DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 18 december 2007 *

I mål C-194/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 2 maj 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Konstantinidis, i egenskap av ombud, biträdd av G. Bambara, avvocato, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av G. Fiengo, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (referent) och P. Lindh,

generaladvokat: J. Mazák,

justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 januari 2007,

och efter att den 22 mars 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva,

område 15, volym 10, s. 66) (nedan kallat direktivet), genom att i artikel 10 i lag nr 93 av den 23 mars 2001 om miljöbestämmelser (GURI nr 79 av den 4 april 2001) (nedan kallad lag nr 93/2001) och artikel 1.17 och 1.19 i lag nr 443 av den 21 december 2001 om regeringens befogenheter avseende infrastruktur och installationer för strategisk produktion och andra åtgärder för att stimulera produktionen (ordinarie tillägg till GURI nr 299 av den 27 december 2001) (nedan kallad lag nr 443/2001) föreskriva att uppgrävda jord- och stenmassor avsedda för återanvändning i form av återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning undantas från de nationella avfallsbestämmelsernas tillämpningsområde, med undantag för material, som härrör från förorenade områden eller från mark som varit föremål för jordförbättring, som innehåller en koncentration av föroreningar som överskrider de godtagbara gränser som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 Enligt artikel 1 a och c i direktivet används i direktivet följande beteckningar med de betydelser som här anges:

"a) Avfall: varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Kommissionen skall enligt det förfarande som fastställs i artikel 18 senast den 1 april 1993 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande.

...

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

3 I artikel 1 e och f i direktivet definieras begreppen bortskaffande och återvinning såsom de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilagorna 2 A respektive 2 B till direktivet.

4 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Direktivet skall inte omfatta

...

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

...

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

...

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

5 Kommissionen antog beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i direktiv 75/442 (EGT L 5, 1994, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 89). Nämnda förteckning (nedan kallad den europeiska avfallsförteckningen) förnyades genom kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3 och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall (EGT L 226, s. 3). Den europeiska avfallsförteckning som infördes genom beslut 2000/532 har ändrats vid ett flertal tillfällen, senast genom rådets beslut 2001/573/EG av den 23 juli 2001 (EGT L 203, s. 18). Förteckningen innehåller ett kapitel 17, med rubriken "Bygg- och rivningsavfall (även uppgrävda massor från förorenade områden)", som innehåller bland annat avsnitt 17 05 med rubriken "Jord (även uppgrävda massor från förorenade områden), sten och muddermassor", som bland annat omfattar underrubrikerna 17 05 03 "Jord och sten som innehåller farliga ämnen" och 17 05 04 "Annan jord och sten än den som anges i 17 05 03".

Den nationella lagstiftningen

6 Artikel 6.1 a i lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997 om genomförande av direktiven 91/156/EEG om avfall, 91/689/EEG om farligt avfall och 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (ordinarie tillägg till GURI nr 38 av den 15 februari 1997) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 22/97) har följande lydelse:

"I detta dekret används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Avfall: varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga A och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

..."

7 Genom artikel 8.1 i nämnda dekret undantas vissa substanser, ämnen och material från dekretets tillämpningsområde, eftersom de omfattas av en särskild lagstiftning. Detta gäller bland annat, i punkten b, "avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott".

8 Genom artikel 10 i lag nr 93/2001 tillades en ny punkt f bis i artikel 8.1 i lagdekret 22/97 med följande lydelse:

"uppgrävda jord- och stenmassor avsedda för faktisk användning i form av återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning, med undantag för material, som härrör från förorenade områden eller från mark som varit föremål för jordförbättring, som innehåller en koncentration av föroreningar som överskrider de godtagbara gränser som föreskrivs i gällande lagstiftning".

9 I artikel 1.17 i lag nr 443/2001, föreskrivs att artikel 8.1 f bis i lagdekret nr 22/97 skall tolkas så, att "uppgrävda jord- och stenmassor, inbegripet från tunnlar, inte utgör avfall och således är undantagna från tillämpningsområdet för nämnda lagdekret, även om de, under produktionsprocessen, har förorenats av förorenande ämnen från utgrävnings-, borrnings- och byggverksamheter, i den mån den genomsnittliga materialsammansättningen av den totala massan inte har en koncentration av förorenade ämnen som överstiger de övre gränser som föreskrivs i gällande lagstiftning".

10 I artikel 1.19 i samma lag föreskrivs dessutom följande:

"Avseende de material som anges i punkt 17 skall faktisk användning i form av återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning också anses avse användning i olika industriella produktionsprocesser, inbegripet utfyllning av stenbrott och dumpning på annat område, som av någon anledning har godkänts av behörig myndighet, under förutsättning att de gränser som föreskrivs i punkt 18 har respekterats och att

denna dumpning har gjorts i enlighet med de detaljerade bestämmelserna angående miljömässig sanering av det berörda området."

11 Den italienska lagstiftaren har genom artikel 23 i lag nr 306 av den 31 oktober 2003 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr 266 av den 15 november 2003) om uppfyllande av skyldigheter som följer av Italiens medlemskap i Europeiska gemenskapen ändrat artikel 1.17 och 1.19 i lag nr 443/2001.

Det administrativa förfarandet

12 Kommissionen inledde det fördragsbrottsförfarande som föreskrivs i artikel 226 EG, eftersom den ansåg att artikel 10 i lag nr 93/2001 och artikel 1.17 och 1.19 i lag nr 443/2001 (nedan tillsammans kallade de omtvistade bestämmelserna) var oförenliga med direktivet.

13 De italienska myndigheterna besvarade inte kommissionens formella underrättelse av den 27 juni 2002. Kommissionen riktade därför den 19 december 2002 ett motiverat yttrande till Republiken Italien med uppmaning att inom två månader från delgivningen av yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet. Det motiverade yttrandet delgavs samma dag.

14 I sitt svar av den 5 mars 2003 på det motiverade yttrandet presenterade de italienska myndigheterna ett förslag till ändring av de nationella bestämmelserna om uppgrävda jordmassor för kommissionen.

15 Vid ett gemensamt sammanträde den 25 juni 2003 påpekade kommissionen att det i nämnda lagförslag fortfarande föreskrevs en restriktiv tolkning av begreppet avfall och att det således var oförenligt med direktivet.

16 De italienska myndigheterna sände, genom skrivelse av den 3 februari 2004, en kopia av lag nr 306/2003 till kommissionen. Genom nämnda lag genomfördes de ändringar som de utlovat i skrivelse av den 5 mars 2003.

17 Kommissionen ansåg att situationen fortfarande var otillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

Talan

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

18 Republiken Italien har i sitt svaromål inledningsvis gjort gällande att talan skall avvisas eftersom kommissionen inte har beaktat de ändringar som införts genom lag nr 306/2003, som antogs den 31 oktober 2003 och trädde i kraft den 30 november 2003, det vill säga innan förevarande talan väcktes.

19 Domstolen har vid ett flertal tillfällen fastställt att förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid

utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet och att domstolen inte skall beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 14 september 2004 i mål C-168/03, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-8227, punkt 24, och av den 27 oktober 2005 i mål C-23/05, kommissionen mot Luxemburg, REG 2005, s. I-9535, punkt 9).

20 Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 226 EG avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Ansökan kan således inte grundar sig på andra anmärkningar än de som anges under detta förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, REG 2001, s. I-3463, punkt 23, och av den 22 september 2005 i mål C-221/03, REG 2005, s. I-8307, punkt 38).

21 I förevarande fall genomfördes de ändringar som föreskrivs i lag nr 306/2003 först efter det att fristen i det motiverade yttrandet hade löpt ut.

22 Kommissionen anser visserligen att dessa ändringar inte gör den italienska lagstiftningen förenlig med direktivet. Den har dock betonat, såväl i sin replik som vid förhandlingen, att den inte har för avsikt att behandla nämnda lag inom ramen för förevarande talan.

23 Under dessa omständigheter är föremålet för den talan som har väckts med stöd av artikel 226 EG inte grundad på andra anmärkningar än de som angetts under det administrativa förfarandet. Den invändning om rättegångshinder som den italienska regeringen har framställt skall följaktligen ogillas.

Prövning i sak

Parternas argument

24 Kommissionen har gjort gällande att de omtvistade bestämmelserna innebär att uppgrävda jord- och stenmassor avsedda för viss återanvändning a priori och generellt utesluts från tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om avfall. Det innebär att bestämmelserna i direktivet om avfallshantering inte är tillämpliga på dessa material.

25 Kommissionen anser att de uppgrävda jord- och stenmassor som anges i den europeiska avfallsförteckningen utgör material som innehavaren vill göra sig av med och att de omfattas av den definition av begreppet avfall som anges i artikel 1 a i direktivet. Enligt de omtvistade bestämmelserna är det inte endast de situationer som uttryckligen anges i domstolens rättspraxis som utesluts från tillämpningsområdet för de nationella bestämmelser som följer av direktivet, utan däri föreskrivs ett mer allmänt uteslutande.

26 Republiken Italien har gjort gällande att det skäliga undantag från gemenskapsbegreppet avfall har gjorts med avseende på biprodukter som företaget inte önskar "göra sig av med" i form av avfall. Det framgår nämligen av en noggrann läsning av domstolens rättspraxis avseende detta begrepp att det huvudsakliga villkoret för att restprodukter skall klassificeras som en biprodukt i stället för avfall inte är att dessa material återanvänds i samma produktionsprocess som den från vilken de härrör, utan snarare att det kan garanteras att de kommer att återanvändas, utan föregående bearbetning. Kommissionen har i detta hänseende grundat sin uppfattning på en felaktig tolkning av dom av den 11 november 2004 i mål C-457/02, Niselli (REG 2004, s. I-10853, punkt 52), i vilken det endast fastställdes att allmänna undantag från avfallskategorin är olagliga i avsaknad av en konkret kontroll av att de aktuella materialen verkligen återanvänds.

27 Medlemsstaten anser att restprodukter som verkligen kommer att användas – utan föregående bearbetning – i en annan produktionsprocess än den som de härrör från skall klassificeras som biprodukter när återanvändningsprocessen antingen genomförs samtidigt som ursprungsprocessen eller gör det möjligt att säkerställa en återanvändning i tid, det vill säga innan lagringen av restprodukterna kan medföra skador.

28 Republiken Italien har betonat det samband som föreligger mellan de omtvistade bestämmelserna och utförandet av omfattande offentliga byggnadsarbeten avseende samfärdsleder inom landet, inom ramen för vilka det är nödvändigt att använda uppgrävda jord- och stenmassor. Denna del av byggnadsarbetena kan antas utgöra den mest betydande delen av detta projekt, vilket säkerställer en faktisk återanvändning. En sådan garanti följer även av den omständigheten att de som genomför projekten har en skyldighet att slutföra dem.

29 I de omtvistade bestämmelserna föreskrivs långt ifrån något allmänt undantag, utan däri fastställs — inom ramen för byggarbetena och kontrollen av utförandet av arbetena — i vilka fall uppgrävda jord- och stenmassor skall undantas från avfallslagstiftningen, i den mån de utgör material som kan återanvändas i enlighet med en sammanhängande plan grundad på en föregående specifik bedömning av effekterna på miljö och hälsa.

Domstolens bedömning

30 Kommissionen har huvudsakligen gjort gällande att de omtvistade bestämmelserna står i strid med direktivet och särskilt med artikel 1 a däri, i den mån begreppet avfall inte tillämpas i den mening som avses i direktivet, eftersom uppgrävda jord- och

stenmassor avsedda för vissa återanvändningsförfaranden utesluts från tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om införlivande av direktivets bestämmelser om avfallshantering.

31 Enligt artikel 1 a första stycket i direktivet skall "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 [till direktivet] och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med" anses utgöra "[a]vfall".

32 I nämnda bilaga förtydligas och exemplifieras denna definition, genom att den innehåller förteckningar över föremål, ämnen eller substanser som kan klassificeras som avfall. Denna bilaga är emellertid enbart vägledande, och avfallsklassificeringen är framför allt avhängig innehavarens agerande och betydelsen av uttrycket "göra sig av med" (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie m.fl., REG 1997, s. I-7411, punkt 26, av den 7 september 2004 i mål C-1/03, Van de Walle m.fl., REG 2004, s. I-7613, punkt 42, och av den 10 maj 2007 i mål C-252/05, Thames Water Utilities, REG 2007, s. I-3883, punkt 24).

33 Uttrycket "göra sig av med" skall tolkas mot bakgrund dels av det främsta syftet med direktivet, vilket enligt dess tredje skäl "är att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall", dels av artikel 174.2 EG. I denna sistnämnda bestämmelse föreskrivs att "[g]emenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på [principen] att förebyggande åtgärder bör vidtas ..." Härav följer att uttrycket "göra sig av med", och således begreppet avfall i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet, inte kan ges en restriktiv tolkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2000 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., REG 2000, s. I-4475, punkterna 36–40, och domen i det ovannämnda målet Thames Water Utilities, punkt 27).

34 Vissa omständigheter kan utgöra indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med ett föremål, ett ämne eller en substans, i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet (se domen i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 83). Så är bland annat fallet när det ämne som har använts är en produktions- eller konsumtionsrest, det vill säga en sådan produkt som man inte i sig eftersträvat att framställa (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m. fl., punkt 84, och domen i det ovannämnda målet Niselli, punkt 43).

35 Domstolen har preciserat att restprodukter från granitbrytning, som inte är den produkt som huvudsakligen eftersträvas vid stenbrytningen, i princip utgör avfall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00, Palin Granit och Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, REG 2002, s. I-3533 (nedan kallad domen i målet Palin Granit), punkterna 32 och 33).

36 Den metod som tillämpas för bearbetning av ett ämne eller det sätt på vilket ämnet används är inte avgörande för om det skall klassificeras som avfall eller ej (se domen i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 64, och dom av den 1 mars 2007 i mål C-176/05, KVZ retec, REG 2007, s. I-1721, punkt 52).

37 Domstolen har fastställt att endast genomförandet av ett av de bortskaffnings- eller återvinningsförfaranden som anges i bilaga 2 A respektive bilaga 2 B till direktivet inte innebär att det föremål, det ämne eller den substans som utgör föremål för åtgärden skall klassificeras som avfall (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Niselli, punkterna 36 och 37). Domstolen har även fastslagit att föremål, ämnen eller substanser kan utgöra avfall även om de kan bli föremål för ekonomisk återanvändning (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 25 juni 1997 i de förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi m.fl., REG 1997, s. I-3561, punkterna 47 och 48). Det övervaknings- och hanteringssystem som har införts genom direktivet avser nämligen att omfatta samtliga föremål, ämnen och substanser som ägaren gör sig av med, även om de har

ett marknadsvärde och insamlas yrkesmässigt för återvinning, vidareutnyttjande eller återanvändning (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Palin Granit, punkt 29).

38 Det framgår emellertid även av domstolens rättspraxis att en vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett brytnings- eller tillverkningsförfarande vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning kan betraktas som en biprodukt (inte en restprodukt) som innehavaren inte vill "göra sig av med", i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet, utan som innehavaren har för avsikt att senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt, förutsatt att denna produkt verkligen kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktions- eller användningsprocessen, även om produkten, i förekommande fall, kommer att användas för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat den (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Palin Granit, punkterna 34–36, dom av den 11 september 2003 i mål C-114/01, AvestaPolarit Chrome, REG 2003, s. I-8725, punkterna 33–38, och domen i det ovannämnda målet Niselli, punkt 47, samt dom av den 8 september 2005 i mål C-416/02, kommissionen mot Spanien, REG 2005, s. I-7487, punkterna 87 och 90, och i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien, REG 2005, s. I-7569, punkterna 58 och 61).

39 Det framgår att graden av sannolikhet för att ett ämne skall återanvändas utan föregående bearbetning utgör ett relevant kriterium – vid sidan av det kriterium som rör frågan huruvida ämnet är en restprodukt eller inte – för bedömningen av om detta ämne skall betecknas som avfall i den mening som avses i direktivet. Om det – utöver enbart möjligheten att återanvända det aktuella ämnet – är ekonomiskt fördelaktigt för innehavaren att återanvända ämnet, är sannolikheten stor för att detta kommer att ske. Om så är fallet kan ämnet i fråga inte betraktas som en börda som innehavaren försöker göra sig av med utan som en verklig produkt (se domarna i de ovannämnda målen Palin Granit, punkt 37, och Niselli, punkt 46).

40 Om det för en sådan återanvändning är nödvändigt att lagring kan ske under lång tid, vilket innebär en börda för innehavaren och eventuellt kan orsaka just sådana olägenheter för miljön som direktivet syftar till att begränsa, är det emellertid inte säkert att återanvändning kommer att ske och den kan inte förutses annat än på mer eller mindre lång sikt. Det innebär att det aktuella ämnet i princip skall anses utgöra

avfall (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Palin Granit, punkt 38, och AvestaPolarit Chrome, punkt 39).

41 Den faktiska förekomsten av "avfall" i den mening som avses i direktivet skall således bedömas mot bakgrund av samtliga omständigheter, varvid det skall tas hänsyn till direktivets ändamål och säkerställas att dess verkan inte begränsas (se domen i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 88, och domen i det ovannämnda målet KVZ retec, punkt 63, samt beslut av den 15 januari 2004 i mål C-235/02, Saetti och Frediani, REG 2004, s. I-1005, punkt 40).

42 Det framgår i förevarande mål att de omtvistade bestämmelserna innebär att tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna om införlivande av direktivet inte omfattar uppgrävda jord- och stenmassor förutsatt att dessa material dels inte är förorenade i den mening som avses i dessa bestämmelser, dels är avsedda att verkligen återanvändas för återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning, inbegripet "utfyllning av stenbrott och dumpning på annat område, som av någon anledning har godkänts av behörig myndighet".

43 Domstolen erinrar om att, såsom framgår av punkterna 5 och 31 i förevarande dom, sådan "jord och sten" som anges i den europeiska avfallsförteckningen skall klassificeras som avfall i den mening som avses i direktivet om innehavaren gör sig av med materialet eller avser eller är skyldig att göra sig av med det.

44 Det anges inte något avgörande kriterium i direktivet för att bedöma innehavarens avsikt att göra sig av med ett föremål, ett ämne eller en substans. I avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser kan följaktligen medlemsstaterna fritt välja vilka bevismedel som skall krävas för de olika begrepp och omständigheter som fastställs i de direktiv som de införlivar, såvitt detta inte inkräktar på gemenskapsrättens effektivitet (se domarna i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 41, och Niselli, punkt 34). Medlemsstaterna kan således exempelvis

fastställa olika avfallskategorier, bland annat för att underlätta organisationen och kontrollen av avfallshanteringen, förutsatt att de skyldigheter som följer av direktivet eller andra gemenskapsrättsliga bestämmelser avseende detta avfall uppfylls och att ett eventuellt uteslutande av kategorier från tillämpningsområdet för bestämmelserna om införlivande av skyldigheterna i direktivet skett i enlighet med artikel 2.1 däri (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2004 i mål C-62/03, kommissionen mot Förenade kungariket, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 12).

45 Republiken Italien har huvudsakligen gjort gällande att enligt domstolens rättspraxis skall de material som avses i de omtvistade bestämmelserna inte anses utgöra uppgrävda restprodukter, utan biprodukter som innehavaren, på grund av dennes önskemål om att de skall återanvändas, inte avser att göra sig av med i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet. Det innebär att nämnda bestämmelser inte medför någon begränsning av de skyldigheter avseende avfallshantering som följer av direktivet.

46 Med hänsyn till den skyldighet, som domstolen erinrar om i punkt 33 i förevarande dom, att ge begreppet avfall en vid tolkning och till de krav som följer av rättspraxis och som anges i punkterna 34–40 i förevarande dom, skall ett sådant resonemang som det som den italienska regeringen framställt beträffande biprodukter som innehavaren inte avser att göra sig av med emellertid begränsas till situationer där en vara, ett material eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktions- eller användningsprocessen, även om produkten kommer att användas för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat den.

47 Det är uppenbart att de omtvistade bestämmelserna, i synnerhet artikel 1.19 i lag nr 443/200, avser ett stort antal situationer, inbegripet fall där jord- och stenmassor dumpas på en annan plats.

48 Till skillnad från vad Republiken Italien huvudsakligen gjort gällande kan det inte heller uteslutas att den faktiska återanvändning som avses i de omtvistade bestämmelserna sker först efter en lång, eller till och med obegränsad, period, vilket kräver lagring av de aktuella materialen under lång tid. Såsom framgår av punkt 40 i förevarande dom kan sådana åtgärder innebära en börda för innehavaren och eventuellt orsaka just sådana olägenheter för miljön som direktivet syftar till att begränsa.

49 Såsom bland annat framgår av punkterna 36 och 37 i förevarande dom är det sätt på vilket ett ämne används inte avgörande för om det skall klassificeras som avfall eller ej. Den omständigheten att de aktuella materialen återanvänds innebär således inte i sig att de inte utgör "avfall" i den mening som avses i direktivet.

50 Vad som händer i framtiden med ett föremål, ett ämne eller en substans är inte avgörande i sig för om föremålet, ämnet eller substansen eventuellt utgör avfall, eftersom avfall enligt artikel 1 a i direktiv 75/442 definieras med hänsyn till om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med föremålet, ämnet eller substansen (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 64, och domen i det ovannämnda målet KVZ retec, punkt 52).

51 I de omtvistade bestämmelserna införs i själva verket en presumtion för att uppgrävda jord- och stenmassor, i de situationer som avses i bestämmelserna, utgör biprodukter som med avseende på den avsedda återanvändningen motsvarar ett marknadsvärde eller en fördel för innehavaren av desamma, snarare än en börda som innehavaren önskar göra sig av med.

52 Även om en sådan situation kan föreligga i vissa fall får det inte föreligga en allmän presumtion för att en innehavare av uppgräva jord- och stenmassor kan dra en sådan fördel av massornas återanvändning som är större än den fördel som följer av att denne kan göra sig av med dem.

53 Även om det antas att det kan säkerställas att de material som avses i de omtvistade bestämmelserna verkligen återanvänds i form av återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning – Republiken Italien har emellertid inte åberopat någon bestämmelse i detta syfte – konstaterar domstolen att bestämmelserna innebär att restprodukter inte skall klassificeras som avfall enligt italiensk rätt trots att de motsvarar definitionen i artikel 1 a i direktivet.

54 I sistnämnda bestämmelse anges inte endast definitionen av begreppet avfall i den mening som avses i direktivet, utan däri föreskrivs även, i förening med artikel 2.1 i direktivet, tillämpningsområdet för direktivet. I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs nämligen vilka typer av avfall som skall eller kan uteslutas från direktivets tillämpningsområde och på vilka villkor detta kan ske. Tillämpningsområdet omfattar dock i princip samtliga typer av avfall som motsvarar definitionen. Samtliga nationella bestämmelser som medför en allmän begränsning av omfattningen av den skyldighet som följer av direktivet, vilken begränsning går utöver vad som är tillåtet enligt artikel 2.1 i direktivet, utgör nödvändigtvis ett åsidosättande av direktivets tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 11), vilket således skulle utgöra en begränsning av verkan av artikel 174 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 42).

55 Även om det antas att de förfaranden som avses i de omtvistade bestämmelserna även regleras i nationella bestämmelser om utförande av offentliga byggnadsarbeten,

såsom markarbeten och tunnelbyggen, vilket Republiken Italien har gjort gällande under förhandlingen, omfattas emellertid i princip inte dessa typer av byggnadsarbeten och de material som används till dessa av det undantag från direktivets tillämpningsområde som föreskrivs i artikel 2.1 däri.

56 Slutligen har kommissionen, beträffande medlemsstatens argument att tillämpningen av avfallslagstiftningen skulle innebära att avfallshanteringsföretag och företag som har licens för avfallstransport eller avfallsuppsamling skulle behöva vara inblandade i de aktuella byggnadsarbetena och att detta skulle kunna öka kostnaderna avsevärt, med rätta påpekat att detta problem beror på den italienska lagstiftningen snarare än på direktivet. Med förbehåll för att kraven på registrering uppfylls eller, i förekommande fall, att tillstånd beviljas, kan innehavaren av avfallet helt enkelt återvinna det eller bortskaffa det själv i enlighet med direktivets bestämmelser. Direktivet är inte bara tillämpligt vid bortskaffande och återvinning av avfall som utförs av för detta ändamål specialiserade företag, utan också vid bortskaffande och återvinning av avfall som utförs på produktionsplatsen av det företag som producerat avfallet (domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 29).

57 Under dessa omständigheter skall kommissionens talan bifallas.

58 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att i de omtvistade bestämmelserna föreskriva att uppgrävda jord- och stenmassor avsedda för återanvändning i form av

återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning undantas från de nationella avfallsbestämmelsernas tillämpningsområde, med undantag för material, som härrör från förorenade områden eller från mark som varit föremål för jordförbättring, som innehåller en koncentration av föroreningar som överskrider de godtagbara gränser som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna.

Rättegångskostnader

59 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, genom att i artikel 10 i lag nr 93 av den 23 mars 2001 om miljöbestämmelser och artikel 1.17 och 1.19 i lag nr 443 av den 21 december 2001 om regeringens befogenheter avseende infrastruktur och installationer för strategisk produktion och andra åtgärder för att stimulera produktionen föreskriva att uppgrävda jord- och stenmassor avsedda för återanvändning i form av återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning undantas från de nationella avfallsbestämmelsernas tillämpningsområde, med undantag för**

material, som härrör från förorenade områden eller från mark som varit föremål för jordförbättring, som innehåller en koncentration av föroreningar som överskrider de godtagbara gränser som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter