

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 10 april 2003<sup>1</sup>

1. Korkein hallinto-oikeus (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 reststen från malmbrytning och/eller bearbetad sand från mineralberedning<sup>2</sup> vid gruvdrift skall betecknas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442 om avfall i dess ändrade lydelse<sup>3</sup> (nedan kallat avfallsdirektivet eller direktivet).

”avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott” inte skall omfattas av direktivet i den utsträckning de ”redan omfattas av annan lagstiftning”. Den hänskjutande domstolen har särskilt frågat om ”annan lagstiftning” inbegriper nationell lagstiftning och i så fall om denna lagstiftning i) redan skall ha varit gällande när direktivet trädde i kraft och/eller ii) skall uppfylla några materiella krav angående miljöskyddsnivån.

2. Efter det att förhandsbesked begärdes i förevarande mål har dessa frågor i stort sett besvarats genom domstolens dom i målet Palin Granit.<sup>4</sup> Korkein hallinto-oikeus har även ställt en rad frågor beträffande den korrekta tolkningen av artikel 2.1 b i avfallsdirektivet. I den artikeln fastslås att

### Avfallsdirektivet

3. I tredje skälet i direktiv 75/442 (det ursprungliga direktivet) 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”.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Beredning eller koncentrerings av mineral genom behandling eller rengöring för att avlägsna slagg.

3 — Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66).

4 — Dom av den 18 april 2002 i mål C-9/00 (REG 2002, s. I-3533).

4. I första skälet i direktiv 91/156, (nedan kallat ändringsdirektivet)<sup>5</sup>, som ändrar det ursprungliga direktivet och ersätter dess materiella bestämmelser, föreskrivs att "[u]tgångspunkten för dessa ändringar är en hög miljöskyddsnivå".

b) följande avfallsslag i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning:

i) radioaktivt avfall,

5. I artikel 1 a i 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".

ii) avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott,

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

iii) djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra naturliga, ofarliga ämnen...,

7. I artikel 2 föreskrivs följande:

iv) avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form,

"1. Direktivet skall inte omfatta

v) utrangerade sprängämnen.

a) gasformiga utsläpp till luften,

2. Bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i detta direktiv i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv."

5 — Se fotnot 3.

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

11. I 11 § 2 momentet i Jäteasetus (nedan kallad avfallsförordningen)<sup>7</sup> anges andra verksamheter av betydelse för avfallshanteringen. I förteckningen nämns gruvor och mineralberedningsanläggningar och, enligt övergångsbestämmelser, gamla gruvor och mineralberedningsanläggningar som påbörjade sin verksamhet innan avfallslagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Den i förevarande mål ifrågavarande gruvan och förädlingsföretaget omfattas av dessa övergångsbestämmelser.

### Tillämpliga nationella bestämmelser

9. Avfallsdirektivet införlivades med finsk rätt genom Jätelaki (nedan kallad avfallslagen).<sup>6</sup> I avfallslagen definieras avfall i princip på samma sätt som i direktivet, nämligen som "ett föremål eller en substans som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att kassera".

10. Enligt 42 § 1 momentet i avfallslagen krävs tillstånd (avfallstillstånd) för återvinning eller bortskaffande av avfall som sker i en anläggning eller yrkesmässigt, och för yrkesmässig insamling av problemavfall samt för annan verksamhet som är av betydelse för avfallshanteringen och om vilken stadgas närmare genom förordning.

12. Enligt 1 § 1 momentet 2 punkten i avfallsförordningen<sup>8</sup> gäller dock inte bestämmelserna i avfallslagen för ofarligt jord- och mineralavfall som uppkommer vid gruvdrift och som återvinns eller behandlas på platsen eller på något annat ställe, om avfallet återvinns eller behandlas enligt en plan som godkänts med stöd av Kaivoslaki (nedan kallad gruvlagen).<sup>9</sup> 1 § 1 momentet 2 punkten trädde i kraft år 1997.

13. Enligt 3 § avfallsförordningen klassificeras de ämnen och föremål som räknas upp i bilaga 1 till nämnda förordning som avfall i den mening som avses i avfallslagen. I bilaga 1, som väsentligen återger bilaga 1 till direktivet, nämns 16 kategorier, varav kategori Q 11 omfattar restprodukter från utvinning och förädling av råvaror, till

7 — 1390/1993, i ändrad lydelse enligt 1414/1994.

8 — I ändrad lydelse enligt 294/1997.

9 — 503/1965.

6 — 1072/1993.

exempel restprodukter från gruvdrift. Den sista kategorin Q 16 har följande lydelse: "Övriga material, ämnen eller produkter som innehavaren har kasserat eller avser eller är skyldig att kassera."

**Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

15. Enligt den finska lagstiftningen krävs ett miljötillstånd för viss typ av verksamhet. Det finska bolaget AvestaPolarit Chrome Oy (tidigare Outokumpu Chrome Oy) ansökte år 1996 hos Lapin ympäristökeskus (miljömyndigheten i Lappland, nedan kallad Ympäristökeskus) om miljötillstånd för att fortsätta gruv- och mineralberedningsverksamheten i Kemigruvan. Verksamheten hade bedrivits i den gruvan i omkring 30 år.

14. Gruvlagen innehåller särskilda bestämmelser om biprodukter från gruvdrift. Enligt 40 § 2 momentet i gruvlagen anses utgrävd jord, reststen och behandlad sand som uppkommer vid gruvdriften, som lagras på gruvfältet och dess randområden och som vid gruvdriften kan användas eller förädlas, som biprodukter av gruvdriften enligt den lagen. Enligt begäran om förhandsavgörande framgår det av förarbetena till regeringens lagförslag<sup>10</sup> avseende denna bestämmelse, även om det inte uttryckligen anges i bestämmelsen, att syftet med att definiera reststen och bearbetad sand som "biprodukter av gruvdriften" var att undanta nämnda ämnen från tillståndsförfarandet, förutsatt att de inte är miljöfarliga och antingen kan användas i gruvdriften eller förädlas för senare försäljning. 40 § 2 momentet trädde i kraft år 1995.

16. Enligt ansökan skulle utvinningen från år 2002 gradvis övergå till att ske i form av underjordsbrytning. Gruvdriften innefattar brytning genom borrhning och sprängning, krossning samt grov- och finförädling. Varje år bryts i genomsnitt omkring 1,1 miljoner ton malm, vilket medför en årlig produktion på omkring 8 miljoner ton reststen.

17. Överbliven bearbetad sand förvaras i reningsbassänger, som är sex till antalet: en är redan full, två bassänger riskerar att fyllas år 2000 och tre kommer att kunna användas lång tid framöver. Dessa områ-

den hör till gruvans randområden, vars definitiva utformning skall avgöras efter gruvans nedläggning.

18. På gruvans upplagsplats lagras omkring 100 miljoner ton reststen. Planen för lagring av reststen revideras årligen. Den utgår från att reststenen kommer att behövas om cirka 70-100 år för att fylla ut gruvans underjordiska delar. Innan slutet av den perioden kommer dock högarna av reststen att användas för att forma landskapet. Högarna av reststen kan delvis komma att bli kvar på platsen permanent. Endast en liten del av reststenen, kanske omkring 20 procent, används som råvara för tillverkning av aggregat. De befintliga högarna av reststen kan inte användas för tillverkning av aggregat, men möjligen som fyllnadsmaterial för pirar och vid markarbeten.

19. Ympäristökeskus beviljade miljötillståndet avseende gruvan Kemi, med förbehåll för ett antal villkor som speglar dess bedömning att reststenen, och den behandlade sanden från gruvan var avfall i avfallslagens mening.

20. AvestaPolarit överklagade Ympäristökeskus beslut till Korkein hallinto-oikeus och yrkade bland annat att villkoren avse-

ende reststenen och den behandlade sanden, i vilka dessa biprodukter från gruvbrytningen klassificeras som avfall, skall upphävas. Bolaget gjorde gällande att villkoren saknade rättslig grund och att reststenen och den behandlade sanden av flera skäl inte utgjorde avfall. Dessa skäl framgår av de nedan redovisade tolkningsfrågorna.<sup>11</sup>

21. Den fråga som Korkein hallinto-oikeus har att avgöra är således om reststenen och den behandlade sanden skall betraktas som avfall i avfallslagens mening. Den lagen innehåller samma definition av avfall som avfallsdirektivet. Genom avfallslagen införlivas direktivet med nationell rätt.

22. Den hänskjutande domstolen anser även, för det fall att ovanstående fråga besvaras jakande, att artikel 2.1 b i avfallsdirektivet kan vara relevant. Enligt denna bestämmelse omfattar avfallsdirektivet inte de avfallsslag som räknas upp under punkterna i—iv ”i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning”. I punkt ii anges avfall från prospektering, brytning och lagring av mineralresurser, det vill säga vissa typer av avfall från gruvdrift, som genom ”annan lagstiftning” kan undantas från avfallsdirektivets tillämpningsområde. Den hänskjutande domstolen ansåg att det

<sup>11</sup> — Se punkt 25.

var oklart om "annan lagstiftning" omfattar nationell lagstiftning som, i förevarande mål, gruvlagen och avfallsförordningen.

eller möjligen av bestämmelser i själva avfallsdirektivet.

23. Korkein hallinto-oikeus noterade att de olika språkversionerna av artikel 2.1 b skiljer sig åt på så sätt att den finska versionen inte innehåller någon tidsmässig bestämning medan andra språkversioner innehåller ordet "redan" eller liknande uttryck. Även om man skulle anta att den finska språkversionen är felaktig, är det fortfarande osäkert om artikel 2.1 b enbart avser nationella bestämmelser som redan var gällande när direktivet trädde i kraft.<sup>12</sup> Frågan är av betydelse i förevarande mål på grund av att, av de nationella bestämmelser som AvestaPolarit har åberopat, 40 § 2 momentet i gruvlagen antogs den 17 februari 1995 och 1 § 1 momentet 2 punkten i avfallsförordningen antogs den 4 april 1997.

24. Även om artikel 2.1 b i direktivet, slutligen, avser nationell lagstiftning, inställer sig ändå frågan om vissa krav på den nationella lagstiftningen i fråga om miljöskyddsnivån följer av grundläggande gemenskapsbestämmelser om miljöskydd

25. Korkein hallinto-oikeus beslutade följaktligen att vilandeförklara förfarandet och begära ett förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol avseende följande frågor:

”1) Skall den reststen som uppkommer vid malmbrytningen och/eller den behandlade sand som uppkommer vid mineralberedningen vid gruvdrift anses utgöra sådant avfall 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 omständigheterna a—d nedan

a) Vilken betydelse har det för ovan nämnda bedömning att reststenen och den behandlade sanden lagras på gruvfältet eller dess randområden? Har det någon generell betydelse för bedömningen av om nämnda biprodukter omfattas av avfallsbegreppet om de lagras på gruvfältet, i dess randområden eller längre bort?

<sup>12</sup> — Ändringsdirektivet antogs den 18 mars 1991 och skulle vara införlivat senast den 1 april 1993.

- b) Vilken betydelse har det för bedömningen att reststenen har samma sammansättning som den berggrund ur vilken den har brutits och att reststenens sammansättning inte förändras, oberoende av hur länge eller på vilket sätt den lagras? Skall den behandlade sand som uppkommer till följd av utvinningen kanske bedömas på ett annat sätt än reststenen?
- c) Vilken betydelse har det för bedömningen att reststenen är ofarlig för människors hälsa och miljön, men att miljö- och hälsofarliga ämnen enligt den tillståndsgivande miljömyndighetens uppfattning frigörs ur sanden? Vilken generell betydelse skall vid bedömningen av om reststenen och den behandlade sanden utgör avfall fästas vid deras eventuella inverkan på hälsan och miljön?
- d) Vilken betydelse har det för bedömningen att avsikten inte är att reststenen och den behandlade sanden skall kasseras? Reststenen och den behandlade sanden kan utan några särskilda bearbetningsåtgärder återanvändas exempelvis för att stödja gruvgångarna, och reststenen kan även användas vid utformningen av landskapet efter gruvans nedläggning. Mineraler kan i framtiden i och med teknikens utveckling utvinnas ur den behandlade sanden och användas. Hur stor betydelse har det hur definitiva planer på sådan användning den person som svarar för gruvdriften har och hur snart denna användning skall ske efter det att reststenen och den behandlade sanden har deponerats på gruvfältet och dess randområden?
- 2) Om fråga 1 skall besvaras så att reststenen och/eller den behandlade sanden skall anses utgöra avfall i den mening som avses i artikel 1 a i rådets direktiv om avfall, skall även följande fråga besvaras:
- a) Syftar 'annan lagstiftning' i artikel 2.1 b i avfallsdirektiv 91/156/EEG, genom vilken vissa avfallsslag undantas från direktivets tillämpningsområde, vilket enligt punkt ii bland annat gäller avfall från prospektering, brytning och lagring av mineralresurser, enbart på gemenskapsrättsliga bestämmelser? Eller kan även nationell lagstiftning, såsom vissa bestämmelser i gruvlagen och avfallsförordningen som är gällande i Finland, utgöra 'annan lagstiftning' i avfallsdirektivets mening?

b) Om uttrycket 'annan lagstiftning' även omfattar nationell lagstiftning, gäller detta endast nationella bestämmelser som redan var gällande när avfallsdirektiv 91/156/EEG trädde i kraft eller avses också bestämmelser som inte har antagits förrän efter denna tidpunkt?

c) Om uttrycket 'annan lagstiftning' även avser nationell lagstiftning, följer då av grundläggande gemenskapsrättsliga bestämmelser om miljöskydd eller principerna i avfallsdirektivet krav på de nationella bestämmelsernas miljöskyddsnivå som ett villkor för att bestämmelserna i avfallsdirektivet inte skall tillämpas? Vilka är i så fall dessa krav?"

26. AvestaPolarit, den österrikiska regeringen, den finska regeringen, den tyska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen har i förevarande mål inkommit med skriftliga yttranden. Vid förhandlingen var AvestaPolarit, den finska regeringen, den nederländska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen representerade.

#### Den första tolkningsfrågan

27. Den hänskjutande domstolens första fråga gäller de relevanta kriterierna för

bedömningen av om reststen från malm-brytning och/eller behandlad sand från mineralberedning vid gruvdrift skall betraktas som avfall i avfallsdirektivets mening.

28. Den finska regeringen har i sitt skriftliga yttrande meddelat att flera mål avseende klassificeringen av mineraler som avfall är anhängiga vid finska domstolar. I januari 2000 hänsköt Korkein hallinto-oikeus i målet Palin Granit<sup>13</sup> ett antal frågor till domstolen beträffande de relevanta kriterierna för att fastställa om reststen från granitbrytning, med beaktande av följande omständigheter, skulle betraktas som avfall i avfallsdirektivets mening:

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

<sup>13</sup> — Se fotnot 4.



- b) Vilken betydelse har det att reststenen har samma sammansättning som den berggrund ur vilken den har brutits och att reststens sammansättning inte förändras oavsett hur länge eller på vilket sätt den lagras?
29. Vid förhandlingen i förevarande mål som hölls i januari 2003 godtog de närvarande att de skriftliga yttrandena beträffande den första tolkningsfrågan i stort sett hade blivit inaktuella genom att dom meddelades i målet Palin Granit den 18 april 2002. Jag kommer således först att granska i vilken omfattning den första frågan faktiskt besvarades genom den domen.
- c) Vilken betydelse har det att reststenen är ofarlig med avseende på människors hälsa och miljön? I vilken utsträckning skall man över huvud taget fästa vikt vid reststens eventuella inverkan på hälsa och miljö vid bedömningen av om reststenen utgör avfall?
30. Domstolen granskade sin tidigare rättspraxis angående definitionen av avfall enligt direktivet och gjorde i domen i målet Palin Granit följande konstateranden.
- d) Vilken betydelse har det att avsikten är att reststenen helt eller delvis skall flyttas från lagringsområdet för att användas, exempelvis vid markfyllning eller i vågbrytare, och att reststenen kan användas för dessa ändamål utan att bearbetning — eller liknande åtgärder — måste ske? I vilken utsträckning skall det beaktas hur säkra planer innehavaren av reststenen har beträffande sådan användning och beträffande hur snart detta skall ske efter det att reststenen har deponerats på lagringsområdet?
31. Uttrycket "avfall", vars tillämpningsområde avgörs av betydelsen av begreppet "göra sig av med",<sup>14</sup> kan inte ges en restriktiv tolkning.<sup>15</sup> Varken den omständigheten att reststenen är föremål för en sådan bearbetning som avses i direktivet eller den omständigheten att reststenen kan återanvändas gör det följaktligen möjligt att avgöra om stenen utgör avfall i den mening som avses i direktivet.<sup>16</sup> Restprodukter från stembrytning, som inte är den

14 — Dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411), punkt 26.

15 — 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.

16 — 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), punkt 9, 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), punkt 52, och domen i målet ARCO Chemie Nederland, punkt 82.

produkt som huvudsakligen eftersträvas vid granitbrytning, omfattas således i princip av kategorin "[r]estprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror" i punkt Q 11 i bilaga 1 till direktivet.<sup>17</sup> En vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, kan trots detta betraktas som en biprodukt (inte en restprodukt) som bolaget inte vill göra sig av med i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktivet, utan som bolaget snarare har för avsikt att, utan föregående bearbetning, senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt. Mot bakgrund av skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid tolkning, skall detta resonemang begränsas till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas — utan föregående bearbetning — i den fortsatta produktionen. Om det — utöver enbart möjligheten att återanvända ämnet — är ekonomiskt fördelaktigt för innehavaren att återanvända ämnet är sannolikheten stor för att detta kommer att ske. Om så är fallet kan ämnet i fråga inte betraktas som en börda som innehavaren försöker "göra sig av med" utan som en verklig produkt.<sup>18</sup>

32. Domstolen slog i domen i målet *Palin Granit* fast att eftersom det enda sätt, i det mål den hade att avgöra, som reststenen

kunde återanvändas på i sin befintliga form — exempelvis för jordfyllningsändamål eller för att anlägga hamnar eller vågbrytare — i de flesta fall fordrade att lagring kunde ske under lång tid, vilket innebar en börda för innehavaren och eventuellt kunde orsaka just sådana olägenheter för miljön som direktivet syftar till att begränsa, var det inte säkert att återanvändning skulle komma att ske och den kunde inte förutses annat än på längre sikt. Reststenen kunde därför endast betraktas som "restprodukter från utvinning" som innehavaren "avser eller är skyldig att göra sig av med" i den mening som avses i direktivet och som omfattas av punkt Q 11 i bilaga 1 till detta.<sup>19</sup>

33. Domstolen övergick därefter till de omständigheter som togs upp av den hänskjutande domstolen i delfrågorna a—d, varav ingen bedömdes som relevant för bedömningen av om reststen utgör avfall.

34. Beträffande delfråga a konstaterade domstolen att det följde av bedömningen av huvudfrågan att det saknade betydelse för frågan om reststenen skall klassificeras som avfall var reststenen lagras. På samma sätt gav varken villkoren för lagring eller den tid som materialet lagras i sig någon

17 — Se domen i målet *ARCO Chemie Nederland*, punkterna 83—87.

18 — Se domen i målet *Palin Granit*, (ovan fotnot 4), punkterna 33—37.

19 — Punkt 38.

ledning beträffande det värde som bolaget tillmätte materialet eller den nytta som bolaget kunde ha av det. Det var inte möjligt att med ledning därav avgöra om innehavaren av materialet vill göra sig av med det eller inte.<sup>20</sup>

35. Avseende delfråga b konstaterade domstolen att den omständigheten att reststenen hade samma sammansättning som de stenblock som bryts i stembrottet och att reststenen inte genomgår någon fysisk förändring innebar att den skulle kunna användas på samma sätt som stenblocken. Detta argument skulle dock vara avgörande enbart om all reststen återanvändes. Marknadsvärdet på stenblock berodde emellertid på blockens storlek och form, samt om de kunde användas inom byggsektorn. Reststenen saknade dessa egenskaper, trots att den hade samma sammansättning som stenblocken. Reststenen var följaktligen likväl en restprodukt. Vidare medförde denna identiska sammansättning inte att risken minskade för att olägenheter för miljön skulle uppstå till följd av den reststen som inte användes, eftersom detta inte ändrade det faktum att överblivet material måste lagras, vilket får följder för miljön. Det förhöll sig under alla omständigheter så, att även om en substans återvanns och följaktligen erhöll samma egenskaper och kännetecken som en råvara, kunde denna substans ändå betraktas som ett avfall om dess innehavare i enlighet med artikel 1 a i direktivet gjorde sig av med den eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med den.<sup>21</sup>

36. Beträffande delfråga c slog domstolen först fast att direktivet hade kompletterats med direktivet om farligt avfall,<sup>22</sup> vilket tydde på att avfallsbegreppet inte hade samband med hur farlig en substans är. Den slog därefter fast att även om reststenen inte genom sin sammansättning innebar risker för människors hälsa eller miljön utgjorde den vidare utan tvekan en källa till olägenheter för miljön om den lagrades på samma ställe, eftersom återanvändningen av den inte var omedelbart förestående eller ens alltid planerad. Slutligen var det förhållandet att substansen i fråga var ofarlig inte heller ett avgörande kriterium för att bedöma innehavarens avsikt.<sup>23</sup>

37. Vad avsåg delfråga d fann domstolen att denna redan besvarats i samband med bedömningen av huvudfrågan. Den konstaterade att den osäkerhet som rådde beträffande användningen av reststenen samt den omständigheten att det inte var möjligt att återanvända reststenen i dess helhet gjorde det möjligt att klassificera all reststen, och inte bara den sten som inte skulle återanvändas, som avfall. Den tillade att det enligt artikel 11 i direktivet i vart fall var möjligt för de nationella myndigheterna att föreskriva undantag från tillståndsplikten och att bevilja sådana undantag för bortskaffnings- och återvinningsåtgärder avseende visst avfall samt för de

20 — Punkt 42.

21 — Punkterna 43—46.

22 — Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199).

23 — Punkterna 47—50.

nationella domstolarna att säkerställa att dessa regler efterlevdes i enlighet med syftena med direktivet.<sup>24</sup>

38. Återstår så att tillämpa ovanstående principer på förevarande mål.

39. Den finska regeringen har i sitt skriftliga yttrande förklarat att den huvudsakliga skillnaden mellan målet Palin Granit och förevarande mål är att förevarande mål gäller gruvverksamhet och inte stenbrottsverksamhet och att denna verksamhet inte bara ger upphov till reststen utan även restsand. AvestaPolarit pekade vid handlingen på ytterligare en skillnad i förhållande till målet Palin Granit, i huvudsak att man i förevarande mål inte gjorde sig av med biprodukterna utan använde dem utan ytterligare bearbetning. Stenen användes för att stödja gruvgångarna i den underjordsgruva som var under uppbyggnad, medan den behandlade sanden lagrades.

40. Vid Korkein hallinto-oikeus gjorde AvestaPolarit gällande att biprodukterna

inte kunde användas eller förbrukas direkt och därför måste lagras på gruvfältet eller dess randområden. En del av biprodukterna kunde användas i gruvdriften eller på annat sätt, beroende på gruvans belägenhet. Reststen kunde i egenskap av ofarlig, inert sten återanvändas, beroende på plats och omständigheter, men detta kunde inte planeras i förväg. Man visste inte heller alltid på förhand hur länge en gruva skulle vara i drift. Behandlad sand kan med hänsyn till den tekniska utvecklingen senare visa sig vara en värdefull råvara, och möjligheten att använda den får inte äventyras.

41. Om dessa påståenden angående de faktiska omständigheterna är korrekta (och det ankommer givetvis på den hänskjutande domstolen att bedöma den frågan), tycks svaret på tolkningsfrågan följa direkt av domen i målet Palin Granit. Innehavaren av avfall kan inte begränsa tillämpningsområdet för gemenskapens avfallsbestämmelser genom att självständigt definiera räckvidden av uttrycket "göra sig av med". Det framgår tydligt av domstolens rättspraxis att innebörden av det uttrycket beror på en rad faktorer som främst styrs av det övergripande miljöskyddskrav som stadgas i direktivet. Domstolen har betonat att graden av sannolikhet för att ett ämne skall återanvändas utgör ett relevant kriterium för bedömningen av om detta ämne skall betecknas som avfall i direktivets mening. I förevarande mål är det, liksom i målet Palin Granit, oviss om reststenen kommer att

24 — Punkterna 40—41.

återanvändas och detta övervägs endast på längre sikt. Återanvändningen av den behandlade sanden ter sig, som AvestaPolarit själv har medgivit, helt teoretisk. Biprodukterna skall därför i princip betraktas som "restprodukter från utvinning" som innehavaren "avser eller är skyldig att göra sig av med", i den mening som avses i direktivet, och omfattas således av punkt Q 11 i bilaga 1 till detta.

malmbrytningen och sand som uppkommer i samband med mineralberedningen vid gruvdrift, som lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktivet, och ii) att platsen där reststenen och den bearbetade sanden lagras, deras sammansättning och omständigheten — förutsatt att den kan styrkas — att de inte innebär någon reell fara för människors hälsa eller för miljön inte är relevanta kriterier när det gäller att avgöra om reststenen skall klassificeras som avfall eller inte.

42. Beträffande delfrågorna a—d följer av ovanstående genomgång att de särskilda omständigheter som nämns i d inte är relevanta för klassificeringen av reststen som avfall under de i förevarande mål rådande förhållandena. Av domen i målet Palin Granit följer dessutom att de omständigheter som nämns i delfrågorna a—c av de skäl som anges i den domen inte heller är relevanta. Den hänskjutande domstolen frågar genom delfråga b om behandlad sand skall bedömas på ett annat sätt än reststen. Enligt min uppfattning tyder domstolens prövning av motsvarande fråga i domen i målet Palin Granit, som var allmänt formulerad, inte på att det finns skäl att göra en sådan distinktion.

#### Den andra tolkningsfrågan

44. Genom den andra tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen få vägledning i fråga om den korrekta tolkningen av artikel 2.1 b i avfallsdirektivet. I den artikeln fastslås att vissa kategorier av avfall, däribland "avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott" inte skall omfattas av direktivet i den utsträckning de "redan omfattas av annan lagstiftning". Den hänskjutande domstolen har särskilt frågat om "annan lagstiftning" inbegriper nationell lagstiftning och i så fall om denna lagstiftning i) redan skall ha varit gällande när direktivet trädde i kraft och/eller ii) skall uppfylla några materiella krav angående miljöskyddsnivån.

43. Jag finner således i fråga om den första frågan i) att reststen som uppkommer vid

45. Flera av dem som inkommit med skriftliga yttranden har hänvisat till skillnaden mellan bestämmelsens ursprungliga och ändrade version.

d) avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form,

e) gasformiga utsläpp till luften, samt

46. Artikel 2 i det ursprungliga direktivet har följande lydelse:

f) avfall som omfattas av särskilda gemenskapsregler.”

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av detta direktiv, kan medlemsstaterna anta speciella regler för vissa kategorier av avfall.

47. I artikel 2 i direktivet i dess ändrade lydelse föreskrivs följande:

2. Direktivet skall inte omfatta

”1. Direktivet skall inte omfatta

a) radioaktivt avfall,

a) gasformiga utsläpp till luften,

b) avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott,

b) följande avfallsslag i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning:

c) djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra ämnen som används i jordbruk,

i) radioaktivt avfall,

- ii) avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott, artikel 2.1 b omfattar nationell lagstiftning, medan den finska regeringen, den nederländska regeringen och kommissionen anser att den är begränsad till gemenskapslagstiftning.

- iii) djurkadaver och jordbruksavfall i form av stallgödsel samt andra naturliga, ofarliga ämnen som används i jordbruk, 49. AvestaPolarit och den österrikiska regeringen, den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering stöder sina argument på hänvisningar till den historiska bakgrunden, ordalydelsen respektive direktivets system.

- iv) avloppsvatten, med undantag för avfall i flytande form,

- v) utrangerade sprängämnen.

50. De har för det första påpekat att det inte förelåg någon gemenskapslagstiftning om de avfallskategorier som nämns i artikel 2.1 b ii) (gruvavfall), iii) (djurkadaver och visst jordbruksavfall och v) (utrangerade sprängämnen) vid den tidpunkt då direktivet antogs. Om "annan lagstiftning" endast skulle avse gemenskapslagstiftning skulle undantaget således ha varit meningslöst.

2. Bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i detta direktiv i fråga om hanteringen av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv."

48. AvestaPolarit och den österrikiska regeringen, den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering anser att hänvisningen till "annan lagstiftning" i

51. Den tyska regeringen har tillagt att det klart framgår av det ursprungliga direktivet att lagstiftaren ansåg att undanskaffandet av de avfallskategorier som anges i artikel 2.2 a—e kunde garanteras genom nationell lagstiftning. När direktivet ändrades år 1991 gjorde lagstiftaren en mycket snävare förteckning över sådana undantag som endast är tillämpliga på avfall som omfattas av annan lagstiftning vilken garanterar att de undanskaffas i enlighet

med miljölagstiftningen. Ingenting tyder på att ändringarna var avsedda att ändra regeln i det ursprungliga direktivet och exkludera möjligheten att undanskaffande som överensstämmer med miljölagstiftningen även kunde garanteras med utgångspunkt i nationell lagstiftning. Förenade kungariket har framfört ett liknande argument.

verksamhet i artikel 11. Eftersom undantagen kan tillämpas när de behöriga myndigheterna har antagit allmänna regler för de berörda verksamheterna, kan direktivet under alla omständigheter inte uppnå identiska resultat i olika medlemsstater.

52. Vidare har AvestaPolarit och den österrikiska regeringen, den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering förklarat att både det ursprungliga direktivet och direktivet i dess ändrade lydelse använder olika formuleringar, såsom "särskilda gemenskapsregler" och "särdirektiv", när avsikten är att endast hänvisa till gemenskapsbestämmelser.

54. Den österrikiska och den tyska regeringen har hävdad att om "annan lagstiftning" endast avser gemenskapslagstiftning, skulle förteckningen över undantaget avfall i artikel 2.1 b vara överflödigt, eftersom särskilda gemenskapsbestämmelser enligt principen om *lex specialis* i alla händelser skulle ha företräde framför allmänna gemenskapsregler. Detta skulle följaktligen inte behöva nämnas.

53. I fråga om direktivets system har AvestaPolarit påpekat att avfallsdirektivet innehåller andra hänvisningar som måste avse nationell lagstiftning, såsom kategori Q13 i bilaga I, "Varje material, ämne eller produkt vars användning har förbjudits i lag eller andra föreskrifter" och definitionen av avfall i artikel 1 a som "varje föremål, ämne eller substans... som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".<sup>25</sup> Dessutom föreskrivs undantag från kravet på tillstånd för viss

55. Tyskland har tillagt att direktivet syftar till att säkerställa en hög miljöskyddsnivå. Visst avfall, såsom radioaktivt avfall, skall dock behandlas enligt särskilda bestämmelser. Direktiv är generellt inte lämpliga instrument för att fastställa sådana särskilda bestämmelser. Det är därför logiskt att sådant avfall skall undantas från direktivets tillämpningsområde och i stället regleras genom annan särskild lagstiftning — även om denna lagstiftning inledningsvis endast förelåg på nationell nivå.

25 — Min kursivering.



56. Jag övertygas inte av de argument som har framförts av AvestaPolarit och den österrikiska regeringen, den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering. Det ter sig åtminstone vid första anblicken mer sannolikt att en harmoniseringsåtgärd skulle medge mer specifik gemenskapslagstiftning inom bestämda delar av dess tillämpningsområde än att den skulle ge medlemsstaterna rätt att fritt avvika från den. Den förra tolkningen följer enligt min uppfattning av direktivets syften, system och historia. Innan dessa aspekter av lagstiftningen behandlas skall jag dock kort granska den berörda bestämmelsens ordalydelse, som samtliga ovannämnda parter har åberopat till stöd för sina ståndpunkter.

57. Jag övertygas inte av dessa parter argument att stor vikt skall tillmätas det faktum att hänvisningar i direktivet som entydigt avser gemenskapslagstiftning sker genom andra, och mer specifika, formuleringar än "annan lagstiftning". I en perfekt värld skulle lagstiftaren givetvis alltid vara precis, konsekvent och sammanhängande. Det är dock oundvikligt att det idealet inte alltid uppnås. I detta fall förefaller ordalydelsen tvetydig. Den kan enligt min uppfattning inte alls tolkas så att den nödvändigtvis har den innebörd som har hävdats av AvestaPolarit, den österrikiska regeringen och Förenade kungarikets regering.

58. Det kan dessutom vara så att lagstiftaren avsiktligt valde olika uttryck för

att skilja mellan de olika avsedda effekterna med "annan lagstiftning" i artikel 2.1 b och "särskild" i artikel 2.2. I det ursprungliga direktivet uteslöts helt enkelt "avfall som omfattas av särskilda gemenskapsregler" från dess tillämpningsområde. Det ändrade direktivet är mer subtilt. Vissa särskilda kategorier av avfall undantas "i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning". Särskilda bestämmelser om hanteringen av vissa kategorier av avfall som krävs för att reglera bestämda fall eller för att komplettera direktivet — som ändå kommer att fortsätta att gälla — kan dessutom antas "genom särskild".<sup>26</sup> Således har "särskilda gemenskapsregler" i det ursprungliga direktivet i själva verket genomgått en ytterligare uppdelning i två klasser av lagstiftning med olika syften och effekter: "annan lagstiftning" omfattar avfall i de kategorier som anges i artikel 2.1 b och undantar dessa från direktivets tillämpningsområde, och "särskild" kompletterar reglerna i direktivet avseende andra avfallskategorier.

59. Jag anser dessutom inte att så mycket kan utläsas ur detaljskillnader mellan artikel 2 i det ursprungliga direktivet och artikel 2 i dess ändrade lydelse, även om Förenade kungarikets regering försöker söka stöd för sin tolkning genom en

26 — Se punkterna 65—66 nedan för ytterligare synpunkter på skillnaden mellan dessa två bestämmingar.

minutiös jämförelse av dessa skillnader. Det är emellertid till hjälp att beakta de ändringar som genomfördes år 1991 i ett vidare sammanhang.

[kan] påverka miljökvaliteten och störa den inre marknadens funktion.”<sup>27</sup>

60. I ingressen till det ändrade direktivet förklaras följande:

61. Första skälet till rådets resolution av den 7 maj 1990 om avfallspolitik<sup>28</sup> har följande lydelse:

”Genom direktiv 75/442/EEG beslutades ett antal gemenskapsregler om bortskaffande av avfall. Dessa regler måste ändras med hänsyn till de erfarenheter som vunnits av medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet. Utgångspunkten för dessa ändringar är en hög miljöskyddsnivå.

”I miljöskyddets intresse föreligger ett behov av en heltäckande avfallspolitik inom gemenskapen som omfattar allt avfall, oberoende av om det skall återvinnas, återanvändas eller bortskaffas.”

I resolutionen av den 7 maj 1990 om avfallspolitik åtog sig rådet att ändra direktiv 75/442/EEG.

62. Det är således uppenbart att det ändrade direktivets lydelse är heltäckande: definitionen av ”avfall” är extensiv och syftar till att främja ett enhetligt införlivande av gemenskapens avfallslagstiftning i medlemsstaterna. Den ståndpunkten stöds vidare av motiveringen till förslaget till ändringsdirektivet,<sup>29</sup> där det förklaras:

För en effektivare avfallshantering inom gemenskapen behövs en gemensam terminologi och en definition av begreppet avfall.

”Detta direktivs ramkaraktär understryks och formaliseras. Det är ett allmänt direk-

... olikheter i medlemsstaternas lagstiftning om bortskaffande och återvinning av avfall

27 — Första, andra, tredje och femte skälen.

28 — 90/C 122/02, EGT C 122, 1990, s. 2.

29 — Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 75/442 om avfall, förslag till rådets direktiv om farligt avfall, KOM(88) 391 slutlig, av den 5 augusti 1988, citatet som följer är hämtat från ”Comments on the text of the proposals”.

tiv som är tillämpligt på allt avfall. Dess bestämmelser kommer inte längre att upprepas i de enskilda direktiv som gäller särskilda avfallskategorier.”

kategorier kan komma att beslutas genom särdirektiv.”) lades till, och

63. Ändringarna i artikel 2 i det ursprungliga direktivet består av:

- i) den ursprungliga artikel 2.1 (”Utan att det påverkar tillämpningen av detta direktiv, kan medlemsstaterna anta speciella regler för vissa kategorier av avfall.”) togs bort,
  - ii) förutom bestämningen ”i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning” avseende de ursprungliga kategorierna a, b, c och d i artikel 2.2 (omnumrerade till b i—iv i artikel 2.1), tillades en ny kategori b v ”utrangerade sprängämnen”,
  - iii) den ursprungliga kategorin f i artikel 2.2 (”avfall som omfattas av särskilda gemenskapsregler”) togs bort,
  - iv) en ny artikel 2.2 (”Bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i detta direktiv i fråga om hanteringen av vissa avfalls-
- v) den ursprungliga kategorin e i artikel 2.2 (”gasformiga utsläpp till luften”) återinfördes som artikel 2 a, varvid dessa utsläpp även fortsättningsvis undantas från direktivets tillämpningsområde utan inskränkning.
64. Det verkar uppenbart att den första ändringen var avsedd att förhindra att medlemsstater i fortsättningen antog särskilda regler om vissa kategorier av avfall, i linje med det övergripande syftet med att fastställa en enhetlig gemenskapsdefinition av avfall. Den tyska regeringens argument, att 1991 års ändringar inte syftade till att utesluta möjligheten att miljömässigt sund avfallshantering även fortsättningsvis kunde säkerställas genom nationell lagstiftning, stöds enligt min uppfattning inte av ändringsdirektivets system.
65. Den tredje ändringen ligger i linje med att det ursprungliga direktivet omvandlades till ett ramdirektiv. Kategorin ”avfall som omfattas av särskilda gemenskapsregler” som togs bort, ersattes genom den fjärde ändringen med nya artikel 2.2. Den ändringen syftade till att klargöra att gemenskapslagstiftaren kunde fortsätta att anta ”enskilda direktiv som gäller särskilda avfallskategorier” trots att direktiv 75/442 i sin ändrade lydelse var avsett som ett

ramdirektiv som i princip var tillämpligt på allt avfall. Den ändringen avser inte antagandet av ytterligare direktiv för att fastställa allmänna bestämmelser om hanteringen av allmänna avfallskategorier, som därmed skulle komma att undantas från avfallsdirektivets tillämpningsområde, utan snarare till att anta kategorispecifika bestämmelser om hanteringen av särskilda avfallskategorier för att komplettera direktivets bestämmelser. Sådan lagstiftning anger särskilda syften, mål, kriterier eller förfaranden med avseende på en specifik kategori av avfall för vilken bestämmelser som kompletterar avfallsdirektivet bedöms lämpliga, utan att emellertid undanta detta avfall från avfallsdirektivets allmänna tillämpningsområde. Ett bra exempel är (även om det finns många andra)<sup>30</sup> direktivet om farligt avfall,<sup>31</sup> i vars skäl följande fastslås:

”De allmänna bestämmelser om avfallshandling som fastställs i rådets di-

rektiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, gäller även för hanteringen av farligt avfall.

För en korrekt hantering av farligt avfall krävs ytterligare och strängare bestämmelser, för att hänsyn skall tas till den särskilda arten av sådant avfall.”<sup>32</sup>

66. Återstår så den ändring som är i fråga i förevarande mål, nämligen den andra ändringen, genom vilken orden ”i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning” läggs till inledningen av den förteckning över avfallskategorier som anges i artikel 2.1 b i—v. Effekten av de orden är enligt min uppfattning att dessa kategorier av avfall undantas från direktivets tillämpningsområde när de omfattas av gemenskapslagstiftning. Vid den tidpunkt då ändringsdirektivet antogs reglerades radioaktivt avfall,<sup>33</sup> djurkadaver<sup>34</sup> och stall-

30 — Se, exempelvis, rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT L 78, s. 38; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 72), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 98/101/EG av den 22 december 1998, EGT L 1, 1999, s. 1, rådets direktiv 92/112/EEG av den 15 december 1992 om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin (EGT L 409, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 32), Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266), rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortscaffande av polyklorerade bifenylter och polyklorerade terfenylter (PCB/PCT) (EGT L 243, s. 31), Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon (EGT L 269, s. 34), och senast Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (EGT L 37, s. 19).

31 — Se fotnot 22.

32 — Tredje och fjärde skälen.

33 — Se rådets resolution av den 18 februari 1980 om genomförandet av gemenskapens handlingsplan för radioaktivt avfall och Rådets beslut 89/664/Euratom av den 15 december 1989 om antagande av ett särskilt tekniskt och forskningsinriktat utvecklingsprogram för den Europeiska atomenergigemenskapen inom området för omhändertagande och lagring av radioaktivt avfall (1990—1994), EGT L 395, 1989, s. 28.

34 — Rådets direktiv 90/667/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av veterinära bestämmelser om bortscaffande och bearbetning av animaliskt avfall och dess utsläppande på marknaden samt om förhindrande av sjukdomsalstrande organismer i foder av animaliskt ursprung samt om ändring av direktiv 90/425/EEG (EGT L 363, s. 31; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 31).

gödsel som används i jordbruk<sup>35</sup> genom gemenskapslagstiftning. Dessa direktiv innehåller tveklöst fullständiga regler om behandlingen av det berörda avfallet. Direktivet om animaliskt avfall innehåller exempelvis en allmän definition av "animaliskt avfall", och i detta fastställs detaljerade förfaranden för behandlingen av sådant avfall. Direktivet om avloppsslam innehåller på motsvarande sätt en vid definition av "slam" och detaljerade bestämmelser om dess användning i jordbruket. Jag kan inte godta den tyska regeringens argument att de avfallskategorier som anges i artikel 2.2 b i direktivet i dess ändrade lydelse logiskt skulle regleras genom nationell lagstiftning, eftersom direktiv inte är lämpliga instrument för att fastställa särskilda och detaljerade krav.

67. Inte heller övertygas jag av argumentet att undantaget skulle ha varit meningslöst om "annan lagstiftning" endast avsåg gemenskapslagstiftning, eftersom det inte förelåg någon gemenskapslagstiftning om de avfallskategorier som nämns i artikel 2.1 b ii (gruvavfall), iii (djurkadaver och visst jordbruksavfall) och v (utrangerade sprängämnen) vid den tidpunkt då direktivet antogs. Tvärtom tyder placeringen av avfallskategorier som omfattas av befintlig gemenskapslagstiftning tillsammans med kategorier som då inte reglerades på

gemenskapsnivå enligt min uppfattning på att lagstiftaren tänkte sig möjligheten av framtida gemenskapslagstiftning för att reglera dessa kategorier. Samtidigt var avsikten dock att dessa kategorier, med tanke på det avsedda tillämpningsområdets uttryckligen vida och heltäckande art, fortfarande skulle omfattas av detta tillämpningsområde.

68. Det mönstret tyder också på att ordet "redan" i artikel 2.1 b i direktivet i dess ändrade lydelse inte var avsett att begränsa den kategorin till avfall som redan omfattades av annan lagstiftning innan direktivet antogs, utan att omfatta avfall som täcktes av annan (gemenskaps)lagstiftning vid den tidpunkt då frågan aktualiserades, oberoende av när lagstiftningen antogs. Den tolkningen stöds även av behandlingen av avloppsvatten, som undantas genom artikel 2.1 b iv "i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning". Direktivet om avloppsvatten<sup>36</sup> antogs bara två månader efter 1991 års ändringsdirektiv, på grundval av kommissionens förslag som offentliggjordes i januari 1990, fem dagar efter offentliggörandet av det ändrade förslaget till ändringsdirektiv. De två direktiven avancerade således delvis tillsammans genom lagstiftningsprocessen, varför det är omöjligt att tänka sig att lagstiftaren när det ena antogs inte var medveten om det andra. Ordet "redan"

35 — Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (EGT L 181, s. 6; svensk specialutgåva, område 15, volym 7 s. 127).

36 — Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93).

kan därför inte ha den begränsade innebörd som beskrivs ovan, det vore absurdt att påstå att avloppsvatten fortfarande omfattas av avfallsdirektivets tillämpningsområde även efter det att direktivet om avloppsvatten antagits, endast på grund av att det direktivet antogs två månader senare.

69. Det är enligt min uppfattning klargörande att överväga de konsekvenser som skulle följa av den tolkning som har förespråkats av AvestaPolarit och den österrikiska och den tyska regeringen samt Förenade kungarikets regering.

70. Det skulle för det första vara ytterst svårt att med någon större säkerhet fastställa avfallsdirektivets tillämpningsområde vid en viss tidpunkt. Det finns ingen bestämmelse i direktivet enligt vilken medlemsstater som antar lagstiftning som reglerar avfall i de kategorier som anges i artikel 2.1 b är skyldiga att underrätta kommissionen om denna lagstiftning.

71. Den tystnaden är enligt min uppfattning talande i sig: direktivet innehåller däremot föreskrifter om en specifik skyl-

dighet för medlemsstaterna att underrätta kommissionen om i) de åtgärder som de avser att vidta för att uppnå de målsättningar som anges i artikel 3.1 i direktivet,<sup>37</sup> och ii) om planer för avfallshanteringen som upprättats enligt artikel 7.1,<sup>38</sup> iii) åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna,<sup>39</sup> och iv) sådana allmänna regler för bortskaffande och återvinning av avfall som enligt artikel 11 i direktivet är undantagna från tillståndskraven i artikel 9 eller 10.<sup>40</sup>

72. Dessutom är medlemsstaterna skyldiga att vart tredje år lämna uppgifter till kommissionen om direktivets genomförande genom en områdesrapport, som skall utarbetas på grundval av frågeformulär som kommissionen fastställer.<sup>41</sup> I det frågeformuläret<sup>42</sup> upprepas kraven i direktivet genom att information begärs angående planer för avfallshanteringen och åtgärder som vidtagits enligt artiklarna 3.1, 7.3 och 11.1.

37 — Artikel 3.2.

38 — Artikel 7.2.

39 — Artikel 7.3.

40 — Artikel 11.3.

41 — Se artikel 16 i direktivet i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön (EGT L 377, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208).

42 — Bilaga till kommissionens beslut 94/741/EG av den 24 oktober 1994 om frågeformulär för medlemsstaternas rapporter om genomförandet av vissa direktiv inom avfallsområdet (genomförande av rådets direktiv 91/692/EEG) (EGT L 296, s. 42; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 234).

73. Även om det således, som den österrikiska och den tyska regeringen har påpekat, är riktigt att identiska resultat inte kan åstadkommas i de olika medlemsstaterna genom direktivet, skall kommissionen hållas underrättad om de nationella systemen för införlivande. Mot bakgrund av de detaljerade ramarna för att tillhandahålla information till kommissionen om de nationella åtgärder som vidtas enligt direktivet i dess ändrade lydelse, ter det sig orimligt att medlemsstaterna inte också skulle vara skyldiga att underrätta kommissionen om eventuell nationell lagstiftning som antas inom de områden som anges i artikel 2.1 b. Effekten av den tolkning som har förordats av den österrikiska och den tyska regeringen samt Förenade kungarikets regering vore att dessa områden helt skulle undantas från direktivets tillämpningsområde.

74. Den tolkning som har föreslagits av AvestaPolarit och dessa regeringar skulle dessutom innebära att direktivets tillämpningsområde skulle variera från tid till annan, genom att enskilda medlemsstater antog, ändrade eller upphävde lagstiftning som omfattar de avfallskategorier som anges i artikel 2.1 b. Även om AvestaPolarit och Förenade kungarikets regering anser att endast lagstiftning som var gällande när ändringsdirektivet antogs omfattas av tillämpningsområdet, har båda dessa parter förklarat att senare ändringar av eller kodifieringar av den lagstiftningen inte medför att den upphör att omfattas av

den definitionen. Den bestämmelsen kan dock även skada rättssäkerheten.

75. Den "lapptäckesliknande" definition av avfall som omfattas av direktivet, som skulle följa av detta, skulle inte bara undergräva rättssäkerheten, såsom diskuteras ovan. Det skulle också tydligt direkt strida mot ändringsdirektivets syfte, nämligen att minska olikheterna mellan medlemsstaternas avfallslagstiftning genom att anta en heltäckande avfallspolitik som utgår från en hög miljöskyddsnivå.<sup>43</sup>

76. Slutligen lade ombudet för AvestaPolarit vid förhandlingen fram en kopia av en skrivelse från december 1992 från dåvarande chefen för avfallshanteringsenheten (GD XI) (nu generaldirektoratet för miljö) till advokatbyrån McKenna & Co i London. Skrivelsen har följande lydelse:

"Som förklarades per telefon antogs lydelsen av artikel 2.1 b ii med utgångspunkt från att den skulle omfatta annan gemenskapslagstiftning och, i avsaknad av gemenskapslagstiftning, annan nationell lagstiftning.

43 — Se punkterna 60—61 ovan.

Enligt kommissionens uppfattning skulle det krävas att den nationella lagstiftningen omfattade hanteringen av det berörda materialen.

behandling och lagring av mineralresurser samt utvinning i stenbrott, i den utsträckning det redan omfattas av annan gemenskapslagstiftning, inte omfattas av direktivet".<sup>45</sup>

Vilken grad av överensstämmelse som skulle beaktas har inte fastställts ännu."

78. Jag anser därför inte att någon större vikt skall fästas vid den skrivelse som AvestaPolarits ombud har presenterat.

77. I skrivelsen anges visserligen att "annan lagstiftning" i den mening som avses i artikel 2.1 b kan inbegripa nationell lagstiftning. Skrivelsen anger dock endast ståndpunkten hos en representant för kommissionen vid en viss tidpunkt. Det är inte en inställning som kommissionen konsekvent har intagit. År 2000 intog kommissionen, exempelvis, motsatt ståndpunkt i två separata meddelanden, där den förklarar att "Direktiv 75/442/EEG om avfall, ändrat genom direktiv 91/156/EEG, gäller avfall från prospektering, brytning, behandling och lagring av mineralresurser samt drift i stenbrott, eftersom sistnämnda inte regleras genom någon annan gemenskapslagstiftning"<sup>44</sup> och att "[e]nligt artikel 2 i direktiv 75/442/EEG om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, skall avfall från prospektering, brytning,

79. Följaktligen finner jag, mot bakgrund av systemet för och syftena med direktivet, att orden "redan omfattas av annan lagstiftning" i artikel 2.1 b hänvisar till gemenskapslagstiftning oberoende av om den antogs före eller efter det direktivets antagande. Eftersom fråga 2 b och fråga 2 c från Korkein hallinto-oikeus har ställts endast för det fall att "annan lagstiftning" i artikel 2.1 b omfattar nationell lagstiftning föreslår jag att de lämnas utan beaktande.

44 — Punkt 3.1.1. i kommissionens meddelande om främjande av en hållbar utveckling inom EU:s utvinningsindustri (utom energiproduktion), KOM(2000) 265 slutlig av den 3 maj 2000.

45 — Punkt 5.4.1 i Säker gruvdrift: en uppföljning av den senaste tidens gruvolyckor, KOM(2000) 664 slutlig av den 23 oktober 2000.



## Förslag till avgörande

80. Jag anser följaktligen att den tolkningsfråga som har ställts av Korkein hallinto-oikeus skall besvaras på följande sätt:

- 1) Den reststen som uppkommer vid malmbrytningen och/eller den behandlade sand som uppkommer vid mineralberedningen vid gruvdrift, som lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk, skall anses utgöra sådant avfall 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) Platsen där reststenen och den bearbetade sanden lagras, deras sammansättning och omständigheten — förutsatt att den kan styrkas — att de inte innebär någon reell fara för människors hälsa eller för miljön är inte relevanta kriterier när det gäller att avgöra om reststenen skall klassificeras som avfall eller inte.
- 3) Orden ”redan omfattas av annan lagstiftning” i artikel 2.1 b i direktiv 75/442 i ändrad lydelse hänvisar till gemenslagslagstiftning oberoende av om den antogs före eller efter det direktivets antagande.