FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 17. januar 2002 [1]

1. I denne sag har Korkein hallinto-oikeus (Finlands højeste forvaltningsdomstol) anmodet Domstolen om at afklare, hvilke kriterier der er relevante ved afgørelsen af, om sidesten fra stenbrud, under nærmere beskrevne omstændigheder, må anses for affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442/EØF om affald [2].

Affaldsdirektivet

2. I tredje betragtning til direktiv 75/442 anføres, at »alle regler om bortskaffelse af affald bør som deres væsentligste mål have beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald«.

3. I første betragtning til direktiv 91/156/EØF [3], som ændrer direktiv 75/442 og ændrer affattelsen af direktivets materielle bestemmelser, anføres, at »disse ændringer tager som udgangspunkt et højt miljøbeskyttelsesniveau«.

4. Artikel 1, litra a), i det således ændrede direktiv (»affaldsdirektivet«) definerer »affald« som »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«.

5. Artikel 1, litra c), definerer »indehaver« som »producenten af affaldet, eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det«.

6. I bilag I til direktivet, der har overskriften »Affaldskategorier«, henvises i punkt Q 11 til »Reststoffer fra udvinding og forarbejdning af råstoffer (f.eks. reststoffer fra minedrift eller olieudvinding osv.)«. Det sidste punkt, Q 16, omhandler »ethvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier«.

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — Rådets direktiv af 15.7.1975, EFT L 194, s. 39.
3 — Rådets direktiv af 18.3.1991, EFT L 78, s. 32.

7. I henhold til artikel 1, litra a), skal Kommissionen udarbejde en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I. En detaljeret liste over affald, »det europæiske affaldskatalog«, blev med hjemmel i denne bestemmelse vedtaget ved beslutning 94/3/EF [4]. Selv om det i kataloget [5] er anført, at den omstændighed, at et materiale er optaget i kataloget, ikke betyder, at det optræder som affald i alle sammenhænge, idet en given term kun er relevant, hvis definitionen på affald er opfyldt, bør det dog bemærkes, at den første kategori, 01 00 00, har overskriften »Affald fra minedrift samt efterforskning efter og udvinding og anden behandling af mineraler og andre råstoffer« [6].

8. Affaldsdirektivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

9. Direktivet definerer »bortskaffelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II A« [7] og »nyttiggørelse« som »enhver form og metode, der er anført i bilag II B« [8].

4 — Kommissionens beslutning af 20.12.1993 om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT 1994 L 5, s. 15). Kataloget indgår som bilag til beslutningen. Beslutningen blev ophævet med virkning fra den 1.1.2002 og erstattet af Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3.5.2000, EFT L 226, s. 3. Bilaget hertil har overskriften »Liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442/EØF om affald og artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689/EØF om farligt affald« (»2002-affaldslisten«).

5 — Punkt 3 i indledningen (punkt 1 i indledningen til 2002-affaldslisten).

6 — I 2002-affaldslisten er overskriften »Affald fra minedrift samt efterforskning efter og udvinding og anden behandling af mineraler og andre råstoffer« (O.a.: I den danske version er overskriften uændret).

7 — Artikel 1, litra e).

8 — Artikel 1, litra f).

10. Bilag II A og II B til direktivet[9] har de respektive overskrifter »Bortskaffelsesoperationer« og »Nyttiggørelsesoperationer«.

11. Bilag II A omfatter ifølge punkt D 1 »Deponering på eller i jorden (f.eks. på lossepladser osv.)«, ifølge punkt D 12 »Permanent oplagring (f.eks. placering af beholdere i en mine osv.)« og ifølge punkt D 15 »Oplagring forud for en af de i D 1-D 14 omhandlede operationer (bortset fra midlertidig oplagring forud for indsamling på det anlæg, hvor affaldet er produceret)«.

12. Bilag II B omfatter ifølge punkt R 5 »[r]ecirkulering eller genvinding af andre[10] uorganiske stoffer« og ifølge punkt R 13 »[o]plagring af affald forud for en af operationerne R 1 til R 12 (bortset fra midlertidig oplagring forud for indsamling på det anlæg, hvor det er produceret)«.

13. Medlemsstaterne skal i henhold til direktivet sikre, at enhver indehaver af affald enten overlader dette til en indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af direktivets bestemmelser[11]. Anlæg, der nyttiggør eller bortskaffer affald, skal indhente en tilladelse[12]. Sådanne tilladelser til bortskaffelse af affald »kan være ledsaget af betingelser og forpligtelser eller kan nægtes, [...] hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke er acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt«[13].

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14. I finsk lovgivning foreskrives, at der til udførelsen af visse projekter skal indhentes en miljøtilladelse. Palin Granit Oy, en finsk virksomhed, indgav en ansøgning til Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (bestyrelsen for Vehmassalo kommunesammenslutning for folkesundhedsarbejde, herefter »kommunesammenslutningen«) for at få en miljøtilladelse til et stenbrud. I ansøgningen anførtes, at de sidesten, der fremkom i forbindelse med brydningen — ca. 50 000 m^3 pr. år svarende til 65-80% af den samlede mængde sten fra bruddet — ville blive oplagret på et tilgrænsende område. Det fremgår af Domstolens sagsakter, at sidesten ikke kan anvendes på samme måde som de sten, der sælges efter brydningen, fordi de enten har en forkert størrelse eller form.

15. I ansøgningen anførtes, at oplagringsområdet på 7,2 ha allerede blev anvendt, men at der stadig var plads til oplagring af 700 000 m^3 materiale. Sidestenene ville blive anvendt til genopfyldning af området omkring stenbruddet, til fremstilling af

9 — Disse bilag er i overensstemmelse med direktivets artikel 17 og 18 blevet erstattet af Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996, EFT L 135, s. 32.

10 — Dvs. andre materialer end metaller eller metalforbindelser, som anført i det foregående punkt.

11 — Artikel 8.

12 — Artikel 9, stk. 1, og artikel 10.

13 — Artikel 9, stk. 2.

ramper og til ændring af landskabet ved stenbruddet samt til andre formål såsom aggregat [14] og fyldmateriale. Ansøgningen blev imødekommet.

16. Turun ja Porin Lääninhallitus (Turku og Pori statsamt) anlagde sag ved Turun ja Porin Lääninoikeus (den regionale forvaltningsret for Turku og Pori), som ophævede kommunesammenslutningens afgørelse om at udstede en miljøtilladelse. Lääninoikeus fastslog, at sidesten skulle anses for affald, og at der derfor var blevet etableret en deponeringsplads for industriaffald på stedet. Det var således i henhold til national ret den regionale miljøcentral, der var kompetent til at tage stilling til ansøgningen og ikke de kommunale myndigheder. Lääninoikeus oversendte herefter ansøgningen om udstedelse af en miljøtilladelse til Lounais-Suomen Ympäristökeskus (Den regionale miljøcentral for Sydvestfinland, herefter »miljøcentralen«).

17. Både Palin Granit og kommunesammenslutningen indbragte Lääninoikeus' afgørelse for Korkein hallinto-oikeus og påstod afgørelsen ophævet med henvisning til, at sidesten ikke er affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den nationale lovgivning, der gennemfører affaldsdirektivet [15], og at oplagringen derfor ikke skaber en deponeringsplads, hvorfor kommunesammenslutningen var kompetent til at behandle ansøgningen.

18. Det spørgsmål, der foreligger til afgørelse for Korkein hallinto-oikeus, er således, hvilken myndighed der er kompetent til at behandle ansøgningen om miljøtilladelsen. Korkein hallinto-oikeus har i forelæggelseskendelsen anført, at besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af, om sidesten, som fremkommer ved brydning af grovsten, i det pågældende tilfælde må anses for affald i affaldsdirektivets forstand. Palin Granit har ved Korkein hallinto-oikeus anført tre argumenter til støtte for selskabets synspunkt om, at sidesten ikke skulle anses for affald.

19. Selskabet Palin Granit har for det første understreget, at sidestenene hovedsagelig består af forskellige stenarter. De har altid den samme sammensætning som den bjergart, af hvilken de er brudt. De ændres ikke, uanset hvor længe eller hvordan de opbevares, og de er uskadelige for mennesker og miljøet.

20. Selskabet har for det andet bemærket, at sidesten — i modsætning til biprodukter fra minedrift — umiddelbart kan anvendes

14 — Der f.eks. anvendes ved anlæg af havne og bølgebrydere.

15 — Jätelaki (lov om affald nr. 1072/1993).

f.eks. til opfyldning og bølgebrydere, uden at det er nødvendigt at foretage nogen genindvinding.

21. Selskabet har for det tredje anført, at sidestenene bliver opbevaret lige i nærheden af stenbruddet, på et tilgrænsende område, i afventning af senere brug.

22. Korkein hallinto-oikeus er af den opfattelse, at der i Domstolens praksis ikke direkte er taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt sidesten, når henses til de anførte omstændigheder, må anses for affald, og har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal sidesten, som fremkommer ved brydning af grovsten, anses for at udgøre affald som omhandlet i artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som affattet ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, når henses til følgende omstændigheder a)-d)?

a) Hvilken betydning skal der ved den ovennævnte vurdering tillægges den omstændighed, at sidesten oplagres på det område, der grænser op til stenbruddet, i afventning af senere brug? Har den omstændighed, at sidesten oplagres på stenbrudsområdet, på det tilgrænsende område eller længere borte, overhovedet nogen betydning?

b) Hvilken betydning skal der ved vurderingen tillægges den omstændighed, at sidesten har samme sammensætning som den bjergart, af hvilken de er blevet brudt, og at sidestens sammensætning ikke ændres, uanset hvor længe eller hvorledes de oplagres?

c) Hvilken betydning skal der ved vurderingen tillægges den omstændighed, at sidesten er ufarlige for menneskers sundhed og miljøet? I hvilken udstrækning skal man overhovedet lægge vægt på sidestens eventuelle indvirkning på sundheden og miljøet ved vurderingen af, om sidesten udgør affald?

d) Hvilken betydning skal der ved vurderingen tillægges den omstændighed, at hensigten er, at sidesten helt eller delvis skal flyttes fra oplagringsområdet med henblik på udnyttelse, f.eks. med henblik på anvendelse ved jordopfyldning eller i bølgebrydere, og at sidesten skal kunne udnyttes som sådan uden bearbejdnings- eller andre tilsvarende foranstaltninger? I hvilken udstrækning

skal der lægges vægt på, hvor sikre planer ejeren af sidesten har med henblik på en sådan anvendelse i praksis, og hvor snart dette skulle ske, efter at sidestenen er blevet deponeret på oplagringsområdet?«

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af kommunesammenslutningen, den finske regering og Kommissionen. Der er ikke afholdt noget retsmøde.

Stillingtagen

24. Selv om affaldsdirektivets artikel 1, litra a), definerer »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand [...] som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«, er definitionen ikke udtømmende, da den atter afhænger af betydningen af udtrykket »skille sig af med«, som ikke er defineret. Domstolen har i flere domme fortolket begrebet »affald« og udtrykket »skille sig af med«. Domstolen har ganske vist ikke fastlagt en udtømmende definition af begrebet affald, men der kan på baggrund af gældende retspraksis opstilles følgende principper.

25. Udtrykket »skille sig af med« skal først og fremmest fortolkes under hensyn direktivets formål, der er at beskytte menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald [16], og under hensyn til artikel 174, stk. 2, EF, hvorefter Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Begrebet affald må derfor ikke undergives en restriktiv fortolkning [17]. Afgørelsen af, om et givent stof skal anses for affald, træffes således på grundlag af samtlige omstændigheder, idet der skal tages hensyn til formålet med direktivet, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses [18].

26. For det andet, selv om udtrykket »skille sig af med« omfatter bortskaffelse og nyttiggørelse af et stof eller en genstand [19], er den omstændighed, at et stof der er genstand for en behandling, som omhandlet i bilag II B [20] til direktivet, ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der er tale om at skille sig af med dette stof, og at stoffet derfor skal anses for affald [21]. Visse omstændigheder kan imidlertid udgøre et indicium for, at der foreligger en handling, hensigt eller en forpligtelse til at skille sig af med i direktivets artikel 1, litra a)'s forstand. Dette vil navnlig være tilfældet, når det anvendte stof er et restprodukt fra en produktion [22].

16 — Tredje betragtning til direktivet, citeret ovenfor, punkt 2.

17 — Dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl. (herefter »ARCO«-dommen), Sml. I, s. 4475, præmis 36-40. Det bemærkes, at denne dom er afsagt efter det tidspunkt, hvor nærværende sag blev forelagt Domstolen.

18 — ARCO-dommen, præmis 73, 88 og 97.

19 — ARCO-dommen, præmis 47.

20 — Eller ved analogi, bilag II A.

21 — ARCO-dommen, præmis 51.

22 — ARCO-dommen, præmis 83-87.

27. For det tredje kan begrebet affald omfatte stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk [23]. Det kan endvidere omfatte de stoffer og genstande, der kan nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde og uden indgribende behandling. Den miljømæssige virkning af behandlingen af et sådant stof er nemlig uden betydning for, om det skal anses for affald. Overordnet set er hverken et stofs behandlingsmetode eller anvendelsesmåde afgørende for, om det kan anses for affald, idet affald i direktivets artikel 1, litra a), er defineret under henvisning til indehaverens handling, hensigt eller forpligtelse i relation til at skille sig af med genstanden eller stoffet [24].

28. Til sidst er det fastslået, at den omstændighed, at et stof er klassificeret som et genanvendeligt restprodukt, uden at der er nogen sikkerhed for, at det genbruges, ikke indebærer, at stoffet falder uden for direktivets anvendelsesområde [25].

29. Denne sag vedrører restprodukter fra et stenbrud, som opbevares på et sted enten midlertidigt, indtil de udnyttes — på kort sigt til afgrænsning og anlæg af stenbruddet, eller på lang sigt, når de i givet fald måtte blive efterspurgt til aggregat og opfyldning — eller (som det kan udledes af de forelagte spørgsmål), hvis de ikke bliver udnyttet, på permanent basis.

30. Den finske regering har grundlæggende gjort gældende, at sidesten, der fremkommer ved brydning af grovsten, ikke er affald i direktivets forstand, når de udnyttes som led i produktionen og anvendes umiddelbart uden at skulle undergives nogen nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer.

31. Kommissionen er på baggrund af sagens omstændigheder af den opfattelse, at sidesten er affald i direktivets forstand, da de skal undergå nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, som omhandlet i bilag II A og bilag II B til direktivet, og er et biprodukt, der ikke umiddelbart kan anvendes.

32. Opmærksomheden henledes på, at indlæggene i sagen blev indgivet, inden Domstolen traf afgørelse i ARCO-sagen [26], og at de derfor ikke fuldt ud inddrager den gældende retspraksis.

33. Efter min opfattelse må konklusionen, i hvert fald for så vidt angår de reststoffer,

23 — Dom af 28.3.1990, forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessoso og Zanetti, Sml. I, s. 1461.

24 — ARCO-dommen, præmis 64-66.

25 — 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 53 og 54. Se også punkt 61 i mit forslag til afgørelse i den pågældende sag.

26 — Jf. fodnote 17.

der bliver på stedet på permanent basis, være, at indehaveren har skilt sig af med dem, og at de således udgør affald. Ved deponeringen og opbevaringen af store mængder sidesten er der klart en risiko for — som den finske regering har bemærket — at der opstår en støj- og støvforurening, og at landskabet vil lide under, at der etableres en sådan skamplet på landet. Det er netop sådanne tilfælde, der søges imødegået med direktivet[27].

34. Det kan anføres, at det ikke er korrekt, at producenten af reststofferne ved selve deponeringen af sidestenene må anses for at have skilt sig af med dem, når henses til, at han ikke på det tidspunkt ved, om de vil blive udnyttet eller ikke. Man må dog holde sig for øje, at definitionen af affald i direktivets artikel 1, litra a), omfatter stoffer og genstande, som indehaveren *agter* at skille sig af med. En indehaver, der agter at lade de sidesten, der ikke på anden vis bliver udnyttet, forblive på stedet på permanent basis, må anses for omfattet af denne definition, selv om han ikke på det tidspunkt er i stand til at udpege, hvilke sten der vil blive liggende, og hvilke der vil blive udnyttet. En anden fortolkning vil klart stride mod ånden i direktivet og navnlig formålet med Fællesskabets politik på miljøområdet, som fastslået i artikel 174, stk. 2, EF, og vil kunne begrænse direktivets virkning.

35. Jeg vil derfor konkludere, at sidesten, der deponeres på permanent basis, må klassificeres som affald i direktivets forstand. En sådan deponering kan nærmere bestemt anses for en bortskaffelsesoperation i henhold til enten punkt D I i bilag II A til direktivet, »Deponering på eller i jorden (f.eks. på lossepladser osv.)«, eller punkt D 12 »Permanent oplagring (f.eks. placering af beholdere i en mine osv.)«, hvortil der kræves en tilladelse i henhold til direktivets artikel 9.

36. For så vidt angår reststoffer, der opbevares under afventning af deres endelige brug, forekommer det mig, at hensigten med direktivet er, at de også skal anses for et stof eller genstande, som indehaveren skiller sig af med eller agter at skille sig af med. Navnlig den omstændighed, at der, som anført af Kommissionen, ikke er nogen form for garanti for, at bestemte reststoffer vil blive udnyttet, indebærer, at de bør falde ind under anvendelsesområdet for Fællesskabets affaldslovgivning[28]. Hertil kommer, at selv om reststofferne i sidste ende skulle blive udnyttet, vil deponeringen indtil da kunne give anledning til samme form for miljøgener, som hvis de blev deponeret på permanent basis, herunder støj- og støvforurening, og en risiko for, at der »påføres landskaber [...] skade« i direktivets artikel 4's forstand.

37. Det ser ud til, at det, sidesten eventuelt kan bruges til, omfatter brug til genopfyldning af området omkring stenbruddet, til fremstilling af ramper og til at omforme landskabet ved stenbruddet og til andre formål såsom aggregat (der f.eks. anvendes ved anlæg af havne og bølgebrydere) og

27 — Artikel 4, som citeret ovenfor, punkt 8.

28 — Jf. Tombesi m.fl.-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 53 og 54, der er refereret i punkt 28.

fyldmateriale. Disse former for udnyttelse kan enten udgøre bortskaffelse eller nyttiggørelse, alt afhængig af hvad der er det overordnede formål med anvendelsen og navnlig om man, såfremt der ikke var noget affald, havde været nødt til at anvende et andet stof i stedet for, uden at dette var begrundet i opbevaringen af affald[29].

38. Opbevaring af sidesten på stedet i afventning af senere brug vil således selv udgøre en bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation i henhold til punkt D 15 i bilag II A eller punkt R 13 i bilag II B[30].

39. Den forelæggende ret har henvist til en række omstændigheder, der gør sig gældende i hovedsagen, og har reelt spurgt, om de pågældende omstændigheder er af betydning for afgørelsen af, om sidesten, der fremkommer ved brydning af grovsten, skal anses for affald i direktivets forstand.

40. Den forelæggende ret har for det første spurgt, om det har betydning, at sidesten oplagres på et område, der grænser op til stenbruddet, i afventning af senere brug, og om den omstændighed, at sidesten oplagres på stenbrudsområdet, på det tilgrænsende område eller længere borte, overhovedet har nogen betydning.

41. Jeg har allerede anført, at jeg ikke mener, at den omstændighed, at sidestenene opbevares i afventning af senere brug, udelukker, at de klassificeres som affald. Den finske regering og Kommissionen er af samme opfattelse.

42. Med hensyn til oplagringsstedets placering er der intet i direktivet, der indicerer, at den omstændighed, at stenene opbevares på selve stenbrudsområdet eller et andet sted, hvad enten det ligger på et tilgrænsende område eller længere borte, har nogen betydning for, om sidesten kan klassificeres som affald. Om sidestenene er affald afhænger udelukkende af, om man har skilt sig af med dem. Det ville helt klart være uforeneligt med direktivets formål — som påpeget af den finske regering — hvis producenten af reststoffer kunne undgå, at affaldslovgivningen fandt anvendelse på dennes operationer, ved blot at opbevare reststofferne på ét sted frem for et andet.

43. Oplagringsstedets placering kan imidlertid under visse omstændigheder, som anført af den finske regering, være afgørende for, om der kræves en tilladelse, da det på grundlag af ordlyden af punkt D 15 i

29 — Se hertil mit forslag til afgørelse af 15.11.2001 i sag C-6/00, ASA Abfall Service, hvori der blev afsagt dom den 27.2.2002, Sml. I, s. 1961, især punkt 76-89.

30 — Jf. ovenfor, punkt 11 og 12.

bilag II A og punkt R 13 i bilag II B [31] kan udledes, at midlertidig oplagring på det anlæg, hvor affaldet er produceret forud for indsamling med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse, ikke er en bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation, og der kræves derfor ikke tilladelse hertil i medfør af direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 10 [32].

44. For det andet har den forelæggende ret spurgt, om det har betydning, at i) sidesten har samme sammensætning som den bjergart, af hvilken de er blevet brudt, og at ii) sidestens sammensætning ikke ændres, uanset hvor længe eller hvorledes de oplagres.

45. Efter min opfattelse har sidestenenes karakter ingen betydning for afgørelsen af, om de kan klassificeres som affald, selv om et stofs sammensætning generelt, som anført af Kommissionen og den finske regering, kan være afgørende for, om det kan anses for farligt affald i henhold til Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald [33]. Tilsvarende kan et stofs sammensætning under visse omstændigheder have betydning for afgørelsen af, om indehaveren har skilt sig af med — eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med — stoffet. Domstolen har således i ARCO-dommen [34] fastslået, at den omstændighed, at et stof er et restprodukt med en sammensætning, der ikke er tilpasset dets anvendelse, eller i øvrigt såfremt dets anvendelse skal ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger, fordi dets sammensætning er farlig for miljøet, kan være et indicium for, at der er tale om bortskaffelse.

46. Der er imidlertid intet i direktivet, der tyder på, at det er stoffets sammensætning, der generelt er afgørende for, om det er affald. Definitionen af affald i direktivets artikel 1, litra a), omfatter *ethvert stof eller enhver genstand*, som henhører under en af kategorierne i bilag I. I bilaget er anført en restkategori, der omfatter *ethvert stof, materiale eller produkt*. Det er endvidere i henhold til Domstolens praksis klart, at begrebet affald ikke må gives en restriktiv fortolkning [35]. Nærmere bestemt er visse af de affaldskategorier, der er omhandlet i bilag I til direktivet, udtryk for, at også reststoffer, der har samme sammensætning som deres kilde, kan være affald. Se således punkt Q 10, som omfatter reststoffer fra bearbejdning/efterbehandling, og Q 11, der omhandler reststoffer fra udvinding og forarbejdning af råstoffer. Denne konklusion støttes også af visse af de affaldskategorier, der er anført i det europæiske affaldskatalog. Se f.eks. nogle af de emner, der er anført under punkt 01 01 00 (Affald fra brydning af mineraler), punkt 01 04 01 (Kasseret grus og neddelt klippemateriale),

31 — For ordlyden, se ovenfor, punkt 11 og 12.
32 — Jf. ovenfor, punkt 13.
33 — EFT L 377, s. 20.
34 — Nævnt i fodnote 17, præmis 87.
35 — Jf. ovenfor, punkt 25.

punkt 01 04 06 (Affald fra hugning og savning af sten), punkt 03 01 00 (Affald fra træforarbejdning og fremstilling af pladematerialer og møbler), punkt 04 00 00 (Affald fra læder- og tekstilindustrien), punkt 10 11 00 (Affald fra fremstilling af glas og glasprodukter), punkt 12 01 00 (Affald fra formning og tildannelse (smedning, svejsning, presning, trækning, drejning, boring, skæring, savning, filning) og punkt 17 00 00 (Bygnings- og nedrivningsaffald (inklusive vejbygning)) [36]. Endvidere var Domstolen i Tombesi m.fl.-dommen [37] tydeligvis rede til at anerkende marmorrester som affald i direktivets forstand.

47. Der er endvidere intet, der tyder på, at den omstændighed, at et stof er bestandigt, indebærer, at det ikke kan være affald. Kommissionen har tværtimod bemærket, at det er så meget desto vigtigere at sikre, at et reststof, der aldrig nedbrydes, nyttiggøres eller bortskaffes. Denne udlægning støttes atter på Domstolens vidtgående fortolkning af direktivets definition af affald og på de kategorier, der fremgår af det europæiske affaldskatalog, f.eks. under punkt 01 00 00 (Affald fra minedrift samt efterforskning efter og udvinding og anden behandling af mineraler og andre råstoffer), der omfatter forskellige former for bjergarter og sten, samt punkt 10 11 02 (Affaldsglas) [38].

36 — De tilsvarende punkter i 2002-affaldslisten er 01 01, 01 04 08, 01 04 13, 03 01, 04, 10 11, 12 01 og 17.

37 — Citeret i fodnote 25.

38 — De tilsvarende punkter i 2002-affaldslisten er 01 og 10 11 02.

48. Den forelæggende ret har for det tredje spurgt, om det har nogen betydning, at sidesten er ufarlige for menneskers sundhed og miljøet, og i hvilken udstrækning man skal lægge vægt på sidestens eventuelle indvirkning på sundheden og miljøet ved vurderingen af, om sidesten udgør affald.

49. Der hersker for mig ikke tvivl om, at også disse forhold er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt sidesten falder ind under definitionen af affald. Jeg vil atter henvise til den meget vide definition af affald i direktivets artikel 1, litra a), og i bilag I til direktivet. Selv om den forelæggende ret har ret i dens antagelse af, at de pågældende restprodukter er ufarlige for menneskers sundhed og miljøet (se dog ovenfor, punkt 33), kan denne omstændighed ikke have betydning for, om restprodukterne udgør affald. Som jeg allerede har understreget, afhænger dette udelukkende af, om indehaveren skiller sig af med — eller agter at skille sig af med — dem.

50. Den antagelse, som den forelæggende ret og den finske regering ser ud til at lægge til grund for deres synspunkt om, at selve den omstændighed, at et produkt er »naturligt« (i modsætning til menneskeskabt, går jeg ud fra), betyder, at det ikke kan være affald. Dette er helt klart en urigtig antagelse. Mange naturlige produkter er

ikke overraskende opført i det europæiske affaldskatalog (jf. navnlig mange af emnerne under punkt 02 00 00 (Affald fra landbrug, gartneri, jagt, fiskeri, akvakultur samt fremstilling og forarbejdning af levnedsmidler))[39].

51. Hvis bestemte restprodukter er ufarlige, vil det imidlertid være lettere at opfylde kravet i direktivets artikel 4 om, at de, når man først har skilt sig af med dem, skal nyttiggøres eller bortskaffes, »uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet.«

52. Endelig har den forelæggende ret spurgt, om det har betydning, at hensigten er, at sidesten helt eller delvis skal flyttes fra oplagringsområdet med henblik på udnyttelse, f.eks. med henblik på anvendelse ved jordopfyldning eller i bølgebrydere, og at sidesten skal kunne udnyttes som sådan uden bearbejdnings- eller andre tilsvarende foranstaltninger, herunder nærmere bestemt, om det har betydning, hvor sikre planer ejeren af sidesten har for en sådan anvendelse, og hvor lang tid der går, fra deponeringen på oplagringsområdet og til sidestenene bliver brugt.

39 — Punkt 02 i 2002-affaldslisten.

53. Jeg har stort set allerede besvaret dette spørgsmål — benægtende[40]. Jeg har dog ikke tidligere vurderet betydningen af, at der angiveligt ikke sker nogen bearbejdning.

54. Selv om det er korrekt, at sidestenene som påstået kan anvendes uden bearbejdnings- eller andre tilsvarende foranstaltninger (og det må påpeges, at den finske regering har anført, at det kan være nødvendigt, at reststofferne brydes til mindre stykker alt afhængig af, hvad de skal bruges til), kan jeg ikke se, hvordan det kan påvirke deres klassificering som affald, der, som jeg tidligere har anført, afhænger af, om indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med dem. Det er under alle omstændigheder i henhold til Domstolens afgørelse i ARCO-sagen[41] klart, at hverken omfanget af den behandling, som et stof skal undergå for at kunne nyttiggøres, eller den miljømæssige virkning af behandlingen har nogen betydning for dets klassificering som affald. Hvis det antages — som det synes at være tilfældet — at indehaveren faktisk har skilt sig af med sidestenene, eller at han i hvert fald har til hensigt at skille sig af med dem, vil en fremtidig anvendelse, som ikke forudsætter nogen behandling, stadig udgøre nyttiggørelse i henhold til punkt R 5 i bilag II B til direktivet, der har overskriften »Recirkulering eller genvinding af andre uorganiske stoffer«[42].

40 — Jf. ovenfor, punkt 29-38.

41 — Jf. fodnote 17, præmis 65 og 66. Se ovenfor, punkt 27.

42 — Jf. endvidere punkt 80-82 i mit forslag til afgørelse i ASA Abfall Service-sagen, nævnt i fodnote 29.

Forslag til afgørelse

55. Jeg mener derfor, at de af Korkein hallinto-oikeus forelagte spørgsmål skal besvares på følgende måde:

»1) Sidesten fra stenbrud, der oplagres med henblik på eventuel senere brug, og som, såfremt de ikke bliver brugt, vil blive liggende på området på permanent basis, skal anses for et stof, indehaveren har skilt sig af med eller agter at skille sig af med, og skal derfor klassificeres som affald i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a) i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991.

2) Ved klassificeringen af sidesten som affald er det uden betydning, a) at de oplagres på stenbrudsområdet, på det tilgrænsende område eller længere borte, b) at de har samme sammensætning som den bjergart, af hvilken de er blevet brudt, og at sidestens sammensætning ikke ændres, uanset hvor længe eller hvorledes de oplagres, c) at de er ufarlige for menneskers sundhed og miljøet, eller d) at de kan udnyttes som sådan uden bearbejdnings- eller andre tilsvarende foranstaltninger.«