ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
18 april 2002 *

In zaak C-9/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Korkein hallinto-oikeus (Finland), in een procedure ingeleid door

Palin Granit Oy

en

Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32),

* Procestaal: Fins.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken, kamerpresident, J.-P. Puissochet (rapporteur), R. Schintgen, V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, vertegenwoordigd door J. Keskitalo, directeur Sanitaire controle, en L. Suonkanta, hoofd Economische zaken,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. Støvlbaek als gemachtigde, bijgestaan door E. Savia, advocaat,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 januari 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 31 december 1999, binnengekomen bij het Hof op 13 januari 2000, heeft de Korkein hallinto-oikeus (hoogste administratieve rechter) krachtens artikel 234 EG het Hof een prejudiciële vraag met vier subvragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32; hierna: „richtlijn 75/442").

2 Deze vragen zijn gesteld in het kader van het beroep tegen een door de Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (bestuur van de intercommunale vereniging van Vehmassalo; hierna: „bestuur van de intercommunale vereniging") aan de onderneming Palin Granit Oy (hierna: „Palin Granit") verleende milieuvergunning voor de exploitatie van een granietgroeve. Uit de Finse wettelijke regeling blijkt immers dat het verlenen van een milieuvergunning voor een stortplaats niet tot de bevoegdheid van de gemeentelijke autoriteiten behoort, zodat de uitkomst van het geding in de hoofdzaak afhangt van de vraag of ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve, als afvalstof moet worden aangemerkt.

Het gemeenschapsrecht

3 Artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442 verstaat onder afvalstof „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

4 Artikel 1, sub c, van deze richtlijn verstaat onder „houder" de „producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft".

5 Bijlage I bij richtlijn 75/442, „Categorieën afvalstoffen", vermeldt in punt Q 11 de „[b]ij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen (bijvoorbeeld residuen van mijnbouw of oliewinning enz.)" en, in punt Q 16, „[a]lle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen".

6 Artikel 1, sub a, tweede alinea, van richtlijn 75/442 draagt de Commissie op „een lijst op [te stellen] van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren". Krachtens deze bepaling heeft de Commissie bij beschikking 94/3/EG van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 (PB L 5, blz. 15) een „Europese afvalcatalogus" (hierna: „EAC") vastgesteld, waarin onder andere worden genoemd „[a]fval van exploratie, mijnbouw, ertsconcentratie en verdere bewerking van mineralen en steengroeven". De inleiding van de bijlage bij beschikking 94/3 geeft aan dat deze lijst „van toepassing [is] op alle afvalstoffen, zonder dat het van belang is of ze voor verwijdering of voor nuttige toepassing bestemd zijn" en dat het een „geharmoniseerde lijst van afvalstoffen [is] die niet uitputtend is, dat wil zeggen een lijst die periodiek volgens de comité-procedure opnieuw zal worden bezien", maar dat „[m]aterialen en voorwerpen die in de EAC zijn opgenomen, [...] niet onder alle omstandigheden als afval [worden] beschouwd, maar alleen als aan de definitie van afvalstof is voldaan".

7 De artikelen 9 en 10 van richtlijn 75/442 bepalen dat iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II A bedoelde handelingen tot verwijdering van afvalstoffen of de in bijlage II B van deze richtlijn bedoelde handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen verricht, een vergunning van de bevoegde instantie moet hebben.

8 In bijlage II A bij richtlijn 75/442 worden onder meer de volgende verwijderingshandelingen genoemd: punt D 1 „Het op of in de bodem brengen van afval (bijvoorbeeld stortplaats, enz.)", punt D 12 „Permanente opslag (bijvoorbeeld het installeren van containers in een mijn, enz.)" en punt D 15 „Opslag in afwachting van een in deze bijlage genoemde handeling, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie". In bijlage II B bij de richtlijn worden onder meer de volgende handelingen genoemd: punt R 13 „Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage genoemde handelingen te kunnen toepassen, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie".

9 Artikel 11 van richtlijn 75/442 voorziet niettemin in een vrijstelling van vergunning; lid 1 hiervan luidt als volgt:

„[...] van de in artikel 9 of artikel 10 bedoelde vergunning [kunnen] worden vrijgesteld:

a) inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen

en

b) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen.

Deze vrijstelling kan alleen worden verleend:

— indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning;

en

— indien de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 wordt voldaan."

10 Deze „voorwaarden van artikel 4" van richtlijn 75/442 zijn het ontbreken van gevaar voor de gezondheid van de mens en het ontbreken van nadelige gevolgen voor het milieu.

De nationale bepalingen

11 Richtlijn 75/442 is in Fins recht omgezet door de afvalstoffenwet 1072/1993, die afvalpreventie, het beperken van de gevaarlijke eigenschappen van afval en het bevorderen van de nuttige toepassing van afval beoogt.

12 Artikel 3, eerste alinea, punt 1, van deze wet verstaat onder afvalstoffen „elk product of elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te

ontdoen of zich moet ontdoen". Deze definitie wordt gecompleteerd door een lijst van als afvalstoffen aan te merken stoffen en producten in bijlage I bij het afvalstoffendecreet 1390/1993. Van de 16 categorieën die in deze lijst worden genoemd, betreft categorie Q 11 bij winning of bewerking van grondstoffen overgebleven residuen zoals residuen van mijnbouw of oliewinning.

13 Artikel 3, eerste alinea, punten 10 en 11, van wet 1072/1993 verstaat onder nuttige toepassing „elke handeling die terugwinning en gebruik van de stof of de energie die de afvalstoffen bevatten, ten doel heeft" en onder behandeling „elke activiteit die ten doel heeft de afvalstoffen onschadelijk te maken en definitief op te slaan".

14 Volgens artikel 1 van decreet 1390/1993 zijn de bepalingen van wet 1072/1993 inzake de stortvergunning niet van toepassing op de exploitatie of behandeling ter plaatse van natuurlijk, ongevaarlijk afval dat ontstaat bij de winning van delfstoffen.

15 Het op grond van wet 1072/1993 vastgestelde besluit 867/1996 van de minister van Leefmilieu, dat een lijst van de meest voorkomende afvalstoffen en van de schadelijke afvalstoffen bevat, vermeldt afval van exploratie, winning, concentratie en andere bewerkingen van mineralen, van de verwerking van gesteente en van grindwinning. Volgens de inleiding bij deze lijst is de daarin gehanteerde terminologie gebaseerd op de EAC en is de lijst slechts indicatief. Een in deze lijst opgenomen product of stof is slechts een afvalstof wanneer het de in artikel 3, eerste alinea, punt 1, van wet 1072/1993 genoemde kenmerken heeft.

16 Volgens artikel 5 van wet 735/1991 betreffende de procedure voor het verlenen van een milieuvergunning, zoals gewijzigd bij wet 61/1995, is de gemeente of het regionaal milieucentrum bevoegd om een milieuvergunning te verlenen. Artikel 1, eerste alinea, van decreet 772/1992 betreffende de procedure voor het verlenen

van een milieuvergunning, zoals gewijzigd bij decreet 62/1995, dat de dossiers noemt die onder de bevoegdheid van het regionaal milieucentrum vallen, vermeldt in punt 14 de dossiers inzake de milieuvergunning voor stortplaatsen.

Het hoofdgeding

17 Op 25 november 1994 diende Palin Granit bij het bestuur van de intercommunale vereniging een aanvraag voor een milieuvergunning voor een granietgroeve in. Deze aanvraag voorzag in een beheersplan voor het ganggesteente en vermeldde de mogelijkheid van nuttige toepassing ervan als grind of materiaal ter ophoging. Zij gaf ook aan dat het ganggesteente dat bij exploitatie vrijkomt en ongeveer 50 000 m^3 per jaar bedraagt, dat wil zeggen 65 à 80 % van de gewonnen hoeveelheid gesteente, op een naburig terrein zou worden opgeslagen. Het bestuur van de intercommunale vereniging heeft de onderneming een voorlopige milieuvergunning toegekend onder verschillende voorwaarden die de eis van geringe schadelijke gevolgen van de exploitatie voor de bevolking en het milieu aanscherpten.

18 Nadat de Turun ja Porin lääninhallitus (provinciebestuur van Turku en Pori) de zaak aan de Turun ja Porin lääninoikeus (administratieve rechtbank van de provincie Turku en Pori) had voorgelegd, heeft deze geoordeeld dat ganggesteente een afvalstof in de zin van wet 1072/1993 en de plaats van opslag een stortplaats in de zin van besluit 861/1997 van de ministerraad betreffende stortplaatsen was. De lääninoikeus stelde vast dat volgens de Finse wettelijke regeling de Lounais-Suomen ympäristökeskus (regionaal milieucentrum van Zuid-West Finland; hierna: „regionaal milieucentrum") bevoegd was voor het afgeven van een milieuvergunning voor een stortplaats en verklaarde om die reden het besluit van het bestuur van de intercommunale vereniging nietig wegens onbevoegdheid.

19 Omdat Palin Granit en het bestuur van de intercommunale vereniging het niet eens waren met de kwalificatie van ganggesteente als afvalstof, hebben zij hogere

voorziening ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus. Palin Granit heeft beklemtoond dat het ganggesteente, dat dezelfde minerale samenstelling als het moedergesteente had, voor korte tijd werd opgeslagen met het oog op later gebruik, zonder dat enige maatregel voor nuttige toepassing nodig was, en dat het geen enkel gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu inhield. Het ganggesteente onderscheidt zich daardoor van bijproducten van mijnbouw, die ondanks hun schadelijkheid door de nationale wettelijke regeling en rechtspraak niet als afvalstoffen worden aangemerkt. Bovendien is volgens artikel 1, lid 2, eerste alinea, van decreet 1390/1993 op ongevaarlijke en ter plaatse behandelde bodemafvalstoffen de delfstoffenwet 555/1981 van toepassing en niet de afvalstoffenregeling.

20 Het regionaal milieucentrum heeft daarentegen, in overeenstemming met het standpunt van de minister voor Leefmilieu, opgemerkt dat ganggesteente als afvalstof moet worden beschouwd zolang niet het bewijs is geleverd dat het wordt hergebruikt.

21 Om vast te stellen welke instantie bevoegd is om aan Palin Granit de gevraagde milieuvergunning te verlenen, heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„Moet ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve, gelet op de hierna sub a tot d genoemde omstandigheden, worden aangemerkt als afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991?

a) Welk belang moet worden gehecht aan het feit dat het ganggesteente in afwachting van later gebruik wordt opgeslagen nabij de steengroeve? Is het in het algemeen van belang dat het wordt opgeslagen op het terrein van de steengroeve, op een nabijgelegen terrein of verder weg?

b) Welk belang moet worden gehecht aan het feit dat het ganggesteente dezelfde samenstelling heeft als de bodem waaruit het wordt gewonnen, en dat die samenstelling ongeacht de duur en wijze van bewaring niet verandert?

c) Welk belang moet worden gehecht aan het feit dat het ganggesteente geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid of het milieu? Welk belang heeft de mogelijke invloed van het ganggesteente op de volksgezondheid en het milieu in het algemeen voor de beantwoording van de vraag, of ganggesteente afval is?

d) Welk belang moet worden gehecht aan het feit dat het ganggesteente is bestemd om geheel of ten dele van het opslagterrein te worden verwijderd met het oog op gebruik voor bijvoorbeeld landophoging of voor de bouw van golfbrekers, en dat het ganggesteente zonder transformatie- of soortgelijke maatregelen als zodanig kan worden gebruikt? In hoeverre moet in dat verband rekening worden gehouden met de mate waarin de plannen van de houders van het ganggesteente voor een dergelijk gebruik vaststaan, en met de duur van de periode waarbinnen die plannen na de opslag van het ganggesteente zullen worden gerealiseerd?"

De hoofdvraag

22 Artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442 omschrijft afvalstoffen als „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen". Die bijlage en de EAC lichten deze definitie toe met lijsten van stoffen en voorwerpen die als afval kunnen worden beschouwd. Deze zijn echter slechts indicatief en de kwalificatie als afval hangt, zoals de Commissie terecht

beklemtoont, vooral af van het gedrag van de houder, namelijk of deze zich al dan niet van de betrokken stoffen wil ontdoen. Het toepassingsgebied van het begrip afvalstof hangt derhalve af van de betekenis van de term „zich ontdoen van" (arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 26).

23 Het werkwoord „zich ontdoen" moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling van richtlijn 75/442, namelijk, in de bewoordingen van de derde overweging van de considerans, de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen de schadelijke gevolgen veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen, alsmede tegen de achtergrond van artikel 174, lid 2, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat beleid onder meer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Bijgevolg kan het begrip afvalstof niet restrictief worden uitgelegd (zie arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punt 36-40).

24 Of er in een bepaald geval sprake is van een afvalstof, moet, meer in het bijzonder, worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening gehouden moet worden met de doelstelling van richtlijn 75/442 en ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan (arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, punten 73, 88 en 97).

25 Richtlijn 75/442 geeft geen enkel beslissend criterium om de wil van de houder om zich van een bepaalde stof of een bepaald voorwerp te ontdoen, vast te stellen. Het Hof, waaraan verschillende malen een vraag is gesteld over de kwalificatie van verschillende stoffen als afvalstoffen, heeft evenwel bepaalde aanwijzingen gegeven waaruit de wil van de houder kan worden afgeleid. Rekening houdend met al die elementen en tegen de achtergrond van de doelstellingen van richtlijn 75/442 dient het ganggesteente te worden gekwalificeerd en dient te worden beoordeeld of het onder de in punt Q 11 van bijlage I bij genoemde richtlijn genoemde categorie van bij winning van grondstoffen overgebleven residuen valt.

26 De Commissie beschouwt handelingen voor de verwijdering en de nuttige toepassing van een stof of een voorwerp als een uiting van de wil „zich ervan te ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442. De artikelen 4, 8, 9, 10 en 12 van deze richtlijn omschrijven deze handelingen volgens haar immers als de wijze van behandeling van de afvalstoffen. Daartoe behoren onder andere het op of in de bodem brengen van afval, waaronder het storten (punt D 1 van bijlage II A), de opslag in afwachting van een andere verwijderingshandeling (punt D 15 van bijlage II A) en de opslag in afwachting van een handeling voor nuttige toepassing (punt R 13 van bijlage II B). Het ter plaatse of op een voorlopige opslagplaats opgeslagen ganggesteente vormt dus het voorwerp van een verwijderingshandeling of een handeling voor nuttige toepassing.

27 Het onderscheid tussen verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen en de behandeling van andere producten is echter vaak moeilijk te vatten. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat uit de omstandigheid dat een stof wordt onderworpen aan een in bijlage II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling, niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een zich ontdoen van en dat die stof als een afvalstof in de zin van de richtlijn moet worden aangemerkt (arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, punt 82). Het verrichten van een in bijlage II A of II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling volstaat dus op zichzelf niet om een stof als afvalstof aan te merken.

28 Het bestuur van de intercommunale vereniging en Palin Granit stellen dat de opslagplaats van het ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve geen stortplaats, maar een voorlopige opslagplaats van herbruikbare materialen is, voorzover dit gesteente kan worden gebruikt voor ophogingswerkzaamheden of voor de bouw van havens of golfbrekers.

29 Dit argument volstaat niet om de kwalificatie van ganggesteente als afvalstof uit te sluiten. Het Hof heeft immers in zijn arrest van 28 maart 1990, Vessoso en Zanetti, (C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461, punt 9) het begrip afvalstof aldus gedefinieerd dat het voorwerpen of stoffen die voor economisch hergebruik geschikt zijn, niet uitsluit. In zijn arrest van 25 juni 1997, Tombesi e.a.

(C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punt 52) heeft het ook verklaard dat het bij richtlijn 75/442 ingevoerde stelsel van toezicht en beheer, alle voorwerpen en stoffen beoogt te omvatten, waarvan de eigenaar afstand doet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik.

30 Noch het feit dat ganggesteente het voorwerp vormt van een in richtlijn 75/442 genoemde handeling, noch het feit dat het hergebruikt kan worden, volstaat derhalve om te kunnen bepalen of dit gesteente een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 is.

31 Andere overwegingen zijn daarentegen meer bepalend.

32 In de punten 83 tot en met 87 van het arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, heeft het Hof beklemtoond dat de wetenschap dat een stof een productieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig voor later gebruik was beoogd, een belangrijke aanwijzing is. Zoals de Commissie opmerkt, is in de hoofdzaak de winning van ganggesteente niet het hoofddoel van Palin Granit. Het is slechts een bijproduct en de onderneming probeert de hoeveelheid ervan te beperken. Volgens het gewone spraakgebruik is een afvalstof datgene wat afvalt wanneer een materiaal of voorwerp wordt bewerkt, en wat niet het rechtstreeks beoogde resultaat van het productieproces is.

33 Derhalve valt bij winning vrijgekomen ganggesteente dat niet de door de exploitant van de granietgroeve in eerste instantie beoogde productie vormt, in beginsel onder de in punt Q 11 van bijlage I bij richtlijn 75/442 genoemde categorie „Bij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen".

34 Tegen deze analyse zou kunnen worden ingebracht dat goederen, materialen of grondstoffen die vrijkomen door een productieproces of door delving die niet in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, geen residu kunnen vormen, maar een bijproduct zijn waarvan de onderneming „zich [niet] wil ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking.

35 Een dergelijke analyse is niet in strijd met de doelstellingen van richtlijn 75/442. Er is immers geen enkele rechtvaardigingsgrond om de bepalingen daarvan, die zijn bedoeld om voor verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen te zorgen, toe te passen op goederen, materialen of grondstoffen die, los van enige bewerking, economisch gezien, de waarde van producten hebben en als zodanig zijn onderworpen aan de wettelijke regeling die op deze producten van toepassing is.

36 Gelet echter op de in punt 23 van dit arrest aangehaalde verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen teneinde de nadelen en de schadelijke gevolgen die zij naar hun aard met zich brengen, te beperken, moet deze redenering met betrekking tot bijproducten worden beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces.

37 Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin het waarschijnlijk is dat deze stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een tweede criterium te vormen dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden

beschouwd als een last waarvan de houder „zich wil ontdoen", maar is zij een echt product.

38 De Finse regering beklemtoont evenwel terecht dat in de hoofdzaak het enige hergebruik dat van het ganggesteente als zodanig kan worden gemaakt, bijvoorbeeld gebruik voor ophogingswerkzaamheden of voor de bouw van havens en golfbrekers, meestal tot opslag noopt die lang kan duren, voor de exploitant een last vormt en mogelijkerwijs milieuschade veroorzaakt die richtlijn 75/442 nu juist probeert te beperken. Het hergebruik is dus niet zeker en is alleen op min of meer lange termijn mogelijk, zodat het ganggesteente slechts kan worden beschouwd als „bij winning ontstane residuen" waarvan de exploitant „voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen" in de zin van richtlijn 75/442, en dus onder de in punt Q 11 genoemde categorie van bijlage I bij deze richtlijn valt.

39 Op de hoofdvraag van de verwijzende rechter moet dus worden geantwoord dat de houder van ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve en voor onbepaalde tijd wordt opgeslagen in afwachting van een eventueel gebruik, zich van dit gesteente ontdoet of voornemens is zich daarvan te ontdoen, zodat dit ganggesteente als afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 moet worden beschouwd.

De subvragen a tot en met d

40 Op subvraag d heeft het Hof reeds geantwoord in het kader van de behandeling van de hoofdvraag. Wegens de onzekerheid omtrent de plannen tot gebruik van het ganggesteente en de onmogelijkheid het volledig te hergebruiken mag immers

al dit gesteente als afvalstof worden aangemerkt en niet slechts het gedeelte waarvoor dergelijke plannen niet bestaan.

41 Wat er ook van zij, volgens artikel 11 van richtlijn 75/442 behouden de nationale autoriteiten de mogelijkheid om regels vast te stellen die voorzien in vrijstelling van vergunning en om dergelijke vrijstellingen te verlenen voor verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing van bepaalde afvalstoffen, en behouden de nationale rechterlijke instanties de mogelijkheid, ervoor te zorgen dat deze regels overeenkomstig de doelstellingen van richtlijn 75/442 in acht worden genomen.

42 Met betrekking tot subvraag a moet worden opgemerkt dat, gelet op het hierboven gegeven antwoord op de hoofdvraag, de plaats waar het ganggesteente is opgeslagen, op het terrein van de steengroeve of op een nabij of verderaf gelegen terrein, niet van belang is voor de kwalificatie van dit gesteente als afval. Evenmin geven de omstandigheden waarin de materialen worden opgeslagen, en de duur van de opslag op zichzelf enige aanwijzing over de waarde die de onderneming eraan toekent of het voordeel dat zij eruit kan halen. Zij maken het dus niet mogelijk te bepalen of de houder van de materialen zich ervan wil ontdoen.

43 Met betrekking tot subvraag b zij eraan herinnerd dat in punt 87 van het arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, het Hof het feit dat een stof een productieresidu is dat zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt, of de omstandigheid dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen wegens het schadelijke karakter van de samenstelling van de stof voor het milieu, als een aanwijzing heeft beschouwd voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van die stof te ontdoen in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442.

44 Dat het ganggesteente dezelfde samenstelling heeft als de blokken steen die in de groeve worden uitgegraven, en dat deze samenstelling onveranderd blijft, zou het

derhalve geschikt kunnen maken voor het gebruik dat ervan kan worden gemaakt. Dit argument zou echter alleen doorslaggevend zijn wanneer al het ganggesteente zou worden hergebruikt. Vaststaat evenwel dat de handelswaarde van blokken steen afhangt van hun maat, vorm en bruikbaarheid in de bouwsector; ganggesteente heeft, ondanks het feit dat het dezelfde samenstelling heeft als de steenblokken, geen enkele van deze kwaliteiten. Dit gesteente is daarom wel degelijk een productieresidu.

45 Overigens wordt het gevaar dat niet-gebruikt ganggesteente schade toebrengt aan het milieu, niet verminderd door de omstandigheid dat het dezelfde minerale samenstelling heeft, aangezien dit niet uitsluit dat deze materialen moeten worden opgeslagen, hetgeen gevolgen heeft voor het milieu.

46 Zelfs wanneer een stof een volledige nuttige toepassing krijgt en daardoor de eigenschappen en kenmerken verkrijgt van een grondstof, kan zij toch als afvalstof worden beschouwd wanneer de houder ervan, overeenkomstig de definitie in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442, zich ervan ontdoet of het voornemen of de verplichting heeft zich ervan te ontdoen.

47 Met betrekking tot subvraag c moet worden beklemtoond dat het feit dat het ganggesteente geen gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert, evenmin een kwalificatie als afvalstof uitsluit.

48 Allereerst moet immers worden vastgesteld dat richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, is aangevuld bij richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december

1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), hetgeen impliceert dat de gevaarlijkheid van stoffen niet bepalend is voor het begrip afvalstof.

49 Voorts is, zelfs wanneer wordt aangenomen dat het ganggesteente vanwege de samenstelling ervan geen gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert, de opeenhoping ervan noodzakelijkerwijze een bron van hinder voor en schade aan het milieu wanneer het volledige hergebruik ervan niet onmiddellijk plaatsvindt en zelfs niet altijd voorzienbaar is.

50 Tot slot is de onschadelijkheid van de betrokken stof geen doorslaggevend criterium om de bedoeling die de houder ermee heeft, te kunnen beoordelen.

51 Op de subvragen van de verwijzende rechter dient derhalve te worden geantwoord dat de plaats waar het ganggesteente wordt opgeslagen, de samenstelling ervan en het feit dat het geen echt gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert, aangenomen dat dit is aangetoond, geen relevante criteria zijn om te bepalen of het als afvalstof moet worden aangemerkt.

Kosten

52 De kosten door de Finse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Korkein hallinto-oikeus bij beschikking van 31 december 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **De houder van ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve en voor onbepaalde tijd wordt opgeslagen in afwachting van een eventueel gebruik, ontdoet zich van dit gesteente of is voornemens zich daarvan te ontdoen, zodat dit ganggesteente als afvalstof in de zin van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen moet worden beschouwd.**

2) **De plaats waar het ganggesteente wordt opgeslagen, de samenstelling ervan en het feit dat het geen echt gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert, aangenomen dat dit is aangetoond, zijn geen relevante criteria om te bepalen of het als afvalstof moet worden aangemerkt.**

Macken Puissochet Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 april 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken