



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 29 november 2018¹

Mål C-60/18

**AS Tallinna Vesi
mot
Keskkonnaamet,
ytterligare deltagare i rättegången:
Keskkonnaministeerium**

(begäran om förhandsavgörande från Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn, Estland))

”Direktiv 2008/98/EG – Avfall – När en viss sorts avfall upphör att vara avfall – Återvinning – Specifika kriterier för när avloppsslam upphör att vara avfall – Avsaknad av kriterier på unionsnivå eller nationell nivå”

I. Inledning

1. Alltsedan domen i målet Vesso och Zanetti² har domstolen sedan decennier tillbaka haft att behandla begreppet avfall. Frågan på vilka villkor avfall omvandlas till en normal ekonomisk tillgång som inte längre omfattas av de stränga reglerna i avfallslagstiftningen är av något senare datum.³ Och med den nya lydelsen av avfallsdirektivet år 2008⁴ vidtog unionslagstiftaren inledande åtgärder för att komma fram till ett svar. Dessa har lagstiftaren nyligen preciserat ytterligare,⁵ men dessa ändringar är ännu inte tillämpliga på det nationella målet.

2. En viktig synpunkt i detta avseende är, oberoende av de senaste ändringarna, att ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för den specifika användningen och följa gällande bestämmelser och standarder för produkterna. Innebär detta emellertid att avfall inte längre får anses utgöra avfall endast när och efter det att avfallet har använts för en produkt som uppfyller fastställda allmänna normer? Eller kan en innehavare av avfall kräva att de behöriga myndigheterna från fall till fall och oberoende av om det finns produktnormer ska avgöra huruvida avfall inte längre ska anses som sådant?

3. Dessa frågor tas upp i denna begäran om förhandsavgörande.

1 Originalspråk: tyska.

2 Dom av den 28 mars 1990, Vesso och Zanetti (C-206/88 och C-207/88, EU:C:1990:145).

3 Dom av den 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland m.fl. (C-418/97 och C-419/97, EU:C:2000:318).

4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008 s. 3). Ändringarna genom kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014 av den 18 december 2014 om ersättning av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 365, 2014, s. 89) och kommissionens direktiv (EU) 2015/1127 av den 10 juli 2015 om ändring av bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 184, 2015, s. 13) saknar betydelse för förevarande mål.

5 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring i direktiv 2008/98/EG om avfall 2018 (EUT L 150, 2018, s. 109).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Avfallsdirektivet

4. Enligt artikel 3.1 i det nya avfallsdirektivet "avses med ... 'avfall' ett ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".

5. Artikel 4.1 avser avfallshierarkin och där föreskrivs följande:

"Följande avfallshierarki ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall:

- a) Förebyggande.
- b) Förberedelse för återanvändning.
- c) Materialåtervinning.
- d) Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning.
- e) Bortskaffande."

6. Artikel 6 i avfallsdirektivet gäller beträffande frågan när avfall upphör att vara avfall och där föreskrivs följande:

"1. Visst specifikt avfall ska upphöra att vara avfall i den mening som avses i artikel 3.1 när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller specifika kriterier som utarbetats på följande villkor:

- a) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.
- b) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.
- c) Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.
- d) Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Kriterierna ska vid behov inbegripa gränsvärden för förorenande ämnen och ta hänsyn till ämnets eller föremålets eventuella negativa miljöeffekter.

2.–3. ...

4. Om inga kriterier har fastställts på gemenskapsnivå i enlighet med förfarandet i punkterna 1 och 2, får medlemsstaterna med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om en viss sorts avfall har upphört att vara avfall. De ska anmäla sådana beslut till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster, om det krävs enligt det direktivet."

7. Det viktigaste åtagandet och målet med avfallsdirektivet anges i artikel 13 enligt följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön ...”

8. Efter det att begäran om förhandsavgörande inkom har avfallsdirektivet ändrats på många punkter, särskilt när det gäller artikel 6. Dessa ändringar ska emellertid inte vara införlivade förrän den 5 juli 2020 och är därför inte tillämpliga i det nationella målet.

B. Den estniska lagen om avfall

9. Begäran om förhandsavgörande avser särskilt 2¹ § i Jäätmeseadus (den estniska avfallslagen) i den lydelse som gäller sedan den 18 juli 2014. I denna regleras frågan när avfall upphör att vara avfall enligt följande:

”(1) Avfall ska upphöra att vara avfall när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller de kriterier som har uppställts på grundval av artikel 6.2 i [avfallsdirektivet], vilka har utarbetats på följande villkor:

- 1) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.
 - 2) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.
 - 3) Ämnet eller föremålet ska uppfylla tekniska krav, lagstiftning och produktnormer för de specifika ändamålen.
 - 4) Användning av ämnet eller föremålet får inte ha negativa följder för miljön eller människors hälsa.
- (2) Om inga kriterier i den mening som avses i stycke 1 i denna paragraf har fastställts i enlighet med artikel 6.2 i [avfallsdirektivet], kan den minister som är ansvarig inom detta område, med beaktande av de villkor som anges i stycke 1 punkterna 1–4 i förevarande paragraf, genom förordning fastställa de kriterier enligt vilka vissa avfallssorter inte längre ska anses vara avfall.
- (3) Kriterierna ska innehålla gränsvärden för förorenande ämnen, om detta är nödvändigt, och ta hänsyn till eventuella negativa miljö- och hälsoeffekter.
- (4) Det återvinningsförfarande efter vilket avfall inte längre ska anses utgöra avfall ska anges i ett tillstånd för avfallshandling eller ett integrerat miljö tillstånd som meddelats enligt lagen om industriutsläpp och som innehas av den näringsidkare som har genomfört återvinningsförfarandet ...”

III. Bakgrund och tolkningsfrågorna

10. Keskkonnaamet (miljömyndigheten, Estland) beviljade åren 2014 och 2015 AS Tallinna Vesi, en operatör av avloppsreningsverk (nedan kallad Tallinna Vesi), tillstånd för avfallshandling för återvinning av avfall i en anläggning för avfallshandling i Tallinn (Estland) med en total kvantitet per år på upp till 32 000 ton, och i en anläggning för avfallshandling i kommunen Harku i Harjumaa (Estland) med upp till en total kvantitet per år på 7 000 ton.

11. Det framgår av motiveringarna till nämnda beslut att Tallinna Vesis verksamhet omfattar kanalisering av avloppsvatten från tätbebyggelse samt behandling av avloppsvatten i en aktiv slamavlägsning.

12. Miljömyndigheten och Tallinna Vesi tvistar om huruvida avloppsslammet som behandlas på så sätt fortfarande ska anses vara avfall, vilket avsevärt skulle begränsa användningen av detta, eller huruvida det kan marknadsföras fritt som en produkt.

13. Enligt Tallinna Vesis uppfattning utgör avloppsreningsprocessen biologisk materialåtervinning. Enligt estnisk rätt utgör biologisk materialåtervinning ett förfarande för att återvinna avfall, vid vilket avfallsmaterialet upparbetas till produkter och genom vilket avfallet upphör att vara avfall. Tallinna Vesi har begärt ett motsvarande tillstånd för avfallshantering.

14. Miljömyndigheten anser däremot att det, för att avfallet ska upphöra att vara avfall, krävs att samtliga kriterier som anges i 2¹ § stycke 1 punkterna 1–4 i den estniska avfallslagen är uppfyllda samtidigt. Ett ämne eller ett föremål blir i synnerhet enligt 2¹ § stycke 1 punkt 3 i den estniska avfallslagen bara till en produkt om det uppfyller produktnormen för ett visst ändamål.

15. Det finns emellertid inte någon produktnorm för den produkt som uppkommer genom det stabiliserings- och hygieniseringsförfarande som Tallinna Vesi genomför, varför det avfallsbehandlingsförfarande som företaget genomför ska klassificeras som en biologisk behandling som *föregår* återvinningen av avfallet. Därför måste den som använder avloppsslam registrera sig som leverantör av icke-farligt avfall oberoende av tidigare behandling, eller inneha tillstånd för avfallshantering eller ett integrerat miljötillstånd.

16. Miljömyndigheten anser dessutom att 2¹ § i den estniska avfallslagen inte ger miljömyndigheten rätt att fastställa att avfall upphör att vara avfall. Tvärtom får nämnda myndighet endast verka på grundval av en rättsakt från Europeiska unionen eller en förordning från miljöministern.

17. Tallinna Vesi väckte talan avseende tillstånden för avfallshantering i den mån det behandlade avloppsslammet fortfarande ska anses vara avfall enligt dessa tillstånd. Efter det att talan hade ogillats i första instans har nu ett överklagande anhängiggjorts vid Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn). Den har därför ställt följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artikel 6.4 i avfallsdirektivet tolkas så, att en nationell lagstiftning är förenlig med denna bestämmelse då det i nämnda lagstiftning föreskrivs – när det på unionsnivå inte har fastställts några kriterier för när en viss sorts avfall upphör att vara avfall – att frågan när avfall upphör att vara avfall beror på huruvida det i nationell allmängiltig lagstiftning har fastställts kriterier för en konkret sorts avfall?
- 2) Säkerställer artikel 6.4 första meningen i avfallsdirektivet, när det på unionsnivå inte har fastställts några kriterier för när en viss sorts avfall upphör att vara avfall, en rätt för innehavaren av avfallet att ansöka hos den behöriga myndigheten eller en nationell domstol om att frågan när avfall upphör att vara avfall ska fastställas i enlighet med EU-domstolens gällande praxis, oberoende av huruvida det i nationell allmängiltig lagstiftning har fastställts kriterier för en konkret sorts avfall?”

18. AS Tallinna Vesi, Republiken Estland, Republiken Italien, Republiken Österrike, Konungariket Nederländerna och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Muntlig förhandling har inte ägt rum, eftersom domstolen har ansett sig tillräckligt informerad.

IV. Bedömning

19. Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn) utgår tydligen från att avloppsslam utgör avfall, eftersom den inte ställer frågan huruvida avloppsslam över huvud taget ska anses vara avfall mot bakgrund av undantaget i artikel 2.2 a i avfallsdirektivet⁶ jämförd med avloppsvattendirektivet och/eller direktivet om avloppsslam⁷. Den frågar inte heller om direktivet om avloppsslam eventuellt utgör en tillräcklig produktnorm. För den händelse det fortfarande råder osäkerhet beträffande dessa frågor kommer det åtminstone tills vidare an på den nationella domstolen att avgöra dessa.

20. I stället avser begäran om förhandsavgörande en komplicerad bestämmelse, som eventuellt har fått en något olycklig formulering i den tillämpliga lydelsen. I artikel 6.1 i avfallsdirektivet anges det visserligen vissa villkor som har betydelse för när avfall upphör att vara avfall, men dessa villkor måste kommissionen först konkretisera i ytterligare rättsakter innan det därefter blir möjligt att avgöra huruvida visst avfall inte längre ska anses utgöra avfall.⁸ Om inga kriterier har fastställts på unionsnivå, får medlemsstaterna i stället enligt artikel 6.4 med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall avgöra om ett visst avfall har upphört att vara avfall.

21. De båda frågor om när avfall upphör att vara avfall som har hänskjutits till EU-domstolen avser den sistnämnda bestämmelsen. För det första har den hänskjutande domstolen ställt frågan huruvida det är förenligt med artikel 6.4 i avfallsdirektivet att som villkor för att avfall ska anses upphöra att vara avfall kräva att produktnormer ska ha bestämts på unionsnivå eller på nationell nivå för ämnet eller föremålet, för det andra huruvida en innehavare av avfall kan kräva att en myndighet eller en domstol från fall till fall avgör huruvida avfallet ännu ska anses som sådant eller inte.

22. Svaret på den ena frågan kan i avsevärd grad påverka svaret på den andra frågan. Om det var tillåtet att som villkor för att avfall ska upphöra att vara avfall kräva att kriterier har fastställts, kunde det nämligen inte finnas någon skyldighet att oberoende av detta besluta från fall till fall om avfallet har upphört att vara avfall. Å andra sidan skulle man också kunna tolka lydelsen av artikel 6.4 i avfallsdirektivet, enligt vilken medlemsstaterna får besluta *från fall till fall*, på så sätt att medlemsstaterna *bara* får fatta individuella beslut och inte fastställa allmänna kriterier.

23. Såsom jag förklarar nedan finns svaren mellan dessa ytterligheter. För detta ska jag först behandla lydelsen av artikel 6.4 första meningen i avfallsdirektivet, och därefter ska jag undersöka de materiellrättsliga förutsättningarna för att avfall ska upphöra att vara avfall, diskutera medlemsstaternas befogenheter i detta sammanhang och slutligen undersöka förhållandet mellan allmänna regler och individuella avgöranden när artikel 6.4 tillämpas.

6 Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 1991, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93); lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1137/2008 av den 22 oktober 2008 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del I (EUT L 311, 2008, s. 1) skulle vara tillämplig. Se, beträffande en avgränsning av avfallsdirektivets tillämpningsområde när det gäller avloppsvatten, dom av den 10 maj 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (EGT L 181, 1986, s. 6; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 127); lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 219/2009 av den 11 mars 2009 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del två (EUT L 87, 2009, s. 109) är tillämplig.

8 Dom av den 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 55).

A. Lydelsen av artikel 6.4 första meningen i avfallsdirektivet

24. Svaret på begäran om förhandsavgörande tycks framgå relativt tydligt av artikel 6.4 första meningen i avfallsdirektivet. Enligt denna får medlemsstaterna besluta från fall till fall om ett visst avfall har upphört att vara avfall med beaktande av tillämplig rättspraxis, om kommissionen inte har fastställt några kriterier på unionsnivå.

25. Vid första anblicken ligger det därför nära tillhands att begränsa undersökningen till ordalydelsen i denna bestämmelse, särskilt till användningen av verbet ”får” och eventuellt också beakta medlemsstaternas befogenhet enligt artikel 193 FEUF att anta strängare skyddsåtgärder. Redan av denna bestämmelse skulle man kunna dra slutsatsen att varken den nationella förvaltningen eller medlemsstaternas domstolar är *skyldiga* att, i avsaknad av specifika europeiska eller nationella bestämmelser för vissa ämnen eller föremål, fastställa när avfall upphör att vara avfall. De måste varken fastställa kriterier eller fatta beslut från fall till fall enligt denna bestämmelse.

26. I själva verket skulle detta tillvägagångssätt emellertid vara alltför ytligt. I begäran om förhandsavgörande krävs det snarare en mer ingående undersökning av begreppet avfall och särskilt av villkoren för att avfall ska upphöra att vara avfall. Det skulle nämligen inte vara i överensstämmelse med avfallsdirektivet att fortfarande behandla ett ämne eller ett föremål som avfall, om det inte längre skulle anses som sådant enligt direktivet. Målen med avfallsdirektivet, det vill säga att dels säkerställa en hög nivå av skydd, dels om möjligt återvinna avfall till användbara produkter, måste i stället bringas i lämplig balans.

B. När avfall upphör att vara avfall

27. I artikel 6 i avfallsdirektivet anges två vägar som leder till att avfallet upphör att vara avfall.

28. Enligt artikel 6.1 i avfallsdirektivet ska visst specifikt avfall upphöra att vara avfall när det har genomgått ett återvinningsförfarande och uppfyller specifika kriterier som kommissionen har utarbetat i enlighet med vissa villkor. Enligt detta skulle avfallet nödvändigtvis upphöra att vara avfall, men villkoren i denna bestämmelse är inte uppfyllda. För avloppsslam har kommissionen nämligen inte fastställt de nämnda kriterierna.

29. Den andra vägen för upphörande att vara avfall anges i artikel 6.4 i avfallsdirektivet. I (EU-domstolens) rättspraxis måste medlemsstaternas beslut, som föreskrivs i denna bestämmelse, beaktas.

30. Den rättspraxis som nämns i artikel 6.4 har utvecklats oberoende av artikel 6 och är baserad på definitionen i artikel 3 punkt 1 i avfallsdirektivet.⁹ Enligt denna avses med avfall ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Huruvida innehavaren har gjort sig av med ämnet eller föremålet ska avgöras (objektivt) med hänsyn till samtliga omständigheter, med beaktande av direktivets syfte och behovet av att säkerställa att dess verkan inte begränsas.¹⁰

31. Man skulle kunna tolka ovanstående definition på så sätt att ämnet eller föremålet inte längre utgör avfall när dess innehavare inte längre gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med det.

⁹ Dom av den 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 57, och där angiven rättspraxis).

¹⁰ Dom av den 18 december 2007, kommissionen/Italien (C-263/05, EU:C:2007:808, punkt 40), och dom av den 12 december 2013, Shell Nederland och Belgian Shell (C-241/12 och C-242/12, EU:C:2013:821, punkt 40).

32. En sådan (eventuellt spontan) övergång från att vara avfall skulle dock inte vara förenlig med det system för avfallshantering som föreskrivs i avfallsdirektivet, eftersom det i detta till att börja med förutsätts att avfallslagstiftningen fortfarande ska vara tillämplig.

33. Enligt artikel 15.1 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att varje ursprunglig avfallsproducent eller annan innehavare av avfall själv utför behandlingen av avfall eller överlåter behandlingen till en handlare eller verksamhetsutövare som behandlar avfall eller ombesörjer detta genom en privat eller offentlig avfallsinsamlare i enlighet med artiklarna 4 och 13.

34. I artikel 13 i avfallsdirektivet föreskrivs medlemsstaternas centrala skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. I artikel 4 anges avfallshierarkin, i vilken förebyggande av avfall nämns på första plats, därefter förberedelse för återanvändning, därefter materialåtervinning, därefter annan återvinning, och bara som en sista möjlighet bortskaffande av avfall.

35. Den som emellertid behandlar avfall yrkesmässigt inom dessa ramar torde åtminstone inte göra sig av med det under behandlingen. Innehavet av avfall är tvärtom ett nödvändigt villkor för verksamheten i fråga och den vinst som eftersträvas. Den verksamhet som bedrivs vid en deponeringsanläggning består just i att inneha avfall permanent, och en förutsättning för yrkesmässig avfallsåtervinning är som regel att avfallet erhålls. Där uppstår det också konflikter om vem som ska få bortskaffa eller återvinna visst avfall.¹¹

36. Enbart den omständigheten att innehavaren inte har gjort sig av med ämnet eller föremålet kan inte leda till att avfallet inte omfattas av avfallslagstiftningens tillämpningsområde. Så snart som avfallslagstiftningen inte längre gäller kan det nämligen inte längre säkerställas att artiklarna 4 och 13 i avfallsdirektivet beaktas.

37. Ett villkor för att avfall ska upphöra att vara avfall är därför att innehavaren av ämnet eller föremålet inte gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med det,¹² men detta villkor räcker inte för att avfallet ska upphöra att vara avfall. Detta framgår för övrigt av villkoren i artikel 6.1 i avfallsdirektivet, och även av EU-domstolens praxis, vilken nämns i artikel 6.4.

38. Domstolen har nämligen i fråga om vissa former av återvinning slagit fast att de ämnen som uppkommer inte längre nödvändigtvis utgör avfall, såvida inte innehavaren gör sig av med dem. Detta gäller för omvandling av förpackningsavfall till ett nytt material eller en ny produkt med egenskaper som liknar egenskaperna hos det material förpackningsavfallet härrör från,¹³ och för omvandling av järnskrot till stålprodukter som är så lika andra stålprodukter som har tillverkats av primära råvaror att de knappast kan särskiljas.¹⁴ Detsamma gäller i fråga om återvinning av avfall till en renad gas som används som bränsle.¹⁵

39. Två villkor ska följaktligen vara uppfyllda för att ett ämne eller ett föremål ska upphöra att vara avfall. För det första får innehavaren enligt artikel 3.1 inte göra sig av med eller avse eller vara skyldig att göra sig av med ämnet eller föremålet i fråga. Och för det andra måste det vara möjligt att utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön återanvända ämnet eller föremålet när det har genomgått ett *återvinningsförfarande*.¹⁶

11 Illustrativa i det aktuella fallet är dom av den 9 september 1999, kommissionen/Tyskland (C-102/97, EU:C:1999:394), som avsåg en konflikt beträffande vissa metoder för återvinning av spillolja, och dom av den 23 maj 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), om tillgång till byggavfall.

12 Dom av den 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 57).

13 Dom av den 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punkt 75).

14 Dom av den 11 november 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, punkt 52).

15 Dom av den 4 december 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, punkterna 35 och 36), och dom av den 25 februari 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98 punkterna 20 och 21).

16 Se dom av den 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 60).

40. I rättspraxis är det dock inte tal om att unionen eller medlemsstaterna måste anta bestämmelser eller beslut för att avfallet inte längre ska anses som sådant.

C. Medlemsstaternas befogenheter och gränserna för dessa

41. De nämnda villkoren för att avfall ska upphöra att vara avfall är emellertid relevanta för medlemsstaternas åtföljande befogenheter. Förutom artikel 6.4 i avfallsdirektivet är i detta avseende särskilt bestämmelsen om avfallsåtervinning av intresse, vilken enligt rättspraxis är ett villkor för att avfall ska upphöra att vara avfall.

42. Bilaga II innehåller visserligen en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden, men med förbehåll för specifika unionsbestämmelser för visst avfall, till exempel på grundval av artikel 6.1 och 6.2, åligger det i normala fall medlemsstaterna att, enligt artikel 10, reglera återvinningsförfaranden – inbegripet kraven på fullständig återvinning. De måste härvid beakta avfallshierarkin enligt artikel 4, och enligt artikel 13 förhindra fara för människors hälsa och att miljön skadas, men de kan mycket väl fastställa olika stränga skyddsnormer.¹⁷

43. Medlemsstaternas befogenhet att bestämma om återvinningsförfaranden och om den skyddsnivå som ska gälla motsvarar lydelsen av artikel 6.4 första meningen i avfallsdirektivet, enligt vilken medlemsstaterna från fall till fall *får* besluta om ett visst avfall har upphört att vara avfall, men inte *måste* godta att det har upphört att vara avfall. Och artikel 193 FEUF stöder denna befogenhet, för enligt denna får medlemsstaterna behålla eller införa strängare skyddsåtgärder.

44. Medlemsstaternas frihet när det gäller tillämpning av artikel 6.4 i avfallsdirektivet är emellertid inte obegränsad. De måste beakta målen med direktivet, exempelvis avfallshierarkin enligt artikel 4 och särskilt stödandet av avfallsåtervinningen enligt skäl 29, och även beakta de berörda parternas grundläggande rättigheter, i det aktuella fallet särskilt den grundläggande rätten till egendom, artikel 17 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och näringsfriheten, artikel 16.

45. Artikel 193 FEUF ändrar inget väsentligt vad gäller dessa gränser, för även strängare skyddsåtgärder måste dels motsvara målen med unionens åtgärd i fråga, dels följa unionsrätten, däribland de allmänna rättsprinciperna i unionsrätten,¹⁸ i vilka de grundläggande rättigheterna ingår.

46. Medlemsstaterna har dock utrymme för skönsmässig bedömning för att uppnå målen i avfallsdirektivet, särskilt när det gäller skydd för människors hälsa och miljön enligt artikel 13.¹⁹ Ett villkor för dessa åtgärder är nämligen att det görs en komplicerad bedömning av riskerna med respektive återvinningsåtgärd enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen.²⁰ Det är enligt unionsrätten tillåtet att begränsa den rättsliga prövningen av sådana avgöranden till uppenbart felaktiga

¹⁷ Se dom av den 16 december 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punkterna 45 och 46).

¹⁸ Dom av den 13 juli 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, punkt 61).

¹⁹ Se dom av den 9 november 1999, kommissionen/Italien (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, punkterna 66 och 67), dom av den 18 november 2004, kommissionen/Grekland (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, punkt 21), dom av den 16 december 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punkt 45), och dom av den 11 december 2008, MI.VER och Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, punkt 25).

²⁰ Se dom av den 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, punkt 45).

bedömningar,²¹ men de behöriga myndigheterna måste respektera de processuella kraven, det vill säga de måste i synnerhet omsorgsfullt och opartiskt pröva alla relevanta omständigheter från fall till fall.²² Detta utrymme för skönsmässig bedömning måste också komma till sin rätt vid den avvägning som är nödvändig när de berörda grundläggande rättigheterna tillämpas.

47. Medlemsstaterna har följaktligen enligt avfallsdirektivet, och särskilt artikel 6.4, stort utrymme för skönsmässig bedömning när de avgör huruvida visst avfall fortfarande ska anses som sådant. De måste emellertid fatta detta beslut med beaktande av alla relevanta omständigheter och i enlighet med den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen och härvid också respektera de relevanta processuella kraven.

D. Allmänna regler eller beslut från fall till fall

48. Jag ska dock dessutom klarlägga huruvida det mot bakgrund av det ovan anförda är förenligt med avfallsdirektivet och särskilt artikel 6.4 att, som villkor för att avfallet ska upphöra att vara avfall, föreskriva att kriterier ska ha fastställts på unionsnivå eller på nationell nivå för när ämnet eller föremålet i fråga ska upphöra att vara avfall. Om en sådan regel var tillåten skulle innehavarna av avfall inte ha rätt att från fall till fall fastställa att visst avfall inte längre ska anses som avfall trots att kriterier saknas.

49. Det ska i detta avseende till att börja med klargöras att medlemsstaterna enligt artikel 6.4 i avfallsdirektivet får fastställa kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna visserligen fatta beslut *från fall till fall*, men det betyder inte att de bara får fatta beslut från fall till fall när det gäller visst avfall eller vissa innehavare av avfall. Genom artikel 6.4 andra meningen påminns de snarare om att anmäla sådana beslut till kommissionen i enlighet med direktivet om tekniska standarder och föreskrifter,²³ om det krävs enligt detta direktiv. Nämda direktiv gäller emellertid inte för beslut från fall till fall, utan för utkast till tekniska föreskrifter. Kriterier för när vissa typer av avfall upphör att vara avfall skulle i princip omfattas av detta. Dessutom är sådana kriterier för en korrekt och enhetlig tillämpning av avfallslagstiftningen mycket mer användbara än en begränsning till beslut från fall till fall.

50. I regel torde det också vara tillåtet att som villkor för att avfall ska upphöra att vara avfall kräva att det finns sådana kriterier. Avfall är nämligen för det mesta förknippat med sådana risker för människors hälsa och miljön som motiverar att avfallslagstiftningen tillämpas.²⁴

51. Vad gäller särskilt återvinning av avloppsslam har i synnerhet Österrike helt riktigt betonat att återvinning av avloppsslam är förknippad med vissa risker för miljön och människors hälsa, framför allt risken för förorening med skadliga ämnen. Med tanke på utrymmet för skönsmässig bedömning borde det därför vara möjligt för medlemsstaterna att inte fastställa att avfall har upphört att vara avfall och att inte fastställa produktnormer för behandlat avloppsslam, om dessa normer skulle leda till att avfallet upphörde att vara avfall.

21 Se dom av den 21 januari 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punkterna 34 och 35), dom av den 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb och Orthica (C-211/03, C-299/03 och C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkterna 76 och 78), och dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 60). Se till exempel, beträffande prövning av beslut fattade av unionens organ, dom av den 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 13), dom av den 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 135), dom av den 6 november 2008, Nederländerna/kommissionen (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punkt 54), och dom av den 9 juni 2016, Pesce m.fl. (C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 49).

22 Se, beträffande prövning av medlemsstaternas åtgärder, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 61), se till exempel, beträffande unionens åtgärder, dom av den 6 november 2008, Nederländerna/kommissionen (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punkt 56), och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 69).

23 I bestämmelsen nämns Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 1998, s. 37), vilket dock numera har ersatts av direktiv (EU) 2015/1535 (EUT L 241, 2015, s. 1), som har samma namn.

24 Se dom av den 24 maj 2007, kommissionen/Spanien (C-361/05, EU:C:2007:298, punkt 20), och dom av den 10 juni 2010, kommissionen/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, punkt 37).

52. Det kan visserligen finnas avfall där det med beaktande av alla relevanta omständigheter och den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen står utom rimligt tvivel att avfallet kan användas när det har genomgått ett återvinningsförfarande, utan att det är skadligt för människors hälsa och miljön eller utan att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i avfallsdirektivet.

53. I ett sådant fall skulle medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vara mer begränsat, och de skulle inte kunna göra gällande att det ännu inte har fastställts några kriterier för när detta avfall ska upphöra att vara avfall. Under dessa villkor skulle innehavaren av avfallet ha rätt att låta de behöriga myndigheterna eller domstolarna avgöra i det enskilda fallet huruvida avfallet skulle upphöra att vara avfall, såvida man inte trots det kan anta att innehavaren av avfallet gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med ämnet eller föremålet.

54. I förevarande mål behöver det inte avgöras huruvida avfallet automatiskt kan upphöra att vara avfall, antingen det är tillåtet enligt avfallsdirektivet eller enligt motsvarande nationella bestämmelser. För det första föreskrivs denna möjlighet inte i estnisk rätt, för det andra tvistar parterna om frågan huruvida administrativa beslut, enligt vilka avfall inte upphör att vara avfall, är lagliga.

V. Förslag till avgörande

55. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

Enligt artikel 6.4 i direktiv 2008/98/EG om avfall får medlemsstaterna besluta att avfall i regel omfattas av avfallslagstiftningen tills de uppfyller kriterier för när avfall upphör att vara avfall, vilka har fastställts för en konkret sorts avfall i allmängiltig unionslagstiftning eller nationell lagstiftning.

Om det inte finns några sådana kriterier har innehavaren av avfallet emellertid rätt att ansöka hos den behöriga myndigheten eller en domstol i en medlemsstat om att den ska avgöra frågan när visst avfall upphör att vara avfall, om det står utom rimligt tvivel att nämnda avfall, med beaktande av alla relevanta omständigheter och den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen, kan användas när det har genomgått ett återvinningsförfarande, utan att det är skadligt för människors hälsa och miljön eller utan att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med det, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98.