DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. november 2004 *

I sag C-457/02,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF,

indgivet af Tribunale penale di Terni (Italien) ved kendelse af 20. november 2002, indgået til Domstolen den 18. december 2002, i straffesagen mod

Antonio Niselli

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann og J.-P. Puissochet (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. maj 2004,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— A. Niselli ved avvocati L. Mattrella og E. Morigi

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Kostantidinis og R. Amorosi, som befuldmægtigede, bistået af avvocato G. Bambara,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juni 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32) og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996 (EFT L 135, s. 32, herefter »direktiv 75/442«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en straffesag, der er indledt mod A. Niselli, hvori han er tiltalt for at have foretaget affaldshåndtering uden forudgående tilladelse fra de kompetente myndigheder.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Direktiv 75/442 har til formål at tilnærme de nationale lovgivninger for så vidt angår affaldshåndtering.

4 I dette direktivs artikel 1, litra a), første afsnit, defineres 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 Bilag I til direktiv 75/442, der har overskriften »Affaldskategorier«, nævner bl.a. i punkt Q 1 »[r]eststoffer fra produktion eller forbrug, som ikke er specificeret nedenfor«, i punkt Q 14 »[p]rodukter, som indehaveren ikke længere har brug for (f. eks. kasserede artikler fra landbrug, husholdninger, kontorer, forretninger, værksteder osv.)« og i punkt Q 16 »[e]thvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier«.

6 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber skal i henhold til artikel 1, litra a), andet afsnit, i direktiv 75/442 »[udarbejde] en liste over affald, som tilhører

kategorierne i bilag I« (herefter »affaldslisten«). Dette er formålet med Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3. maj 2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald (EFT L 226, s. 3). Denne liste er blevet ændret ved flere lejligheder, navnlig senest ved Rådets beslutning 2001/573/EF af 23. juli 2001 (EFT L 203, s. 18). Affaldslisten trådte i kraft den 1. januar 2002. »Bygnings- og nedrivningsaffald (herunder opgravet jord fra forurenede grunde)« er indeholdt i listens kapitel 17. Forskellige typer metalaffald er opregnet i dette kapitels punkt 17 04. I indledningen til affaldslisten præciseres det, at listen er en harmoniseret liste, der vil blive gennemgået regelmæssigt, men det, »at et materiale er optaget på listen, betyder dog ikke, at det optræder som affald i alle sammenhænge. Et givet materiale er kun relevant i denne sammenhæng, hvis definitionen på »affald« i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 er opfyldt«.

7 I direktivets artikel 1, litra b), defineres en »producent« som »enhver person, hvis aktivitet frembringer affald (den oprindelige producent), og/eller enhver person, der har foretaget en forbehandling, blanding eller andet, som medfører en ændring af dette affalds karakter eller sammensætning«.

8 Begrebet »indehaver« defineres i artikel 1, litra c), i direktiv 75/442 som »producenten af affaldet, eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det«.

9 I direktivets artikel 1, litra d), defineres »håndtering« af affald som »indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald, herunder tilsyn i forbindelse hermed, samt tilsyn med lossepladser efter deres lukning«.

10 I artikel 1, litra e) og f), defineres »bortskaffelse« og »nyttiggørelse« som enhver form og metode, der er anført i henholdsvis bilag II A og bilag II B. Bilagene er blevet tilpasset de fremskridt, der er gjort inden for forskning og teknik, ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996 (EFT L 135, s. 32). Blandt de nyttiggørelsesoperationer, der er omfattet af bilag II B, nævnes i punkt R 4 »[r] ecirkulering eller genindvinding af metaller og metalforbindelser« og i punkt R 13 »[o]plagring af affald forud for en af operationerne [omhandlet i nævnte bilag] (bortset fra midlertidig oplagring forud for indsamling på det anlæg, hvor det er produceret)«.

11 Artikel 3, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442 bestemmer bl.a., at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at fremme nyttiggørelse af affald gennem genvinding, genbrug, videreudnyttelse eller anden behandling med henblik på at udvinde sekundære råstoffer.

12 I samme direktivs artikel 4 er det fastsat, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for 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, og uden at påføre landskaber eller områder af særlig interesse skade. Det præciseres i artiklen, at medlemsstaterne desuden træffer de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.

13 I artikel 9 og 10 i direktiv 75/442 er det fastsat, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelsesoperationer af affald eller nyttiggørelsesoperationer af affald, skal indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed.

14 Under visse betingelser kan der dog gives dispensation fra kravet om tilladelse i henhold til artikel 11 i direktiv 75/442.

De nationale bestemmelser

15 Direktiv 75/442 blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997 om gennemførelse af direktiv 91/156/EØF om affald, 91/689/EØF om farligt affald og 94/62/EF om emballage og emballageaffald (almindelig tillæg til GURI nr. 38 af 15.2.1997), som ændret ved lovdekret nr. 389 af 8. november 1997 (GURI nr. 261 af 8.11.1997, herefter »lovdekret nr. 22/97«).

16 I artikel 6, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 22/97 defineres »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag A, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«. I samme lovdekrets bilag A gentages den liste over affaldskategorier, der findes i bilag I til direktiv 75/442. Desuden opregnes i bilag B, C og D til lovdekret nr. 22/97 operationer til henholdsvis bortskaffelse og nyttiggørelse af affald på samme måde som i bilag II A og II B til direktiv 75/442, samt farligt affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689.

17 I henhold til lovdekret nr. 22/97 kræves der en administrativ tilladelse til håndtering af visse typer af affald. I dette tilfælde er der fastsat straf for manglende tilladelse.

18 Efter indledningen af den straffesag, som hovedsagen vedrører, er lovdekret nr. 138 af 8. juli 2002 (GURI nr. 158 af 8.7.2002), blevet stadfæstet som lov nr. 178 af 8. august 2002 (GURI nr. 187 af 10.8.2002, herefter »lovdekret nr. 138/02«).

19 I dette lovdekrets artikel 14 er der foretaget en »autentisk fortolkning« af definitionen på »affald« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i lovdekret nr. 22/97. I bestemmelsen præciseres følgende:

»1. Ordene »skiller sig af med«, »agter at« eller »er forpligtet til at skille sig af med« i artikel 6, stk. 1, litra a), i lovdekret [nr. 22/1997] med senere ændringer [...] skal fortolkes således:

a) »skiller sig af med«: Enhver handling, ved hvilken et stof, et materiale eller en genstand direkte eller indirekte er henvist til eller skal undergives bortskaffelse eller nyttiggørelse ifølge bilag B og C til lovdekret [nr. 22/97]

b) »agter at«: Viljen til at undergive stoffer, materialer eller genstande bortskaffelses- og nyttiggørelsesoperationer ifølge bilag B og C til lovdekret [nr. 22/97]

c) »er forpligtet til at skille sig af med«: Pligten til at undergive et materiale, et stof eller en genstand nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, der er fastsat ved en lov- eller forvaltningsforskrift eller krævet ved selve karakteren af materialet, stoffet eller genstanden eller af det forhold, at disse er omfattet af listen over farligt affald i bilag D til lovdekret [nr. 22/97].

2. De forhold, der omfattes af litra b) og c) i stk. 1, gælder ikke for genstande, stoffer eller materialer, der udgør rester fra produktion eller forbrug, når en af følgende betingelser foreligger:

a) at disse kan genbruges eller faktisk og objektivt genbruges i samme eller tilsvarende eller forskellige produktions- eller forbrugskredsløb uden at undergå nogen forudgående behandling og uden at medføre skade for miljøet

b) at disse kan genbruges eller faktisk objektivt genbruges i samme eller tilsvarende eller forskellige produktions- eller forbrugskredsløb efter at være undergivet en forudgående behandling, uden at det er nødvendigt at foretage en nyttiggørelsesoperation som specificeret i bilag C til lovdekret [nr. 22/97].«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 A. Niselli, der er den lovmæssigt ansvarlige for selskabet ILFER SpA, er blevet tiltalt for at have foretaget affaldshåndtering uden tilladelse. En af ILFER SpA's sættevogne blev således beslaglagt af de italienske carabinieri, da den transporterede jernmaterialer uden at være i besiddelse af en formular til identificering af affald som fastsat ved lovdekret nr. 22/97. Det fremgik desuden, at sættevognen ikke var indført i det nationale register over virksomheder, der forarbejder affald, som fastsat ved samme lovdekret.

21 Ifølge den tekniske rapport, der blev udfærdiget under sagen, hidrørte de beslaglagte materialer fra ophugning af maskiner og biler eller fra indsamling af kasserede genstande. Materialerne havde det fællestræk, at de var af jern, enten rent eller

blandet med andre metaller, og at de var delvist forurenede af organisk stof, såsom maling, fedt eller fibre. Materialerne hidrørte fra forskellige teknologiske kredsløb, hvorfra de var blevet fjernet, da de ikke længere var anvendelige i kredsløbet.

22 Med henblik på straffesagens videre forløb efter ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 138/02 var Tribunale penale di Terni hovedsageligt i tvivl om, hvorvidt den »autentiske fortolkning« af begrebet »affald«, der foretages i artikel 14 i lovdekret nr. 138/02, kunne være i strid med direktiv 75/442. I henhold til denne fortolkning ville de faktiske omstændigheder, der var foreholdt A. Niselli, ikke udgøre en strafbar handling, da det beslaglagte skrot var bestemt til genbrug og derfor ikke kunne betegnes som affald. I tilfælde af, at denne fortolkning findes uforenelig med direktiv 75/442, ville straffesagen imidlertid skulle fremmes på grundlag af den nævnte tiltale.

23 Idet Tribunale penale di Terni har præciseret, at Kommissionen har indledt en traktatbrudsprocedure mod Den Italienske Republik for tilsidesættelse af dennes forpligtelser i henhold til direktiv 75/442, har Tribunale penale di Terni besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan begrebet »affald« udtrykkeligt afhænge af den betingelse, at ordene »skiller sig af med«, »agter at« eller »er forpligtet til at skille sig af med« som gennemført i Italien ved artikel 6, stk. 1, litra a), i lovdekret [nr. 22/97] skal fortolkes således:

a) »skiller sig af med«: Enhver handling, ved hvilken stof, et materiale eller en genstand direkte eller indirekte er henvist til eller skal undergives bortskaffelse eller nyttiggørelse ifølge bilag B og C til lovdekret [nr. 22/97].

b) »agter at«: Viljen til at undergive stoffer, materialer eller genstande bortskaffelses- og nyttiggørelsesoperationer ifølge bilag B og C til lovdekret [nr. 22/97].

c) »er forpligtet til at skille sig af med«: Pligten til at undergive et materiale, et stof eller en genstand nyttiggørelses- eller bortskaffelsesoperationer, der er fastsat ved en lov- eller forvaltningsforskrift eller krævet ved selve karakteren af materialet, stoffet eller genstanden eller af det forhold, at disse er omfattet af listen over farligt affald i bilag D til lovdekret [nr. 22/97]?

2) Er det muligt ikke udtrykkeligt at anvende begrebet affald for genstande eller stoffer og materialer, der er rester fra produktion eller forbrug, når en af nedenstående betingelser foreligger:

a) at disse kan genbruges eller faktisk og objektivt genbruges i samme eller tilsvarende eller forskellige produktions- eller forbrugskredsløb uden at undergå nogen forudgående behandling og uden at medføre skade for miljøet

b) at disse kan genbruges eller faktisk objektivt genbruges i samme eller tilsvarende eller forskellige produktions- eller forbrugskredsløb efter at være undergivet en forudgående behandling, uden at det er nødvendigt at foretage en nyttiggørelsesoperation som specificeret i bilag C til det i Italien gældende lovdekret nr. 22/97 (der ordret har gennemført bilag II til direktiv 91/156/EØF)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

24 Den italienske regering har for det første anført, at den fortolkning af fællesskabsretten, som Domstolen er blevet anmodet om, er overflødig, for så vidt som de fortolkningsvanskeligheder, den forelæggende ret har henvist til, ikke findes i italiensk retspraksis.

25 Den italienske regering har dernæst gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da den forelæggende ret egentlig foreslår Domstolen at udtale sig om det traktatbrud, der er foreholdt Den Italienske Republik inden for rammerne af den af Kommissionen indledte procedure, der er henvist til i forelæggelseskendelsen.

26 Disse to argumenter må forkastes. Det tilkommer udelukkende den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de af den nationale ret stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende ret har anmodet om, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38 og 39).

27 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Dels fremgår det af sagen, at de spørgsmål, der er stillet Domstolen, har en direkte forbindelse med genstanden for den tvist, der verserer for Tribunale penale di Terni. Dels gør Kommissionens indledning af en traktatbrudsprocedure mod Den Italienske Republik for tilsidesættelse af dennes forpligtelser i henhold til direktiv 75/442 på ingen måde de præjudicielle spørgsmål genstandsløse.

28 Uden at rejse tvivl om forelæggelsen for Domstolen har Kommissionen i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at den nationale ret ikke vil kunne støtte sig på direktiv 75/442 med henblik på at afgrænse eller skærpe strafansvaret for A. Niselli i tilfælde af, at Domstolen konstaterer, at artikel 14 i lovdekret nr. 138/02, der udelukker strafansvar for den pågældende, ikke er i overensstemmelse med nævnte direktiv.

29 Det bemærkes, at et direktiv ganske vist ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for en borger og således ikke som sådan kan påberåbes over for ham (jf. bl.a. dom af 14.9.2000, sag C-343/98, Collino og Chiappero, Sml. I, s. 6659, præmis 20). På samme måde kan et direktiv ikke i sig selv og uden hensyn til en lovregel i en medlemsstat, som er vedtaget til gennemførelse af direktivet, være grundlag for at afgrænse eller skærpe strafansvaret for overtrædelse af direktivets bestemmelser (jf. bl.a. dom af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 13, og af 26.9.1996, sag C-168/95, Arcaro, Sml. I, s. 4705, præmis 37).

30 I den foreliggende sag er det imidlertid ubestridt, at på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der førte til indledning af straffesagen mod A. Niselli, kunne disse omstændigheder i givet fald udgøre en strafbar overtrædelse. Det er herefter ufornødent at tage stilling til, hvilke følger princippet om ingen straf uden lov kan have for anvendelsen af direktiv 75/442 (jf. i denne retning 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 43).

31 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Det første spørgsmål

32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ordene »skiller sig af med«, »agter at skille sig af med« eller »er forpligtet til at skille sig af med«, der er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, udtømmende omfatter de tilfælde, hvor indehaveren af et stof eller en genstand henholdsvis direkte eller indirekte henviser stoffet eller genstanden til eller undergiver stoffet eller genstanden en bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation, som omhandlet i bilag II A og II B til dette direktiv, under henvisning til den italienske lovgivning, eller har viljen eller forpligtelsen til at gøre dette i medfør af en lov, en forvaltningsforskrift eller på grund af selve karakteren af det pågældende stof eller den pågældende genstand, eller på grund af, at stoffet eller genstanden er nævnt på listen over farligt affald.

33 Anvendelsesområdet for begrebet affald afhænger af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås. Udtrykket skal fortolkes under hensyn til direktiv 75/442's formål, som ifølge direktivets tredje betragtning er at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald, og under hensyn til det formål, der fremgår af 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 (jf. bl.a. dom af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, herefter »Palin Granit-dommen«, præmis 22 og 23).

34 Direktiv 75/442 fastsætter imidlertid ingen kriterier, der kan anvendes til påvisning af, om indehaveren har til hensigt at skille sig af med det pågældende stof eller den pågældende genstand. Når der ikke foreligger fællesskabsbestemmelser på området, er medlemsstaterne frit stillet med hensyn til valget af de bevismidler, der kræves for de forskellige forhold, der defineres i de direktiver, som de gennemfører, idet fællesskabsrettens virkning dog ikke må begrænses (jf. bl.a. dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og 419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 41).

35 Ifølge den fortolkning af begrebet affald, som den forelæggende ret har gjort rede for, bliver spørgsmålet om, hvorvidt et stof eller en genstand er bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse, afgjort ud fra tilkendegivelsen af handlingen, intentionen eller forpligtelsen til at »skille sig af hermed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442.

36 Ved at definere handlingen bestående i at skille sig af med et stof eller en genstand alene ud fra iværksættelsen af en bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation, som nævnt i bilag II A og II B til direktiv 75/442, lader denne fortolkning afgørelsen af, om der er tale om affald, afhænge af en operation, der kun selv kan betegnes som bortskaffelse eller nyttiggørelse, hvis den finder anvendelse på affald. Følgelig medfører denne fortolkning ingen præcisering af begrebet affald.

37 I denne henseende bemærkes, at det ikke under henvisning til, at et stof undergives en behandlingsform, der er nævnt i bilag II A eller II B til direktiv 75/442, kan fastslås, at man skiller sig af med det, og at stoffet derfor udgør affald (jf. Palin Granit-dommen, præmis 27). Såfremt den omhandlede fortolkning blev anvendt på en sådan måde, at ethvert stof eller enhver genstand, der undergives en af de typer operationer, der er nævnt i bilag II A og II B til direktiv 75/442, skulle anses for affald, ville denne fortolkning føre til, at stoffer eller genstande, der ikke var affald i

direktivets forstand, ville blive anset for at være det. I henhold til denne fortolkning ville for eksempel brændselsolie, der anvendes som brændstof, altid blive anset for at være affald, eftersom olien på tidspunktet for forbrændingen vil blive undergivet en operation, der henhører under kategori R 1 i bilag II B til direktiv 75/442.

38 Men frem for alt hvis den fortolkning, den forelæggende ret har gjort rede for, blev anvendt på en sådan måde, at et stof eller en genstand, som man skiller sig af med på en anden måde end den, der er nævnt i bilag II A og II B til direktiv 75/442, ikke udgør affald, vil fortolkningen ligeledes begrænse begrebet affald, således som det fremgår af nævnte direktivs artikel 1, litra a), første afsnit. Et stof eller en genstand, der ikke er underlagt en forpligtelse til bortskaffelse eller nyttiggørelse, og som indehaveren skiller sig af med ved almindelig henkastning uden at undergive stoffet eller genstanden en sådan operation, vil således ikke blive anset for affald, skønt det/den er affald i direktiv 75/442's forstand.

39 Den omstændighed, at henkastning af affald ikke kan anses for at være en bortskaffelsesmetode, fremgår i særdeleshed af artikel 4, stk. 2, i direktiv 75/442, hvorefter »[m]edlemsstaterne træffer [...] de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald«. Denne bestemmelse sondrer således mellem henkastning og bortskaffelse. Det følger heraf, at henkastning og bortskaffelse af en genstand eller et stof udgør to blandt flere metoder til at skille sig af hermed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442.

40 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at den definition på affald, der er givet i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, kan ikke fortolkes således, at

den udtømmende omfatter stoffer eller genstande, der henvises til eller undergives de bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer, der er nævnt i bilag II A og II B til det pågældende direktiv eller i tilsvarende lister, eller med hensyn til hvilke deres indehaver har viljen eller forpligtelsen til at bestemme dem hertil.

Det andet spørgsmål

41 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rester fra produktion eller forbrug kan udelukkes fra begrebet affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, når disse rester kan genbruges eller genbruges i samme eller tilsvarende eller forskellige produktions- eller forbrugskredsløb uden at undergå nogen forudgående behandling og uden at medføre skade for miljøet, eller efter at være undergivet en forudgående behandling, uden at det dog er nødvendigt at foretage en nyttiggørelsesoperation som specificeret i bilag C til lovdekret nr. 22/97, der ordret har gennemført bilag II B til direktiv 75/442 i national ret.

42 Som den italienske regering har understreget, tilsigtes det med den fortolkning, der er genstand for det andet spørgsmål, under visse betingelser at udelukke de rester fra produktion eller forbrug, der kan genbruges, fra begrebet affald.

43 Som Domstolen har fastslået, udgør den omstændighed, at et anvendt stof er et restprodukt fra en produktion, i princippet et indicium for, at der foreligger en handling, hensigt eller en forpligtelse til at skille sig af hermed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (jf. ARCO Chemie Nederland m.fl.-dommen, præmis 84). Den samme bedømmelse finder anvendelse for så vidt angår rester fra forbrug.

44 Det er imidlertid også muligt, at et gode, et materiale eller et råstof, der fremkommer under en fremstillingsproces eller ved brydning, hvor dette ikke er fremstillingens eller brydningens primære formål, ikke skal anses for et restprodukt, men et biprodukt, som virksomheden ikke ønsker at »skille sig af med«, jf. artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, og som den efterfølgende ønsker at udnytte eller markedsføre på en for virksomheden fordelagtig måde uden forudgående forarbejdning. En sådan analyse er nemlig ikke uforenelig med målsætningen i direktiv 75/442, idet der ikke er noget, der begrunder, at direktivets bestemmelser, der tilsigter bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skulle omfatte materialer eller råstoffer, der som produkter har en økonomisk værdi, uanset om der sker en eller anden form for forarbejdning, og som sådan er undergivet de bestemmelser, der finder anvendelse for sådanne produkter (jf. Palin Granit-dommen, præmis 34 og 35).

45 Når henses til, at begrebet affald skal fortolkes udvidende, således at de ulemper eller skadelige virkninger, der er forbundet med affaldet, reduceres, bør denne argumentation vedrørende biprodukter begrænses til situationer, hvor der ikke blot er en mulighed for, at godet, materialet eller råstoffet vil blive genanvendt, men hvor det er sikkert, at en sådan genanvendelse vil finde sted uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen (Palin Granit-dommen, præmis 36).

46 Sandsynligheden for, at stoffet genanvendes uden forudgående forarbejdning, er derfor et andet kriterium — ud over kriteriet om, hvorvidt et stof er et restprodukt fra en produktion — af relevans ved afgørelsen af, om et stof kan anses for affald i direktiv 75/442's forstand. Hvis en genanvendelse af stoffet ikke blot fremstår som en mulighed, men tillige økonomisk set er fordelagtig for indehaveren, vil det i høj grad være sandsynligt, at der sker en sådan genanvendelse. I en sådan situation kan det pågældende stof ikke længere anses for at være en byrde, som indehaveren søger at »skille sig af med«, men som et fuldgyldigt produkt (Palin Granit-dommen, præmis 37).

47 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det er tilladt under hensyn til målsætningen i direktiv 75/442 ikke at anse et gode, et materiale eller et råstof, der fremkommer under en fremstillingsproces eller ved brydning, hvor dette ikke er fremstillingens eller brydningens primære formål, for affald, men for et biprodukt, som dets indehaver ikke ønsker at »skille sig af med«, jf. direktivets artikel 1, litra a), første afsnit, på betingelse af, at det er sikkert, at en sådan genanvendelse vil finde sted uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af fremstillingsprocessen (jf. dom af 11.9.2003, sag C-114/01, AvestaPolarit Chrome, Sml. I, s. 8725).

48 Imidlertid er denne sidstnævnte analyse ikke gyldig for så vidt angår restprodukter fra forbrug, som ikke kan anses for at være »biprodukter« fra en fremstillingsproces eller fra brydning, der kan genanvendes i forlængelse af fremstillingsprocessen.

49 En tilsvarende analyse kan heller ikke lægges til grund med hensyn til disse restprodukter, der ikke vil kunne anses for brugte genstande, der er genanvendt på en sikker og sammenlignelig måde uden forudgående forarbejdning.

50 I henhold til den fortolkning, der fremgår af en bestemmelse såsom artikel 14 i lovdekret nr. 138/02, er det tilstrækkeligt til, at et restprodukt fra produktion eller forbrug anses for ikke at være affald, at restproduktet er genanvendt eller kan genanvendes i alle produktions- eller forbrugskredsløb dels uden at undergå nogen forudgående behandling og uden at skade miljøet, dels efter at være undergivet en forudgående behandling, uden at det dog er nødvendigt at foretage en nyttiggørelsesoperation i henhold til bilag II B til direktiv 75/442.

51 Det er åbenbart, at en sådan fortolkning fører til, at de restprodukter fra produktion eller forbrug, der imidlertid svarer til den definition, der er fastsat i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, udelukkes fra at være affald.

52 I denne henseende er materialer som dem, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, ikke genanvendt sikkert og uden forudgående forarbejdning i forlængelse af den samme fremstillings- eller anvendelsesproces, men er stoffer eller genstande, som deres indehaver har skilt sig af med. Ifølge A. Nisellis forklaring blev de omtvistede materialer efterfølgende undergivet en sortering og eventuelt visse behandlinger, og de udgjorde et sekundært råstof, bestemt til jern- og stålindustrien. I en sådan sammenhæng skal materialerne imidlertid stadig anses for affald, indtil de faktisk er blevet genindvundet som jern- og stålprodukter, dvs. indtil de udgør slutprodukter fra den forarbejdningsproces, som de er bestemt til. Følgelig kan materialerne på tidligere trin endnu ikke anses for at være genindvundne, da den nævnte forarbejdningsproces ikke er afsluttet. Omvendt — med forbehold for det tilfælde, hvor de færdige produkter bortkastes — kan det tidspunkt, hvor de omhandlede materialer ikke længere kan anses for affald, ikke fastlægges på et industrielt eller handelsmæssigt trin, der ligger efter deres forarbejdning til jern- og stålprodukter, idet de allerede fra dette tidspunkt næppe kan adskilles fra andre jern- og stålprodukter, der er fremstillet af primære råstoffer (jf. vedrørende det særlige tilfælde med genindvundet emballageaffald dom af 19.6.2003, sag C-444/00, Mayer Parry Recycling, Sml. I, s. 6163, præmis 61-75).

53 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at begrebet affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, ikke skal fortolkes således, at det udelukker samtlige rester fra produktion eller forbrug, der kan genbruges eller genbruges i et produktions- eller forbrugskredsløb dels uden at undergå nogen forudgående behandling og uden at medføre skade for miljøet, dels efter at være undergivet en forudgående behandling, uden at det dog er nødvendigt at foretage en nyttiggørelsesoperation i henhold til bilag II B til dette direktiv.

Sagens omkostninger

54 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Den definition på affald, der er givet i artikel 1, litra a), første afsnit, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 og ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996, kan ikke fortolkes således, at den udtømmende omfatter stoffer eller genstande, der henvises til eller undergives de bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer, der er nævnt i bilag II A og II B til det pågældende direktiv eller i tilsvarende lister, eller med hensyn til hvilke deres indehaver har viljen eller forpligtelsen til at bestemme dem hertil.**

2) **Begrebet affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156 og ved beslutning 96/350, skal ikke fortolkes således, at det udelukker samtlige rester fra produktion eller forbrug, der kan genbruges eller genbruges i et produktions- eller forbrugskredsløb dels uden at undergå nogen forudgående behandling og uden at medføre skade for miljøet, dels efter at være undergivet en forudgående behandling, uden at det dog er nødvendigt at foretage en nyttiggørelsesoperation i henhold til bilag II B til dette direktiv.**

Underskrifter