Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 21 april 2016 [1]

Mål C-147/15

Provincia di Bari
mot
Edilizia Mastrodonato srl

(begäran om förhandsavgörande från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen Italien))

”Direktiv 2006/21/EG — Utvinningsavfall — Direktiv 1999/31/EG — Deponier — Igenfyllning av ett nedlagt stenbrott med avfall — Återvinning av avfall”

I – **Inledning**

1. Den italienska regionen Apulien hänskjuter återkommande miljörättsliga frågor till domstolen: Hur ska vissa beslut från en stadsförvaltning bedömas enligt livsmiljödirektivet? [2] [3] Medför detta direktiv ett förbud mot att upprätta vindkraftverk i fågelskyddsområden? [4] Och fanns det en olaglig deponi där eller inte? [5] Detta utgör bara några exempel på miljörättsliga mål från denna region.

2. Dessa mål har kanske bidragit till att öka medvetenheten hos de behöriga myndigheterna, vilket innebär att de ser kritiskt på planerna att fylla igen ett tidigare stenbrott med avfall. Myndigheterna är oense med det företag som är ansvarigt för projektet om huruvida de strängare kraven i direktivet om avfallsdeponering [6] är tillämpliga eller enbart den allmänna avfallslagstiftningen.

3. Bakgrunden till tvisten är en hänvisning i direktivet om utvinningsavfall [7] till direktivet om avfallsdeponering vid igenfyllning av håligheter med avfall. Domstolen ska klargöra huruvida detta utgör en hänvisning till en rättslig grund eller till en rättsföljd, det vill säga huruvida tillämpningsvillkoren för direktivet om avfallsdeponering måste vara uppfyllda eller om rättsföljderna där är tillämpliga på igenfyllningen utan ytterligare prövning. Denna fråga påverkas av att det föreligger skillnader mellan språkversionerna i denna hänvisning.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

3 — Dom kommissionen/Italien (C-179/06, EU:C:2007:578).

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

5 — Mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2162, punkterna 113–134).

6 — Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2011/97/EU av den 5 december 2011 om ändring av direktiv 1999/31/EG vad gäller särskilda kriterier för lagring av metalliskt kvicksilver som är att betrakta som avfall (EUT L 328, s. 49).

7 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (EUT L 102, s. 15) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009 av den 18 juni 2009 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll (EUT L 188, s. 14).

4. Dessutom ska domstolen särskilt behandla frågan huruvida, och i så fall på vilka villkor, igenfyllningen av ett stenbrott med avfall utgör ett förfarande för återvinning eller bortskaffande av avfall.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Direktivet om utvinningsavfall*

5. I artikel 1 i direktivet om utvinningsavfall fastställs syftet med detta direktiv:

”I detta direktiv fastställs åtgärder, förfaranden och riktlinjer för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa sådan skadlig inverkan på miljön, särskilt vatten, luft, jord, fauna, flora och landskap, och därav följande hot mot människors hälsa som kan uppkomma till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin.”

6. Tillämpningsområdet för direktivet om utvinningsavfall framgår av artikel 2:

”1. Om inte annat följer av punkterna 2 och 3 omfattar detta direktiv hanteringen av avfall från prospektering, utvinning, bearbetning och lagring av mineraltillgångar och från drift av stenbrott (nedan kallat ”utvinningsavfall”).

…

4. Utan att det påverkar tillämpningen av annan gemenskapslagstiftning skall inget avfall som omfattas av detta direktiv samtidigt omfattas av bestämmelserna i … [direktivet om avfallsdeponering].”

7. I artikel 10 i direktivet om utvinningsavfall regleras igenfyllning av håligheter och i detta sammanhang hänvisas till direktivet om avfallsdeponering:

”1. Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövaren, när denne i rehabiliterings- och konstruktionssyfte återfyller utvinningsavfall i håligheter efter brytning, oavsett om dessa har tillkommit genom utvinning ovan eller under jord, vidtar lämpliga åtgärder för att

...

2. [Direktivet om avfallsdeponering] skall fortsätta att gälla för annat avfall än utvinningsavfall som används för att fylla igen håligheter efter brytning.”

8. I skäl 20 i direktivet om utvinningsavfall förklaras denna bestämmelse på följande sätt:

”Avfall som läggs tillbaka i håligheter efter brytning, i rehabiliterings- eller konstruktionssyfte som har samband med mineralutvinningsprocessen, till exempel uppbyggnad eller underhåll av tillträdesvägar för maskiner, av transportramper, skiljeväggar, säkerhetsbarrikader eller tryckbankar i håligheter, måste också omfattas av vissa bestämmelser så att skydd av grundvatten och/eller ytvatten, avfallets stabilitet och lämplig övervakning kan garanteras efter det att denna verksamhet slutförts. Sådant avfall bör därför inte omfattas av kraven i detta direktiv som uteslutande avser avfallsanläggningar, med undantag för de krav som finns i den särskilda bestämmelsen om håligheter efter brytning.”

B – *Direktivet om avfallsdeponering*

9. I skäl 15 i direktivet om avfallsdeponering behandlas användning av avfall för utfyllnad.

”Återvinning, i enlighet med direktiv 75/442/EEG, av inert eller icke-farligt avfall som är lämpligt för användning vid restaurering och utfyllnadsarbete eller för byggnadsändamål, behöver inte utgöra en deponeringsverksamhet.”

10. I artikel 2 i direktivet om avfallsdeponering definieras särskilt begreppen deponi och behandling:

”I detta direktiv avses med

…

e) *inert avfall*: avfall som inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar. Inert avfall löses inte upp, brinner inte och reagerar inte fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt, inte heller bryts det ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa. Den totala lakbarheten och det totala föroreningsinnehållet i avfallet samt ekotoxiciteten hos lakvattnet skall vara obetydliga och får framför allt inte äventyra kvaliteten på yt- och/eller grundvatten,

…

g) *deponi*: upplagsplats för avfall på eller i jorden (det vill säga under mark), inklusive

— interna upplag (det vill säga en deponi där en avfallproducent själv hanterar avfall på produktionsplatsen),

samt

— en permanent plats (det vill säga för mer än ett år) för tillfällig lagring av avfall

men med uteslutande av

— anläggningar där avfall omlastas för att beredas för vidare transport för återvinning, behandling eller bortskaffande på annan plats,

samt

— lagring av avfall innan det återvinns eller behandlas för en period av som regel mindre än tre år,

eller

— lagring av avfall innan det bortskaffas för en period av mindre än ett år,

h) behandling: användning av fysikaliska, termiska, kemiska eller biologiska metoder, inklusive sortering, som ändrar avfallets egenskaper så att dess mängd eller farlighet minskas, hanteringen underlättas eller återvinning gynnas.

…”

11. Räckvidden för direktivet om avfallsdeponering regleras i artikel 3:

”1. Medlemsstaterna skall tillämpa detta direktiv på alla deponier enligt definitionen i artikel 2 g.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av befintlig gemenskapslagstiftning skall följande vara uteslutet från direktivets räckvidd:

— …

— Användning av lämpligt inert avfall vid restaurering och utfyllnadsarbete, eller för byggnadsändamål i deponier.

— …”

12. Enligt artikel 6 a ska medlemsstaterna säkerställa att endast behandlat avfall deponeras:

”Endast behandlat avfall deponeras. Denna bestämmelse behöver inte tillämpas på …”

C – *Avfallsdirektivet*

13. Grunderna för unionens avfallslagstiftning fastställs i avfallsdirektivet.[8] Nämnda direktiv har ersatt den konsoliderade versionen[9] av det gamla avfallsdirektivet,[10] på vilket största delen av tillgänglig rättspraxis grundas, med verkan från och med den 12 december 2010 (artikel 41).

14. I artikel 3 i avfallsdirektivet definieras vissa begrepp:

”I detta direktiv avses med

…

15. *återvinning*: varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte; bilaga II innehåller en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden,

…

19. *bortskaffande*: varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi; bilaga I innehåller en icke uttömmande förteckning över förfaranden för bortskaffande,

…”

8 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3).

9 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, s. 9).

10 — 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).

D – *Beslut 2011/753/EU*

15. Beslut 2011/753/EU[11] ska främja genomförandet av artikel 11.2 i avfallsdirektivet, enligt vilken medlemsstaterna senast 2020 ska uppnå vissa minimikvoter vid förberedandet för återanvändning och materialåtervinning och annan återvinning (varvid också ska medräknas sådana fall där avfall används som fyllmaterial för att ersätta annat material). I detta syfte definieras begreppet återfyllnad i artikel 1 punkt 6 i beslutet:

”Utöver de definitioner som fastställs i artikel 3 i … [avfallsdirektivet] gäller följande definitioner i detta beslut:

…

6) *återfyllnad*: alla former av återvinning där lämpligt avfall används för återvinningsändamål i utgrävda områden eller för tekniska ändamål vid landskapsarbeten och där avfallet ersätter material som inte är avfall.”

III – **Bakgrund och begäran om förhandsavgörande**

16. Edilizia Mastrodonato s.r.l. (nedan kallat Edilizia Mastrodonato) ingav den 16 mars 2010 en ansökan om tillstånd att ”utvidga” ett stenbrott, till vilken särskilt en plan för återställande av miljön i de områden som berördes av den aktuella brytningsverksamheten hade bifogats.

17. I denna plan angavs särskilt att verksamheten i de nya brytningsområdena skulle påbörjas samtidigt som miljöåtervinningsåtgärder i de gamla brytningsområdena vidtogs. Saneringen skulle genomföras under en tidsperiod på tjugo år genom en successiv användning av annat avfall än utvinningsavfall med en sammanlagd volym på 1 200 000 kubikmeter. Detta skulle utgöras av icke-farligt avfall i enlighet med ministerdekret av den 5 februari 1998. Perioden för återställandet av miljön skulle överlappa giltighetstiden för det begärda tillståndet att utvidga brytningsverksamheten.

18. När det skriftliga förfarandet avslutats meddelade Consiglio di Stato efter en förfrågan från domstolen att det i en teknisk rapport från Edilizia Mastrodonato angavs en användning av olika slags avfall. Detta omfattade bland annat slagg från ståltillverkning, tegel-, puts- och betongavfall, gips från kemiindustrin samt annat sten- eller kalkbaserat avfall.

19. Genom beslut från den behöriga miljömyndigheten av den 19 januari 2011 förlängdes det tillstyrkande av miljökonsekvensbedömningen som nämnda myndighet hade tilldelat Edilizia Mastrodonato år 2007.

20. Den 21 september 2011 godkände gruvmyndigheten utvidgningen av stenbrottet på det uttryckliga villkoret att ”återvinningsåtgärder i de aktuella stenbrottsområdena [skulle vidtas] i enlighet med planen”.

21. Därefter inledde Edilizia Mastrodonato ett förenklat förfarande för att påbörja miljöåtervinningsåtgärderna. En myndighet i provinsen Bari antog emellertid ett beslut av den 15 november 2015 enligt vilket detta förfarande skulle avslutas, vilket beslut har angripits i första instans.

22. Parterna tvistar sedan dess om huruvida igenfyllningen ska betraktas som en avfallsdeponi i den mening som avses i direktivet om avfallsdeponering och omfattas av motsvarande villkor för tillstånd.

11 — Kommissionens beslut av den 18 november 2011 om upprättande av regler och beräkningsmetoder för kontroll av huruvida de mål som fastställs i artikel 11.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG uppfylls (EUT L 310, s. 11).

23. Consiglio di Stato har i detta mål hänskjutit följande fråga till domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”Ska artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall tolkas så, att igenfyllning med avfall – om det sker med annat avfall än utvinningsavfall – alltid omfattas av bestämmelserna om avfall i direktivet om avfallsdeponering, även när det inte är fråga om åtgärder för bortskaffande av avfall utan om återvinningsåtgärder?”

24. Utöver Edilizia Mastrodonato har Republiken Österrike, Republiken Italien, Republiken Polen, Förenade kungariket och Europeiska kommissionen yttrat sig skriftligen. Vid förhandlingen den 10 mars 2016 deltog provinsen Bari, Italien, Polen, Förenade kungariket och kommissionen.

IV – **Rättslig bedömning**

25. Även om Consiglio di Stato har ställt en fråga om igenfyllningen av en deponi, framgår det av sammanhanget i det nationella målet att det i själva verket är fråga om igenfyllningen av ett stenbrott. Syftet med frågan är att få klarhet i huruvida direktivet om avfallsdeponering är tillämpligt på denna igenfyllning, eftersom det förenklade förfarande som Edilizia Mastrodonato har inlett inte är tillämpligt om så är fallet.

26. För att klargöra detta ska tre delfrågor besvaras, nämligen

— för det första huruvida direktivet om avfallsdeponering alltid är tillämpligt på igenfyllningen av ett stenbrott med avfall enligt artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall,

— för det andra huruvida direktivet om avfallsdeponering endast är tillämpligt på förfarandet för bortskaffande av avfall eller även på förfarandet för återvinning av avfall och

— för det tredje huruvida igenfyllningen av ett stenbrott med avfall kan anses utgöra bortskaffande eller återvinning av detta avfall.

A – *Angående artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall*

27. Frågan huruvida direktivet om avfallsdeponering alltid är tillämpligt vid en igenfyllning av ett stenbrott med avfall enligt artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall är överraskande mot bakgrund av den tyska språkversionen av artikel 10.2, men detta förklaras emellertid av den italienska språkversionen av denna bestämmelse.

28. Enligt den tyska språkversionen ska direktivet om avfallsdeponering ”*gegebenfalls*” (i förekommande fall) fortsätta att gälla för annat avfall än utvinningsavfall som används för att fylla igen håligheter efter brytning. Användningen av ”gegebenfalls” talar mot att direktivet om avfallsdeponering alltid är tillämpligt. Tvärtom krävs det att tillämpningsvillkoren är uppfyllda. En liknande lydelse återfinns till exempel i den engelska språkversionen av artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall, enligt vilken direktivet om avfallsdeponering endast är tillämpligt ”as appropriate”. [12]

29. En motsvarande kvalificering saknas såväl i den italienska som exempelvis i den franska språkversionen av artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall. [13] Detta skulle kunna tolkas så, att direktivet om avfallsdeponering alltid är tillämpligt på annat avfall än utvinningsavfall som används för att fylla igen håligheter efter brytning.

12 — Även de danska, polska och portugisiska språkversionerna förefaller följa detta mönster.

13 — Detta mönster förefaller även följas i de spanska, nederländska, rumänska och svenska språkversionerna.

30. Eftersom de olika språkversionerna av artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall skiljer sig åt fordrar behovet av en enhetlig tolkning av denna bestämmelse att den tolkas mot bakgrund av sammanhanget i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår.[14] Dessutom ska förarbetena till en bestämmelse beaktas i den mån lagstiftarens verkliga avsikt framgår.[15]

31. I detta hänseende ska det inledningsvis påpekas att samtliga språkversioner av artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall innehåller en hänvisning som talar mot en automatisk tillämpning av direktivet om avfallsdeponering. Det är nämligen gemensamt för alla språkversioner att direktivet om avfallsdeponering ska ”fortsätta” att gälla. Detta tyder på att det krävs att detta direktiv var tillämpligt dessförinnan, det vill säga att dess tillämpningsvillkor måste ha varit uppfyllda vid en tidigare tidpunkt.

32. Kommissionens förslag[16] innehöll visserligen redan villkoren i artikel 10.1 i direktivet om utvinningsavfall för igenfyllning av håligheter efter brytning, men inte någon hänvisning till artikel 10.2 i direktivet om avfallsdeponering. Denna hänvisning föreslogs av parlamentet[17] och togs över av rådet i den gemensamma ståndpunkten.[18] Kvalifikationen ”gegebenenfalls” [i förekommande fall] återfinns inte i parlamentets ändringsförslag, men däremot i de språkversioner av den gemensamma ståndpunkten i vilka den även återfinns i den slutliga versionen.

33. Av förarbetena till artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall framgår således inte att hänvisningen till direktivet om avfallsdeponering skulle utvidga dess tillämpningsområde. Det ligger snarare närmare till hands att tolka hänvisningen som ett klargörande av att bestämmelserna i direktivet om utvinningsavfall angående igenfyllning av håligheter inte utesluter en fortsatt tillämpning av direktivet om avfallsdeponering på annat avfall än utvinningsavfall.

34. Detta överensstämmer även med regelsystemet i och syftet med direktivet om utvinningsavfall. Enligt artiklarna 1 och 2 i nämnda direktiv reglerar det hantering av avfall från utvinningsindustrin, vilket i direktivet definieras som utvinningsavfall. Artikel 10.2 rör däremot endast annat avfall än utvinningsavfall. Det skulle således vara motsägelsefullt om direktivet om utvinningsavfall i visst avseende skulle utvidgas vid sidan om tillämpningsområdet för andra avfallsbestämmelser.

35. Således ska artikel 10.2 i direktivet om utvinningsavfall tolkas så, att en igenfyllning av ett stenbrott med annat avfall än utvinningsavfall endast omfattas av bestämmelserna i direktivet om avfallsdeponering om tillämpningsvillkoren för sistnämnda direktiv är uppfyllda.

B – *Villkor för tillämpningen av direktivet om avfallsdeponering*

36. Den andra delfrågan från Consiglio di Stato avser tillämpningsområdet för direktivet om avfallsdeponering, nämligen huruvida det endast är tillämpligt på bortskaffande av avfall eller även omfattar vissa återvinningsförfaranden.

14 — Se, exempelvis, dom Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punkt 17) och dom Léger C-528/13 (EU:C:2015:288, punkt 35).

15 — Dom Zurita García och Choque Cabrera (C-261/08 och C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

16 — KOM(2003) 319 slutlig.

17 — Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen den 31 mars 2004 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/.../EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

18 — Gemensam ståndpunkt (EG) nr 23/2005 av den 12 april 2005, antagen av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/…/EG av den ... om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG, EUT CE 172, s. 1. Se redan rådets dokument 8933/04 av den 28 april 2004.

37. Skillnaden mellan bortskaffande och återvinning av avfall har stor betydelse inom unionens avfallslagstiftning. I avfallshierarkin i artikel 4.1 i avfallsdirektivet befinner sig bortskaffande på sista plats, det vill säga utgör det den sämsta möjligheten, medan återvinning däremot ligger på näst sista plats. Återvinning är således i princip att föredra framför bortskaffande. En återvinning medför enligt artikel 3 punkt 15 en nyttig användning av avfall, genom att detta ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte. [19]

38. Enligt artikel 3.1 i direktivet om avfallsdeponering gäller nämnda direktiv på alla deponier. Dessa definieras i artikel 2 g som *upplagsplatser* för avfall på eller i jorden.

39. En *återvinning av avfall* genom lagring av avfall på eller i jorden omfattas således inte av direktivet om avfallsdeponering, vilket även parterna gör gällande.

40. Direktivet om avfallsdeponering innehåller även vissa avsnitt som är oklara, vilket gör att det uppkommer tvivel om att det endast är tillämpligt på bortskaffande av avfall, nämligen exempelvis skäl 15, artikel 3.2 andra strecksatsen eller artikel 6 a.

41. I skäl 15 i direktivet om avfallsdeponering föreskrivs att återvinning i enlighet med avfallsdirektivet av inert [20] eller icke-farligt avfall som är lämpligt för användning vid restaurering och utfyllnadsarbete eller för byggnadsändamål inte behöver utgöra en deponeringsverksamhet. Vid en ordagrann tolkning kan således en sådan slags återvinning – i vart fall enligt de tyska, engelska, nederländska eller franska språkversionerna – i förekommande fall även anses utgöra en deponering. Enligt den italienska språkversionen av detta skäl utesluts nämligen kategoriskt nämnda återvinning av avfall från deponering (”non può costituire un’attività riguardante le discariche”).

42. Detta synsätt återkommer i artikel 3.2 andra strecksatsen i direktivet om avfallsdeponering, där användning av lämpligt inert avfall vid restaurering och utfyllnadsarbete, eller för byggnadsändamål i deponier inte ska omfattas av direktivets tillämpningsområde. Ett sådant undantag är enbart nödvändigt om denna återvinning av avfall annars kan omfattas av direktivet om avfallsdeponering.

43. Vidare ska i detta sammanhang hänvisas till artikel 6 a i direktivet om avfallsdeponering. Enligt första meningen i nämnda bestämmelse ska endast behandlat avfall deponeras. Behandling av avfall omfattar enligt definitionen i artikel 2 h olika metoder som bland annat även syftar till att ”gynna” återvinning. Även detta tyder på att deponering kan utgöra en återvinning.

44. Det ska likväl konstateras att det inte i någon av dessa bestämmelser föreskrivs en tillämpning av direktivet om avfallsdeponering på återvinning av avfall. Och det framgår inte heller i övrigt att det finns någon bestämmelse med ett sådant innehåll. Det ska följaktligen antas att det endast är fråga om bestämmelser som är formulerade på ett oklart sätt, vilket beror på att domstolen först efter antagandet av direktivet om avfallsdeponering har bedömt i vilken utsträckning lagring av avfall kan utgöra en återvinning. [21]

45. Detta betyder emellertid inte att miljön inte skyddas tillräckligt om en igenfyllning av ett stenbrott skulle betraktas som en återvinning. Visserligen skulle de strängare och mer detaljerade bestämmelserna i direktivet om avfallsdeponering inte vara tillämpliga, men i princip gäller de allmänna villkoren inom avfallslagstiftningen, särskilt skyldigheten i artiklarna 1 och 13 i

19 — Se även dom ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punkt 69).

20 — Se definitionen i artikel 2 b i direktivet om avfallsdeponering, ovan punkt 10.

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

avfallsdirektivet om skydd för människors hälsa och för miljön fortfarande vid en återvinning av avfall. Även om inte det konkreta innehållet i de åtgärder som ska vidtas anges, är medlemsstaterna bundna av den målsättning som ska uppnås samtidigt som de har ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av om sådana åtgärder är nödvändiga eller inte. [22]

46. Detta omfattar särskilt åtgärder för att förhindra deponering av *olämpligt* avfall, exempelvis en kontroll av det avfall som används, såsom föreskrivs i artikel 11 i direktivet om avfallsdeponering. Såsom Österrike har anfört ligger det emellertid även nära till hands för medlemsstaterna att hämta vägledning från bestämmelserna i direktivet om avfallsdeponering vid valet av skyddsåtgärder i samband med återvinning av avfall.

47. Först efter en fullständig återvinning av lämpligt avfall genom en deponering eller ett annat förfarande, vilket således medfört att ämnet i fråga har uppnått samma egenskaper och kännetecken som en råvara som används för igenfyllningen, kan det däremot falla utanför tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen. [23]

48. Sammanfattningsvis ska den andra delfrågan således besvaras så, att direktivet om avfallsdeponering inte är tillämpligt på återvinning, utan enbart på bortskaffande av avfall genom deponering på eller i jorden.

C – *Avgränsningen mellan bortskaffande och återvinning av avfall vid igenfyllning av stenbrott med avfall*

49. För att fastställa huruvida de särskilda bestämmelserna i direktivet om avfallsdeponering är tillämpliga eller endast de allmänna bestämmelserna i avfallsdirektivet krävs ett slutgiltigt klargörande av huruvida, och i förekommande fall på vilka villkor, denna återvinning kan anses utgöra bortskaffande eller återvinning av avfall.

50. Denna fråga ska besvaras på grundval av det nu gällande avfallsdirektivet, eftersom det ännu inte har deponerats något avfall i stenbrottet. Allt aktuellt avfall ska således behandlas i enlighet med de numera tillämpliga bestämmelserna. Detta påverkas inte av det faktum att tillståndsförfarandet för igenfyllningen av stenbrottet inleddes medan det gamla konsoliderade avfallsdirektivet var tillämpligt.

51. Definitionen av bortskaffande i artikel 3 punkt 19 i avfallsdirektivet omfattar varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi.

52. Enligt artikel 3 led 15 i avfallsdirektivet definieras däremot återvinning som varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller som förbereds för detta syfte. Denna definition motsvarar – vilket särskilt tydligt framgår av den engelska språkversionen – i stor utsträckning domstolens praxis avseende det gamla avfallsdirektivet. [24]

53. Det föreligger således två villkor för återvinning, nämligen att avfallet får ett nyttigt ändamål och att det ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte.

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

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

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

54. Det första villkoret är visserligen grundläggande, eftersom enbart ett nyttigt ändamål för avfallet över huvud taget kan erkännas som återvinning. Det kan i princip anses nyttigt att använda avfall för att fylla igen ett stenbrott. Det framgår emellertid redan av definitionen av bortskaffande, i den bemärkelsen att en regenerering av ämnen eller utvinning av energi inte utesluter ett bortskaffande, [25] att det inte enbart är tillräckligt med ett nyttigt ändamål.

55. För att det ska vara fråga om en återvinning är det snarare avgörande att avfallet ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte. [26]

56. Förenade kungariket framhäver detta kännetecken. På grund av de höga kostnaderna betvivlar denna medlemsstat att stenbrott typiskt sett skulle fyllas igen om det inte förelåg något tillgängligt avfall. Detta påverkas inte av det faktum att igenfyllningen eventuellt utgör att villkor för godkännande av stenbrottet, eftersom tillståndet i regel speglar operatörens planer och normalt sett inte kan ändras om det skulle visa sig att igenfyllningen skulle orsaka oproportionerliga kostnader.

57. Vid en första anblick verkar denna uppfattning överraskande, eftersom domstolen redan i princip har erkänt att igenfyllning kan utgöra återvinning. Det aktuella målet gällde dock igenfyllning av gruvgångar som på sikt riskerade att rasa samman utan en igenfyllning, vilket kunde medföra skador på jordytan. [27] För nedlagda stenbrott är de jämförbara riskerna betydligt mindre. I den mån sådana risker föreligger krävs det inte någon fullständig igenfyllning för att motverka dem. Och tvärtemot vad Polen gör gällande förefaller det inte alltid vara nödvändigt att fylla igen ett stenbrott för att åter kunna använda området för andra ändamål.

58. Jag delar därför Förenade kungarikets uppfattning, att de behöriga nationella myndigheterna noggrant ska pröva huruvida annat material verkligen ersätts när ett stenbrott fylls igen med avfall. En viktig omständighet i detta sammanhang kan vara huruvida stenbrottets operatör måste betala för det avfall som används eller får betalt för att använda det. I sistnämnda fall är det mycket som talar för att stenbrottet inte hade fyllts igen utan detta avfall, det vill säga att det är fråga om ett bortskaffande av avfall. [28]

59. Generaladvokaten Jacobs har för övrigt redan i sitt förslag till avgörande i målet ASA påpekat att kravet på att avfallet ska ersätta annat material omfattar ett kriterium som särskilt framhålls av kommissionen, närmare bestämt att avfallet skall vara lämpligt för det aktuella syftet. [29] Olämpligt avfall kan nämligen inte ersätta annat lämpligt material. Användning av olämpligt avfall kan inte heller betraktas som nyttigt i den mening som avses i det första villkoret för återvinning.

60. I den mån det enligt definitionen av begreppet återfyllnad i artikel 1 punkt 6 i beslut 2011/753 inte krävs att avfallet är lämpligt, begränsas således inte begreppet återvinning, utan detta utgör enbart ett klargörande av ett villkor för begreppet återvinning som det indirekt redan innehåller. Hänvisningen till att avfallet ska vara lämpligt i skäl 15 och i artikel 3.2 andra strecksatsen i direktivet om avfallsdeponering ska anses ha en liknande betydelse.

25 — Se även dom kommissionen/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punkt 43).

26 — Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punkterna 86 och 87) och i mål Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, punkt 37) samt dom kommissionen/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punkt 44).

27 — Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punkterna 85 och 87) och dom AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, punkterna 36–38).

28 — Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punkt 88).

29 — EU:C:2001:610, punkt 87.

61. Såsom provinsen Bari och kommissionen har påpekat, väcker den information som Consiglio di Stato har lämnat beträffande det avfall som var avsett för igenfyllningen tvivel om huruvida alla aktuella avfallssorter faktiskt var lämpade för en igenfyllning. Av skäl 15 i direktivet om avfallsdeponering framgår i princip att endast inert eller lämpligt icke-farligt avfall kommer i fråga. Det är oklart huruvida alla planerade avfallssorter omfattas av en av dessa kategorier. Det ankommer på de nationella myndigheterna och domstolarna att närmare klargöra denna fråga.

62. Den tredje delfrågan ska således besvaras så, att en igenfyllning av ett stenbrott med annat avfall än utvinningsavfall utgör återvinning av avfall om de behöriga myndigheterna fastställer att avfallet har ett nyttigt ändamål, genom att det faktiskt ersätter annat material, vilket särskilt förutsätter att avfallet är lämpat att ersätta detta material.

V – **Förslag till avgörande**

63. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna på följande sätt:

1) Artikel 10.2 i direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin ska tolkas så, att en igenfyllning av ett stenbrott med annat avfall än utvinningsavfall endast omfattas av bestämmelserna i direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall om tillämpningsvillkoren för sistnämnda direktiv är uppfyllda.

2) Direktiv 1999/31 är inte tillämpligt på återvinning, utan enbart på bortskaffande av avfall genom deponering på eller i jorden.

3) En igenfyllning av ett stenbrott med annat avfall än utvinningsavfall utgör återvinning av avfall om de behöriga myndigheterna fastställer att avfallet har ett nyttigt ändamål, genom att det faktiskt ersätter annat material, vilket särskilt förutsätter att avfallet är lämpat att ersätta detta material.