DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 18 april 2002 *

I mål C-9/00,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Korkein hallinto-oikeus (Finland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Palin Granit Oy

och

Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus,

angående tolkningen av artikel 1 a i 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),

* Rättegångsspråk: finska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Macken samt domarna J.-P. Puissochet (referent), R. Schintgen, V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, genom J. Keskitalo, hälsovårdschef, och L. Suonkanta, ekonomichef,

— Finlands regering, genom E. Bygglin, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom H. Støvlbaek, i egenskap av ombud, biträdd av E. Savia, avocat,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 17 januari 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Korkein hallinto-oikeus (Högsta förvaltningsdomstolen) har, genom beslut av den 31 december 1999 som inkom till domstolens kansli den 13 januari 2000, i enlighet med artikel 234 EG ställt en huvudfråga och fyra underordnade frågor om tolkningen av 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 direktiv 75/442).

2 Dessa frågor har ställts inom ramen för ett mål rörande en talan mot ett miljötillstånd för stenbrytning, som beviljats bolaget Palin Granit Oy (nedan kallat Palin Granit) av styrelsen för Vehmassalo samkommun för folkhälsoarbete (nedan kallad samkommunens styrelse). Enligt finsk rätt är de kommunala myndigheterna inte behöriga att bevilja miljötillstånd beträffande avfallsupplag. Utgången i målet vid den nationella domstolen beror följaktligen på om reststen vid stenbrytning skall betecknas som avfall.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

3 I artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442 definieras avfall som "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".

4 I artikel 1 c i samma direktiv definieras innehavare som "avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet".

5 I bilaga 1 till direktiv 75/442 med titeln "Avfallskategorier" upptas under punkt Q 11 "[r]estprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror (t.ex. gruvslagg, slopolja etc.)" och i punkt Q 16 "[s]amtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier".

6 Enligt artikel 1 a andra stycket i direktiv 75/442 skall kommissionen "upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1". Genom beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 5, 1994, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 89) antog kommissionen med stöd av denna bestämmelse Europeiska avfallskatalogen (nedan kallad EAK). I EAK upptas "[a]vfall från prospektering, brytning, bearbetning och vidare behandling av mineral". I inledningen till bilagan till beslut 94/3 anges att förteckningen "är tillämplig på allt avfall, oberoende av om det är ämnat att bortskaffas eller återvinnas" och att den är "en harmoniserad, icke-uttömmande förteckning över avfallsslag, dvs. en förteckning som skall ses över periodiskt". Vidare anges att den omständigheten "[a]tt ett material finns med i avfallskatalogen [dock inte betyder] att detta material betraktas som ett avfall i alla sammanhang. Endast om materialet utgör avfall enligt definitionen är det av betydelse att det finns med i katalogen."

7 I artiklarna 9 och 10 i direktiv 75/442 föreskrivs att varje inrättning eller företag som tillämpar sådana bortskaffningsförfaranden som avses i bilaga 2 A eller sådana återvinningsförfaranden som avses i bilaga 2 B måste erhålla tillstånd från den behöriga myndigheten.

8 Bland de bortskaffningsförfaranden som anges i bilaga 2 A till direktiv 75/442 återfinns i punkt D 1 "[d]eponering i eller på marken (t.ex. avfallsupplag)", i punkt D 12 "[s]lutförvaring (t.ex. placering i behållare i en gruva)" och i punkt D 15 "[l]agring före omhändertagande med användning av något av de förfaranden som är numrerade D 1—D 14 (utom tillfällig lagring, före insamling, på den plats där det produceras)". Bland de återvinningsförfaranden som anges i bilaga 2 B till direktivet återfinns i punkt R 13 "[l]agring av avfall som skall underkastas något av de förfaranden som är numrerade R 1—R 12 (utom tillfällig lagring, före insamling, på den plats där det produceras)".

9 I artikel 11 i direktiv 75/442 föreskrivs emellertid ett undantag från tillståndsplikten. I första stycket i artikeln anges följande:

"... kan undantag från tillståndsplikten i artikel 9 och artikel 10 tillämpas i fråga om

a) inrättningar eller företag som själva bortskaffar sitt avfall på den plats där detta uppkommer, och

b) inrättningar eller företag som återvinner avfall.

Denna undantagsbestämmelse får endast tillämpas

— om de behöriga myndigheterna har beslutat om allmänna regler för varje typ av verksamhet och fastställt för vilka typer av avfall och avfallsmängder samt enligt vilka villkor verksamheten i fråga kan befrias från tillståndsplikten, och

— om bestämmelserna i artikel 4 är uppfyllda med avseende på avfallsslag och -mängder samt metoderna för bortskaffande eller återvinning."

10 Med "bestämmelserna i artikel 4" i direktiv 75/442 avses att människors hälsa inte sätts i fara och att miljön inte skadas.

Nationell lagstiftning

11 Direktiv 75/442 införlivades med finsk rätt genom avfallslagen (1072/1993). Lagens syfte är att förhindra att avfall uppkommer, att begränsa avfallets farliga egenskaper och att främja avfallsåtervinning.

12 I 3 § första stycket första punkten i avfallslagen definieras avfall som "ett föremål eller en substans som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att

kassera". Denna definition kompletteras av en förteckning över ämnen eller substanser som klassificerats som avfall. Förteckningen återfinns i bilaga I till avfallsförordningen (1390/1993) och innehåller 16 avfallskategorier. Kategori Q 11 avser restprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror, exempelvis gruvslagg och slopolja.

13 I 3 § första stycket punkterna 10 och 11 i lag 1072/1993 definieras återvinning som "varje åtgärd vars syfte är att återvinna eller återanvända ett ämne eller den energi som ingår i avfallet" och behandling som "verksamhet vars syfte är att göra avfallet oskadligt eller slutdeponera det".

14 Enligt 1 § i förordningen 1390/1993 skall stadgandena om avfallstillstånd i lag 1072/1993 inte tillämpas i fråga om återvinning eller behandling på täktplatsen av ofarligt jord- eller stenavfall som uppkommer vid marktäkt.

15 I miljöministeriets beslut (867/1996) om en förteckning över de vanligaste typerna av avfall och problemavfall, som utfärdades med stöd av lag 1072/1993, upptas avfall från prospektering, brytning, bearbetning och annan behandling av mineral samt avfall från stenförädling och grusframställning. I förteckningens inledning anges att den terminologi som används bygger på EAK och att förteckningen enbart är exemplifierande. Ett ämne eller föremål som upptas i förteckningen utgör avfall endast om kriterierna i 3 § första stycket första punkten i lag 1072/1993 är uppfyllda.

16 Den myndighet som är behörig att bevilja miljötillstånd är, enligt 5 § i lagen (735/1991) om miljötillståndsförfarande i dess lydelse enligt lag 61/1995, antingen den kommunala miljötillståndsmyndigheten eller den regionala miljöcentralen. I 1 § första stycket i förordningen (772/1992) om miljötillstånds-

förfarande i dess lydelse enligt förordning 62/1995 anges de tillståndsärenden som skall prövas av den regionala miljöcentralen. I punkt 14 i denna bestämmelse anges miljötillståndsärenden avseende avstjälpningsplatser.

Målet vid den nationella domstolen

17 Den 25 november 1994 lämnade Palin Granit in en ansökan till samkommunens styrelse om miljötillstånd för att anlägga ett stenbrott för brytning av granit. Ansökan innehöll en plan beträffande hanteringen av reststenen. Det angavs att reststenen skulle kunna återanvändas som grus eller som jordfyllningsmaterial. Enligt ansökan skulle den reststen som uppkom vid brytningen — ungefär 50 000 kubikmeter per år, vilket motsvarade 65—80 procent av den sten som bröts — deponeras på en närliggande plats. Samkommunens styrelse beviljade bolaget ett tillfälligt miljötillstånd förenat med en rad villkor om att verksamheten skulle ha en ringa skadlig inverkan på människor och miljö.

18 Efter överklagande av Länsstyrelsen för Åbo och Björneborgs län fastställde Länsrätten för Åbo och Björneborgs län att reststenen skulle betraktas som avfall i den mening som avses i lag 1072/1993 och att den plats som nämnda sten skulle förvaras på utgjorde en avstjälpningsplats i den mening som avses i statsrådets beslut 861/1997 om avstjälpningsplatser. Länsrätten fastställde att det enligt finsk rätt var Sydvästra Finlands miljöcentral (nedan kallad miljöcentralen) som var behörig att bevilja miljötillstånd beträffande avstjälpningsplatser och upphävde således beslutet av samkommunens styrelse på grund av bristande behörighet.

19 Palin Granit och samkommunens styrelse överklagade länsrättens beslut till Högsta förvaltningsdomstolen och ifrågasatte huruvida reststenen skulle klas-

sificeras som avfall. Palin Granit gjorde gällande att reststenen — som hade samma mineralsammansättning som den berggrund ur vilken den brutits — lagrades under korta perioder i avvaktan på framtida användning — som skulle kunna ske utan att någon återvinningsåtgärd vidtogs — och att reststenen var ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön. Reststenen skiljer sig härigenom från biprodukter från gruvdrift, som inte har betecknats som avfall i nationell lagstiftning och av nationella domstolar trots att de är skadliga. Vidare skall enligt 1 § första stycket andra punkten i avfallsförordningen (1390/1993) inte avfallslagstiftningen utan marktäktslagen (555/1981) tillämpas på ofarligt jord- och stenavfall som behandlas på den plats där det uppkommer.

20 Miljöcentralen har däremot, med stöd av ett yttrande från miljöministern, anfört att reststen skall betecknas som avfall tills det styrkts att den har återanvänts.

21 För att få klarhet i vilken myndighet som är behörig att bevilja det miljötillstånd som Palin Granit har ansökt om har Högsta förvaltningsdomstolen förklarat målet vilande och ställt följande frågor till domstolen:

"Skall den reststen som uppkommer vid stenbrytning betecknas som avfall i den mening som avses i artikel 1 a i 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, med beaktande av följande omständigheter a—d?

a) Vilken betydelse vid den ovannämnda bedömningen har omständigheten att reststenen lagras på området intill stenbrottet i väntan på senare bruk? Har det överhuvudtaget någon betydelse om reststenen lagras på stenbrottsområdet, på ett område intill stenbrottet eller längre bort?

b) Vilken betydelse har det att reststenen har samma sammansättning som den berggrund ur vilken den har brutits och att reststenens sammansättning inte förändras oavsett hur länge eller på vilket sätt den lagras?

c) Vilken betydelse har det att reststenen är ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön? I vilken utsträckning skall man överhuvudtaget fästa vikt vid reststenens eventuella inverkan på hälsa och miljö vid bedömningen av om reststenen utgör avfall?

d) Vilken betydelse har det att avsikten är att reststenen helt eller delvis skall flyttas från lagringsområdet för att användas, exempelvis vid markfyllning eller i vågbrytare, och att reststenen kan användas för dessa ändamål utan att bearbetning — eller liknande åtgärder — måste ske? I vilken utsträckning skall det beaktas hur säkra planer innehavaren av reststenen har beträffande sådan användning och beträffande hur snart detta skall ske efter det att reststenen har deponerats på lagringsområdet?"

Huvudfrågan

22 I artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442 definieras avfall som "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". Nämnda bilaga och EAK innehåller förtydliganden och exempel beträffande denna definition. I bilagan finns nämligen förteckningar över ämnen eller föremål som kan betecknas som avfall. Dessa förteckningar är emellertid enbart exemplifierande, och avfallsklassificeringen är, såsom kommissionen har fram-

hållit, framför allt avhängig av om innehavaren av ämnena i fråga avser att göra sig av med dem eller inte. Tillämpningsområdet för avfallsbegreppet avgörs följaktligen av betydelsen av begreppet göra sig av med (domstolens dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411, punkt 26).

23 Begreppet göra sig av med skall tolkas mot bakgrund av syftet med direktiv 75/442, vilket enligt direktivets 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. Nämnda begrepp skall även tolkas mot bakgrund av artikel 174.2 EG, vari stadgas att gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå och bygga på försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Härav följer att avfallsbegreppet inte kan ges en restriktiv tolkning (se 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).

24 Huruvida ett visst ämne skall betecknas som avfall skall närmare bestämt avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter, med beaktande av syftet med direktiv 75/442 och behovet av att säkerställa att dess verkan inte begränsas (domen i det ovannämnda målet ARCO Chemie Nederland m.fl., punkterna 73, 88 och 97).

25 I direktiv 75/442 anges inte något kriterium för att bedöma innehavarens avsikt att göra sig av med ett visst ämne eller föremål. Domstolen har emellertid vid flera tillfällen tagit ställning till frågan huruvida ett visst ämne skall klassificeras som avfall eller inte, och den har därvidlag lämnat vissa anvisningar för bedömningen av en innehavares avsikt. Det är med hänsyn till dessa anvisningar och mot bakgrund av syftet med direktiv 75/442 som reststenen skall klassificeras och som det skall bedömas huruvida reststenen omfattas av kategorin för restprodukter från utvinning av råvaror i punkt Q 11 i bilaga 1 i nämnda direktiv.

26 Kommissionen bedömer åtgärder för bortskaffande eller återvinning av ett föremål, ämne eller substans som ett uttryck för en avsikt att "göra sig av med" i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 75/442. I artiklarna 4, 8, 9, 10 och 12 i nämnda direktiv beskrivs dessa åtgärder som metoder för att bearbeta avfall. Några av dessa åtgärder är deponering i eller på marken, till exempel avfallsupplag (punkt D 1 i bilaga 2 A), lagring före en annan bortskaffningsåtgärd (punkt D 15 i bilaga 2 A) och lagring av avfall som skall återvinnas (punkt R 13 i bilaga 2 B). Reststen som lagras på den plats där den utvunnits eller på en lagringsplats är följaktligen föremål för en bortskaffnings- eller återvinningsåtgärd.

27 Det är emellertid ofta svårt att göra åtskillnad mellan bortskaffnings- eller återvinningsåtgärder, å ena sidan, och bearbetning av andra produkter, å andra sidan. Domstolen har tidigare fastställt att det inte är möjligt att av det förhållandet att en substans är föremål för en åtgärd som nämns i bilaga 2 B till direktivet dra slutsatsen att det är fråga om att göra sig av med substansen och att därmed betrakta den som avfall (domen i det ovannämnda målet ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 82). Att en åtgärd som upptas i bilaga 2 A eller 2 B i direktiv 75/442 vidtas är följaktligen inte i sig tillräckligt för att ett ämne skall klassificeras som avfall.

28 Samkommunens styrelse och Palin Granit har gjort gällande att lagringsplatsen för den reststen som uppkommit vid stenbrytningen inte utgör en avstjälpningsplats utan en lagringplats för material som kan återanvändas. Reststenen kan nämligen användas för jordfyllningsändamål eller för att anlägga hamnar eller vågbrytare.

29 Detta argument är inte tillräckligt för att reststenen inte skall klassificeras som avfall. I domen av den 28 mars 1990 i de förenade målen C-206/88 och C-207/88, Vessoso och Zanetti (REG 1990, s. I-1461), punkt 9, fastslog domstolen att en substans kan utgöra avfall även om substansen kan bli föremål för ekonomisk återanvändning. I domen 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), punkt 52, fastslog domstolen vidare att det övervaknings- och hanteringssystem som infördes genom direktiv 75/442 avser 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.

30 Varken den omständigheten att reststenen är föremål för en sådan bearbetning som avses i direktiv 75/442 eller den omständigheten att reststenen kan återanvändas gör det följaktligen möjligt att avgöra om stenen utgör avfall i den mening som avses i direktiv 75/442.

31 Andra överväganden är däremot mer avgörande.

32 I punkterna 83—87 i domen i det ovannämnda målet ARCO Chemie Nederland m.fl. framhöll domstolen betydelsen av att ta reda på om ämnet är en restprodukt, det vill säga en produkt som man inte i sig eftersträvat att framställa med avsikt att använda den senare. Som kommissionen påpekade i målet vid den nationella domstolen är framställning av reststen inte Palin Granits huvudverksamhet. Reststenen är enbart en biprodukt och bolaget försöker minska dess mängd. Enligt gängse mening är avfall emellertid vad som blir över när man arbetar med ett material eller ett föremål. Avfallet är följaktligen inte något som direkt har avsetts med tillverkningsprocessen.

33 Restprodukter från stenbrytning, som inte är den produkt som huvudsakligen eftersträvas vid granitbrytning, verkar således i princip omfattas av kategorin "[r]estprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror" i punkt Q 11 i bilaga 1 till direktiv 75/442.

34 En invändning kan göras mot denna bedömning. En vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, kan betraktas som en biprodukt (inte en restprodukt) som bolaget inte vill göra sig av med i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442, utan som bolaget snarare har för avsikt att, utan föregående bearbetning, senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt.

35 Denna bedömning strider inte mot syftena med direktiv 75/442. Vad gäller varor, material eller råvaror som har ett ekonomiskt värde som produkter — oavsett om de bearbetats på något sätt — och som i detta skick omfattas av lagstiftningen för dessa produkter, är det inte i något avseende befogat att låta dessa omfattas av direktivets bestämmelser, som rör bortskaffande eller återvinning.

36 Mot bakgrund av skyldigheten som nämndes ovan i punkt 23 att ge avfallsbegreppet en vid tolkning i syfte att begränsa olägenheterna till följd av avfall, skall detta resonemang beträffande biprodukter begränsas till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas — utan föregående bearbetning — i den fortsatta produktionen.

37 Det framgår följaktligen att graden av sannolikhet för att ett ämne skall återanvändas utan föregående bearbetning utgör ett andra 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 direktiv 75/442. Om det — utöver enbart möjligheten att återanvända 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.

38 I målet vid den nationella domstolen har den finska regeringen emellertid med rätta gjort gällande att det enda sättet som reststenen kan återanvändas på i dess nuvarande form — exempelvis för jordfyllningsändamål eller för att anlägga hamnar eller vågbrytare — i de flesta fall fordrar att lagring kan ske under lång tid, vilket innebär en börda för innehavaren och eventuellt kan orsaka just sådana olägenheter för miljön som direktiv 75/442 syftar till att begränsa. Eftersom det inte är säkert att återanvändning kommer att ske och denna återanvändning inte kan förutses annat än på mer eller mindre lång sikt, kan reststenen endast betraktas som "restprodukter från utvinning" som innehavaren "avser eller är skyldig att göra sig av med" i den mening som avses i direktiv 75/442 och som omfattas av punkt Q 11 i bilaga 1 till detta direktiv.

39 Huvudfrågan från den nationella domstolen skall följaktligen besvaras enligt följande. Innehavare av reststen från stenbrytning, som lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk, gör sig av med eller avser att göra sig av med denna reststen, varför denna reststen som en följd härav skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442.

Delfrågorna a—d

40 Domstolen har redan besvarat delfråga d i samband med bedömningen av huvudfrågan. Den osäkerhet som råder beträffande användningen av reststenen samt den omständigheten att det inte är möjligt att återanvända reststenen i dess

helhet gör det möjligt att klassificera all reststen, och inte bara den sten som inte planeras att användas, som avfall.

41 Enligt artikel 11 i direktiv 75/442 är det i vart fall möjligt för de nationella myndigheterna att föreskriva undantag från tillståndsplikten och att bevilja sådana undantag för bortskaffnings- och återvinningsåtgärder avseende visst avfall samt för de nationella domstolarna att säkerställa att dessa regler efterlevs i enlighet med syftena med direktiv 75/442.

42 Mot bakgrund av det svar som lämnats på huvudfrågan kan följande konstateras beträffande delfråga a. Huruvida reststenen lagras på stenbrottsområdet, på ett område intill detta eller längre bort saknar betydelse för frågan huruvida reststenen skall klassificeras som avfall. På samma sätt ger varken villkoren för lagring eller den tid som materialet lagras i sig någon ledning beträffande det värde som bolaget tillmäter materialet eller den nytta som bolaget kan ha av det. Det är inte möjligt att med ledning därav avgöra om innehavaren av materialet vill göra sig av med det eller inte.

43 Vad gäller delfråga b skall det erinras om att domstolen i punkt 87 i domen i det ovannämnda målet ARCO Chemie Nederland m.fl. konstaterade att när en substans är en restprodukt vars sammansättning inte är anpassad till det den används till, eller när särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den på grund av att dess sammansättning är farlig för miljön, talar detta för att innehavaren har gjort sig av med substansen eller avser eller är skyldig att göra sig av med den i den mening som avses i direktiv 75/442.

44 Vad avser reststenen kan följande konstateras. Den omständigheten att reststenen har samma sammansättning som de stenblock som bryts i stenbrottet och att

reststenen inte genomgår någon fysisk förändring innebär att den skulle kunna användas på samma sätt som stenblocken. Detta argument skulle dock vara avgörande enbart om all reststen återanvändes. Marknadsvärdet på stenblock beror emellertid på blockens storlek och form samt om de kan användas inom byggsektorn. Reststenen saknar dessa egenskaper, trots att den har samma sammansättning som stenblocken. Reststenen är följaktligen likväl en restprodukt.

45 Vidare medför denna identiska sammansättning inte att risken minskar för att olägenheter för miljön skall uppstå till följd av den reststen som inte används. Reststenen måste fortfarande lagras, vilket får följder för miljön.

46 Det förhåller sig under alla omständigheter så, att även om en substans återvinns och följaktligen erhåller samma egenskaper och kännetecken som en råvara, kan denna substans ändå betraktas som ett avfall om dess innehavare i enlighet med artikel 1 a i direktiv 75/442 gör sig av med den eller avser eller är skyldig att göra sig av med den.

47 Vad avser delfråga c kan det konstateras att det förhållandet att reststenen inte innebär några risker för människors hälsa och för miljön inte heller medför att den inte skall klassificeras som avfall.

48 Direktiv 75/442 om avfall har kompletterats med rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva,

område 15, volym 10, s. 199), vilket tyder på att avfallsbegreppet inte har samband med hur farlig en substans är.

49 Även om reststenen inte genom sin sammansättning innebär risker för människors hälsa eller miljön utgör den vidare utan tvekan en källa till olägenheter för miljön om den lagras på samma ställe, eftersom återanvändningen av den inte är omedelbart förestående och inte heller alltid möjlig att förutse.

50 Slutligen är det förhållandet att substansen i fråga är ofarlig inte heller ett avgörande kriterium för att bedöma innehavarens avsikt.

51 Delfrågorna från den nationella domstolen skall således besvaras enligt följande. Platsen där reststenen lagras, reststenens sammansättning och den omständigheten — förutsatt att den kan styrkas — att reststenen inte innebär någon reell fara för människors hälsa eller för miljön är inte relevanta kriterier när det gäller att avgöra om reststenen skall klassificeras som avfall eller inte.

Rättegångskostnader

52 De kostnader som har förorsakats den finska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 31 december 1999 har ställts av Korkein hallinto-oikeus — följande dom:

1) **Innehavare av reststen från stenbrytning, som lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk, gör sig av med eller avser att göra sig av med denna reststen, varför denna reststen som en följd härav skall betraktas som avfall i den mening som avses i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975.**

2) **Platsen där reststenen lagras, reststenens sammansättning och omständigheten — förutsatt att den kan styrkas — att reststenen inte innebär någon reell fara för människors hälsa eller för miljön är inte relevanta kriterier när det gäller att avgöra om reststenen skall klassificeras som avfall eller inte.**

Macken Puissochet Schintgen

Skouris Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 april 2002.

R. Grass F. Macken

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen