

MRF 2022.194

EU-Domstolens dom af 17. november 2022, 1. afd., sag C-238/21, Porr Bau

Affaldsdirektivet er til hinder for, at ikke-forurenede overskudsjord fra anlægsarbejder, der lovligt anvendes til terræncændring og jordforbedringsmiddel i landbruget, klassificeres som affald, når overskudsjorden opfylder betingelser for biprodukter. Direktivet er ligeledes til hinder for national lovgivning, hvorefter affaldsfasens ophør alene er betinget af formelle kriterier uden relevans for beskyttelse af miljøet, hvis betingelserne hindrer nyttiggørelse.

Baggrunden for sagen var, at flere østrigske landmænd havde henvendt sig byggevirksohmheden Porr Bau for at få leveret overskudsjord fra anlægsarbejder. Overskudsjorden skulle bruges som jordforbedringsmiddel (terræncændringer). Efter forespørgsel fra Porr Bau afgjorde de østrigske myndigheder, at den leverede overskudsjord skulle anses for affald, og at affaldsfasen ikke var ophørt, hvilket Porr Bau indbragte for en østrigsk forvaltningsdomstol, der lagde til grund, at den omhandlede overskudsjord var uforurenede og teknisk og juridisk var af højeste kvalitet som jordforbedringsmiddel, og at overskudsjorden substituerede primære råstoffer. Da et væsentligt formål med affaldsdirektivet (2008/98) er at begrænse brug af primære råstoffer, gav sagen anledning til præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen om fortolkning af affaldsdirektivets art. 6 om affaldsfasens ophør. EU-Domstolen valgte indledningsvis at udvide spørgsmålene til også at omfatte selve definitionen af affald, og om affaldsdirektivets art. 5 om biprodukter er til hinder for, at ren overskudsjord anses for affald. Med udgangspunkt i sag C-629/19 (MRF 2020.17) lagde EU-Domstolen til grund, at det centrale kriterium for affald er ”skille sig af med”, og at sandsynlighedsgraden for genanvendelse af materialet uden forudgående bearbejdning med økonomisk fordel for indehaveren kan tale for, at der ikke er tale om affald (præmis 39). Herefter fastslog EU-Domstolen, at det kun er, når der (1) er sikkerhed for videreanvendelse (2) uden forudgående bearbejdning, end hvad der er normal industriel praksis, (3) materialet fremkommer som en integreret del af produktionsprocessen, og (4) anvendelsen er lovlig og lever op til relevante krav for miljø- og sundhedsbeskyttelse, at der er tale om et biprodukt (præmis 43), hvilket udelukker, at der er tale om affald (præmis 44). I den forbindelse skal undersøges, om den leverede overskudsjord var strengt begrænset til den påtænkte anvendelse som jordforbedringsmiddel, at det

kan ske uden forarbejdning (præmis 52-53). Selv om EU-Domstolen understregede, at det alene er den nationale ret, der kan afgøre, om disse betingelser er opfyldt, fandt EU-Domstolen dog anledning til bl.a. at bemærke, at efter oplysningerne i den østrigske sag havde landmændene anmodet byggevirksohmheden om overskudsjorden og forpligtet sig til at modtage den (præmis 49), og at anvendelsen af overskudsjord som jordforbedringsmiddel er i overensstemmelse med affaldsdirektivets formål og bidrager til affaldsreduktion og den cirkulære økonomi og opfyldelse af affaldshierarkiet (præmis 58-59). Såfremt den nationale ret på grundlag af disse kriterier måtte nå frem til, at den fremkomne overskudsjord var affald, var spørgsmålet herefter, om affaldsfasen måtte anses for ophørt ved levering af overskudsjord til jordforbedring, idet dette efter østrigsk ret er betinget af en registrering- og dokumentationsforpligtelse, som er uden relevans for beskyttelse af miljøet. EU-Domstolen lagde til grund, at jordanalyser, der har til formål at sikre, at jorden opfylder de lovgivningsmæssige krav til jordforbedringsmiddel, udgør en nyttiggørelsesoperation, og hvis overskudsjorden efter disse jordanalyser umiddelbart lovligt kan anvendes som jordforbedringsmiddel, anses affaldsfasen for ophørt (præmis 68). Hvis genbrug af overskudsjord ”bliver forhindret på grund af formelle kriterier, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet, skal disse kriterier nemlig anses for at være i strid med de formål, der forfølges med” affaldsdirektivet, og sådanne nationale krav er derfor til skade for den effektive virkning af direktivet (præmis 74). På denne baggrund konkluderede EU-Domstolen, at hvis det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale (overskudsjord) har været genstand for en nyttiggørelsesoperation og opfylder alle de specifikke kriterier, der er fastsat underoverholdelse af betingelserne i art. 6(1)(a-d), skal det fastslås, at affaldsfasen er ophørt for dette materiale (præmis 76).

Kommentar: Dommen er principiel på flere måder. I forhold til det juridiske problem om affaldsbegrebets fortolkning, og om overskudsjord er affald, må dommen på flere punkter anses for en tiltrængt præcisering i forhold til tidligere praksis fra EU-Domstolen om fortolkning af affaldsbegrebet og undtagelserne i affaldsdirektivets art. 5 og 6 for biprodukter henholdsvis affaldsfasens ophør. Dette førte således i sag C-194/05 til, at EU-Domstolen fastslog, at ren overskudsjord skal anses for affald, medmindre der er vished for en fuldstændig genanvendelse uden forudgående bearbejdning inden overskudsjorden frembringes. Hvor flere af EU-Domstolens tidligere domme om udvidende fortolkning af affaldsbegrebet i flere tilfælde modvirker øget genanvendelse og cirkulær økonomi (se uddybende Pagh: Tfm 2019, s. 363), er der med den seneste dom om overskudsjord fundet en afbalanceret fortolkning, der gør op med den vrangforestilling, at en udvidende fortolkning af affaldsbegrebet i alle tilfælde fremmer beskyttelse af miljøet og grøn omstilling. I forhold til dansk ret og praksis må dommen hilses velkommen, da dommens fortolkning i det væsentlige svarer til dansk praksis, hvor lovlig anvendelse af ren overskudsjord som jordforbedringsmiddel normalt ikke er blevet anset for affald. Men hvis dette skal begrundes med, at overskudsjorden er et biprodukt ved anlægsarbejder, kræver dommen, at der forudgående er indgået aftale om denne leverance med modtagende landmænd. I forhold til affaldsfasens ophør kan dommen derimod give en del administrative udfordringer, fordi dette efter den danske affaldsbekendtgørelse § 6 kræver, at kommunen i hvert enkelt tilfælde træffer afgørelse om, at affaldsfasen er ophørt for overskudsjord fra et bestemt anlægsarbejde. Dommen i sag C-238/21 efterlader imidlertid en tredje mulighed, idet dommens præmis 58 og 59 tydeligt understreger, at et restprodukt fra en produktion ikke nødvendigvis er affald, selv om betingelserne for biprodukt ikke er opfyldt, da denne vurdering beror på en række kriterier, herunder affaldsdirektivets formål og fremme af cirkulær økonomi, hvor sandsynligheden for en genanvendelse uden forudgående bearbejdning er høj, fordi jorden kan afsættes. Dette må formentlig forstås på den måde, at det i affaldsdefinitionen forudsatte skøn i sig selv kan begrunde, at ren overskudsjord ikke anses for affald, når det må anses for overvejende sandsynligt, at overskudsjorden uden forudgående bearbejdning anvendes til lovlig terrænregulering, og modtageren betaler. I alle tilfælde viser dommen, at selv om affaldsdirektivet (2008/98) er vedtaget som et miljødirektiv, hvor der efter TEUF art. 193 er hjemmel til strengere regler, betyder denne minimumsharmonisering ikke, at medlemsstaterne kan udvide affaldsreglerne på en måde, der modvirker affaldsdirektivets formål om mindre affald og mere genanvendelse. Hvis en medlemsstat fastsætter strengere krav end affaldsdirektivet for, hvad der anses for affald, kan kravene således være ugyldige grundet modstrid med EU-retten, da strengere krav skal fortolkes i kontekst under hensyn til direktivets formål og indhold. Se herom tillige Pagh og Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb, 4. udg., 2022, s. 416. For en nærmere gennemgang af ældre retspraksis mht. affaldsbegrebet se Pagh i Basse (red.): Miljøretten 3, 2. udg., 2006, s. 122 ff.

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. november 2022 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – affald – direktiv 2008/98/EF – artikel 3, nr. 1) – artikel 5, stk. 1 – artikel 6, stk. 1 – udgravningsmateriale – begreberne »affald« og »biprodukt« – affaldsfasens ophør«

I sag C-238/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig) ved afgørelse af 2. april 2021, indgået til Domstolen den 13. april 2021, i sagen

Porr Bau GmbH

mod

Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer i Første Afdeling, og dommerne P.G. Xuereb, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: fuldmægtig S. Beer,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. marts 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Porr Bau GmbH ved Rechtsanwalt M. Walcher,
- den østrigske regering ved F. Boldog, A. Kögl, A. Posch, J. Schmoll og E. Wolfslehner, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved S. Bourgois, C. Hermes og M. Ioan, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 2022,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem byggevirksomheden Porr Bau GmbH (herefter »Porr Bau«) og Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (den regionale

administrative myndighed i Graz-Umgebung) vedrørende sidstnævntes konstatering af, at udgravningsmateriale fordelt på dyrkningsarealer udgjorde affald.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT 1991, L 78, s. 32) (herefter »direktiv 75/442«), havde ifølge tredje betragtning hertil som væsentligste mål beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald. Direktiv 75/442 er blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9), der selv er blevet ophævet og erstattet af direktiv 2008/98.
- 4 6., 8., 11., 22. og 29. betragtning til direktiv 2008/98 har følgende ordlyd:
- »(6) Det primære mål for enhver affaldspolitik bør være at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet. Affaldspolitik bør ligeledes sigte mod at reducere brugen af ressourcer og fremme den praktiske anvendelse af affaldshierarkiet.
- [...]
- (8) [...] Desuden bør man fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer. [...]
- [...]
- (11) Det bør i overensstemmelse med definitionen af affald og bestemmelserne om biprodukter eller bestemmelserne om affaldsfasens ophør i dette direktiv overvejes, om ikke-forurenede opgravet jord og andet naturligt forekommende materiale, der anvendes andre steder end dér, hvor det er udgravet, skal have status som affald.
- [...]
- (22) [...] For at præcisere visse aspekter af definitionen af affald bør dette direktiv klart angive,
- [...]
- hvornår visse former for affald ophører med at være affald, og indeholde kriterier for affaldsfasens ophør, der sikrer et højt miljøbeskyttelsesniveau og miljømæssige og økonomiske fordele; specifikationer og kriterier for affaldsfasens ophør bør udarbejdes for bl.a. affaldskategorierne bygnings- og nedrivningsaffald [...] Med henblik på at nå til affaldsfasens ophør kan en nyttiggørelsesoperation være noget så enkelt som at kontrollere affald for at konstatere, at det opfylder kriterierne for affaldsfasens ophør.
- [...]
- (29) Medlemsstaterne bør støtte anvendelsen af genanvendelige materialer (som f.eks. genbrugspapir) i overensstemmelse med affaldshierarkiet og målet om at skabe et genanvendelsessamfund og bør så vidt muligt ikke støtte deponering eller forbrænding af sådanne genanvendelige materialer.«
- 5 Dette direktivs kapitel I med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og definitioner« indeholder direktivets artikel 1-7.
- 6 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv fastsættes foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer.«

7 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »[A]ffald«: ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

[...]

15) »[N]yttiggørelse«: enhver operation, hvis hovedresultat er, at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller som er forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt. Bilag II indeholder en ikke-udtømmende liste over nyttiggørelsesoperationer.

16) »[F]orberedelse med henblik på genbrug«: enhver nyttiggørelsesoperation i form af kontrol, rengøring eller reparation, hvor produkter eller produktkomponenter, der er blevet til affald, forberedes, således at de genbruges uden anden forbehandling.

[...]

19) »[B]ortskaffelse«: enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. Bilag I indeholder en ikke-udtømmende liste over bortskaffelsesoperationer.

[...]«

8 Artikel 4 i direktiv 2008/98 med overskriften »Affaldshierarki« har følgende ordlyd:

»1. Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:

- a) forebyggelse
- b) forberedelse med henblik på genbrug
- c) genanvendelse
- d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og
- e) bortskaffelse.

2. Når medlemsstaterne anvender det i stk. 1 omhandlede affaldshierarki, træffer de foranstaltninger til at fremme de muligheder, der giver det bedste samlede miljøresultat [...]

[...]«

9 Dette direktivs artikel 5 med overskriften »Biprodukter« bestemmer følgende i stk. 1:

»Et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, kan kun anses for ikke at være affald i henhold til artikel 3, nr. 1), men et biprodukt, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) [D]et er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes.

- b) [S]toffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis.
- c) [S]toffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces [...]
- d) [V]idereanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.«

10 Det nævnte direktivs artikel 6 med overskriften »Affaldsfasens ophør« har følgende ordlyd:

»1. Visse særlige former for affald ophører med at være affald, jf. artikel 3, nr. 1), når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, og opfylder de særlige kriterier, der udarbejdes i henhold til følgende betingelser:

- a) [S]toffet eller genstanden er almindeligt anvendt til specifikke formål.
- b) [D]er findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand.
- c) [S]toffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter [...]
- d) [A]nvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

Kriterierne skal om nødvendigt omfatte grænseværdier for forurenende stoffer og skal tage hensyn til stoffets eller genstandens miljøskadelige virkninger.

[...]

4. Hvis der ikke er fastsat kriterier på fællesskabsplan efter proceduren i stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne fra sag til sag beslutte, om affaldsfasen er ophørt, under hensyntagen til relevant retspraksis. [...]

11 Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Genbrug og genanvendelse« bestemmer i stk. 2:

»For at sikre overensstemmelse med målene i dette direktiv og som led i bestræbelserne på at opnå et europæisk genanvendelsessamfund med høj ressourceeffektivitet træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at følgende mål nås:

[...]

- b) senest i 2020, at forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelsen og anden materialenyttiggørelse, herunder opfyldningsoperationer med anvendelse af affald som erstatning for andre materialer, af ikke-farligt bygge- og nedrivningsaffald, med undtagelse af naturligt forekommende materiale som defineret i kategori 17 05 04 i affaldslisten skal øges til mindst 70 vægtprocent.«

12 Blandt de nyttiggørelsesoperationer, der er opregnet i bilag II til direktiv 2008/98, findes bl.a. »[s]predning på jorden med positive virkninger for landbrug eller miljø«.

Østrigsk ret

13 § 2, stk. 1, i Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (forbundslov om affaldshåndtering af 2002) bestemmer:

»Affald i henhold til denne forbundslov er rørlige ting:

- 1. som indehaveren har til hensigt at skille sig af med eller har skilt sig af med, eller

2. hvis indsamling, oplagring, transport og behandling som affald er nødvendig med henblik på at undgå, at offentlige interesser skades (§ 1, stk. 3).«

14 Denne lovs § 5, stk. 1, fastsætter:

»Medmindre andet følger af en bestemmelse, som § 5, stk. 2, henviser til, eller af en bestemmelse, som artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/98 om affald henviser til, skal eksisterende stoffer betragtes som affald, indtil disse stoffer eller stoffer, som er direkte udvundet heraf, anvendes som substitution for råstoffer eller produkter fremstillet af primære råstoffer. I forbindelse med forberedelse med henblik på genbrug som omhandlet i § 2, stk. 5, nr. 6, indtræder affaldsfasens ophør, når nyttiggørelsesoperationen er tilendebragt.«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Flere landbrugere henvendte sig til Porr Bau med henblik på fra denne virksomhed at få leveret udgravningsmateriale til tilpasning og forbedring af landbrugsproduktionsarealer. På daværende tidspunkt var det ikke sikkert, at Porr Bau ville være i stand til at efterkomme deres anmodning. Den omhandlede anmodning foranledigede Porr Bau til efterfølgende at udvælge et egnet byggeprojekt og herfra udtage de omhandlede materialer. Virksomheden leverede således det ønskede materiale, dvs. ikke-forurenede udgravningsmateriale i kvalitetsklasse A 1, der i henhold til østrigsk ret er den højeste kvalitetsklasse for opgravet jord. I overensstemmelse med østrigsk ret er anvendelsen af dette materiale egnet til udjævning af terræn, og anvendelsen heraf er lovlig.
- 16 Den 4. maj 2018 anmodede Porr Bau den regionale administrative myndighed for Graz-Umgebung om at fastslå, at det af Porr Bau leverede udgravningsmateriale ikke udgjorde affald, og subsidiært, at det planlagte arbejde ikke udgjorde en aktivitet, der var underlagt afgiftspligt for forurenede arealer.
- 17 Ved en afgørelse af 14. september 2020 fastslog denne myndighed, at det nævnte materiale skulle anses for affald som omhandlet i § 2, stk. 1, i forbundsloven om affaldshåndtering af 2002, og at affaldsfasens ophør for det pågældende materiale ikke var indtrådt, hovedsageligt fordi de formelle kriterier i forbundsplanen for affaldshåndtering ikke var blevet overholdt.
- 18 Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig) for hvilken Porr Bau har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse, er i tvivl om, hvorvidt det pågældende udgravningsmateriale skal kvalificeres som »affald« som omhandlet i direktiv 2008/98. Denne domstol har endvidere anført, at den i så fald skal undersøge, om affaldsfasen er ophørt.
- 19 Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) har henvist til, at det nævnte materiale er blevet kontrolleret, således at det kan anvendes direkte. Denne domstol har anført, at materialet i det foreliggende tilfælde er blevet anvendt til forbedring af landbrugsstrukturerne, at der er en efterspørgsel efter det, at de tekniske krav er blevet opfyldt, og at der i øvrigt ikke er konstateret nogen negative indvirkninger på miljøet eller sundheden. En sådan tilgang har desuden til formål at forebygge affald og substituere råstoffer med et sådant materiale.
- 20 Den forelæggende ret har anført, at der ifølge østrigsk ret kun er to former for virksomhed, der kan bevirke, at affaldsfasens ophør indtræder, nemlig dels forberedelse med henblik på genbrug i form af kontrol, rengøring eller reparation, dels den faktiske anvendelse af det pågældende materiale som substitution for råstoffer. For så vidt angår udgravningsmateriale er de anvendelige kriterier mere restriktive, eftersom forberedelse med henblik på genbrug ikke bevirker, at affaldsfasens ophør for det pågældende materiale indtræder. Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at affaldsfasens ophør i henhold til gældende østrigsk ret og den nuværende fortolkning er indskrænket på en måde, der er i strid med EU-retten.
- 21 Selv om det omhandlede udgravningsmateriale er klassificeret i den højeste kvalitetsklasse og på det tekniske og juridiske plan er egnet til forbedring af de omhandlede dyrkningsarealer, kan de formelle kriterier, der er fastsat i forbundsplanen for affaldshåndtering, ifølge en streng fortolkning være til hinder for, at affaldsfasens ophør for dette materiale indtræder.

22 Ifølge den forelæggende ret bliver det dermed umuligt at drive virksomhed bestående i forbedring af dyrkningsarealer gennem anvendelse af udgravningsmateriale som substitution for råstoffer som påkrævet i henhold til affaldshierarkiet i direktiv 2008/98. Dette skaber et incitament til at anvende primære råstoffer og deponere sekundære råstoffer, såsom udgravningsmateriale, der fuldt ud er egnet til nyttiggørelse, hvilket er i strid med de formål, der forfølges med dette direktiv.

23 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2008/98] til hinder for en national lovgivning, hvorefter affaldsfasens ophør kun indtræder, når affald eller eksisterende stoffer eller heraf udvundne stoffer anvendes direkte som substitution for råstoffer eller produkter fremstillet af primære råstoffer, eller de er blevet forberedt til genanvendelse?

Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

2) Er artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2008/98] til hinder for en national lovgivning, hvorefter affaldsfasens ophør for udgravningsmateriale tidligst kan indtræde, når råstoffer eller produkter fremstillet af primære råstoffer substitueres?

Såfremt det første og/eller andet spørgsmål besvares benægtende:

3) Er artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2008/98] til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at affaldsfasens ophør for udgravningsmateriale ikke kan indtræde, hvis formelle kriterier (navnlig registrerings- og dokumentationsforpligtelser), som ikke har nogen miljømæssigt relevant indflydelse på den iværksatte foranstaltning, ikke opfyldes, eller ikke opfyldes fuldstændigt, selv om udgravningsmaterialet påviseligt ligger under de grænseværdier (kvalitetsklasse), der skal overholdes i forbindelse med det planlagte konkrete anvendelsesformål?»

Om de præjudicielle spørgsmål

24 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere det spørgsmål, den forelægges. Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sit spørgsmål (dom af 1.8.2022, *Uniqa Asigurări*, C-267/21, EU:C:2022:614, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

25 Det påhviler ligeledes Domstolen at besvare spørgsmålene på grundlag af den nationale lovgivning og de faktiske omstændigheder som fastlagt af den forelæggende ret, der har enekompetence i denne henseende, og at forsyne denne ret med alle fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, som kan sætte den forelæggende ret i stand til at vurdere spørgsmålet om den nationale lovgivnings forenelighed med det omhandlede direktivs bestemmelser (jf. i denne retning dom af 10.2.2022, *Philips Orăștie*, C-487/20, EU:C:2022:92, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

26 I den foreliggende sag har den forelæggende ret udtrykt tvivl om, hvorvidt det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale udgør »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98. Den forelæggende ret har nemlig henvist til, at en af genstandene for den tvist, der er indbragt for den, er spørgsmålet om, hvorvidt ikke-forurenet udgravningsmateriale, der i henhold til østrigsk ret er klassificeret i den højeste kvalitetsklasse, skal kvalificeres som »affald«.

27 Den østrigske regering har gjort gældende, at det fremgår af østrigsk ret, at når der foretages udgravning eller nedrivning af materiale som led i et anlægsprojekt, ønsker den ansvarlige for projektet generelt primært at gennemføre dette projekt uden gener forårsaget af dette materiale, hvilket indebærer, at det fjernes fra området, fordi man ønsker at skille sig af med det.

- 28 Porr Bau er af den opfattelse, at dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag, og har gjort gældende, at det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale kan opfylde betingelserne i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 og således kvalificeres som »biprodukt«.
- 29 For det tilfælde, at dette materiale ikke desto mindre skal kvalificeres som »affald«, har den forelæggende ret anført, at det pågældende materiale skal pålægges betaling af en afgift for forurenede arealer, og at det skal undersøges, om og i givet fald på hvilket tidspunkt affaldsfasen ophør for det pågældende materiale indtrådte.
- 30 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til 11. betragtning til direktiv 2008/98 bør det i overensstemmelse med definitionen af affald og bestemmelserne om biprodukter eller bestemmelserne om affaldsfasens ophør i dette direktiv overvejes, om ikke-forurenede opgravet jord og andet naturligt forekommende materiale, der anvendes andre steder end dér, hvor det er udgravet, skal have status som affald.
- 31 Med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar skal det derfor fastslås, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3, nr. 1), artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter ikke-forurenede udgravningsmateriale, der i henhold til national ret er klassificeret i den højeste affaldsklasse, dels skal kvalificeres som »affald«, selv om det konstateres, at det pågældende materiale er omfattet af begrebet »biprodukter«, dels at affaldsfasens ophør for det omhandlede materiale kun indtræder, når det anvendes direkte som substitution, og indehaveren opfylder formelle kriterier, der anses for at være uden relevans for miljøbeskyttelsen.
- Spørgsmålet om, hvorvidt udgravningsmaterialet skal kvalificeres som »affald« eller som »biprodukt«*
- 32 I artikel 3 i direktiv 2008/98 defineres begrebet »affald« som ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.
- 33 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at kvalificeringen som »affald« først og fremmest afhænger af indehaverens handlemåde og af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås (dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Hvad angår udtrykket »skille sig af med« følger det af fast retspraksis, at dette udtryk skal fortolkes under hensyn til formålet med direktiv 2008/98, som ifølge direktivets sjette betragtning er at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet, samt i lyset af artikel 191, stk. 2, TEUF, hvorefter Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Det følger heraf, at udtrykket »skille sig af med« og dermed begrebet »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 ikke kan fortolkes indskrænkende (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Nærmere bestemt skal spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om »affald« som omhandlet i direktiv 2008/98, undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, og visse af disse omstændigheder kan udgøre et indicium for, at der foreligger en handling, en hensigt eller en forpligtelse til at skille sig af med et stof eller en genstand som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 De omstændigheder, der kan udgøre sådanne indicier, omfatter bl.a. den omstændighed, at det anvendte stof er et restprodukt fra produktion eller forbrug, dvs. et produkt, der ikke som sådant er søgt fremstillet, hvis eventuelle anvendelse skal ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger, fordi dets sammensætning er farlig for miljøet (dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

- 37 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at metoden til behandling af eller anvendelsesmåden for et stof ikke er afgørende for, om stoffet klassificeres som »affald« eller ej, og at begrebet »affald« hverken udelukker stoffer eller genstande, der vil kunne genanvendes økonomisk. Formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved direktiv 2008/98, er nemlig, at den skal omfatte alle de stoffer og alle de genstande, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har en handelsmæssig værdi, og om de indsamles i et erhvervmæssigt formål med henblik på genvinding, videreudnyttelse eller genanvendelse (dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Der skal desuden særligt tages hensyn til den omstændighed, at det pågældende stof eller den pågældende genstand ikke, eller ikke længere, er til nogen nytte for indehaveren, således at dette stof eller denne genstand udgør en byrde, som denne indehaver søger at skille sig af med. Hvis dette nemlig er tilfældet, er der risiko for, at den nævnte indehaver skiller sig af med stoffet eller genstanden i dennes besiddelse på en måde, som vil kunne skade miljøet, bl.a. ved henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse heraf. Ved at henhøre under begrebet »affald« som omhandlet i direktiv 2008/98 er dette stof eller denne genstand omfattet af bestemmelserne i dette direktiv, hvilket indebærer, at en nyttiggørelse eller bortskaffelse af det nævnte stof eller af den nævnte genstand skal foretages på en sådan måde, at menneskers sundhed ikke bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet (dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I denne henseende udgør sandsynlighedsgraden for genanvendelse af et stof eller en genstand uden forudgående forarbejdning et relevant kriterium med henblik på at afgøre, om disse er affald som omhandlet i direktiv 2008/98. Såfremt der ud over den blotte mulighed for genanvendelse af det pågældende stof eller den pågældende genstand består en økonomisk fordel for indehaveren ved genanvendelse, er sandsynligheden for en sådan genanvendelse høj. I en sådan situation kan det pågældende stof eller den pågældende genstand ikke længere fremstå som en byrde, som indehaveren ville søge at »skille sig af med«, men som et autentisk produkt (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Et stof eller en genstand hidrørende fra en udvindings- eller fremstillingsproces, hvis primære formål ikke er fremstilling heraf, kan i visse tilfælde antages ikke at være et restprodukt, men et biprodukt, som indehaveren ikke søger at »skille sig af med« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, men som vedkommende ønsker at udnytte eller omsætte – herunder i givet fald til brug for andre erhvervsdrivende end den, som fremstillede det – på for indehaveren fordelagtige vilkår i en senere proces, på den betingelse, at denne genanvendelse ikke blot er mulig, men sikker, og at genanvendelsen sker uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af produktionsprocessen (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Som Domstolen har fastslået, er det nemlig på ingen måde berettiget at lade kravene i direktiv 2008/98 – som har til formål at sikre, at nyttiggørelse og bortskaffelse af affald foretages, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet – omfatte stoffer eller genstande, som indehaveren har til hensigt at udnytte eller markedsføre på fordelagtige betingelser, uafhængigt af en hvilken som helst nyttiggørelse. Henset til forpligtelsen til at foretage en vid fortolkning af begrebet »affald« kan denne argumentation imidlertid kun anvendes på situationer, hvor der ikke blot er en mulighed for, at det pågældende stof eller den pågældende genstand vil blive genanvendt, men hvor det er sikkert, at en sådan genanvendelse vil finde sted, uden at det er nødvendigt med henblik herpå først at anvende en af de metoder til nyttiggørelse af affald, der er fastsat i bilag II til direktiv 2008/98, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Det fremgår nemlig for det første af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, at et »biprodukt« er et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af

dette stof eller denne genstand, og som opfylder en række betingelser, der er opstillet i artikel 5, stk. 1, litra a)-d).

- 43 Som det fremgår af denne bestemmelse, kan et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, alene anses for at være et »biprodukt« og ikke »affald« som omhandlet i dette direktivs artikel 3, nr. 1), såfremt følgende kumulative betingelser er opfyldt. For det første skal det være sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes. For det andet skal stoffet eller genstanden kunne anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis. For det tredje skal stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces. For det fjerde skal videreanvendelse være lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden skal leve op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.
- 44 Et stof eller en genstand, der udgør et »biprodukt« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, anses ikke for affald, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde. Ifølge denne bestemmelse udelukker eksistensen af et »biprodukt« mulighed for, at der kan foreligge »affald«, og omvendt (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 71).
- 45 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at olieokoks, hvis fremstilling er tilsigtet, eller som fremkommer samtidig med fremstillingen af andre brændbare råoliestoffer i et mineralolieraffinaderi og med sikkerhed anvendes som brændstof til at dække raffinaderiets og andre industrivirksomheders energibehov, ikke er affald i direktivets forstand. Gylle kan under de samme betingelser falde uden for begrebet »affald«, hvis det anvendes som gødning til jorden på bestemte arealer som led i en lovlig praksis for spredning, og hvis opbevaringen heraf alene sker med henblik på spredning (jf. i denne retning dom af 8.9.2005, Kommissionen mod Spanien, C-121/03, EU:C:2005:512, præmis 59 og 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det tilkommer den forelæggende ret, som er enekompetent til at bedømme de faktiske omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, at efterprøve, om Porr Bau, henset til de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 32-39, faktisk havde til hensigt at »skille sig af med« det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale, således at det skal anses for affald som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98.
- 47 Det påhviler navnlig denne ret at efterprøve, om det pågældende udgravningsmateriale udgør en byrde, som den berørte byggevirksomhed forsøgte at skille sig af med, således at der forelå en risiko for, at virksomheden skilte sig af med det på en måde, der ville kunne skade miljøet, bl.a. ved henkastning, dumpning eller ukontrolleret bortskaffelse heraf.
- 48 Når dette er sagt, tilkommer det Domstolen at forsyne denne ret med relevant vejledning med henblik på at afgøre den tvist, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at landbrugerne allerede forud for udgravningen af det i hovedsagen omhandlede materiale udtrykkeligt havde anmodet om levering af et sådant materiale. Efter at der var udpeget egnede byggeprojekter, som gjorde det efterspurgte udgravningsmateriale tilgængeligt, stillede Porr Bau på baggrund af anmodningen det omhandlede udgravningsmateriale til rådighed, og der blev indgået en aftale om, at denne virksomhed ved hjælp af det pågældende materiale skulle udføre klart identificeret arbejde bestående i tilpasning og forbedring af terrænet og dyrkningsarealer. Sådanne forhold, hvis de er godtgjort, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, synes ikke at påvise, at den berørte byggevirksomhed havde til hensigt at skille sig af med materialet.
- 50 Det skal derfor undersøges, om det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale skal klassificeres som »biprodukt« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98.

- 51 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om samtlige de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse og henvist til i denne doms præmis 43, er opfyldt.
- 52 Hvad for det første angår betingelsen i dette direktivs artikel 5, stk. 1, litra a), hvorefter det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes, påhviler det i det foreliggende tilfælde den forelæggende ret at efterprøve, om de pågældende landbrugere over for Porr Bau eftertrykkeligt havde forpligtet sig til at modtage det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale med henblik på at anvende det til at udføre arbejde bestående i tilpasning og forbedring af terrænet og dyrkningsarealer, men ligeledes, om materialet – og den kvantitet, der blev leveret – var strengt begrænset til og påtænkt den konkrete, planlagte anvendelse.
- 53 I tilfælde af, at det nævnte materiale ikke blev leveret straks, må oplagring af en rimelig varighed, der muliggør en midlertidig opbevaring heraf, tillades indtil de arbejder, som materialet er bestemt til, kan udføres. Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 45, må denne opbevaringsperiode imidlertid ikke overstige, hvad der kræves for, at den pågældende virksomhed er i stand til at opfylde sine kontraktmæssige forpligtelser (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Hvad for det andet angår betingelsen i artikel 5, stk. 1, litra b), i direktiv 2008/98, hvorefter stoffet eller genstanden skal kunne anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis, bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale har været genstand for en kvalitetskontrol, hvorved det i overensstemmelse med national ret blev kvalificeret som ikke-forurenede materiale af højeste kvalitet. Det tilkommer ikke desto mindre den forelæggende ret at sikre sig, at dette materiale ikke har nødvendiggjort nogen forarbejdning eller behandling før dets videreanvendelse.
- 55 Hvad for det tredje angår betingelsen i artikel 5, stk. 1, litra c), i direktiv 2008/98 og spørgsmålet om, hvorvidt det nævnte materiale udgør en integrerende del af Porr Baus produktionsproces, skal det i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 41 og 47 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at opgravet jord er en følge under de første trin i forbindelse med en anlægsaktivitet i økonomisk sammenhæng, der medfører omdannelse af jord.
- 56 Hvad for det fjerde angår betingelsen om, at videreanvendelsen af stoffet eller genstanden skal være lovlig, kræves det i henhold til artikel 5, stk. 1, litra d), i direktiv 2008/98 bl.a., at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.
- 57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen efter en kvalitetsvurdering, der blev udført før genanvendelsen, blev klassificeret i den højeste kvalitetsklasse for ikke-forurenede udgravningsmateriale i henhold til i østrigsk ret, herunder navnlig forbundsplanen for affaldshåndtering, der fastsætter konkrete betingelser med henblik på nedbringelse af affaldsmængden, affaldsforureningen og affaldets skadelige virkninger på miljøet og menneskers sundhed. Forbundsplanen foreskriver ligeledes, at ikke-forurenede udgravningsmateriale af højeste kvalitet er anvendelig og kvalificeret til tilpasning og forbedring af terrænet.
- 58 Denne anvendelse er principielt i overensstemmelse med direktivets formål. Det skal nemlig bemærkes, at anvendelsen af udgravningsjord og udgravningsmateriale som byggemateriale, for så vidt som det opfylder de strenge kvalitetskrav, medfører en væsentlig miljøfordel, idet den bidrager til affaldsreduktion, bevarelse af naturressourcerne og udvikling af en cirkulær økonomi, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, litra b).
- 59 Som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, skal det desuden antages, at en anvendelse af opgravet jord af højeste kvalitet til tilpasning og forbedring af dyrkningsarealer gør det muligt at respektere affaldshierarkiet i dette direktivs artikel 4.
- 60 I modsat tilfælde og såfremt den forelæggende ret når til den konklusion, at det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale udgør »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98,

ønsker den forelæggende ret oplyst, om dette direktivs artikel 6, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter affaldsfasens ophør for et sådant materiale først indtræder, når det anvendes direkte som substitution, og indehaveren heraf opfylder formelle kriterier, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet.

Spørgsmålet om, hvornår affaldsfasens ophør indtræder for udgravningsmateriale

- 61 I henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 ophører visse bestemte former for affald med at være affald, når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse. Affaldsfasens ophør er ligeledes underlagt specifikke kriterier, som skal fastsættes under overholdelse af flere betingelser. For det første skal det pågældende stof eller den pågældende genstand være almindeligt anvendt til specifikke formål. For det andet skal der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand. For det tredje skal stoffet eller genstanden opfylde de tekniske krav til de specifikke formål og leve op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter. For det fjerde må anvendelsen af stoffet eller genstanden ikke få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.
- 62 Den forelæggende ret har anført, at § 5, stk. 1, i forbundsloven om affaldshåndtering af 2002 bestemmer, at affaldsfasens ophør for eksisterende stoffer eller stoffer, som er direkte udvundet heraf, indtræder, når disse stoffer anvendes som substitution for råstoffer eller produkter fremstillet af primære råstoffer, eller når de er fremstillet med henblik på genbrug.
- 63 Hvad angår udgravningsmateriale har den forelæggende ret imidlertid fremhævet, at affaldsfasens ophør først indtræder, når dette materiale anvendes som substitution for råstoffer eller produkter fremstillet af primære råstoffer.
- 64 Den forelæggende ret har desuden anført, dels at nyttiggørelse gennem forberedelse med henblik på genbrug ikke bevirker, at affaldsfasens ophør for det pågældende materiale indtræder. Dels følger det af forbundsplanen for affaldshåndtering, at affaldsfasens ophør først kan indtræde, når formelle betingelser som registrerings- og dokumentationsforpligtelser, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet, er blevet opfyldt.
- 65 Det skal derfor undersøges, om artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter affaldsfasens ophør for ikke-forurenede udgravningsmateriale, der i henhold til national ret er klassificeret i den højeste affaldsklasse, kun indtræder, når materialet er anvendt som substitution for råstoffer, og visse formelle betingelser er blevet opfyldt.
- 66 Det skal for det første bemærkes, at selv om der blandt de nyttiggørelsesoperationer, der er opregnet i bilag II til direktiv 2008/98, er henvist til »[s]predning på jorden med positive virkninger for landbrug eller miljø«, fremgår det af 22. betragtning til dette direktiv, at med henblik på at nå til affaldsfasens ophør kan en nyttiggørelsesoperation være noget så enkelt som at kontrollere affald for at konstatere, at det opfylder kriterierne for affaldsfasens ophør.
- 67 Som generaladvokaten har anført i punkt 65 i forslaget til afgørelse, kommer denne betragtning til udtryk i artikel 3, nr. 16), i direktiv 2008/98, der definerer »forberedelse med henblik på genbrug« som en operation i form af »kontrol, rengøring eller reparation«, hvor produkter eller produktkomponenter, der er blevet til affald, forberedes, således at de kan genbruges uden anden forbehandling. Denne bestemmelse kvalificerer udtrykkeligt »forberedelse med henblik på genbrug« som nyttiggørelse.
- 68 Det må derfor lægges til grund, at en undersøgelse, der har til formål at fastslå kvaliteten og tilstedeværelsen af forurening i udgravningsmateriale, kan kvalificeres som »kontrol«, der henhører under begrebet »forberedelse med henblik på genbrug« som defineret i artikel 3, nr. 16), i direktiv 2008/98. Affald, der er genstand for en sådan »forberedelse med henblik på genbrug«, kan dermed anses for at have gennemgået en nyttiggørelsesoperation som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 1, hvis det genbruges uden anden forbehandling.
- 69 Det tilkommer for det andet den forelæggende ret at vurdere, om de specifikke kriterier, der er fastsat i overensstemmelse med betingelserne i artikel 6, stk. 1, i hovedsagen er opfyldt efter kontrollens afslutning.

- 70 Hvad angår de formelle kriterier i forbundsplanen for affaldshåndtering, som det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale er underlagt, skal det bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/98 omfatter kriterierne for affaldsfasens ophør om nødvendigt grænseværdier for forurenende stoffer og tager hensyn til stoffets eller genstandens miljøskadelige virkninger. Medlemsstaterne råder desuden inden for de rammer, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 4, over en skønsmargen med hensyn til definitionen af disse kriterier.
- 71 Hvor formelle kriterier som dem, den forelæggende ret har henvist til, kan vise sig at være nødvendige, bl.a. med henblik på at sikre det omhandlede stofs kvalitet og uskadelighed, skal de derfor defineres således, at de opfylder deres formål uden at bringe virkeliggørelsen af målene i direktiv 2008/98 i fare.
- 72 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at vurderingen, hvorefter affaldsfasens ophør for det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale ikke var indtrådt ifølge den afgørelse, der er henvist til i denne doms præmis 17, i det væsentlige skyldtes den manglende overholdelse af formelle kriterier, der er uden relevans med henblik på beskyttelsen af miljøet.
- 73 De formål, der forfølges med direktiv 2008/98, risikerer imidlertid at blive tilsidesat, hvis affaldsfasens ophør for ikke-forurenede udgravningsmateriale i den højeste kvalitetsklasse, der kan anvendes til forbedring af dyrkningsarealer – uanset om materialet overholder de specifikke kriterier, der er fastsat i overensstemmelse med betingelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 1 – ikke anses for at være indtrådt efter en kvalitetskontrol, der gør det muligt at sikre, at anvendelsen heraf ikke er til skade for miljøet eller menneskers sundhed.
- 74 Hvis genbrug af sådant udgravningsmateriale, således som den forelæggende ret har anført, bliver forhindret på grund af formelle kriterier, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet, skal disse kriterier nemlig anses for at være i strid med de formål, der forfølges med direktiv 2008/98, der, som det fremgår af 6., 8. og 29. betragtning hertil, sigter på at fremme anvendelsen af det i dette direktivs artikel 4 omhandlede affaldshierarki og fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer og etablere en cirkulær økonomi. Sådanne foranstaltninger er i givet fald til skade for den effektive virkning af dette direktiv.
- 75 Det kan det ikke accepteres, at sådanne formelle kriterier, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet, bringer opfyldelsen af formålene med direktiv 2008/98 i fare. Det tilkommer den forelæggende ret, som er den eneste, der har kompetence til at fortolke bestemmelser i national ret, at vurdere, om dette er tilfældet i den foreliggende sag.
- 76 Det følger af disse betragtninger, at hvis det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale har været genstand for en nyttiggørelsesoperation og opfylder alle de specifikke kriterier, der er fastsat under overholdelse af betingelserne i artikel 6, stk. 1, litra a)-d), i direktiv 2008/98, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, må det fastslås, at affaldsfasens ophør for det i hovedsagen omhandlede udgravningsmateriale er indtrådt.
- 77 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3, nr. 1), og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter:
- ikke-forurenede udgravningsmateriale, der i henhold til national ret er klassificeret i den højeste affaldsklasse, skal kvalificeres som »affald«, selv om indehaveren hverken agter eller er forpligtet til at skille sig af med det, og det pågældende materiale opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres som »biprodukt« i dette direktivs artikel 5, stk. 1, og
 - affaldsfasens ophør for det pågældende materiale kun indtræder, når materialet anvendes direkte som substitution, og indehaveren opfylder formelle kriterier, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet, hvis disse kriterier bringer opfyldelsen af formålene med det pågældende direktiv i fare.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 3, nr. 1), og artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver

skal fortolkes således, at:

disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter:

- **ikke-forurenede udgravningsmateriale, der i henhold til national ret er klassificeret i den højeste affaldsklasse, skal kvalificeres som »affald«, selv om indehaveren hverken agter eller er forpligtet til at skille sig af med det, og det pågældende materiale opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres som »biprodukt« i dette direktivs artikel 5, stk. 1, og**
- **affaldsfasens ophør for det pågældende materiale kun indtræder, når materialet anvendes direkte som substitution, og indehaveren opfylder formelle kriterier, der ikke har nogen relevans for beskyttelsen af miljøet, hvis disse kriterier bringer opfyldelsen af formålene med det pågældende direktiv i fare.**

Underskrifter

* Processprog: tysk.