

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
F. G. JACOBS

van 17 januari 2002¹

1. In deze zaak heeft de Korkein hallinto-oikeus (hoogste administratieve rechter) (Finland) het Hof verzocht hem de relevante criteria te verstrekken om te kunnen vaststellen of ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een granietgroeve in een aantal bepaalde omstandigheden als afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen moet worden aangemerkt.²

De afvalstoffenrichtlijn

2. De derde overweging van de considerans van richtlijn 75/442 stelt dat „iedere regeling op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen”.

3. De eerste overweging van de considerans van richtlijn 91/156³, die richtlijn 75/442

wijzigd en de essentiële bepalingen ervan vervangt, stelt dat „bij deze wijzigingen moet worden uitgegaan van een hoog niveau van milieubescherming”.

4. Artikel 1, sub a, van de richtlijn in de gewijzigde versie (hierna: „afvalstoffenrichtlijn”) bepaalt „afvalstof” als „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.

5. Artikel 1, sub c, verstaat onder „houder” de „producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft”.

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

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 (PB L 194, blz. 47).

3 — Richtlijn van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32).

7. Artikel 1, sub a, draagt de Commissie ook op, een lijst op te stellen van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren. Krachtens die bepaling heeft de Commissie bij beschikking 94/3/EG⁴ een gedetailleerde lijst van afvalstoffen vastgesteld, die „Europese afvalcatalogus” wordt genoemd. Hoewel de catalogus aangeeft dat de opname van een materiaal niet betekent dat het in alle omstandigheden een afvalstof is⁵, daar de vermelding alleen van belang is als aan de definitie van afvalstof is voldaan, kan worden opgemerkt dat de eerste categorie 01 00 00 luidt „[a]fval van exploratie, mijnbouw, ertsconcentratie en verdere bewerking van mineralen en steengroeven”.⁶

gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name

— zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna, en flora;

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

8. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt:

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige

De lidstaten nemen voorts de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.”

4 — Beschikking van de Commissie van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB L 5 blz. 15). De catalogus is een bijlage bij de beschikking. Die beschikking werd met ingang van 1 januari 2002 ingetrokken en vervangen door beschikking 2000/532/EG van 3 mei 2000 (PB L 226, blz. 3), met een bijlage getiteld „Lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen en artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen” (hierna: „afvalstoffenlijst van 2002”).

5 — In de inleiding, punt 3 (punt 1 van de inleiding van de afvalstoffenlijst van 2002).

6 — In de afvalstoffenlijst van 2002 „[a]fval van exploratie, mijnbouw, ertsconcentratie en verdere bewerking van mineralen en steengroeven”.

9. De richtlijn definieert „verwijdering” als „alle in bijlage II A bedoelde handelingen”⁷ en „nuttige toepassing” als „alle in bijlage II B bedoelde handelingen”.⁸

7 — Artikel 1, sub e.

8 — Artikel 1, sub f.

10. De bijlagen II A en II B van de richtlijn⁹ luiden respectievelijk „Verwijderingshandelingen” en „Handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt”.

11. Bijlage II A noemt onder punt D I „Storten op of in de bodem (bijvoorbeeld op een vuilstortplaats, enz.)”, onder punt D 12 „Permanente opslag (bijvoorbeeld plaatsen van houders in mijnen, enz.)” en onder punt D 15 „Opslag in afwachting van een van de onder D 1 tot en met D 14 vermelde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)”.

12. Bijlage II B noemt onder punt R 5 „Recycling/Terugwinning van andere anorganische stoffen”¹⁰ en onder punt R 13 „Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R 1 tot en met R 12 genoemde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)”.

13. Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat iedere houder van afvalstoffen deze afgeeft aan een ophaler of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht, dan wel zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn.¹¹ Inrichtin-

gen die handelingen van nuttige toepassing of verwijdering verrichten, moeten een vergunning hebben.¹² Aan vergunningen voor verwijdering „kunnen voorwaarden en verplichtingen [...] worden verbonden of ze kunnen, [...] indien de overwogen verwijderingsmethode uit milieubeschermingsoogpunt niet aanvaardbaar is, worden geweigerd”.¹³

Het hoofdgeding en de gestelde vragen

14. Naar Fins recht is voor bepaalde projecten een milieuvergunning vereist. Palin Granit OY, een Fins bedrijf, diende bij de Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (bestuur van de intercommunale vereniging van Vehmassalo; hierna: „bestuur van de intercommunale vereniging”) een aanvraag in voor een milieuvergunning voor een steengroeve. De aanvraag vermeldde dat het ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van de steengroeve — ongeveer 50 000 m³ per jaar, dat wil zeggen 65 à 80 % van de gewonnen hoeveelheid gesteente — opgeslagen zou worden op een naburig terrein. Uit het dossier blijkt dat het ganggesteente niet de juiste maat of vorm heeft om op dezelfde wijze te worden gebruikt als het gesteente dat na winning verkocht wordt.

15. Volgens de aanvraag was de opslagplaats van 7,2 hectare al in gebruik, maar was daar nog plaats voor de opslag van 700 000 m³ materiaal. Het ganggesteente zou worden gebruikt als landophoging in

9 — Deze bijlagen zijn overeenkomstig de artikelen 17 en 18 van de richtlijn vervangen bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32).

10 — Dat wil zeggen andere dan de in het vorige punt vermelde metalen en metaalverbindingen.

11 — Artikel 8.

12 — Artikel 9, lid 1, en artikel 10.

13 — Artikel 9, lid 2.

de exploitatiezone, voor de aanleg van hellingen, voor landschapsarchitectuur van de steengroeve en voor andere doeleinden, bijvoorbeeld als agglomeraat¹⁴ en opvulmateriaal. De vergunning werd overeenkomstig de aanvraag verleend.

wetgeving ter uitvoering van de afvalstoffenrichtlijn¹⁵, er geen stortplaats voor industrieel afval werd gecreëerd en het bestuur van de intercommunale vereniging dus bevoegd was over de aanvraag te beslissen.

16. In het door de Turun ja Porin lääninhallitus (provinciebestuur van Turku en Pori) ingestelde hoger beroep heeft de Turun ja Porin lääninoikeus (administratieve rechtbank van de provincie Turku en Pori) het besluit van het bestuur van de intercommunale vereniging om de milieuvergunning te verlenen, nietig verklaard. De lääninoikeus was van oordeel dat het ganggesteente aangemerkt diende te worden als afval, zodat er op het terrein een stortplaats voor industrieel afval werd gecreëerd. Volgens het nationale recht was dus het regionaal milieucentrum bevoegd de aanvraag te behandelen en niet de gemeentelijke overheid. De lääninoikeus verwees daarom de aanvraag naar de Lounais-Suomen ympäristökeskus (regionaal milieucentrum van Zuid-West Finland; hierna: „regionaal milieucentrum”).

17. Zowel Palin Granit als het bestuur van de intercommunale vereniging stelden tegen het vonnis van de lääninoikeus beroep in bij de Korkein hallinto-oikeus en vorderden vernietiging daarvan op grond dat, aangezien ganggesteente geen afval was in de zin van de nationale

18. Aan de Korkein hallinto-oikeus wordt daarom de vraag gesteld, welke bestuursinstantie bevoegd is over de aanvraag van de vergunning een beslissing te nemen. In de verwijzingsbeschikking legt de Korkein hallinto-oikeus uit, dat men voor het antwoord op die vraag moet weten of ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve in de omstandigheden van het onderhavige geval als afval in de zin van de afvalstoffenrichtlijn moet worden aangemerkt. Ter ondersteuning van zijn standpunt dat dit niet het geval is, voerde Palin Granit bij de Korkein hallinto-oikeus drie argumenten aan.

19. Ten eerste benadrukte zij dat het betrokken ganggesteente voor het grootste deel uit verschillende soorten graniet bestaat. Het heeft altijd dezelfde samenstelling als de bodem waaruit het wordt gewonnen. Het verandert niet van samenstelling ongeacht de duur en de wijze van bewaring en het is ongevaarlijk voor personen en het milieu.

20. Ten tweede merkte Palin Granit op dat ganggesteente — in tegenstelling tot bijproducten van mijnbouw — direct, zonder

14 — Bijvoorbeeld voor de bouw van havens en golfbrekers.

15 — De Jätelaki (de afvalstoffenwet 1072/1993).

enige bijzondere bewerking, opnieuw gebruikt kon worden als landophoging en voor de bouw van golfbrekers.

het in het algemeen van belang dat het wordt opgeslagen op het terrein van de steengroeve, op een nabijgelegen terrein of verder weg?

21. In de derde plaats voerde zij aan dat het betrokken ganggesteente in afwachting van gebruik werd opgeslagen op een naburig terrein in de onmiddellijke nabijheid van de steengroeve.

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

22. De Korkein hallinto-oikeus is van mening dat de rechtspraak van het Hof geen direct antwoord geeft op de vraag of het ganggesteente, gelet op die factoren, een afvalstof is, en heeft het Hof daarom de volgende vraag gesteld:

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

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

- d) Welk belang moet worden gehecht aan het feit dat het ganggesteente is bestemd om geheel of ten dele van het opslagterrein te worden verwijderd met het oog op gebruik voor bijvoorbeeld landophoging of voor de bouw van golfbrekers, en dat het ganggesteente zonder transformatie- of soortgelijke maatregelen als zodanig kan worden gebruikt? In hoeverre moet in dat verband rekening worden gehouden

- a) Welk belang moet worden gehecht aan het feit dat het ganggesteente in afwachting van later gebruik wordt opgeslagen nabij de steengroeve? Is

met de mate waarin de plannen van de houders van het ganggesteente voor een dergelijk gebruik vaststaan, en met de duur van de periode waarbinnen die plannen na de opslag van het ganggesteente zullen worden gerealiseerd?”

23. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door het bestuur van de intercommunale vereniging, de Finse regering en de Commissie. Er heeft geen terechtzitting plaatsgevonden.

Analyse

24. Hoewel het begrip „afvalstof” in artikel 1, sub a, van de afvalstoffenrichtlijn wordt gedefinieerd als „elke stof of elk voorwerp [...] waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”, is deze definitie niet volledig, maar hangt zij zelf weer af van de betekenis van het werkwoord „zich ontdoen”, dat niet wordt gedefinieerd. Het Hof heeft in verschillende zaken het begrip „afvalstof” in het algemeen en het begrip „zich ontdoen” in het bijzonder behandeld. Alhoewel het Hof geen alomvattende definitie van afvalstoffen heeft uitgewerkt, kunnen de volgende beginselen aan de rechtspraak worden ontleend.

25. Ten eerste moet de term „zich ontdoen” worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling van de richtlijn, de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het trans-

port, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen¹⁶, alsmede tegen de achtergrond van artikel 174, lid 2, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft, en dat beleid *onder meer* berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Bijgevolg kan het begrip afvalstof niet restrictief worden uitgelegd.¹⁷ Of er in een bepaald geval sprake is van een afvalstof, moet, meer in het bijzonder, worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de richtlijn en ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.¹⁸

26. Ten tweede kan, al omvat de term „zich ontdoen” de verwijdering en de nuttige toepassing van een stof of voorwerp¹⁹, uit de omstandigheid dat een stof wordt onderworpen aan een in bijlage II B bij de richtlijn genoemde handeling²⁰, niet worden afgeleid dat er sprake is van een zich ontdoen en dat die stof als een afvalstof moet worden aangemerkt.²¹ Bepaalde omstandigheden kunnen evenwel een aanwijzing inhouden dat de houder zich in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn, van de stof heeft ontdaan, of voornemens of verplicht is zich ervan te ontdoen. Dit zal met name het geval zijn wanneer de betrokken stof een productieresidu is.²²

16 — Derde overweging van de considerans, zie hierboven punt 2.

17 — Arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punten 36—40). Opgemerkt zij, dat het arrest ARCO is gewezen nadat de onderhavige prejudiciële vraag is binnengekomen.

18 — Ibidem, punten 73, 88 en 97.

19 — Ibidem, punt 47.

20 — Of op analoge wijze bijlage II A.

21 — Zie arrest ARCO, reeds aangehaald, punt 51.

22 — Ibidem, punten 83—87.

27. Ten derde kan het begrip afvalstof stoffen en voorwerpen omvatten die voor economisch hergebruik geschikt zijn.²³ Het kan evenzo stoffen en voorwerpen omvatten die op milieuhygiënisch verantwoorde wijze en zonder ingrijpende bewerking nuttig kunnen worden toegepast. De gevolgen van de bewerking van die stof voor het milieu zijn namelijk niet van invloed op de kwalificatie ervan als afvalstof. Meer in het algemeen is de methode van behandeling of de wijze van toepassing van een stof niet doorslaggevend voor het feit of deze al dan niet moet worden gekwalificeerd als een afvalstof, die overeenkomstig artikel 1, sub a, van de richtlijn wordt omschreven in termen van de handeling, het voornemen of de verplichting van de houder om zich daarvan te ontdoen.²⁴

28. Ten slotte brengt het feit dat een stof in de categorie voor hergebruik bestemde residuen is ingedeeld zonder dat er enige zekerheid bestaat over het hergebruik ervan, niet mee dat die stof niet onder de werkingssfeer van de richtlijn valt.²⁵

29. In de onderhavige zaak gaat het om residuen ontstaan bij het delven van graniet, die op een terrein worden opgeslagen hetzij totdat zij worden gebruikt — op korte termijn voor het stutten of bij de landschapsarchitectuur van de exploitende steengroeve, op langere termijn, al naargelang dat nodig is, voor gebruik als agglomeraat en als landophoging — hetzij

(zoals uit de bewoordingen van de gestelde vragen kan worden afgeleid) voor onbepaalde tijd, als dat gebruik zich niet voordoet.

30. De Finse regering voert in wezen aan dat ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve geen afval in de zin van de richtlijn is, wanneer het gebruik ervan een integrerend deel is van de productie, en het direct gebruikt wordt zonder onderworpen te worden aan handelingen van verwijdering of nuttige toepassing.

31. De Commissie is van mening dat het ganggesteente in dit geval een afvalstof in de zin van de richtlijn is, omdat het onderworpen zal worden aan handelingen van verwijdering of nuttige toepassing in de zin van de bijlagen II A en II B van de richtlijn en het een bijproduct zonder direct nut is.

32. Er zij op gewezen dat de opmerkingen bij het Hof zijn ingediend vóór het wijzen van het arrest in de zaak ARCO Chemie Nederland e.a.²⁶ en dat zij daarom niet geheel de relevante rechtspraak weergeven.

33. Naar mijn mening moet in elk geval met betrekking tot de residuen die voor

23 — Arrest van 28 maart 1990, Vessoso en Zanetti (C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461).

24 — Arrest ARCO, reeds aangehaald, punten 64-66.

25 — Arrest van 25 juni 1997, Tombesi e.a. (C-304/94, C-330/94, C-342/94, C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punten 53 en 54); zie ook punt 61 van mijn conclusie in die zaak.

26 — Aangehaald in voetnoot 17.

onbepaalde tijd op het terrein verblijven, de conclusie luiden dat men zich ervan heeft ontdaan, en dat het derhalve afvalstoffen zijn. Het storten en opslaan van aanzienlijke hoeveelheden ganggesteente brengt, zoals de Finse regering opmerkt, duidelijk het gevaar mee dat geluidsoverlast en stofhinder wordt veroorzaakt en dat het landschapsschoon wordt ontsierd. Dit is echter precies hetgeen de richtlijn tracht te vermijden.²⁷

34. Er kan worden aangevoerd dat de handeling van het storten van het ganggesteente strikt genomen niet kan worden beschouwd als „een zich ontdoen”, daar de producent van het residu op dat moment niet weet of het nog gebruikt zal worden of niet. Men mag echter niet vergeten dat de definitie van afvalstoffen in artikel 1, sub a, van de richtlijn, stoffen of voorwerpen omvat waarvan de houder *voornemens is* zich te ontdoen. Een houder die voornemens is alle ganggesteente dat niet anderszins wordt gebruikt voor onbepaalde tijd op het terrein in opslag te laten, moet worden geacht aan de definitie te voldoen, zelfs als hij op het betrokken moment niet kan aangeven welk gesteente zal blijven en welk gebruikt zal worden. Elke andere uitlegging zou duidelijk in strijd zijn met het doel van de richtlijn en zelfs met de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap, zoals vervat in artikel 174, lid 2, EG, en ernstig afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de richtlijn.

35. Ik concludeer derhalve dat ganggesteente dat voor onbepaalde tijd wordt opgeslagen, als afval in de zin van de

richtlijn moet worden aangemerkt. Meer in het bijzonder kan die opslag worden gezien als een verwijderingshandeling in de zin van of punt D I van bijlage II A van de richtlijn, „Het op of in de bodem brengen van afval (bijvoorbeeld stortplaats, enz.)” of punt D 12 „Permanente opslag (bijvoorbeeld het installeren van containers in een mijn, enz.)”, die dus onderworpen is aan het vereiste van een vergunning in de zin van artikel 9 van de verordening.

36. Wat de residuen betreft die opgeslagen worden in afwachting van later gebruik, lijkt mij de doelstelling van de richtlijn te vereisen dat ook zij worden beschouwd als stoffen of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet of voornemens is zich te ontdoen. Met name het feit dat er, zoals de Commissie stelt, geen enkele garantie bestaat dat bepaalde residuen gebruikt zullen worden, vereist dat zij onder de werking van de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen vallen.²⁸ Bovendien zal, zelfs als de residuen uiteindelijk gebruikt worden, de opslag ervan in afwachting van dat gebruik, duidelijk hetzelfde soort milieuhinder opleveren — waaronder geluids- en stofoverlast, en het risico dat schade aan het landschapsschoon wordt berokkend in de zin van artikel 4 van de richtlijn — als waren zij voor onbepaalde tijd opgeslagen.

37. Het ganggesteente blijkt te kunnen worden gebruikt voor het stutten van het terrein van de steengroeve, de aanleg van hellingen, de landschapsarchitectuur van de steengroeve en voor andere doeleinden, bijvoorbeeld als agglomeraat (voor de

27 — Artikel 4, aangehaald hierboven in punt 8.

28 — Zie arrest Tombesi, aangehaald in voetnoot 25, punten 53 en 54, samengevat in punt 28 hierboven.

bouw van havens of golfbrekers) en als opvulmateriaal. Deze toepassingen kunnen of een handeling van verwijdering of een handeling voor nuttige toepassing zijn, afhankelijk van het hoofddoel van de handeling en in het bijzonder van de vraag of, zonder die afvalstoffen, voor diezelfde handeling een andere materiaal had moeten worden gebruikt om redenen die losstaan van de opslag van afvalstoffen.²⁹

38. De opslag van ganggesteente op de plaats van productie in afwachting van toekomstig gebruik, zal dus zelf gelijkstaan met een handeling van verwijdering of voor nuttige toepassing in de zin van punt D 15 van bijlage II A of punt R 13 van bijlage II B.³⁰

39. De verwijzende rechter noemt een aantal specifieke punten betreffende de omstandigheden van het hoofdgeding en wil in feite weten of die punten van belang zijn voor de vraag of ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve, moet worden beschouwd als een afvalstof in de zin van de richtlijn.

40. Ten eerste vraagt de verwijzende rechter of het van belang is dat het ganggesteente in afwachting van later gebruik wordt opgeslagen nabij de steengroeve, en

of het in het algemeen van belang is dat het wordt opgeslagen op het terrein van de steengroeve, op een nabijgelegen terrein of verder weg.

41. Ik heb al aangegeven dat, naar mijn mening, het feit dat het ganggesteente in afwachting van later gebruik wordt opgeslagen, niet volstaat om de kwalificatie als afvalstof uit te sluiten. De Finse regering en de Commissie zijn dezelfde mening toegedaan.

42. Wat de locatie van het opslagterrein betreft, laat niets in de richtlijn veronderstellen dat het voor de kwalificatie van ganggesteente als afvalstof van belang is of dat gesteente wordt opgeslagen op het terrein van de steengroeve zelf of op een ander terrein dat nabij dan wel verder weg is gelegen. Of het ganggesteente een afvalstof is, hangt uitsluitend af van de vraag of er sprake was van „een zich ontdoen”. Het zou, zoals de Finse regering opmerkt, duidelijk in strijd zijn met de doelstellingen van de richtlijn, als de producent van de residuen ervoor kon zorgen dat de wettelijke regeling inzake afvalstoffen niet zou gelden, door eenvoudigweg de residuen op de ene en niet op de andere plaats op te slaan.

43. De locatie van de opslag kan echter, zoals de Finse regering aangeeft, in bepaalde omstandigheden beslissend zijn voor de vraag of er een vergunning vereist is, daar uit de bewoordingen van punt D 15

29 — Zie mijn conclusie van 5 november 2001 in de zaak ASA (C-6/00, Jurispr. 2002, blz. I-1961, in het bijzonder punten 76-89).

30 — Zie punten 11 en 12 hierboven.

van bijlage II A en punt R 13 van bijlage II B³¹ kan worden afgeleid dat de voorlopige opslag op de plaats van productie voorafgaande aan de inzameling met het oog op verwijdering of nuttige toepassing, geen handeling van verwijdering of nuttige toepassing is en daarvoor derhalve het vergunningsvereiste van de artikelen 9, lid 1, en 10 niet geldt.³²

zoals het Hof in de zaak ARCO³⁴ vaststelde, kan het feit dat een stof een residu is dat zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt, of dat er voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen wegens het schadelijke karakter van de samenstelling van de stof voor het milieu, als een aanwijzing worden beschouwd dat de houder zich ervan ontdoet.

44. Ten tweede wil de verwijzende rechter vernemen of het van belang is (i) dat het ganggesteente dezelfde samenstelling heeft als de bodem waaruit het wordt gewonnen en (ii) dat die samenstelling ongeacht de duur of wijze van bewaring niet verandert.

45. Die eigenschappen van het ganggesteente zijn volgens mij wederom niet van belang voor de kwalificatie ervan als afval, hoewel, zoals de Commissie en de Finse regering opmerken, de samenstelling van een stof kan bepalen of het gaat om een gevaarlijke afvalstof in de zin van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen.³³ Evenzo kunnen er omstandigheden zijn waarin de samenstelling van een stof van belang kan zijn om te bepalen of de houder zich ervan ontdaan heeft dan wel wilde of verplicht was zich ervan ontdoen:

46. Niets in de richtlijn doet echter vermoeden dat de samenstelling van een stof meer in het algemeen bepaalt of het om afval gaat. De definitie van afvalstof in artikel 1, sub a, van de richtlijn verwijst naar *elke stof of elk voorwerp* behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën; de bijlage zelf bevat een categorie afvalstoffen die „*alle stoffen, materialen of producten*” vermeldt. Bovendien volgt duidelijk uit de rechtspraak dat het begrip afvalstoffen niet restrictief kan worden uitgelegd.³⁵ Meer in het bijzonder tonen bepaalde in bijlage I van de richtlijn genoemde categorieën afvalstoffen aan, dat residuen die dezelfde samenstelling hebben als de stof waar zij uit voortkomen, afvalstoffen kunnen zijn: neem bijvoorbeeld punt Q 10, dat residuen van de fabricage/bewerking van producten omvat, en punt Q 11, dat de bij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen omvat. Die conclusie wordt ook ondersteund door bepaalde categorieën afvalstoffen die in de Europese afvalcatalogus zijn gespecificeerd: zie bijvoorbeeld enkele stoffen die worden genoemd onder code 01 01 00 (afval van de winning van mineralen), code 01 04 01 (grind- en rots-

31 — Uiteengezet in punten 11 en 12 hierboven.

32 — Zie punt 13 hierboven.

33 — PB L 377, blz. 20.

34 — Aangehaald in voetnoot 17, punt 87 van het arrest.

35 — Zie punt 25 hierboven.

afval), code 01 04 06 (afval van het hakken en zagen van steen), code 03 01 00 (afval van de houtverwerking en de productie van panelen en meubelen), code 04 00 00 (afval van de leer- en textielindustrie), code 10 11 00 (afval van de fabricage van glas en glasproducten), code 12 01 00 [afval van machinale bewerking (smeden, lassen, persen, trekken, draaien, snijden en vijlen)], en code 17 00 00 [bouw- en sloopafval (inclusief wegenbouw)].³⁶ Bovendien was het Hof in de zaak Tombessi³⁷ duidelijk bereid te erkennen dat marmerresten afvalstoffen in de zin van de richtlijn waren.

47. Evenzo is er geen enkele aanleiding voor de veronderstelling dat de omstandigheid dat een stof duurzaam is, betekent dat het geen afvalstof kan zijn; het kan zelfs, zoals de Commissie stelt, juist belangrijker zijn om te zorgen dat een residu dat voor onbepaalde duur blijft bestaan, naar behoren wordt verwijderd of nuttig wordt toegepast. Ook deze uitlegging vindt ondersteuning in de ruime definitie van afvalstoffen van de richtlijn zoals die door het Hof wordt uitgelegd, alsook in bepaalde, in de Europese afvalcatalogus genoemde categorieën, bijvoorbeeld onder code 01 00 00 (afval van exploratie, mijnbouw, ertsconcentratie en verdere bewerking van mineralen en steengroeven), waaronder verschillende soorten rots en gesteente vallen, en code 10 11 02 (glasafval).³⁸

48. Ten derde wil de verwijzende rechter weten of het van belang is dat het ganggesteente geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid en het milieu, en in het algemeen in hoeverre de mogelijke invloed van het ganggesteente op de volksgezondheid en het milieu van belang is voor de beantwoording van de vraag of ganggesteente afval is.

49. Het is in mijn ogen duidelijk, dat die elementen ook niet van belang zijn voor de vraag of het ganggesteente valt onder de definitie van afvalstoffen. Ik zou wederom willen wijzen op het alomvattende karakter van de definitie van afvalstoffen, vervat in artikel 1, sub a, en in bijlage I bij de richtlijn. Zelfs als de stelling van de verwijzende rechter juist is, en de residuen in casu geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid en het milieu (zie echter punt 33, hierboven), dan kan die omstandigheid niet van belang zijn voor de vraag of de residuen afvalstoffen zijn. Zoals ik al heb benadrukt, hangt die vraag uitsluitend ervan af of de houder zich ervan ontdoet, dan wel voornemens of verplicht is zich ervan te ontdoen.

50. Het standpunt van de verwijzende rechter en de Finse regering lijkt bovendien te zijn gebaseerd op de veronderstelling dat, alleen omdat het een „natuurproduct” is (in tegenstelling tot, naar ik veronderstel, een „kunstmatig product”), het geen afvalstof kan zijn. Die veronderstelling is duidelijk niet juist; het zal niemand verbazen dat veel natuurproducten vermeld staan in de Europese afvalcatalogus [zie in het bijzonder vele van de onder code 02 00 00 genoemde

36 — De equivalente codes in de afvalstoffenlijst van 2002 zijn 01 01; 01 04 01; 01 04 06; 03 01; 04; 10 11; 12 01 en 17.

37 — Aangehaald in voetnoot 25.

38 — De equivalente codes in de afvalstoffenlijst van 2002 zijn 01 en 10 11 02.

zaken (afval van de primaire productie bij landbouw, tuinbouw, jacht, visserij en aquacultuur en de voedingsbereiding en -verwerking)].³⁹

51. Indien bepaalde residuen echter ongevaarlijk zijn, zal uiteraard gemakkelijker worden voldaan aan het vereiste van artikel 4 van de richtlijn, dat residuen, wanneer de houder zich ervan heeft ontdaan, nuttig worden toegepast of verwijderd „zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu”.

52. Ten slotte wil de verwijzende rechter weten of het van belang is dat het ganggesteente is bestemd om geheel of ten dele van het opslagterrein te worden verwijderd met het oog op gebruik voor bijvoorbeeld landophoging of voor de bouw van golfbrekers, en dat het zonder transformatie- of soortgelijke maatregelen als zodanig kan worden gebruikt, alsmede, meer in het bijzonder, of de mate waarin de plannen van de houders van het ganggesteente voor een dergelijk gebruik vaststaan, en het tijdsverloop tussen het storten op het opslagterrein en het hergebruik, te dien aanzien van belang zijn.

53. Ik heb het grootste gedeelte van die vraag al — ontkenkend — beantwoord.⁴⁰ Ik heb echter nog niet onderzocht, of het gestelde feit dat er geen bewerking heeft plaatsgevonden, van belang is.

54. Zelfs als de stelling dat het ganggesteente kan worden gebruikt zonder transformatie- of soortgelijke maatregelen juist is (en de Finse regering stelt dat de residuen wellicht in stukken moeten worden gehakt al naargelang het beoogde gebruik), zie ik niet in hoe dit van invloed kan zijn op de kwalificatie ervan als afval, die — ik herhaal het — afhangt van het feit of de houder zich ervan ontdoet, of voornemens of verplicht is zich ervan te ontdoen. Er volgt in elk geval duidelijk uit het arrest ARCO⁴¹, dat noch de mate van bewerking die op een materiaal wordt toegepast in het kader van een nuttige toepassing, noch de gevolgen van die bewerking voor het milieu, van enige invloed is op de kwalificatie als afval. Aangenomen dat — zoals het geval blijkt te zijn — de houder zich daadwerkelijk van het ganggesteente heeft ontdaan of althans daartoe het voornemen heeft gehad, dan zal een toekomstig gebruik waarbij geen bewerking plaatsvindt, nog steeds een nuttige toepassing zijn als genoemd onder punt R 5 van bijlage II B van de richtlijn „Recycling/Terugwinning van andere anorganische stoffen”.⁴²

40 — Zie punten 29-38 hierboven.

41 — Aangehaald in voetnoot 17, punten 65 en 66 van het arrest; zie punt 27 hierboven.

42 — Zie verder punten 80-82 van mijn conclusie in zaak A.S.A. Abfallservice, aangehaald in voetnoot 29.

39 — Code 02 in de afvalstoffenlijst van 2002.

Conclusie

55. Ik ben daarom van mening dat de door de Korkein hallinto-oikeus gestelde vragen als volgt beantwoord moeten worden:

- „1) De houder van ganggesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve en in afwachting van mogelijk gebruik wordt opgeslagen, doch dat ingeval dit gebruik zich niet voordoet, voor onbepaalde tijd op het opslagterrein zal verblijven, moet worden geacht zich te ontdoen dan wel het voornemen te hebben om zich te ontdoen van dit gesteente, dat derhalve dient gekwalificeerd te worden als afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 74/442/EEG van de Raad van 15 juni 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991.
- 2) Het is voor de kwalificatie van ganggesteente als afvalstof niet van belang a) of dit opgeslagen wordt op het terrein van de steengroeve, op een nabijgelegen terrein of verder weg; b) dat het dezelfde samenstelling heeft als de bodem waaruit het wordt gewonnen en die samenstelling ongeacht de duur en de wijze van bewaring niet verandert; c) dat het geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid of het milieu, of d) dat het zonder transformatie- of soortgelijke maatregelen kan worden gebruikt.”