

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 17 januari 2002¹

1. Högsta förvaltningsdomstolen i Finland har vänt sig till domstolen för att få klarhet i vilka kriterier som skall användas för att, i ett antal givna fall, avgöra om slaggsten vid granitbrytning skall betecknas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442/EEG om avfall.²

Avfallsdirektivet

2. I tredje skälet i direktiv 75/442/EEG föreskrivs att "[a]lla bestämmelser om bortskaffande av avfall [främst måste] syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall".

3. I första skälet i direktiv 91/156/EEG³, som ändrar direktiv 75/442/EEG och ersät-

ter dess materiella bestämmelser, föreskrivs att "[u]tgångspunkten för dessa ändringar är en hög miljöskyddsnivå".

4. I artikel 1 a i direktivet i ändrad lydelse (nedan kallat avfallsdirektivet eller direktivet) definieras avfall som "varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".

5. I artikel 1 c definieras innehavare som "avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet".

6. I bilaga 1 till avfallsdirektivet med rubriken "Avfallskategorier" nämns under rubrik Q 11 "Restprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror (t.ex. gruvslag, slopolja etc.)". I den sista punkten, Q 16, nämns "Samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier".

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238).

3 — Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66).

7. Enligt artikel 1 a skall kommissionen upprätta en förteckning över avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. I enlighet med denna bestämmelse antog kommissionen genom beslut 94/3/EG⁴ den detaljerade lista över avfall som allmänt kallas Europeiska avfallskatalogen. Det föreskrivs visserligen i avfallskatalogen⁵ att ett material som finns upptaget i den inte alltid skall betraktas som avfall, eftersom kriterierna i avfallsdefinitionen dessutom måste vara uppfyllda. Det kan emellertid noteras att den första kategorin, 01 00 00, har rubriken "Avfall från prospektering, brytning, bearbetning och vidare behandling av mineral".⁶

eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

8. I artikel 4 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall."

4 — Kommissionens beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 5, 1994, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 89). Katalogen är en bilaga till beslutet. Beslutet upphävdes med verkan från den 1 januari 2002 och ersattes av kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 (EGT L 226, s. 3), vars bilaga har rubriken "Förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG om avfall och i enlighet med artikel 1.4 i direktiv 91/689/EEG om farligt avfall" (nedan kallad 2002 års avfallsförteckning).

5 — I punkt 3 i inledningen (punkt 1 i inledningen till 2002 års avfallsförteckning).

6 — I 2002 års avfallsförteckning är rubriken densamma.

9. I direktivet definieras bortskaffande som "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A"⁷ och återvinning som "de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B".⁸

7 — Artikel 1 e.

8 — Artikel 1 f.

10. Bilagorna 2 A och 2 B till direktivet⁹ har rubrikerna "Åtgärder för slutligt omhändertagande" [*] respektive "Återvinningsåtgärder". [*I överensstämmelse med terminologin i avfallsdirektivet används nedan bortskaffande. Övers. anm.]

11. I punkt D 1 i bilaga 2 A anges "Deponering i eller på marken (t.ex. avfallsupplag)", i punkt D 12 "Slutförvaring (t.ex. placering i behållare i en gruva)" och i punkt D 15 "Lagring före omhändertagande med användning av något av de förfaranden som är numrerade D 1—D 14 (utom tillfällig lagring, före insamling, på den plats där det produceras)".

12. I punkt R 5 i bilaga 2 B anges "Återvinning/vidareutnyttjande av andra¹⁰ oorganiska material" och i rubrik R 13 "Lagring av avfall som skall underkastas något av de förfaranden som är numrerade R 1—R 12 (utom tillfällig lagring, före insamling, på den plats där det produceras)".

13. Medlemsstaterna skall enligt direktivet säkerställa att varje innehavare av avfall antingen överlåter avfallet till en insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B, eller själv återvinner eller bortskaffar det i enlighet med direktivet.¹¹ Inrättningar eller företag som ombesörjer bortskaffning

eller återvinning av avfall måste erhålla ett tillstånd.¹² Tillstånd för bortskaffning kan "[innefatta] villkor och förpliktelser [, eller]... om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt kan tillstånd vägras".¹³

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14. Enligt finsk rätt fordras ett miljötillstånd för viss verksamhet. Det finska bolaget Palin Granit Oy ansökte hos styrelsen för Vehmassalo samkommun för folkhälsoarbete (nedan kallad styrelsen) om miljötillstånd för att få bryta sten. Enligt ansökan skulle den slaggsten som uppkom vid brytningen — ungefär 50 000 kubikmeter per år, vilket motsvarade 65—80 procent av all den sten som bröts — deponeras på en närliggande plats. Av de handlingar som tillställts domstolen framgår att slaggstenen inte kan användas på samma sätt som den sten som säljs efter brytning, eftersom den har fel storlek eller form.

15. Av ansökan framgick att deponeringsområdet på 7,2 hektar redan var i bruk, men att det fortfarande fanns utrymme för deponering av 700 000 kubikmeter material. Slaggstenen skulle användas till sido-

9 — I enlighet med artiklarna 17 och 18 i direktivet ersattes dessa bilagor av kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32). [I detta beslut benämns bilagorna bilaga 2 A och bilaga 2 B. Övers. anm.]

10 — Det vill säga andra material än metall och metallföreningar, som upptas i den föregående punkten.

11 — Artikel 8.

12 — Artiklarna 9.1 och 10.

13 — Artikel 9.2.

vallar i stenbrottet, för att bygga på- och avfartsvägar och för andra syften, såsom aggregat¹⁴ och fyllnadsmaterial. Tillstånd beviljades i enlighet med ansökan.

16. Efter överklagande av Länsstyrelsen för Åbo och Björneborgs län upphävde Länsrätten för Åbo och Björneborgs län styrelsens beslut att bevilja miljötillståndet. Länsrätten fastställde att slaggstenen skulle betraktas som avfall, vilket innebär att ett avfallsupplag för industriavfall höll på att anläggas på platsen. I enlighet med nationell rätt var de kommunala myndigheterna följaktligen inte behöriga att pröva ansökan. Detta skulle i stället göras av den regionala miljöcentralen. Länsrätten vidarebefordrade sålunda tillståndsansökan till Sydvästra Finlands miljöcentral (nedan kallad miljöcentralen).

17. Både Palin Granit och styrelsen överklagade länsrättens beslut till Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att beslutet skulle ogiltigförklaras. De anförde att deponering av slaggsten inte innebär att ett avfallsupplag anläggs, eftersom slaggsten inte utgör avfall i den mening som

avses i den nationella lagstiftning varigenom avfallsdirektivet genomförs¹⁵. Därmed var nämnden behörig att pröva ansökan.

18. Frågan vid Högsta förvaltningsdomstolen är följaktligen vilken myndighet som är behörig att pröva tillståndsansökan. I beslutet om hänskjutande har Högsta förvaltningsdomstolen förklarat att svaret på frågan beror på huruvida slaggsten från ett stenbrott i detta sammanhang skall betraktas som avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet. Palin Granit har framfört tre argument till stöd för sin uppfattning att slaggsten inte skall betraktas på detta sätt.

19. För det första har Palin Granit gjort gällande att slaggstenen i huvudsak består av olika sorters granit. Slaggstenen har alltid samma mineralsammansättning som berggrunden ur vilken den brutits. Den förändras inte oavsett hur länge eller på vilket sätt den förvaras. Den är dessutom ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön.

20. För det andra har bolaget framhållit att slaggstenen — till skillnad från gruvslag — kan återanvändas utan särskilda

14 — Används exempelvis vid anläggning av hamnar och pিরer.

15 — Avfallslagen, 1072/1993.

åtgärder, exempelvis för markfyllning och vågbrytare.

Har det överhuvudtaget någon betydelse om slaggstenen lagras på stenbrottsområdet, på ett område intill stenbrottet eller längre bort?

21. För det tredje har bolaget gjort gällande att slaggstenen förvaras i direkt anslutning till stenbrottet i väntan på att användas.

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

22. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen framgår det inte direkt av domstolens rättspraxis huruvida slaggsten, med hänsyn till dessa omständigheter, skall betecknas som avfall. Högsta förvaltningsdomstolen har därför ställt följande fråga till domstolen:

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

”Skall den slaggsten som uppkommer vid brytningen av sten betecknas som avfall i den mening som avses i artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, med beaktande av följande omständigheter a—d?

- a) Vilken betydelse vid den ovannämnda bedömningen har omständigheten att slaggstenen lagras på området intill stenbrottet i väntan på senare bruk?

- d) Vilken betydelse har det att avsikten är att slaggstenen helt eller delvis skall överflyttas från lagringsområdet för att användas, exempelvis vid markfyllning eller i vågbrytare, och att slaggstenen kan användas för dessa ändamål utan bearbetning eller liknande åtgärder? I vilken utsträckning skall det beaktas

hur säkra planer innehavaren av slaggstenen har för sådan användning och hur snart detta skall ske efter det att slaggstenen har deponerats på lagringsområdet?”

23. Styrelsen, den finländska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Någon förhandling hölls inte.

Bedömning

24. I artikel 1 a i avfallsdirektivet definieras avfall som ”varje föremål, ämne eller substans... som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Denna definition är emellertid inte fullständig, utan beror i sin tur på hur ”göra sig av med” definieras. Begreppet definieras inte i direktivet. Domstolen har i flera domar tagit ställning till begreppet avfall i allmänhet och begreppet göra sig av med i synnerhet. Domstolen har inte utvecklat någon heltäckande avfallsdefinition, men följande principer kan utläsas ur rättspraxis.

25. Begreppet göra sig av med skall tolkas dels mot bakgrund av direktivets syfte, vilket är att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkom-

mer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall,¹⁶ dels mot bakgrund av artikel 174.2 EG, enligt vilken gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå och bland annat bygga på försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Avfallsbegreppet skall följaktligen inte tolkas restriktivt.¹⁷ Huruvida ett visst material skall betecknas som avfall skall avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter, med beaktande av direktivets syfte och behovet av att säkerställa att dess verkan inte begränsas.¹⁸

26. Begreppet göra sig av med innefattar visserligen bortskaffande och återvinning av material eller föremål.¹⁹ Att ett material är föremål för ett förfarande som omnämns i bilaga 2 B²⁰ till direktivet utgör emellertid inte tillräcklig grund för slutsatsen att innehavaren har gjort sig av med materialet på ett sätt som innebär att det kan betecknas som avfall.²¹ Vissa omständigheter kan dock utgöra bevis för att innehavaren har gjort sig av med materialet, eller avser eller är skyldig att göra sig av med det i den mening som avses i artikel 1 a i direktivet. Så är i synnerhet fallet om materialet är en restprodukt från tillverkning.²²

16 — Tredje skälet till direktivet, återgivet i punkt 2 ovan.

17 — Dom av den 15 juni 2000 i de förenade målen C-418/97 och C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., REG 2000, s. I-4475, punkterna 36—40. Det kan noteras att domen i målet ARCO avkunnades efter det att begäran om förhandsavgörande i förevarande fall hade ingivits.

18 — Domen i det ovannämnda målet ARCO, punkterna 73, 88 och 97.

19 — Domen i det ovannämnda målet ARCO, punkt 47.

20 — Eller bilaga 2 A analogt.

21 — Domen i det ovannämnda målet ARCO, punkt 51.

22 — Domen i det ovannämnda målet ARCO, punkterna 83—87.

27. Substanser och föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning kan omfattas av avfallsbegreppet.²³ Substanser och föremål som kan återvinnas på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt och utan omfattande bearbetning kan likaså omfattas av begreppet. De effekter på miljön som uppkommer till följd av att en substans bearbetas saknar betydelse för frågan hurvida substansen skall betecknas som avfall. Den metod som tillämpas för bearbetning eller användning av en substans är med andra ord inte avgörande för om substansen skall betecknas som avfall eller inte. Detta avgörs enligt artikel 1 a i direktivet med hänsyn till om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med substansen.²⁴

28. Slutligen skall det framhållas att omständigheten att en substans har klassificerats som en återanvändbar restprodukt utan att det står klart att den skall återanvändas inte medför att substansen i fråga faller utanför direktivets tillämpningsområde.²⁵

29. Förevarande fall rör restprodukter från brytning av granit som har lagrats på en plats antingen för senare bruk — på kort sikt för att bygga upp och utforma stembrottet, eller på längre sikt, för att

användas som aggregat och fyllnadsmaterial — eller (vilket kan utläsas ur frågorna), i annat fall, för obestämd tid.

30. Den finska regeringen har i huvudsak gjort gällande att slaggsten som uppkommer vid brytning av sten inte utgör avfall i den mening som avses i direktivet när den används inom tillverkningen och dessutom används utan att ha blivit föremål för vare sig återvinning eller bortskaffande.

31. Kommissionen har gjort gällande att slaggsten utgör avfall i den mening som avses i direktivet, eftersom den skall bortskaffas och återvinnas i den mening som avses i bilagorna 2 A och 2 B till direktivet samt är en restprodukt utan direkt användningsområde.

32. Det skall noteras att yttrandena kom in innan domstolen avkunnade dom i målet ARCO²⁶ och att dessa följaktligen inte till fullo återger relevant rättspraxis.

33. Slutsatsen såvitt avser restprodukter som blir kvar på platsen på obestämd tid

23 — Domstolens dom av den 28 mars 1990 i de förenade målen C-206/88 och C-207/88, Vessoso och Zanetti (REG 1990 s. I-1461).

24 — Domen i det ovannämnda målet ARCO, punkterna 64—66.

25 — Domstolens dom av den 25 juni 1997 i de förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi m.fl. (REG 1997, s. I-3561), punkterna 53 och 54. Se även mitt förslag till avgörande i det målet, punkt 61.

26 — Fullständig hänvisning i fotnot 17.

är enligt min mening att innehavaren har gjort sig av med dem och att de således är avfall. Som den finska regeringen har påpekat medför deponering och lagring av slaggsten en risk för buller och förorening och för att landsbygden påverkas negativt genom att landskapet förfulas. Direktivets syfte är att förhindra just sådana händelser.²⁷

34. Det kan hävdas att det är fel att betrakta handlingen att deponera slaggstenen som att innehavaren gör sig av med den, eftersom den som tillverkat restprodukterna vid detta tillfälle inte vet huruvida slaggstenen kommer att användas eller inte. Det bör emellertid erinras om att definitionen av avfall i artikel 1 a i direktivet innefattar substanser och föremål som innehavaren *avser att* göra sig av med. En innehavare som avser att för obestämd tid lämna kvar den slaggsten som inte kommer till användning måste anses uppfylla definitionen även om han vid den aktuella tidpunkten inte vet vilka stenar som kommer att bli kvar och vilka som kommer att användas. En annan tolkning skulle strida mot direktivets syfte och gemenskapens miljöpolitik såsom den återges i artikel 174.2 EG, och därmed allvarligt begränsa direktivets verkan.

35. Min slutsats är således att slaggsten som deponeras på obestämd tid skall betecknas som avfall i den mening som avses i direktivet. En sådan deponering kan

närmare bestämt betraktas som ett bortskaffningsförfarande, antingen enligt punkt D 1 i bilaga 2 A till direktivet, ”Deponering i eller på marken (t.ex. avfallsupplag)”, eller enligt punkt D 12 ”Slutförvaring (t.ex. placering i behållare i en gruva)”. Därmed fordras tillstånd i enlighet med artikel 9 i direktivet.

36. Vad avser restprodukter som lagras i väntan på att användas förefaller det mig som om de i enlighet med direktivets syfte skall betraktas som en substans eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser att göra sig av med. Såvida det inte finns någon garanti för att restprodukterna i fråga kommer att användas skall de, såsom kommissionen har gjort gällande, omfattas av gemenskapens avfallsagstiftning.²⁸ Även om restprodukterna slutligen skulle komma att användas är det uppenbart att deponeringen i väntan härpå kan ge upphov till samma slags miljöproblem som de som skulle ha uppstått om de hade deponerats på obestämd tid, såsom buller och förorening och risken för att ”negativt påverka landskapet” i den mening som avses i artikel 4 i direktivet.

37. Det har framgått att slaggsten skulle kunna användas till sidovallar i stenbrottet, för att bygga på- och avfartsvägar, för att utforma stenbrottet och för andra syften, såsom aggregat (exempelvis vid anläggning av hamnar och vägbrytare) och fyllnads-

27 — Artikel 4, återgiven i punkt 8 ovan.

28 — Se domen i det ovan i fotnot 25 nämnda målet Tombesi, punkterna 53 och 54, sammanfattade i punkt 28 ovan.

material. Sådan användning kan anses innebära antingen bortskaffande eller återvinning, beroende på förfarandets huvudsakliga syfte och i synnerhet på om — i brist på avfall — det skulle vara nödvändigt att använda någon annan substans för samma förfarande av skäl som inte har samband med lagring av avfall.²⁹

38. Lagring av slaggstenen på platsen i avvaktan på framtida bruk utgör således i sig ett bortskaffnings- eller återvinningsförfarande enligt punkt D 15 i bilaga 2 A eller enligt punkt R13 i bilaga 2 B.³⁰

39. Den hänskjutande domstolen har angivit ett antal omständigheter som avspeglar förhållandet i målet vid den nationella domstolen och har frågat om dessa omständigheter är relevanta för bedömningen av huruvida slaggsten från ett stenbrott skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktivet.

40. Den hänskjutande domstolen har för det första frågat om det har någon betydelse att slaggstenen lagras på området intill stenbrottet i väntan på senare bruk

och om det överhuvudtaget har någon betydelse om slaggstenen lagras på stenbrottsområdet, på ett område intill detta eller längre bort.

41. Jag har redan förklarat att jag anser att förhållandet att slaggstenen lagras i väntan på senare bruk inte utesluter att den kan betecknas som avfall. Den finska regeringen och kommissionen delar denna uppfattning.

42. Vad avser frågan var förvaringsplatsen är belägen finns ingenting i direktivet som indikerar att det skulle ha någon betydelse för huruvida slaggstenen skall betecknas som avfall om stenen lagras på stenbrottsområdet eller någon annanstans, nära eller längre bort. Huruvida slaggstenen skall betecknas som avfall beror enbart på om innehavaren har gjort sig av med den. Som den finska regeringen har påpekat skulle det vara uppenbart oförenligt med direktivets syften att en tillverkare av restprodukter, enbart genom att lagra restprodukterna på en viss plats i stället för på en annan, skulle kunna säkerställa att avfallslagstiftningen inte blev tillämplig på hans förfaranden.

43. Som den finska regeringen har påpekat kan emellertid platsen för lagringen under vissa omständigheter ha betydelse för om det krävs tillstånd. Det framgår nämligen av punkt D 15 i bilaga 2 A och av punkt

29 — Se vidare mitt förslag till avgörande av den 15 november 2001 i mål C-6/00, A.S.A Abfall Service, i synnerhet punkterna 76—89.

30 — Se ovan punkterna 11 och 12.

R 13 i bilaga 2 B³¹ att tillfällig lagring på den plats där avfallet har uppkommit i avvaktan på att insamling skall ske för bortskaffande eller återvinning inte skall betraktas som ett bortskaffnings- eller återvinningsförfarande. Därmed omfattas detta fall inte av tillståndsplikten i artiklarna 9.1 och 10 i direktivet.³²

44. För det andra har den hänskjutande domstolen frågat vilken betydelse det har (i) att slaggstenen har samma sammansättning som den berggrund ur vilken den har brutits och (ii) att slaggstens sammansättning inte förändras oavsett hur länge eller på vilket sätt den lagras.

45. Jag anser återigen att dessa egenskaper hos slaggstenen saknar betydelse för bedömningen av om den skall betecknas som avfall. En substans sammansättning kan emellertid, som kommissionen och den finska regeringen har påpekat, vara avgörande för om substansen skall betraktas som farligt avfall i den mening som avses i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall.³³ På samma sätt kan en substans sammansättning vara av betydelse när det gäller att avgöra huruvida innehavaren har gjort sig av med substansen eller avser eller är skyldig att göra det. Som domstolen fast-

ställde i domen i målet ARCO³⁴ kan den omständigheten att substansen är en restprodukt vars sammansättning inte är anpassad till det den används till eller att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den på grund av att substansens sammansättning är farlig för miljön utgöra indicier på att innehavaren har gjort sig av med den.

46. Det finns emellertid ingenting i direktivet som talar för att en substans sammansättning mer allmänt är avgörande för huruvida substansen skall betecknas som avfall. Avfallsdefinitionen i artikel 1 a i direktivet hänvisar till *varje föremål, ämne eller substans* som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1. Denna bilaga innehåller en restkategori som hänvisar till *varje material, ämne eller produkt*. Det framgår vidare av domstolens rättspraxis att avfallsbegreppet inte skall tolkas restriktivt.³⁵ Närmare bestämt framgår det av vissa av de avfallskategorier som anges i bilaga 1 till direktivet att restprodukter med samma sammansättning som sin källa kan betraktas som avfall. Se exempelvis punkt Q 10, som omfattar restprodukter från mekanisk bearbetning av metallytor, och punkt Q 11, som innefattar restprodukter från utvinning av råvaror. Denna slutsats bekräftas också av vissa av avfallskategorierna i Europeiska avfallskatalogen: se exempelvis vissa av materialen som nämns i rubrik 01 01 00 (Avfall från mineralbrytning), rubrik 01 04 01 (Kasserat grus och krossat bergartsmaterial), rubrik 01 04 06 (Avfall

31 — Återgivna i punkterna 11 och 12 ovan.

32 — Se ovan punkt 13.

33 — EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199.

34 — Punkt 87 (ovan fotnot 17).

35 — Se ovan punkt 25.

från stenhuggning och stensågning), rubrik 03 01 00 (Avfall från träförädling och tillverkning av plattor och möbler), rubrik 04 00 00 (Avfall från läder- och textilindustri), rubrik 10 11 00 (Avfall från tillverkning av glas och glasprodukter), rubrik 12 01 00 (Avfall från formning (smide, svetsning, pressning, dragning, svarvning, skärning, filning)) och rubrik 17 00 00 (Bygg- och rivningsavfall (även från vägbyggen)).³⁶ I domen i målet *Tombesi*³⁷ var domstolen dessutom uppenbarligen beredd att beteckna marmorgrus som avfall i den mening som avses i direktivet.

47. Inte heller finns det någonting som tyder på att omständigheten att en substans är stabil skulle utesluta att den kan betecknas som avfall. Som kommissionen har uppmärksammat kan det vara desto viktigare att säkerställa att en restprodukt som kommer att bestå under obestämd tid återvinns eller bortskaffas på rätt sätt. Även denna tolkning får stöd både av den breda avfallsdefinitionen i direktivet, såsom domstolen har tolkat den, och av vissa av kategorierna i Europeiska avfallskatalogen, exempelvis kategorierna under rubrik 01 00 00 (Avfall från prospektering, brytning, bearbetning och vidare behandling av mineral), som omfattar olika sorters sten, och under rubrik 10 11 02 (Avfallsglas).³⁸

36 — Motsvarande rubriker i 2002 års avfallsförteckning är 01 01, 01 04 08, 01 04 13, 03 01, 04, 10 11, 12 01 och 17.

37 — Nämnad i fotnot 25.

38 — Motsvarande rubriker i 2002 års avfallsförteckning är 01 och 10 11 02.

48. För det tredje har den hänskjutande domstolen frågat vilken betydelse det har att slaggstenen är ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön samt i vilken utsträckning det överhuvudtaget skall fästas vikt vid slaggstens eventuella inverkan på hälsa och miljö vid bedömningen av om slaggstenen utgör avfall.

49. Enligt min mening är det uppenbart att dessa omständigheter saknar betydelse för frågan huruvida slaggsten omfattas av avfallsdefinitionen. Jag erinrar återigen om att avfallsdefinitionen i artikel 1 a i och bilaga 1 till direktivet är allmänt utformad. Även om den hänskjutande domstolen skulle ha rätt i att restprodukterna i fråga är ofarliga med avseende på människors hälsa och miljön (se emellertid punkt 33 ovan) saknar detta betydelse för frågan huruvida restprodukterna skall betecknas som avfall. Som jag redan har framhållit avgörs denna fråga enbart med hänsyn till om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med restprodukterna.

50. Den hänskjutande domstolen och den finska regeringen synes utgå från uppfattningen att en "naturlig" produkt (i motsats till en konstgjord, antar jag) inte kan utgöra avfall. Denna uppfattning är uppenbart felaktig. I Europeiska avfallskatalogen finns föga förvånande många naturliga produkter (se i synnerhet flera av materia-

len under rubrik 02 00 00 (Avfall från råvaruproduktion inom jordbruk, trädgårdsnäring, jakt, fiske och vattenbruk samt från bearbetning och beredning av livsmedel)).³⁹

51. Om det emellertid är så att vissa restprodukter är ofarliga innebär detta naturligtvis att det blir lättare att uppfylla kravet i artikel 4 i direktivet på att de, sedan innehavaren har gjort sig av med dem, skall återvinnas eller bortskaffas ”utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön”.

52. Den hänskjutande domstolen har slutligen frågat om det har någon betydelse att avsikten är att slaggstenen helt eller delvis skall överflyttas från lagringsområdet för att användas exempelvis vid markfyllning eller i vägbrytare, och att slaggstenen kan användas för dessa ändamål utan bearbetning eller liknande åtgärder. Den hänskjutande domstolen har även frågat om det skall beaktas hur säkra planer innehavaren av slaggstenen har för sådan användning och hur snart denna skall äga rum efter det att slaggstenen har deponerats på lagringsområdet.

53. Jag har redan besvarat större delen av den frågan negativt.⁴⁰ Jag har emellertid inte tidigare beaktat den omständigheten att någon bearbetning inte sker.

54. Även om påståendet att slaggsten kan användas utan bearbetning eller liknande åtgärder skulle vara riktigt (det kan påpekas att den finska regeringen har uppgivit att det, beroende på det avsedda användningsområdet, kan bli nödvändigt att krossa restprodukterna till mindre stenar) kan jag inte se hur detta skulle kunna inverka på klassificeringen som avfall, vilket — jag upprepar — avgörs med hänsyn till om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med restprodukterna. Det framgår i vart fall klart av domstolens dom i målet ARCO⁴¹ att det saknar betydelse för avfallsklassificeringen i vilken utsträckning en substans undergår behandling i samband med återvinning och vilka effekter denna behandling har på miljön. Om vi antar att slaggstenens innehavare verkligen har gjort sig av med den, eller åtminstone avser att göra sig av med den — vilket verkar vara fallet — utgör ett framtida bruk utan bearbetning fortfarande återvinning enligt punkt R 5 i bilaga 2 B till direktivet, ”Återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material”.⁴²

40 — Se ovan punkterna 29—38 ovan.

41 — Punkterna 65 och 66 (ovan fotnot 17), se ovan punkt 27.

42 — Se vidare punkterna 80—82 i mitt förslag till avgörande i målet A.S.A. Abfall Service (ovan fotnot 29).

39 — Rubrik 02 i 2002 års avfallsförteckning.

Förslag till avgörande

55. Jag anser följaktligen att de frågor som ställts av Högsta förvaltningsdomstolen skall besvaras enligt följande:

- 1) Om slaggsten från ett stenbrott lagras i avvaktan på eventuellt framtida bruk — alternativt lagras på obestämd tid — skall innehavaren anses ha gjort sig av med den eller avsett att göra sig av med den. Därmed skall slaggstenen betraktas som avfall i den mening som avses i artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991.

- 2) Följande omständigheter saknar betydelse när det gäller att bedöma huruvida slaggstenen är avfall: a) Om slaggstenen lagras på stenbrottsområdet, på ett område intill stenbrottet eller längre bort, b) att slaggsten har samma sammansättning som den berggrund ur vilken den har brutits och att dess sammansättning inte förändras oavsett hur länge eller på vilket sätt den lagras, c) att slaggstenen är ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön eller d) att slaggstenen kan återvinnas utan bearbetning eller liknande åtgärder.