ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

28 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Milieubescherming — Beheer van afvalstoffen — Richtlijn 2006/21/EG — Artikel 10, lid 2 — Opvulling van uitgegraven ruimten met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval — Storten of nuttige toepassing van dat afval”

In zaak C-147/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (raad van state, Italië) bij beslissing van 16 december 2014, ingekomen bij het Hof op 26 maart 2015, in de procedure

Città Metropolitana di Bari, voorheen Provincia di Bari

tegen

Edilizia Mastrodonato Srl,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Lycourgos (rapporteur), E. Juhász, C. Vajda en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 maart 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— de Città Metropolitana di Bari, voorheen Provincia di Bari, vertegenwoordigd door G. Mariani, avvocato,

— Edilizia Mastrodonato Srl, vertegenwoordigd door M. Ingravalle, avvocato,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Grasso, avvocato dello Stato,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,

* Procestaal: Italiaans.

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Drwięcki en B. Paziewska als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon en L. Christie als gemachtigden, bijgestaan door A. Bates, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en E. Sanfrutos Cano als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 april 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PB 2006, L 102, blz. 15).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Città Metropolitana di Bari (stadsregio Bari, Italië), voorheen Provincia di Bari (provincie Bari, Italië), en Edilizia Mastrodonato Srl over welke vergunningsvoorwaarden gelden voor het opvullen van een stilgelegde steengroeve.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 1999/31/EG

3 Overweging 15 van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB 1999, L 182, blz. 1) luidt als volgt:

„Overwegende dat de nuttige toepassing, overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG, van inerte of niet-gevaarlijke afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden geen stortactiviteit behoeft te vormen".

4 Artikel 2 van richtlijn 1999/31, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

g) *stortplaats*: een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem (d.w.z. onder de grond), [...]

[...]

[...]"

5 Artikel 3, leden 1 en 2, van deze richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. De lidstaten passen deze richtlijn toe op elke stortplaats als omschreven in artikel 2, onder g).

2. Onverminderd de bestaande Gemeenschapswetgeving zijn van het toepassingsgebied van deze richtlijn uitgesloten:

– [...]

– het gebruik van inerte afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden, op stortplaatsen,

— [...]

— het storten van onverontreinigde grond of ongevaarlijke inerte afvalstoffen die afkomstig zijn uit de prospectie en de winning, de behandeling en de opslag van mineralen of van de exploitatie van steengroeven.”

Richtlijn 2006/21

6 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/21 luidt als volgt:

„Onverminderd het bepaalde in de leden 2 en 3 bestrijkt deze richtlijn het beheer van winningsafval, dat wil zeggen afval dat afkomstig is van de prospectie, de winning, de behandeling en de opslag van mineralen en de exploitatie van groeven.”

7 Artikel 10 van richtlijn 2006/21, met als opschrift „Uitgegraven ruimten”, luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant, indien deze met het oog op rehabilitatie- en bouwdoeleinden winningsafval terugplaatst in de door bovengrondse of ondergrondse winning ontstane uitgegraven ruimten, passende maatregelen neemt om:

1. de stabiliteit van het winningsafval veilig te stellen overeenkomstig, mutatis mutandis, artikel 11, lid 2;

2. verontreiniging van bodem, oppervlaktewater en grondwater te voorkomen overeenkomstig, mutatis mutandis, artikel 13, leden 1, 3 en 5;

3. te zorgen voor de monitoring van het winningsafval en de uitgegraven ruimte overeenkomstig, mutatis mutandis, artikel 12, leden 4 en 5.

2. Richtlijn 1999/31/EG blijft van toepassing op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat wordt gebruikt voor het opvullen van uitgegraven ruimten.”

Richtlijn 2008/98/EG

8 Overweging 19 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3) luidt als volgt:

„De definities van nuttige toepassing en verwijdering moeten worden gewijzigd, om een duidelijk onderscheid te maken tussen beide begrippen op basis van het reële verschil in milieueffect, in de vorm van de vervanging van natuurlijke hulpbronnen in de economie. Daarbij moeten de mogelijke

voordelen voor het milieu en de menselijke gezondheid van het gebruik van afval als grondstof onderkend worden. Bovendien kunnen richtsnoeren worden opgesteld ter verduidelijking van de gevallen waarin dit onderscheid in de praktijk moeilijk te maken valt of waarin de indeling van een activiteit als nuttige toepassing niet in overeenstemming is met de reële milieueffecten van de handeling."

9 Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

15. ‚nuttige toepassing': elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen;

[...]

19. ‚verwijdering': iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen;

[...]"

10 Artikel 4 van richtlijn 2008/98, met als opschrift „Afvalhiërarchie", bepaalt:

„1. Bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie gehanteerd:

a) preventie;

b) voorbereiding voor hergebruik;

c) recycling;

d) andere nuttige toepassing, bv. energieterugwinning; en tevens

e) verwijdering.

2. Bij het toepassen van de in lid 1 bedoelde afvalhiërarchie nemen de lidstaten maatregelen om de opties te stimuleren die over het geheel genomen het beste milieuresultaat opleveren. Dit kan betekenen dat voor bepaalde specifieke afvalstromen van de hiërarchie moet worden afgeweken indien dit op grond van het levenscyclusdenken met betrekking tot de algemene effecten van het produceren en beheren van dergelijke afvalstoffen gerechtvaardigd is.

[...]"

11 Artikel 10, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten nemen de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat afval overeenkomstig artikelen 4 en 13 handelingen voor nuttige toepassing ondergaat."

12 Artikel 11 van richtlijn 2008/98, met als opschrift „Hergebruik en recycling”, bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. Om de in deze richtlijn gestelde doelstellingen te bereiken en zich te ontwikkelen in de richting van een Europese recyclingmaatschappij met een hoge grondstoffenefficiëntie, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende doelstellingen worden gehaald:

[...]

b) tegen 2020 wordt de voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassingen van materiaal, met inbegrip van opvulactiviteiten waarbij afval ter vervanging van ander materiaal gebruikt wordt, van niet-gevaarlijk bouw- en sloopafval met uitzondering van in de natuur voorkomende materialen zoals omschreven in categorie 17 05 04 van de lijst van afvalstoffen, verhoogd tot een minimum van 70 gewichtsprocent.

3. De Commissie stelt overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing bedoeld in artikel 39, lid 2, van deze richtlijn gedetailleerde voorschriften vast voor de toepassing en berekeningsmethoden om na te gaan of de in lid 2 van dit artikel vastgestelde doelstellingen worden gehaald, rekening houdend met verordening (EG) nr. 2150/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2002 inzake statistische gegevens voor afvalstoffen [PB 2002, L 332, blz. 1]. Hiertoe kunnen overgangsperioden behoren voor lidstaten die in 2008 in iedere van de in lid 2 bedoelde categorieën minder dan 5 % recycling bereikten.”

13 Artikel 13 van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name:

a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens

c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.”

14 Artikel 40 van richtlijn 2008/98 bepaalt dat de termijn voor omzetting van de richtlijn verstrijkt op 12 december 2010.

15 In bijlage I bij richtlijn 2008/98, met als opschrift „Verwijderingshandelingen”, worden de volgende handelingen vermeld:

„D 1 Storten op of in de bodem (bv. op een vuilstortplaats, enz.)

[...]

D 3 Injectie in de diepe ondergrond (bv. injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of van natuurlijk gevormde holten, enz.)

[...]

D 12 Permanente opslag (bv. plaatsen van houders in mijnen, enz.)

[...]”

16 In bijlage II bij deze richtlijn, met als opschrift „Handelingen van nuttige toepassing", worden de volgende handelingen vermeld:

„[...]

R 3 Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostering en andere biologische omzettingsprocessen) [...]

R 4 Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen

R 5 Recycling/terugwinning van andere anorganische materialen [...]

[...]

R 10 Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering

[...]"

Italiaans recht

17 Artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 117/2008 van 30 mei 2008 tot omzetting van richtlijn 2006/21 (GURI nr. 157 van 7 juli 2008, blz. 4) luidt als volgt:

„Bij het opvullen van ruimten en putten die bij de winning zijn ontstaan, met andere afvalstoffen dan het winningsafval bedoeld in het onderhavige besluit moeten de bepalingen van wetsbesluit nr. 36 van 13 januari 2003 betreffende het storten van afvalstoffen worden nageleefd."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

18 Op 16 maart 2010 diende Edilizia Mastrodonato een aanvraag tot uitbreiding van een steengroeve in, welke aanvraag onder meer vergezeld ging van een operationeel milieuherstelplan waarbij de eerder geëxploiteerde zones zouden worden opgevuld met 1 200 000 m^3 niet uit de winningsindustrie afkomstig afval.

19 Op 21 september 2011 werd de uitbreiding van de steengroeve door de Servizio regionale Attività estrattive (regionale instantie „Winningsactiviteiten") goedgekeurd onder de voorwaarde dat het geplande herstel zou plaatsvinden zoals omschreven in het eveneens goedgekeurde plan.

20 Blijkens de verwijzingsbeslissing is er een meningsverschil ontstaan tussen Edilizia Mastrodonato en de provincie Bari over de procedure die Edilizia Mastrodonato moest volgen om over te kunnen gaan tot daadwerkelijke opvulling van de eerder geëxploiteerde zones.

21 Op 19 januari 2012 deelde Edilizia Mastrodonato overeenkomstig de vereenvoudigde procedure voor nuttige toepassingen van afval de melding van aanvang van de activiteiten mede aan de provincie Bari. Op 15 november 2012 ging het hoofd van de Polizia Provinciale – Protezione Civile e ambiente (provinciale politie – bescherming van de bevolking en het milieu) van de provincie Bari er niet mee akkoord dat voor de opvulplannen van Edilizia Mastrodonato een dergelijke vereenvoudigde procedure werd gevolgd, omdat bij het opvullen in werkelijkheid sprake was van een plan voor het verwijderen van bijzondere inerte afvalstoffen, met een volume van 1 200 000 m^3, door deze afvalstoffen te storten, zodat de normale vergunningsprocedure moest worden doorlopen in overeenstemming met artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 117/2008, waarbij artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 is omgezet.

22 Dit besluit van de provinciale politie werd vernietigd door de Tribunale amministrativo regionale Puglia (regionale administratieve rechtbank van Apulië, Italië). De bestuursrechter was immers van oordeel dat voor de geplande opvulactiviteiten de vereenvoudigde procedure mocht worden doorlopen, niettegenstaande de bewoordingen van artikel 10, lid 3, van wetsbesluit nr. 117/2008. Deze bepaling moest namelijk worden uitgelegd in het licht van de ontwikkelingen van het Unierecht ter zake van afvalstoffen, aldus deze rechter. Uit artikel 3, punt 15, en artikel 11 van richtlijn 2008/98 volgt naar oordeel van de bestuursrechter dat het bij opvulactiviteiten, ook al wordt er niet uit de winningsindustrie afkomstig afval gebruikt, mogelijkerwijs niet gaat om verwijdering, maar om nuttige toepassing van afval, waarvoor naar Italiaans recht de vereenvoudigde procedure kan worden toegepast.

23 De provincie Bari is tegen de uitspraak van de Tribunale amministrativo regionale Puglia in hoger beroep gegaan bij de Consiglio di Stato (raad van state, Italië), die artikel 10, lid 3, van het wetsbesluit nr. 117/2008 en daarmee artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 dient uit te leggen. De Consiglio di Stato wijst erop dat de provincie Bari, anders dan de Tribunale amministrativo regionale Puglia, van mening is dat volgens die twee bepalingen alleen opvulactiviteiten waarbij uit de winningsindustrie afkomstig afval wordt gebruikt, geen verwijdering van afval zijn, met als gevolg dat naar Italiaans recht alleen daarvoor de vereenvoudigde procedure kan worden doorlopen.

24 Tegen deze achtergrond heeft de Consiglio di Stato besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Moet artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 aldus worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in het opvullen van de stortplaats – wanneer daarbij andere afvalstoffen dan winningsafval worden gebruikt – steeds onderworpen is aan de afvalstoffenregeling van richtlijn 1999/31, ook al is er geen sprake van handelingen van verwijdering van afvalstoffen, maar van nuttige toepassing daarvan?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

25 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 aldus moet worden uitgelegd dat het tot gevolg heeft dat de voorschriften van richtlijn 1999/31 gelden voor het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval wanneer het bij deze handeling om nuttige toepassing van dat afval gaat.

26 Zoals is aangegeven in artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/21, is deze richtlijn van toepassing op het beheer van winningsafval, dat wil zeggen afval dat afkomstig is van de prospectie, de winning, de behandeling en de opslag van mineralen en de exploitatie van groeven.

27 Artikel 10 van richtlijn 2006/21 draagt het opschrift „Uitgegraven ruimten”. Volgens artikel 10, lid 1, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de exploitant een aantal maatregelen neemt indien hij met het oog op rehabilitatie- en bouwdoeleinden winningsafval terugplaatst in de uitgegraven ruimten. Artikel 10, lid 2, bepaalt echter dat richtlijn 1999/31 „[...] van toepassing [blijft] op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat wordt gebruikt voor het opvullen van uitgegraven ruimten”.

28 Vastgesteld moet worden dat de taalversies van artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 verschillen wat betreft de vraag of niet uit de winningsindustrie afkomstig afval noodzakelijkerwijs onder richtlijn 1999/31 valt. Terwijl er onder meer in de Griekse, de Franse en de Italiaanse taalversie van deze bepaling sprake is dat richtlijn 1999/31 van toepassing blijft op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat ter opvulling wordt gebruikt, is onder meer in de Duitse en de Engelse taalversie van artikel 10, lid 2, immers bepaald dat richtlijn 1999/31 in voorkomend geval („gegebenenfalls” en „as appropriate”) van toepassing blijft op dergelijk afval.

29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of voorrang hebben boven de andere taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van Unierecht verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 In dit verband moet er, zoals de advocaat-generaal in punt 31 van haar conclusie heeft opgemerkt, op worden gewezen dat richtlijn 1999/31 volgens artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 „[...] van toepassing [blijft]" op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat ter opvulling wordt gebruikt, hetgeen impliceert dat het opvullen van een uitgegraven ruimte alleen onder richtlijn 1999/31 valt wanneer aan de toepassingsvoorwaarden van die richtlijn is voldaan.

31 Richtlijn 1999/31 is slechts van toepassing op afval dat wordt verwijderd, en niet op afval dat nuttig wordt toegepast. Zoals de advocaat-generaal in punt 38 van haar conclusie heeft opgemerkt, is richtlijn 1999/31 volgens artikel 3, lid 1, van die richtlijn immers van toepassing op alle stortplaatsen, waaronder in artikel 2, onder g), van die richtlijn afvalverwijderingsterreinen voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem worden verstaan.

32 Deze uitlegging vindt steun in het feit dat artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21, gelet op de algemene opzet van deze richtlijn, waarbij uitsluitend het beheer van afval van winningsindustrieën wordt geregeld, niet aldus kan worden uitgelegd dat het ertoe leidt dat de werkingssfeer van richtlijn 1999/31, zoals deze duidelijk is omschreven in artikel 3, lid 1, van die richtlijn, impliciet wordt uitgebreid.

33 Hieruit volgt dat niet uit de winningsindustrie afkomstig afval alleen onder richtlijn 1999/31 kan vallen als het ter verwijdering wordt gestort, en niet als het nuttig wordt toegepast. Artikel 3, lid 2, tweede streepje, van die richtlijn, dat voorziet in uitsluiting van het toepassingsgebied van de richtlijn van het gebruik van inerte afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden, op stortplaatsen, moet op die manier worden uitgelegd.

34 Artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 moet dan ook aldus worden uitgelegd dat het niet tot gevolg heeft dat de voorschriften van richtlijn 1999/31 gelden voor het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval wanneer het bij deze handeling niet om verwijdering, maar om nuttige toepassing van dat afval gaat.

35 Om een zinvol antwoord te kunnen geven aan de verwijzende rechter, moet nog worden nagegaan onder welke voorwaarden het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval kan worden aangemerkt als een handeling waarbij sprake is van nuttige toepassing.

36 Aangezien het begrip „nuttige toepassing" niet is gedefinieerd in richtlijn 1999/31, moet worden verwezen naar de definitie van „nuttige toepassing" zoals opgenomen in artikel 3, punt 15, van richtlijn 2008/98. Die richtlijn, die met ingang van 12 december 2010 de relevante bepalingen van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9) heeft ingetrokken en waarvan de omzettingstermijn op dezelfde datum afliep, is ratione temporis op het hoofdgeding van toepassing, daar de melding van aanvang van de activiteiten die door Edilizia Mastrodonato volgens de vereenvoudigde procedure voor nuttige toepassingen van afval aan de provincie Bari is medegedeeld, dateert van 19 januari 2012 (zie naar analogie arrest 23 maart 2006, Commissie/Oostenrijk, C-209/04, EU:C:2006:195, punten 56 en 57).

37 In artikel 3, punt 15, van richtlijn 2008/98 wordt de „nuttige toepassing" van afvalstoffen met name omschreven als een handeling met als voornaamste resultaat dat de betrokken afvalstoffen een nuttig doel dienen door andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt. Ook overweging 19 van die richtlijn is in overeenstemming met deze benadering, door te vermelden dat het begrip „nuttige toepassing" in termen van milieueffect verschilt van het begrip „verwijdering" in de vorm van de vervanging van natuurlijke hulpbronnen in de economie.

38 Vastgesteld moet dus worden dat deze definitie overeenkomt met de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde definitie, volgens welke een nuttige toepassing van afvalstoffen in wezen wordt gekenmerkt door het feit dat zij voornamelijk tot doel heeft dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd (arrest van 27 februari 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, punt 69).

39 Het behoud van natuurlijke hulpbronnen moet dus het belangrijkste doel zijn van de nuttige toepassing. Omgekeerd kan wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling (zie in die zin arrest van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, C-458/00, EU:C:2003:94, punt 43).

40 Uit artikel 3, punten 15 en 19, van richtlijn 2008/98 blijkt dat de bijlagen I en II bij die richtlijn slechts een overzicht geven van de meest gebruikelijke verwijderingshandelingen en nuttige toepassingen, en geen uitputtende opsomming bevatten van alle handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen in de zin van die richtlijn.

41 Elke behandeling van afvalstoffen moet wel als „verwijdering" of als „nuttige toepassing" kunnen worden ingedeeld en eenzelfde handeling kan, zoals volgt uit artikel 3, punt 19, van richtlijn 2008/98, niet tezelfdertijd als „verwijdering" en als „nuttige toepassing" worden gekwalificeerd. In deze omstandigheden moeten behandelingen van afvalstoffen die, zoals in het hoofdgeding, niet reeds op basis van de omschrijving ervan onder een van de in de bijlagen I en II bij die richtlijn genoemde handelingen of categorieën handelingen kunnen worden ingedeeld, van geval tot geval aan de hand van de doelstellingen en definities van de richtlijn worden ingedeeld (zie naar analogie arrest van 27 februari 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, punten 62-64).

42 Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van alle relevante aspecten van het hoofdgeding en rekening houdend met de door richtlijn 2008/98 beoogde bescherming van het milieu te beoordelen of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde opvullen van de steengroeve voornamelijk tot doel heeft dat het niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat zal worden gebruikt bij het opvullen, nuttig wordt toegepast.

43 Dit is mogelijkerwijs het geval indien vaststaat dat het opvullen van die steengroeve ook zou hebben plaatsgevonden indien dergelijk afval niet voorhanden was geweest en dus ander materiaal had moeten worden gebruikt (zie naar analogie arrest van 27 februari 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, punt 69).

44 De verwijzende rechter moet in dit verband kijken naar de omstandigheden waaronder de opvulactiviteiten plaatsvinden, om te beoordelen of deze activiteiten ook zouden hebben plaatsgevonden zonder niet uit de winningsindustrie afkomstig afval. Zo kan bijvoorbeeld het feit dat de exploitant van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde steengroeve dat afval tegen betaling aan de producent of houder daarvan verkrijgt, erop duiden dat de betrokken activiteiten voornamelijk de nuttige toepassing van het afval tot doel hebben (zie in die zin arrest van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, C-458/00, EU:C:2003:94, punt 44).

45 Het opvullen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde steengroeve kan echter slechts als nuttige toepassing worden aangemerkt als het gebruikte afval daar volgens de meest recente wetenschappelijke en technische kennis voor geschikt is.

46 Blijkens artikel 10, lid 1, en artikel 13 van richtlijn 2008/98 dienen de lidstaten immers de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat bij nuttige toepassing de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens worden gewaarborgd, hetgeen impliceert dat het afval ander materiaal kan vervangen zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de voorzorgsmaatregelen voor het milieu (zie naar analogie arrest van 22 december 2008, Commissie/Italië, C-283/07, niet gepubliceerd, EU:C:2008:763, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Met betrekking tot de geschiktheid van niet uit de winningsindustrie afkomstig afval voor het opvullen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde steengroeve, volgt uit artikel 3, leden 1 en 2, tweede en vierde streepje, van richtlijn 1999/31 dat niet-inerte afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen niet bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden. Het gebruik van niet-inerte of gevaarlijke afvalstoffen kan dan ook niet worden aangemerkt als nuttige toepassing en valt dus onder die richtlijn.

48 Bij gebruik van ongeschikte afvalstoffen voor het opvullen van de uitgegraven ruimten in een steengroeve zouden er voor het milieu veel negatievere gevolgen zijn dan als het opvullen met ander materiaal was gebeurd. Zoals in overweging 19 van richtlijn 2008/98 in herinnering wordt geroepen, kan een activiteit niet als nuttige toepassing worden ingedeeld indien die indeling niet in overeenstemming is met de reële milieueffecten van de handeling, die volgens de in artikel 4, lid 1, van die richtlijn neergelegde afvalhiërarchie geacht worden beter te zijn bij nuttige toepassing dan bij verwijdering van afvalstoffen.

49 In het licht van hetgeen in de punten 41 tot en met 46 van het onderhavige arrest is overwogen, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of Edilizia Mastrodonato de uitgegraven ruimten in de haar toebehorende steengroeve ook zou opvullen indien deze onderneming daarvoor geen gebruik zou kunnen maken van niet uit de winningsindustrie afkomstig afval, en voorts of het afval dat zij voornemens is te gebruiken, geschikt is voor dergelijke opvulactiviteiten. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten kunnen slechts als „nuttige toepassing” worden aangemerkt indien aan die twee cumulatieve voorwaarden is voldaan.

50 Dienaangaande blijkt uit de reactie van de verwijzende rechter op het verzoek om verduidelijking van het Hof dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afvalstoffen heel divers zijn en dat er waarschijnlijk sprake is van niet-inerte afvalstoffen en zelfs van gevaarlijke afvalstoffen, welke afvalstoffen, zoals in punt 47 van het onderhavige arrest is verklaard, niet geschikt zijn voor het opvullen van een steengroeve. Het staat evenwel aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het geding te beoordelen, om uit te maken of de plannen voor het opvullen van de uitgegraven ruimten in de steengroeve van Edilizia Mastrodonato voldoen aan de in het voorgaande punt genoemde eisen.

51 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21 aldus moet worden uitgelegd dat het niet tot gevolg heeft dat de voorschriften van richtlijn 1999/31 gelden voor het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval wanneer het bij deze handeling om nuttige toepassing van dat afval gaat, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

Kosten

52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG moet aldus worden uitgelegd dat het niet tot gevolg heeft dat de voorschriften van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen gelden voor het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval wanneer het bij deze handeling om nuttige toepassing van dat afval gaat, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

ondertekeningen