DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

18. december 2007 *

I sag C-194/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 2. maj 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Konstantinidis, som befuldmægtiget, bistået af avvocato G. Bambara, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Fiengo, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og P. Lindh,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. januar 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. marts 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32,

herefter direktivet). Sagsøgeren henviser til, at artikel 10 i lov nr. 93 af 23. marts 2001 om miljø (GURI nr. 79 af 4.4.2001, herefter »lov nr. 93/2001«) samt artikel 1, stk. 17 og 19, i lov nr. 443 af 21. december 2001 om bemyndigelse til regeringen med hensyn til infrastruktur og produktionsanlæg af strategisk betydning samt øvrige tiltag med henblik på nye produktionsaktiviteter (almindeligt tillæg til GURI nr. 299 af 27.12.2001, herefter »lov nr. 443/2001«) fra de nationale affaldsbestemmelsers anvendelsesområde har udelukket jord og sten, der er opgravet og bestemt til genanvendelse ved genopfyldning, opfyldning, inddæmning og til formaling, med undtagelse af materialer fra forurenede områder og inddæmmede landområder med en forureningsgrad, der overstiger de i gældende lovgivning fastsatte grænser.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Ifølge direktivets artikel 1, litra a) og c), forstås ved

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

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

[...]

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

3 I direktivets artikel 1, litra e) og f), defineres begreberne bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, som enhver form og metode, der er anført i direktivets bilag II A og II B.

4 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»1. Følgende falder uden for dette direktivs anvendelsesområde:

[...]

b) hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser:

[...]

ii) affald fra prospektering, udvinding, behandling og oplagring af mineralske ressourcer, samt fra stenbrudsdrift

[...]

2. Med henblik på regulering af håndteringen af visse kategorier affald kan der i særdirektiver fastsættes specifikke særbestemmelser eller bestemmelser til supplering af bestemmelserne i dette direktiv.«

5 Kommissionen har vedtaget beslutning 94/3/EF af 20. december 1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT 1994 L 5, s. 15). Listen er blevet fornyet ved Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3. maj 2000 om afløsning af beslutning 94/3 og Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald (EFT L 226, s. 3). Det Europæiske Affaldskatalog, der er blevet udarbejdet ved beslutning 2000/532, er blevet ændret ved flere lejligheder, senest ved Rådets beslutning 2001/573/EF af 23. juli 2001 (EFT L 203, s. 18). Denne liste indeholder et kapitel 17 med overskriften »Bygnings- og nedrivningsaffald (herunder opgravet jord fra forurenede grunde)«, der bl.a. indeholder en kode 17 05 med overskriften »Jord (herunder opgravet jord fra forurenede grunde), sten og klapmaterialer«, hvori er indeholdt rubrikkerne 17 05 03 »Jord og sten indeholdende farlige stoffer« og 17 05 04 »Jord og sten, bortset fra affald henhørende under 17 05 03«.

De nationale bestemmelser

6 Artikel 6, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997 om gennemførelse af direktiv 91/156/EØF om affald, direktiv 91/689/EØF om farligt affald og direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (almindeligt tillæg til GURI nr. 38 af 15.2.1997, herefter »lovdekret nr. 22/97«) har følgende ordlyd:

»I dette dekret forstås ved:

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

[...]«

7 I henhold til artikel 8, stk. 1, i lovdekret nr. 22/97 falder visse stoffer eller materialer uden for dekretets anvendelsesområde, for så vidt som de er omfattet af særlovgivning, herunder i litra b) »affald fra prospektering, udvinding, behandling og oplagring af mineralske ressourcer samt fra stenbrudsdrift«.

8 Ved artikel 10 i lov nr. 93/2001 indsattes der et nyt litra f)a i artikel 8, stk. 1, i lovdekret nr. 22/97, hvilket nye litra omhandler

»jord og sten, der er udgravet og bestemt til faktisk anvendelse ved genopfyldning, opfyldning, inddæmning og til formaling, med undtagelse af materialer fra forurenede områder og inddæmmede landområder med en forureningsgrad, der overstiger den i gældende lovgivning fastsatte minimumsgrænse«.

9 I artikel 1, stk. 17, i lov nr. 443/2001 bestemmes, at artikel 8, stk. 1, litra f)a, i lovdekret nr. 22/97 skal fortolkes således, »at jord og sten, der er udgravet, herunder også fra tunneler, ikke er affald og følgelig er udelukket fra dette lovdekrets anvendelsesområde, selv hvis de under produktionsprocessen er blevet forurenet af forurenede stoffer fra udgravnings-, borings- og byggeaktiviteter, for så vidt som den gennemsnitlige sammensætning af den samlede masse ikke har en forureningsgrad, der overstiger den i gældende lovgivning fastsatte maksimumsgrænse«.

10 Det bestemmes tillige i samme artikels stk. 19:

»Med hensyn til materialer nævnt i stk. 17 skal faktisk anvendelse til genopfyldning, opfyldning, inddæmning og til formaling også omfatte anvendelse i forskellige industrielle produktionskredsløb, herunder opfylding af stenbrud, der har været genstand for drift, og dumpning på en anden lokalitet, som uanset af hvilken grund er blevet godkendt af den kompetente administrative myndighed, forudsat at de

grænser, der er henvist til i stk. 18, overholdes, og at dumpningen sker i overensstemmelse med de detaljerede regler for miljømæssig sanering af den pågældende lokalitet.«

11 Ved artikel 23 i lov nr. 306 om gennemførelse af forpligtelser hidrørende fra Italiens medlemskab af Det Europæiske Fællesskab af 31. oktober 2003 (GURI nr. 266 af 15.11.2003, herefter »lov nr. 306/2003«) ændrede den italienske lovgiver artikel 1, stk. 17 og 19, i lov nr. 443/2001.

Den administrative procedure

12 Det er Kommissionens opfattelse, at artikel 10 i lov nr. 93/2001, sammenholdt med artikel 1, stk. 17 og 19, i lov nr. 443/2001 (herefter under ét »de omtvistede bestemmelser«) tilsidesætter direktivet, og den har derfor indledt en traktatbrudsprocedure efter artikel 226 EF.

13 Da de italienske myndigheder ikke besvarede Kommissionens åbningsskrivelse af 27. juni 2002, afgav Kommissionen den 19. december 2002 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme direktivet inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af udtalelsen, der skete samme dag.

14 I de italienske myndigheders svar af 5. marts 2003 på den begrundede udtalelse medsendte de til Kommissionen et udkast til ændring af de nationale bestemmelser vedrørende opgravet jord.

15 Under et fælles møde afholdt den 25. juni 2003 gjorde Kommissionen gældende, at det nævnte lovudkast fortsat anvendte en streng fortolkning af affaldsbegrebet og dermed var i strid med direktivet.

16 Ved skrivelse af 3. februar 2004 tilstillede de italienske myndigheder Kommissionen en kopi af teksten til lov nr. 306/2003, som foretog de ændringer, der var bebudet i deres skrivelse af 5. marts 2003.

17 Da Kommissionen stadig fandt situationen utilfredsstillende, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Formaliteten

18 I svarskriftet har Den Italienske Republik i første række gjort gældende, at sagen ikke kan påkendes i realiteten, da Kommissionen ikke har taget hensyn til de ændringer, som er blevet foretaget ved lov nr. 306/2003, der blev vedtaget den 31. oktober 2003 og trådte i kraft den 30. november 2003, dvs. inden det foreliggende traktatbrudssøgsmål blev anlagt.

19 Det må herved påpeges, for det første, at Domstolen flere gange har fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af

forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden herefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.9.2004, sag C-168/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8227, præmis 24, og af 27.10.2005, sag C-23/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 9535, præmis 9).

20 For det andet fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål anlagt i medfør af artikel 226 EF af den i denne bestemmelse fastsatte administrative procedure, således at stævningen ikke kan baseres på andre klagepunkter end dem, som er nævnt under denne procedure (jf. i denne retning dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 23, og af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, præmis 38).

21 I denne sag forelå de ved lov nr. 306/2003 foretagne ændringer imidlertid først efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

22 Selv om det er Kommissionens opfattelse, at disse ændringer ikke har til virkning at bringe den italienske lovgivning i overensstemmelse med direktivet, har den dog fremhævet, såvel i replikken som i retsmødet, at den ikke har til hensigt at anfægte nævnte lov i nærværende sag.

23 Under disse omstændigheder må Den Italienske Republiks formalitetsindsigelse forkastes, da genstanden for den efter artikel 226 EF anlagte sag ikke støttes på andre klagepunkter end dem, som blev nævnt under den administrative procedure.

Realiteten

Parternes argumenter

24 Kommissionen har gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser a priori og generelt udelukker jord og sten, der er opgravet og bestemt til visse genanvendelsesoperationer, fra anvendelsesområdet for den nationale lovgivning om affald med den virkning, at direktivets bestemmelser om håndtering af affald ikke finder anvendelse på disse materialer.

25 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at jord og sten, der er opgravet, og som figurerer i Det Europæiske Affaldskatalog, er materialer, som ihændehaveren vil skulle skille sig af med, og er omfattet af definitionen af affaldsbegrebet i direktivets artikel 1, litra a). De omtvistede bestemmelser begrænser ikke udelukkelsen af de nationalretlige bestemmelsers anvendelse som følge af direktivet til de tilfælde, som udtrykkeligt er beskrevet i Domstolens praksis, men fastsætter en mere generel udelukkelse.

26 Ifølge Den Italienske Republik er det fællesskabsretlige affaldsbegreb ledsaget af rimelige undtagelser i forbindelse med biprodukter, som virksomheden ikke ønsker »at skulle skille sig af med«. Det fremgår af en omhyggelig gennemlæsning af Domstolens praksis vedrørende dette begreb, at de væsentligste krav til, at et restprodukt kan kvalificeres som et biprodukt i stedet for som affald, ikke er, at de pågældende materialer vil blive genanvendt i samme fremstillingsproces, som de er fremgået af, men at det er sikkert, at de genanvendes uden forudgående forarbejdning. Herved baserer Kommissionen sig på en fejlagtig fortolkning af dommen af 11. november 2004, Niselli (sag C-457/02, Sml. I, s. 10853, præmis 52), som blot afviser lovligheden af generelle udelukkelser fra affaldskataloget, når der intet konkret foreligger om en effektiv genanvendelse af de materialer, det drejer sig om.

27 Medlemsstaten finder, at man som biprodukter bør kvalificere de restprodukter, som med sikkerhed vil blive anvendt uden forudgående forarbejdning i en anden fremstillingsproces end den, de er fremkommet under, når genanvendelsesprocessen enten foregår på samme tid som den oprindelige proces eller gør det muligt at sikre en rettidig genanvendelse, dvs. inden deponeringen af restprodukterne kan medføre skade.

28 Den Italienske Republik har understreget forholdet mellem de omtvistede bestemmelser og gennemførelsen af et stort offentligt vejbygningsprojekt, med hensyn til hvilket anvendelsen af jord og sten, som er opgravet, er uundværlig og sandsynligvis udgør den vigtigste del af dette projekt, hvilket sikrer en effektiv genanvendelse. En sådan garanti følger også af den af de ansvarlige for de forskellige dele af projektet påtagne forpligtelser til at fuldføre dem.

29 I den forbindelse fastsætter de omtvistede bestemmelser langt fra en generel udelukkelse, tværtimod afgrænser de, via det nævnte projekt og kontrollen med gennemførelsen af de pågældende arbejder, de situationer, hvori jord og sten, der er opgravet, falder uden for affaldsbestemmelsernes område, for så vidt som de udgør genanvendelige materialer ifølge en sammenhængende plan, som forudgående og specifikt vurderer indvirkningerne på miljøet og sundheden.

Domstolens bemærkninger

30 I sin argumentation har Kommissionen nærmere bestemt gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser strider mod direktivet, herunder navnlig direktivets artikel 1, litra a), idet de fordrejer begrebet »affald«, der gælder ifølge direktivet,

hvorved de fra anvendelsesområdet for de nationale gennemførelsesbestemmelser til direktivets bestemmelser om håndtering af affald udelukker jord og sten, der er opgravet, og som er bestemt til visse genanvendelsesoperationer.

31 Efter ordlyden af første afsnit i artikel 1, litra a), forstås der ved »affald« »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I [til direktivet], og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

32 Det nævnte bilag præciserer og eksemplificerer denne definition ved at opstille en liste over stoffer og genstande, der kan anses for affald. Listen er dog kun vejledende, da kvalificeringen af affald først og fremmest afhænger af indehaverens handlemåde og af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås (jf. i denne retning dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 26, af 7.9.2004, sag C-1/03, Van de Walle m.fl., Sml. I, s. 7613, præmis 42, og af 10.5.2007, sag C-252/05, Thames Water Utilities, Sml. I, s. 3883, præmis 24).

33 Ordene »skille sig af med« skal fortolkes i lyset ikke blot af direktivets væsentligste formål — som ifølge tredje betragtning er »beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald« — men også af artikel 174, stk. 2, EF. Deri bestemmes: »Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats [...]« Det fremgår heraf, at ordene »at skille sig af med« og dermed begrebet »affald« i direktivets artikel 1, litra a), ikke kan fortolkes snævert (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 36-40, og Thames Water Utilities-dommen, præmis 27).

34 Visse omstændigheder kan være indicier for, at der foreligger en handling til, en hensigt om eller en pligt til at »skille sig af med« et stof eller en genstand i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a) (dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 83). Det er bl.a. tilfældet, når det anvendte stof er et restprodukt fra en produktion eller fra forbrug, dvs. et produkt, producenten ikke primært og som sådan har søgt at fremstille (jf. i denne retning dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 84, og Niselli-dommen, præmis 43).

35 Således har Domstolen præciseret, at udvindingsaffald i et granitbrud, som ikke er det produkt, producenten primært og som sådan har forsøgt at fremstille, i princippet er affald (jf. i denne retning dom af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, herefter »Palin Granit«-dommen, præmis 32 og 33).

36 I øvrigt er metoden til behandling af eller anvendelsesmåden for et stof ikke afgørende for, om det kvalificeres som affald (jf. dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 64, og dom af 1.3.2007, sag C-176/05, KVZ retec, Sml. I, s. 1721, præmis 52.)

37 Domstolen har således præciseret dels, at gennemførelsen af én af de bortskaffelses- eller nyttiggørelsesformer, som nævnes i henholdsvis bilag II A eller II B til direktivet, ikke i sig selv gør det muligt som affald at klassificere et stof eller en genstand, som indgår heri (jf. i denne retning bl.a. Niselli-dommen, præmis 36 og 37), dels at affaldsbegrebet ikke udelukker stoffer og genstande, der vil kunne genanvendes økonomisk (jf. i denne retning bl.a. dom af 25.6.1997, forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, Tombesi m.fl., Sml. I, s. 3561, præmis 47 og 48). Formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved direktivet, er, at den skal dække alle genstande og stoffer, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har handelsmæssig værdi, og om de som

erhvervsmæssig aktivitet indsamles med henblik på genvinding, videreudnyttelse eller genanvendelse (jf. bl.a. Palin Granit-dommen, præmis 29).

38 Det fremgår imidlertid også af Domstolens praksis, at goder, materialer eller råstoffer hidrørende fra en udvindings- eller fremstillingsproces, hvis primære formål ikke er fremstilling heraf, i visse tilfælde kan antages ikke at være et restprodukt, men et biprodukt, som indehaveren ikke søger at »skille sig af med« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a), men som vedkommende ønsker at udnytte eller markedsføre — herunder i givet fald til brug for andre erhvervsdrivende end den, som fremstillede det — på for indehaveren fordelagtige vilkår i en senere proces, på den betingelse at denne genanvendelse er sikker, ikke nødvendiggør forudgående forarbejdning og sker i en kontinuerlig fremstillings- eller anvendelsesproces (jf. i denne retning Palin Granit-dommen, præmis 34-36, dom af 11.9.2003, sag C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Sml. I, s. 8725, præmis 33-38, Niselli-dommen, præmis 47, samt domme af 8.9.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, præmis 87 og 90, og sag C-121/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7569, præmis 58 og 61).

39 Ud over kriteriet om, at et givet stof har karakter af fremstillingsrest eller ej, udgør sandsynlighedsgraden for genanvendelse af det pågældende stof uden forudgående forarbejdningsoperation følgelig et relevant kriterium med henblik på at afgøre, om stoffet er affald i direktivets forstand. Såfremt der ud over den blotte mulighed for genanvendelse af stoffet består en økonomisk fordel for indehaveren ved genanvendelse, er sandsynligheden for en sådan genanvendelse høj. I en sådan situation kan det pågældende stof ikke længere fremstå som en byrde, som indehaveren ville søge at »skille sig af med«, men som et autentisk produkt (jf. Palin Granit-dommen, præmis 37, og Niselli-dommen, præmis 46).

40 Det må imidlertid antages, at såfremt en sådan genanvendelse nødvendiggør langvarig oplagring og derfor udgør en byrde for indehaveren samt potentielt kan have skadelig indvirkning på miljøet, som direktivet netop tilsigter at begrænse, kan den ikke betegnes som sikker og kan kun tages i betragtning på mere eller mindre

lang sigt, således at det pågældende stof i princippet må betragtes som affald (jf. i denne retning Palin Granit-dommen, præmis 38, og AvestaPolarit Chrome-dommen, præmis 39).

41 Om der faktisk er tale om »affald« i direktivets forstand skal imidlertid undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til dette direktivs formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses (jf. i denne retning dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 88, og KVZ retec-dommen, præmis 63, samt kendelse af 15.1.2004, sag C-235/02, Saetti og Frediani, Sml. I, s. 1005, præmis 40).

42 I det foreliggende tilfælde står det fast, at de omtvistede bestemmelser fra anvendelsesområdet for den nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet udelukker jord og sten, der er opgravet, såfremt disse materialer dels ikke er forurenet i disse bestemmelsers forstand, dels er bestemt til effektiv anvendelse til genopfyldning, opfyldning, inddæmning og til formaling, herunder til »opfyldning af stenbrud, der har været genstand for drift, og dumpning på en anden lokalitet, som uanset af hvilken grund er blevet godkendt«.

43 Herved må det indledningsvis påpeges, at »jord og sten«, som det fremgår af denne doms præmis 5 og 31, der er omfattet af Det Europæiske Affaldskatalog, skal kvalificeres som »affald« i direktivets forstand, såfremt indehaveren skiller sig af med det eller har til hensigt eller pligt til at skille sig af hermed.

44 Da direktivet ikke indeholder noget anvendeligt afgørende kriterium til påvisning af, om indehaveren har til hensigt at skille sig af med det pågældende stof eller den pågældende genstand, er medlemsstaterne, når der ikke foreligger fællesskabs-bestemmelser på området, frit stillet med hensyn til valget af de bevismidler, der kræves for de forskellige forhold, der defineres i de direktiver, som de gennemfører, idet fællesskabsrettens virkning dog ikke må begrænses (jf. dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 41, og Niselli-dommen, præmis 34). Således kan

medlemsstaterne f.eks. definere forskellige affaldskategorier, bl.a. for at lette tilrettelæggelsen og kontrollen af affaldshåndteringen, forudsat at forpligtelserne ifølge direktivet eller andre fællesskabsbestemmelser om affald overholdes, og at udelukkelse af visse kategorier fra anvendelsesområdet for de regler, som er fastsat for gennemførelsen af forpligtelserne i henhold til direktivet, er sket i medfør af dettes artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 16.12.2004, sag C-62/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 12).

45 Nærmere bestemt har Den Italienske Republik gjort gældende, at de materialer, som omhandles i de omtvistede bestemmelser, efter Domstolens praksis ikke kan betragtes som udgravningsrester, men som et biprodukt, som indehaveren på grund af viljen til at genanvende dem ikke søger at »skille sig af med« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 1, litra a), således at de nævnte bestemmelser ikke begrænser forpligtelserne på området for håndtering af affaldet, således som de fremgår af direktivet.

46 Det må imidlertid antages — henset til den forpligtelse, som der er henvist til i denne doms præmis 33, til at foretage en bred fortolkning af affaldsbegrebet og af kravene i den i denne doms præmis 34-40 anførte retspraksis — at anvendelsen af en argumentation som den af den italienske regering fremførte vedrørende de biprodukter, som indehaveren ikke ønsker at skille sig af med, skal begrænses til situationer, hvori genanvendelse af et gode, et materiale eller et råstof — herunder til opfyldelse af behovet hos andre erhvervsdrivende end den, som har fremstillet det — ikke er rent eventuel, men sikker, ikke nødvendiggør forudgående forarbejdning og sker i den kontinuerlige produktions- eller anvendelsesproces.

47 I det foreliggende tilfælde forudser de omtvistede bestemmelser, navnlig artikel 1, stk. 19, i lov nr. 443/2001, åbenbart stærkt varierede situationer, herunder de tilfælde, hvori jord og sten, som er opgravet, deponeres på en anden lokalitet.

48 Det kan tillige heller ikke udelukkes — i modsætning til, hvad der nærmere antydes af Den Italienske Republik — at den »effektive genanvendelse«, som omtales i de omtvistede bestemmelser, først finder sted efter en betydelig, endog ubegrænset frist, hvilket således nødvendiggør varig oplagring af de pågældende materialer. Men, som det fremgår af denne doms præmis 40, kan sådanne oplagringsoperationer medføre en byrde for indehaveren og potentielt blive årsag til miljømæssige ulemper, som direktivet netop søger at begrænse.

49 Således som det fremgår navnlig af denne doms præmis 36 og 37, er forholdet tillige det, at metoden til anvendelse af et stof ikke er afgørende for, om det kan kvalificeres som affald. Følgelig kan det ikke udledes af den blotte omstændighed, at de pågældende materialer bliver genanvendt, at de ikke udgør »affald« i direktivets forstand.

50 Hvad der sker med en genstand eller et stof i fremtiden, er ikke i sig selv afgørende for, om genstanden eller stoffet eventuelt har karakter af affald, idet affald i direktivets artikel 1, litra a), er defineret under henvisning til indehaverens adfærd, hensigt eller forpligtelse i relation til at skille sig af med genstanden eller stoffet (jf. i denne retning dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 64, og KVZ retec-dommen, præmis 52).

51 Det fremgår derfor, at de omtvistede bestemmelser i realiteten indfører en formodning for, at jord og sten, der er opgravet, i de i bestemmelserne omhandlede situationer er biprodukter, der for indehaveren som følge af dennes vilje til, at de genanvendes, udgør en fordel eller en økonomisk værdi snarere end en byrde, som han måtte ønske at skille sig af med.

52 Selv om denne hypotese kan modsvare realiteterne i visse tilfælde, kan der dog ikke bestå en almindelig formodning for, at indehaveren af jord og sten, der er opgravet, af deres genanvendelse fremskaffer en fordel ud over den, der hidrører fra det blotte forhold, at man kan skille sig af hermed.

53 Følgelig, og selv om det vil kunne sikres, at materialet omfattet af de omtvistede bestemmelser virkelig genanvendes til genopfyldning, opfyldning, inddæmning og formaling — Den Italienske Republik har dog ikke henvist til nogen særlig regel herom — må det fastslås, at de pågældende bestemmelser fører til, at affaldsbegrebet i italiensk ret ikke kommer til at omfatte restprodukter, som imidlertid opfylder definitionen i direktivets artikel 1, litra a).

54 Den ovennævnte bestemmelse angiver ikke blot definitionen af begrebet »affald« i direktivets forstand, men fastsætter også, sammen med artikel 2, stk. 1, direktivets anvendelsesområde. Artikel 2, stk. 1, angiver, hvilken type affald der er eller kan være udelukket fra direktivets anvendelsesområde, og på hvilke betingelser, idet samtlige affaldsformer, som opfylder den nævnte definition, i princippet er omfattet heraf. Enhver national bestemmelse, der generelt begrænser rækkevidden af de af direktivet flydende forpligtelser mere end det efter direktivets artikel 2, stk. 1, tilladte, er nødvendigvis ikke i overensstemmelse med direktivets anvendelsesområde (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 11), hvorved der således gribes ind i den fulde virkning af artikel 174 EF (jf. i denne retning dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 42).

55 Selv om det, som Den Italienske Republik har gjort gældende i retsmødet, måtte antages, at de dispositioner, som der tages sigte på i de omtvistede bestemmelser,

også er reguleret ved den nationale lovgivning om gennemførelse af offentlige arbejder, såsom inddæmning og tunnelbyggeri, er det herved tilstrækkeligt at anføre, at denne form for arbejde og de materialer, som herved tages i anvendelse, i princippet ikke henhører under den undtagelse fra direktivets anvendelsesområde, der er fastsat i dets artikel 2, stk. 1.

56 Hvad endelig angår medlemsstatens argument om, at anvendelsen af affaldsordningen ville indebære, at virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald, eller virksomheder, der har tilladelse til at transportere eller indsamle affald, skulle inddrages i arbejderne, hvilket kunne forøge omkostningerne væsentligt, har Kommissionen med rette påpeget, at dette problem mere ligger i den italienske lovgivning end i direktivet. Med forbehold af forpligtelserne med hensyn til registrering eller i givet fald forpligtelsen til at indhente en tilladelse, kan indehaveren af affaldet blot selv nyttiggøre affaldet eller bortskaffe det ifølge direktivets bestemmelser. Det må i den henseende tilføjes, at direktivet ikke blot finder anvendelse på bortskaffelse og nyttiggørelse af affald foretaget af virksomheder, specialiseret på dette område, men også på bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, som foretages på produktionsstedet af den virksomhed, som har frembragt affaldet (Inter-Environnement Wallonie-dommen, præmis 29).

57 Henset til disse omstændigheder bør der gives Kommissionen medhold i sagen.

58 Det må følgelig fastslås, at for så vidt som de omtvistede bestemmelser fra anvendelsesområdet for den nationale lovgivning om affald af jord og sten, der er opgravet og bestemt til effektiv genanvendelse som genopfyldning, opfyldning,

inddæmning og til formaling — med undtagelse af materialer fra forurenede områder med en forureningsgrad, der overstiger de i gældende lovgivning fastsatte grænser — har Den Italienske Republik hvad angår de ovennævnte materialer tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet.

Sagens omkostninger

59 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, i det omfang artikel 10 i lov nr. 93 af 23. marts 2001 om miljø samt artikel 1, stk. 17 og 19, i lov nr. 443 af 21. december 2001 om bemyndigelse til regeringen med hensyn til infrastruktur og produktionsanlæg af strategisk betydning samt øvrige tiltag med henblik på nye produktionsaktiviteter fra de nationale affaldsbestemmelsers anvendelsesområde har udelukket jord og sten, der er**

opgravet og bestemt til genanvendelse ved genopfyldning, opfyldning, inddæmning og til formaling, med undtagelse af materialer fra forurenede områder og inddæmmede landområder med en forureningsgrad, der overstiger de i gældende lovgivning fastsatte grænser.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter