUT 1999, L 182, s. 1), som ændret ved Rådets direktiv 2011/97/EU af 5.12.2011 om ændring af direktiv 1999/31/EF for så vidt angår specifikke kriterier for oplagring af metallisk kviksølv, der betragtes som affald (EUT 2011, L 328, s. 49).

3. Tvisten beror på, at direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien [7] i forbindelse med opfyldning af tomme brud med affald henviser til affaldsdeponeringsdirektivet. Domstolen skal nu afklare, om der er tale om en henvisning til et retsgrundlag eller til en retsvirkning, altså om betingelserne for anvendelse af affaldsdeponeringsdirektivet skal være opfyldt, eller om dettes retsvirkninger finder anvendelse på opfyldningen uden yderligere undersøgelse. Dette spørgsmål påvirkes af forskelle mellem de forskellige sprogversioner af henvisningen.

4. Derudover skal Domstolen navnlig tage stilling til, hvorvidt og under hvilke betingelser opfyldning af et stenbrud med affald er en metode til nyttiggørelse af affald eller en metode til bortskaffelse af affald.

II – **Retsforskrifter**

A – *Direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien*

5. Artikel 1 i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien regulerer direktivets genstand:

»I dette direktiv opstilles der foranstaltninger, procedurer og retningslinjer, som kan forebygge og i videst muligt omfang begrænse de skadevirkninger på miljøet, navnlig vand, luft, jord, fauna, flora og landskab, og de afledte risici for menneskers sundhed, der skyldes håndtering af affald fra udvindingsindustrien.«

6. Anvendelsesområdet for direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien fremgår af artikel 2:

»1. Direktivet omfatter håndtering af affald fra efterforskning, udvinding, oparbejdning og oplagring af mineralressourcer samt drift af stenbrud, i det følgende benævnt »udvindingsaffald«, jf. dog stk. 2 og 3.

[…]

4. Medmindre andet gælder ifølge anden fællesskabslovgivning, er affald, der falder inden for dette direktivs anvendelsesområde, ikke omfattet af [affaldsdeponeringsdirektivet].«

7. Artikel 10 i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien regulerer opfyldning af tomme brud og henviser i denne forbindelse til affaldsdeponeringsdirektivet:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at driftsherren ved redeponering af udvindingsaffald i et tomt brud med henblik på rehabilitering og til anlægsformål, uanset om udvindingen skete på jordoverfladen eller i undergrunden, træffer foranstaltninger til [...]

2. [Affaldsdeponeringsdirektivet] finder i relevant omfang fortsat anvendelse på andet affald end udvindingsaffald, som anvendes til fyldning af tomme brud.«

7 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15.3.2006 om håndtering af affald fra udvindingsindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF (EUT 2006, L 102, s. 15), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 596/2009 af 18.6.2009 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol (EUT 2009, L 188, s. 14).

8. 20. betragtning til direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien forklarer denne bestemmelse således:

»Affald, der redeponeres i tomme brud med henblik på disses rehabilitering eller til anlægsformål, der har relation til mineraludvindingsprocessen, eksempelvis anlæg eller vedligeholdelse i tomme brud af adgangsveje for maskiner, ramper, afstivninger, sikkerhedsbarrierer eller volde, skal også være omfattet af visse krav, således at overfladevand og grundvand beskyttes, affaldet gøres stabilt, og der sikres passende overvågning, efter at disse aktiviteter er ophørt. Dette affald bør derfor ikke være omfattet af kravene i dette direktiv, som udelukkende vedrører »affaldsanlæg«, bortset fra de krav, der er nævnt i den specifikke bestemmelse om tomme brud.«

B – *Affaldsdeponeringsdirektivet*

9. 15. betragtning til affaldsdeponeringsdirektivet omhandler anvendelse af affald til opfyldning.

»Nyttiggørelse i overensstemmelse med direktiv 75/442/EØF af dertil egnet inert eller ikke farligt affald til terrænregulerings-/retablerings- og opfyldningsarbejde eller til byggeformål kan ikke udgøre en deponeringsaktivitet.«

10. Affaldsdeponeringsdirektivets artikel 2 definerer navnlig begreberne »deponeringsanlæg« og »behandling«:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

e) »inert affald«: affald, der ikke undergår signifikante fysiske, kemiske eller biologiske forandringer[; i]nert affald er hverken opløseligt eller brændbart eller på anden måde fysisk eller kemisk reaktivt; det er ikke bionedbrydeligt og har ingen negativ indflydelse på andet materiale, det kommer i berøring med, på en sådan måde, at det kan formodes at ville medføre forurening af miljøet eller skade menneskers sundhed. Affaldets samlede perkolatafgivelse og indhold af forurenende stoffer og perkolatets økotoksicitet skal være af ubetydeligt omfang og må navnlig ikke bringe overfladevandets og/eller grundvandets kvalitet i fare

[…]

g) »deponeringsanlæg«: et affaldsbortskaffelsesanlæg til deponering af affald på eller i jorden (dvs. under jorden), herunder:

   — interne affaldsbortskaffelsesanlæg (dvs. deponeringsanlæg, hvor affaldsproducenten deponerer eget affald på produktionsstedet), og

   — et permanent anlæg (dvs. over et år), der bruges til midlertidig opbevaring af affald

men ikke:

   — anlæg, hvor affald læsses af til forbehandling inden videre transport med henblik på genanvendelse, behandling eller bortskaffelse andetsteds, og

   — opbevaring af affald i en periode på som hovedregel under tre år forud for genanvendelse eller behandling, eller

   — opbevaring af affald i en periode på under et år forud for bortskaffelse

h) »behandling«: de fysiske, termiske, kemiske eller biologiske processer, herunder sortering, hvorved affaldets egenskaber ændres med det formål at mindske dets omfang eller farlighed, gøre håndteringen lettere eller fremme genanvendelsen

[…]«

11. Anvendelsesområdet for affaldsdeponeringsdirektivet reguleres i artikel 3:

»1. Medlemsstaterne skal anvende dette direktiv på deponeringsanlæg som defineret i artikel 2, litra g).

2. Uden at det indskrænker anvendelsen af gældende fællesskabslovgivning, er følgende undtaget fra dette direktivs anvendelsesområde:

— […]

— anvendelse af dertil egnet inert affald til terrænregulerings-/retablerings- og opfyldningsarbejde eller til byggeformål i deponeringsanlæg

— […]«

12. I henhold til artikel 6, litra a), skal medlemsstaterne sikre, at kun behandlet affald bliver deponeret:

»at kun affald, der har været underkastet behandling, deponeres på deponeringsanlæg. Det er muligt ikke at lade denne bestemmelse omfatte [...]«.

C – *Affaldsdirektivet*

13. Grundlaget for EU-affaldsretten er fastlagt i affaldsdirektivet[8]. Det erstattede den konsoliderede udgave[9] af det gamle affaldsdirektiv[10], som størsteparten af den foreliggende retspraksis beror på, med virkning fra den 12. december 2010 (artikel 41).

14. Affaldsdirektivets artikel 3 definerer forskellige begreber:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

15) »nyttiggørelse«: enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer«

[…]

19) »bortskaffelse«: enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. Bilag I indeholder en ikke-udtømmende liste over bortskaffelsesoperationer

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).

9 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5.4.2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9).

10 — Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT 1991, L 78, s. 32).

[…]«

D – *Afgørelse 2011/753/EU*

15. Formålet med afgørelse 2011/753/EU[11] er at fremme gennemførelsen af affaldsdirektivets artikel 11, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne senest i 2020 skal nå visse mindsteandele i forbindelse med forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelsen og anden materialenyttiggørelse, herunder opfyldningsoperationer med anvendelse af affald som erstatning for andre materialer. Til dette formål defineres begrebet opfyldning i afgørelsens artikel 1, nr. 6),:

»Definitionerne i artikel 3 i [affaldsdirektivet] anvendes, og derudover forstås i denne afgørelse ved:

[…]

6) »opfyldning«: en nyttiggørelsesoperation, hvor egnet affald anvendes til reetablering af udgravede områder eller ingeniørtekniske formål i forbindelse med anlægsarbejder, og hvor affaldet anvendes som erstatning for andre ikke-affaldsmaterialer.«

III – **Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse**

16. Edilizia Mastrodonato s.r.l. (herefter »Edilizia Mastrodonato«) ansøgte den 16. marts 2010 om tilladelse til at »udvide« et stenbrud og vedlagde navnlig ansøgningen en plan for den miljømæssige genopretning af de af udvindingen berørte områder.

17. Denne plan fastsatte navnlig, at de områder, der endnu var omfattet af driften, ville blive afdækket parallelt med den miljømæssige genopretning af de allerede udnyttede områder. Genopretningen ville blive gennemført over en periode på 20 år ved gradvis anvendelse af andet affald end udvindingsaffald med et samlet volumen på i alt 1 200 000 m^3. Der skulle være tale om ufarligt affald i henhold til et ministerielt dekret af 5. februar 1998. Perioden for den miljømæssige genopretning ville overlappe varigheden af den ansøgte tilladelse angående driften af det yderligere areal.

18. Efter afslutningen af den skriftlige forhandling meddelte den forelæggende ret på Domstolens anmodning, at der ifølge en teknisk rapport fra Edilizia Mastrodonato skulle anvendes forskellige affaldsarter. Der indgik bl.a. slagger fra stålproduktion, tegl-, puds- og betonaffald, gips fra den kemiske industri samt mange andre affaldstyper på sten- eller kalkbasis.

19. Ved den kompetente miljømyndigheds afgørelse af 19. januar 2011 forlængedes den positive udtalelse om miljøkonsekvensvurderingen, som denne myndighed havde tildelt Edilizia Mastrodonato i 2007.

20. Den 21. september 2011 gav udvindingsmyndighederne tilladelse til udvidelsen af stenbruddet på den udtrykkelige betingelse, at »genopretning af de omhandlede områder af bruddet på de måder, som er fastlagt i planen«, blev gennemført.

21. Efterfølgende indledte Edilizia Mastrodonato en forenklet procedure med henblik på at indlede miljøgenopretningen. Imidlertid indstillede en instans i provinsen Bari denne procedure ved den i første instans anfægtede skrivelse af 15. november 2012.

11 — Kommissionens afgørelse af 18.11.2011 om fastlæggelse af regler og beregningsmetoder med henblik på at kontrollere overholdelse af de mål, der er omhandlet i artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF (EUT 2011, L 310, s. 11).

22. Parterne strides om, hvorvidt opfyldningen skal anses for et affaldsdeponeringsanlæg i henhold til affaldsdeponeringsdirektivet og underlægges de tilsvarende betingelser for godkendelse.

23. Med udgangspunkt i denne sag har den italienske øverste domstol i forvaltningssager forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/21/EF [direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien] fortolkes således, at opfyldning af et affaldsdeponeringsanlæg – såfremt dette sker med andet affald end udvindingsaffald – altid skal omfattes af bestemmelserne om affald i direktiv 1999/31/EF [affaldsdirektivet], også selv om der ikke er tale om bortskaffelse, men om nyttiggørelse af affald?«

24. Edilizia Mastrodonato Republikken Østrig, Den Italienske Republik, Republikken Polen, Det Forenede Kongerige og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 10. marts 2016 deltog provinsen Bari, Italien, Polen, Det Forenede Kongerige og Kommissionen.

IV – **Retlig bedømmelse**

25. Selv om den forelæggende rets spørgsmål vedrører opfyldning af et affaldsdeponeringsanlæg, fremgår det af sammenhængen med hovedsagen, at der faktisk er tale om opfyldning af et stenbrud. Den forelæggende rets spørgsmål sigter på, om denne opfyldning er omfattet af affaldsdeponeringsdirektivet, da den forenklede procedure, som Edilizia Mastrodonato havde indledt, i så fald ikke kan anvendes.

26. For at afklare dette, er det nødvendigt at besvare tre delspørgsmål, nemlig

— for det første, om affaldsdirektivet altid finder anvendelse på opfyldning af et stenbrud med affald i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien

— for det andet, om affaldsdeponeringsdirektivet kun finder anvendelse på procedurer til bortskaffelse af affald eller også på procedurer til nyttiggørelse af affald, og

— for det tredje, om opfyldning af et stenbrud med affald affaldsretligt skal betragtes som bortskaffelse eller nyttiggørelse af dette affald.

A – *Artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien*

27. Spørgsmålet om, hvorvidt opfyldning af et stenbrud med andet affald end udvindingsaffald i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien altid er omfattet af affaldsdirektivet, virker overraskende på grundlag af den tyske version af artikel 10, stk. 2, men finder sin forklaring i den italienske version af den nævnte bestemmelse.

28. I henhold til den tyske version finder affaldsdirektivet *gegebenenfalls* (dansk: *i relevant omfang*) fortsat anvendelse på andet affald end udvindingsaffald, som anvendes til fyldning af tomme brud. Anvendelsen af *gegebenenfalls* taler imod, at affaldsdirektivet altid finder anvendelse. Tværtimod skal betingelserne for anvendelse af direktivet være opfyldt. Den engelske version af artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien er er eksempelvis affattet på en tilsvarende måde, hvorefter affaldsdirektivet kun finder anvendelse »as appropriate« [12].

12 — Også den danske, polske og portugisiske version synes at følge dette mønster.

29. Derimod indeholder hverken den italienske eller f.eks. den franske version af artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien sådanne kvalificeringer [13]. Dette kunne man forstå således, at affaldsdeponeringsdirektivet altid gælder for andet affald end udvindingsaffald, som anvendes til opfyldning af tomme brud.

30. Da de forskellige sprogversioner af artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien således afviger fra hinanden, kræver behovet for en ensartet fortolkning af denne bestemmelse, at den fortolkes ud fra sammenhængen og formålet med det regelsæt, hvori den indgår [14]. Ligeledes skal der tages hensyn til en bestemmelses tilblivelseshistorie, for så vidt som den giver udtryk for ophavsmandens virkelige vilje [15].

31. Hvad dette angår bemærkes for det første, at alle sprogversioner af artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien indeholder en henvisning, som taler imod en automatisk anvendelse af affaldsdeponeringsdirektivet. Det er nemlig fælles for alle sprogversioner, at affaldsdeponeringsdirektivet »fortsat« finder anvendelse. Dette tyder på, at der kræves en tidligere anvendelighed for dette direktiv, og at betingelserne for dets anvendelse altså skulle være opfyldt på et tidligere tidspunkt.

32. Kommissionens forslag [16] indeholdt ganske vist allerede bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien, men ikke henvisningen i artikel 10, stk. 2, til affaldsdeponeringsdirektivet. Denne blev foreslået af Parlamentet [17] og overtaget af Rådet i den fælles holdning [18]. Kvalifikationen »i relevant omfang« var ikke med i Parlamentets forslag, men den optræder i de sprogversioner af den fælles holdning, som også har den med i den endelige udgave.

33. Det kan således ikke udledes af tilblivelseshistorien bag artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien, at henvisningen til affaldsdeponeringsdirektivet skulle betyde en udvidelse af dets anvendelsesområde. Det er mere nærliggende at se den som en præcisering af, at bestemmelserne i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien vedrørende opfyldning af tomme brud ikke udelukker fortsat anvendelse af affaldsdeponeringsdirektivet på andet affald end udvindingsaffald.

34. Dette er også i overensstemmelse med regelsættet i og målsætningerne for direktivet om udvindingsaffald. Direktivet regulerer i henhold til artikel 1 og 2 håndtering af affald fra udvindingsindustrien, som i direktivet defineres som udvindingsaffald. Artikel 10, stk. 2, vedrører derimod kun andet affald end udvindingsaffald. Det ville derfor være modsigende, hvis direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien så at sige i forbifarten skulle udvide anvendelsesområdet for andre affaldsbestemmelser.

35. Artikel 10, stk. 2, i direktivet om håndtering af affald fra udvindingsindustrien skal således fortolkes således, at opfyldning af et stenbrud med andet affald end udvindingsaffald kun er omfattet af affaldsdeponeringsdirektivets bestemmelser om affald, hvis betingelserne for anvendelse af sidstnævnte direktiv er opfyldt.

13 — Dette mønster synes også den spanske, nederlandske, rumænske og svenske version at følge.

14 — Jf. f.eks. domme Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, præmis 17) og Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, præmis 35).

15 — Dom Zurita García og Choque Cabrera (C-261/08 og C-348/08, EU:C:2009:648, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

16 — KOM(2003)319 endelig.

17 — Europa-Parlamentets holdning vedtaget under førstebehandlingen den 31.3.2004 med henblik på udstedelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/.../EF om håndtering af affald fra udvindingsindustrien.

18 — Fælles holdning (EF) nr. 23/2005 af 12.4.2005 vedtaget af Rådet med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af affald fra udvindingsindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF, EUT 2005, C 172, s. 1. Se allerede Rådets dok. nr. 8933/04 af 28.4.2004.

B – *Betingelserne for at anvende affaldsdeponeringsdirektivet*

36. Den forelæggende rets andet delspørgsmål vedrører affaldsdeponeringsdirektivets anvendelsesområde, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt det kun finder anvendelse på bortskaffelse af affald, eller om det også omfatter visse nyttiggørelsesmetoder.

37. Denne sondring mellem bortskaffelse og nyttiggørelse af affald er af central betydning i EU-affaldsretten. I affaldshierarkiet i affaldsdirektivets artikel 4, stk. 1, ligger bortskaffelse på sidstepladsen og er altså den dårligste løsning, hvorimod nyttiggørelse ligger på førstepladsen. Den skal altså principielt foretrækkes frem for bortskaffelse. Nyttiggørelse har nemlig i henhold til artikel 3, nr. 15), som resultat, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion [19].

38. Affaldsdeponeringsdirektivet gælder i henhold til artikel 3, stk. 1, for alle deponeringsanlæg. Disse defineres i artikel 2, litra g), som *affaldsbortskaffelsesanlæg* til deponering af affald på eller i jorden.

39. *Nyttiggørelse af affald* i form af deponering af affald på eller i jorden er ifølge dette ikke omfattet af affaldsdeponeringsdirektivet, hvilket parterne også har henvist til.

40. Affaldsdeponeringsdirektivet indeholder imidlertid også nogle passager, som kan misforstås, og som rejser tvivl om, hvorvidt de udelukkende finder anvendelse på bortskaffelse af affald, f.eks. 15. betragtning, artikel 3, stk. 2, andet led, eller artikel 6, litra a).

41. I 15. betragtning til affaldsdeponeringsdirektivet anføres, at nyttiggørelse i overensstemmelse med affaldsdirektivet af dertil egnet inert [20] eller ikke farligt affald til terrænregulerings-/retablerings- og opfyldningsarbejde eller til byggeformål ikke kan udgøre en deponeringsaktivitet (o.a.: i den tyske version: »ikke nødvendigvis udgør«). Ordret forstået kan denne form for nyttiggørelse – i det mindste i den tyske, engelske, nederlandske eller franske sprogversion – altså under visse omstændigheder også anses for deponering. Derimod udelukker den italienske version af denne betragtning kategorisk de nævnte anvendelser af affald fra deponering (»non può costituire un'attività riguardante le discariche«).

42. Affaldsdeponeringsdirektivets artikel 3, stk. 2, andet led, tager denne tanke op og undtager anvendelse af egnet inert affald til terrænregulerings-/retablerings- og opfyldningsarbejde eller til byggeformål i deponeringsanlæg fra direktivets anvendelsesområde. En sådan undtagelse er kun nødvendig, hvis denne anvendelse af affald ellers kunne være omfattet af affaldsdeponeringsdirektivets anvendelsesområde.

43. Desuden skal affaldsdeponeringsdirektivets artikel 6, litra a), nævnes i denne forbindelse. Ifølge denne bestemmelses første punktum er det kun behandlet affald, der skal deponeres. Behandling af affald omfatter i henhold til definitionen i artikel 2, litra h), forskellige metoder, som bl.a. sigter mod at »begunstige« nyttiggørelse. Også dette tyder på, at deponering kan være en nyttiggørelse.

44. Ikke desto mindre må det fastholdes, at ingen af disse bestemmelser påbyder, at affaldsdeponeringsdirektivet skal finde anvendelse på nyttiggørelse af affald. Heller ikke i øvrigt ses der nogen bestemmelser med dette indhold. Det må følgelig antages, at der kun er tale om, at bestemmelserne er formuleret på en måde, som kan misforstås, og som skyldes, at Domstolen først efter udstedelsen af affaldsdeponeringsdirektivet afsagde dom om, hvorvidt deponering af affald kunne være en nyttiggørelse [21].

19 — Jf. også dom ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, præmis 69).

20 — Se deinitionen i affaldsdeponeringsdirektivets artikel 2, litra b), nævnt ovenfor i punkt 10.

21 — Dom ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, præmis 58-71).

45. Dette betyder imidlertid ikke, at miljøet ville være utilstrækkeligt beskyttet, hvis opfyldning af et stenbrud skulle anses for nyttiggørelse. Ganske vist ville affaldsdeponeringsdirektivets strenge og detaljerede bestemmelser ikke finde anvendelse i dette tilfælde, men affaldsrettens generelle bestemmelser, især forpligtelsen i affaldsdirektivets artikel 1 og 13 til at beskytte menneskers sundhed og miljøet, gælder i princippet fortsat for nyttiggørelse af affald. Selv om det i den nævnte bestemmelse ikke er præciseret, hvad de foranstaltninger, der skal træffes, konkret skal indeholde, står det dog fast, at bestemmelsen binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, samtidig med at den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige [22].

46. Dette vil især omfatte foranstaltninger til at forhindre deponering af *uegnet* affald, f.eks. en kontrol af det anvendte affald som fastsat i affaldsdeponeringsdirektivets artikel 11. Som Østrig har anført, er det imidlertid derudover også nærliggende, at medlemsstaterne ved fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med nyttiggørelse af affald i form af deponering tager udgangspunkt i affaldsdeponeringsdirektivets bestemmelser.

47. Først når egnet affald har været genstand for en form for fuldstændig nyttiggørelse med den virkning, at det pågældende stof har opnået de samme egenskaber og karakteristika som et råstof, kan det derimod udgå af affaldsrettens anvendelsesområde [23].

48. Sammenfattende må andet delspørgsmål derfor besvares med, at affaldsdeponeringsdirektivet ikke finder anvendelse på nyttiggørelse, men kun på bortskaffelse af affald gennem deponering på eller under jorden.

C – *Afgrænsning mellem bortskaffelse og nyttiggørelse af affald i forbindelse med opfyldning af stenbrud med affald*

49. For at fastslå, om det er affaldsdeponeringsdirektivets specifikke bestemmelser eller blot de generelle bestemmelser i affaldsdirektivet, der gælder for opfyldning af stenbrud med affald, skal det afslutningsvis afklares, om – og i givet fald under hvilke betingelser – denne anvendelse skal anses for bortskaffelse af affald eller nyttiggørelse af affald.

50. Dette spørgsmål skal afgøres på grundlag af det nugældende affaldsdirektiv, da der ikke tidligere er blevet bragt affald ind i stenbruddet. Alt affald, som kan komme på tale i denne forbindelse, skal følgelig behandles i henhold til de bestemmelser, der gælder i dag. Den omstændighed, at tilladelsesproceduren for opfyldning af stenbruddet blev indledt, mens det konsoliderede gamle affaldsdirektiv stadig var gældende, ændrer ikke på dette.

51. Definitionen af bortskaffelse i affaldsdirektivets artikel 3, nr. 19), omfatter enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse.

52. Heroverfor definerer affaldsdirektivets artikel 3, nr. 15), nyttiggørelse som enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Denne definition svarer – hvilket navnlig er tydeligt i den engelske version – i vidt omfang til Domstolens retspraksis vedrørende det gamle affaldsdirektiv [24].

22 — Dom EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, præmis 45).

23 — Dom Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 56 og 57).

24 — Dom ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, præmis 69).

53. Nyttiggørelse skal herefter opfylde to betingelser, nemlig for det første, at affaldet kan opfylde et nyttigt formål, og for det andet, at det erstatter anvendelsen af andre materialer, som ellers skulle have været anvendt i dette øjemed.

54. Den første betingelse er ganske vist grundlæggende, for det er kun en nyttig anvendelse af affald, der overhovedet kan anerkendes som nyttiggørelse. Og en anvendelse af affald til opfyldning af stenbrud forekommer i princippet nyttig. Imidlertid viser allerede definitionen af bortskaffelse i den forstand, at genvinding af materialer eller energi ikke udelukker en bortskaffelse [25], at en nyttig anvendelse af affaldet alene ikke er tilstrækkelig.

55. Det afgørende for, om der foreligger nyttiggørelse, er tværtimod, at affaldet erstatter materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion [26].

56. Det Forenede Kongerige fremhæver med rette dette kendetegn. På grund af de høje omkostninger betvivler denne medlemsstat, at stenbrud typisk ville blive fyldt op igen, hvis der ikke var affald til rådighed til formålet. Den omstændighed, at opfyldningen muligvis er en betingelse for tilladelsen til stenbruddet, ændrer ikke ved dette, eftersom tilladelsen som regel afspejler operatørens planer og sædvanligvis også kan ændres, hvis det skulle vise sig, at opfyldningen forårsager uforholdsmæssigt høje omkostninger.

57. Ved første øjekast virker denne opfattelse overraskende, eftersom Domstolen allerede principielt har anerkendt opfyldningen som nyttiggørelse. I de pågældende sager drejede det sig imidlertid om opfyldning af miner, som er i risiko for at styrte sammen, hvis de ikke fyldes op, hvilket kan medføre skader på jordoverfladen [27]. Denne type risici er markant mindre udprægede i forbindelse med nedlagte stenbrud. I det omfang, de findes, kræver det sandsynligvis ikke fuldstændig opfyldning for at imødegå dem. I modsætning til det af Polen anførte forekommer det heller ikke i alle tilfælde at være tvingende nødvendigt at fylde et stenbrud op for at kunne anvende arealet til andre formål.

58. Det Forenede Kongerige må derfor gives medhold i, at de kompetente nationale instanser omhyggeligt må undersøge, om der faktisk sker en erstatning af andre materialer, når et stenbrud fyldes op med affald. Et vigtigt indicium turde i denne forbindelse være, om operatøren af stenbruddet skal betale for det anvendte affald, eller om han får betaling for at anvende det. I sidstnævnte tilfælde taler meget for at antage, at stenbruddet ikke ville blive fyldt op uden affaldet, og at der altså er tale om bortskaffelse af affald [28].

59. Generaladvokat Jacobs påpegede i øvrigt allerede i sit forslag til afgørelse i ASA-sagen, at kendetegnet om erstatning af andre materialer indbefatter et kriterium, som navnlig Kommissionen understreger, nemlig om affaldet er egnet til den pågældende funktion [29]. Uegnet affald kan nemlig ikke erstatte andre egnede materialer. Desuden er det vanskeligt at anse anvendelsen af uegnet affald for nyttigt som omhandlet i den første betingelse for nyttiggørelse af affald.

60. I det omfang definitionen af begrebet opfyldning i artikel 1, nr. 6), i afgørelse 2011/753 forlanger, at affaldet skal være egnet, indskrænker den derfor ikke begrebet nyttiggørelse, men præciserer kun et kendetegn ved nyttiggørelsesbegrebet, som implicit allerede er indeholdt i det. En lignende betydning har referencen til affaldets egnethed i 15. betragtning til affaldsdeponeringsdirektivet og i direktivets artikel 3, stk. 2, andet led.

25 — Jf. også dom Kommissionen mod Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, præmis 43).

26 — Jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punkt 86 og 87) og Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, punkt 37) samt dom Kommissionen mod Luxembourg (C-458/00, EU:C:2003:94, præmis 44).

27 — Jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punkt 85 og 87) og dom AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, præmis 36-38).

28 — Jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punkt 88).

29 — EU:C:2001:610, punkt 87.

61. Som provinsen Bari og Kommissionen korrekt har redegjort for, rejser de af den forelæggende ret fremsendte oplysninger om det affald, som planlægges anvendt til opfyldningen, tvivl om, hvorvidt alle de påtænkte affaldssorter faktisk er egnet til opfyldningen. Det fremgår af 15. betragtning til affaldsdeponeringsdirektivet, at det principielt kun er inert affald eller egnet ufarligt affald, der kan komme på tale til dette formål. Det er uklart, om alle de påtænkte affaldssorter kan henføres til en af disse kategorier. Det er op til de nationale myndigheder og retter at behandle dette spørgsmål nærmere.

62. Tredje delspørgsmål må derfor besvares med, at opfyldning af et stenbrud med andet affald end udvindingsaffald udgør en nyttiggørelse af affald, hvis de kompetente myndigheder fastslår, at affaldet opfylder et nyttigt formål ved faktisk at erstatte anvendelsen af andre materialer, hvilket navnlig forudsætter, at affaldet er egnet til at erstatte disse materialer.

V – **Forslag til afgørelse**

63. Jeg foreslår derfor, at anmodningen om præjudicielafgørelse besvares som følger:

»1) Artikel 10, stk. 2, i direktiv 2006/21/EF om håndtering af affald fra udvindingsindustrien skal fortolkes således, at opfyldning af et stenbrud med andet affald end udvindingsaffald kun er omfattet af de i direktiv 1999/31/EF om deponering af affald indeholdte bestemmelser om affald, hvis betingelserne for anvendelse af sidstnævnte direktiv er opfyldt.

2) Direktiv 1999/31 finder ikke anvendelse på nyttiggørelse, men kun på bortskaffelse af affald i form af deponering på eller under jorden.

3) Opfyldning af et stenbrud med andet affald end udvindingsaffald udgør en nyttiggørelse af affald, hvis de kompetente myndigheder fastslår, at affaldet opfylder et nyttigt formål ved faktisk at erstatte anvendelsen af andre materialer, hvilket navnlig forudsætter, at affaldet er egnet til at erstatte disse materialer.«