CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 8 juni 1999 *

A — Inleiding

1. In beide zaken stelt de Nederlandse Raad van State het Hof vragen over de uitlegging en toepassing van het communautaire begrip afvalstof in de zin van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [1], zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991. [2] Daarbij gaat het uiteindelijk om de vraag, of bepaalde behandelde stoffen die als brandstof worden gebruikt in de cementindustrie of voor de opwekking van elektriciteit, als primaire grondstoffen zijn te beschouwen dan wel (nog) als afvalstoffen moeten worden aangemerkt en derhalve binnen de werkingssfeer van richtlijn 75/442 en het bijbehorende vergunningen- en controlestelsel vallen.

Zaak C-418/97

2. In deze zaak vraagt de verwijzende rechter zich af, of zogenoemde LUWA-bottoms als afvalstof moeten worden aangemerkt. Blijkens de verwijzingsbeschikking gaat het om een van de voortbrengselen van het productieproces dat wordt toegepast door ARCO Chemie Nederland Ltd (hierna: „ARCO"). In dit productieproces ontstaat naast andere stoffen een stroom van koolwaterstoffen die molybdeen bevat. Dit molybdeen is afkomstig van katalysatoren die voor de productie worden gebruikt. Het wordt uit de koolwaterstoffen teruggewonnen, waarna men een stof verkrijgt die door ARCO wordt aangeduid als LUWA-bottoms.

3. ARCO had de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer eind 1994 verzocht om toestemming voor de uitvoer van deze LUWA-bottoms naar België, alwaar zij als brandstof zouden worden ingezet in de cementindustrie. De uitvoer van deze stoffen werd weliswaar toegestaan, doch — conform de aanvraag — als uitvoer van afvalstoffen, dus enkel voor een beperkte tijdsduur en onder bepaalde voorwaarden.

4. Daartegen maakte ARCO bezwaar. Zij had het kennisgevingsformulier louter zekerheidshalve ingezonden, voor het geval

* Oorspronkelijke taal: Duits.
1 — PB L 194, blz. 39.
2 — PB L 78, blz. 32.

dat de stoffen door de autoriteiten als afvalstoffen zouden worden aangemerkt. De LUWA-bottoms kunnen haars inziens niet als afvalstoffen worden aangemerkt, omdat zij zonder nadere bewerkingen voor 100 % als brandstof kunnen worden ingezet. Zij hebben een hoge calorische waarde. Verder heeft molybdeen bij gebruik als brandstof in de cementindustrie geen negatieve gevolgen voor het milieu, omdat het bij die toepassing onmiddellijk en volledig wordt geïmmobiliseerd. Bovendien is er geen verschil met stookolie. De inzet van LUWA-bottoms zou zelfs gunstig zijn voor het milieu, omdat op de natuurlijke brandstofvoorraad kan worden bespaard.

5. De verwijzende rechter ziet zich voor de vraag gesteld, of verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap [3] op de uitvoer van LUWA-bottoms van toepassing is. Voorwaarde daarvoor is, dat het afvalstoffen betreft in de zin van richtlijn 75/442, daar verordening nr. 259/93 naar de begripsomschrijving in de richtlijn verwijst. Daarnaast geldt de eis, dat de houder zich van de stof ontdoet. De verwijzende rechter vraagt zich af, of daarvan sprake kan zijn, wanneer een voortbrengsel van een productieproces wordt afgegeven om als brandstof te worden ingezet. Aangezien niet duidelijk is, of de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442 aldus moeten worden uitgelegd, dat de stoffen die aan de daarin genoemde handelingen voor verwijdering of nuttige toepassing worden onderworpen, altijd als afvalstof moeten worden aangemerkt, legt de Raad van State het Hof de volgende prejudiciële vragen voor:

„1) Kan uit de enkele omstandigheid dat LUWA-bottoms worden onderworpen aan een handeling die voorkomt in bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG, worden afgeleid dat sprake is van zich ontdoen van die stof en dat de stof moet worden aangemerkt als een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442/EEG?

2) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, hangt de beantwoording van de vraag of het als brandstof inzetten van LUWA-bottoms is aan te merken als zich ontdoen, af van de omstandigheid:

a) of LUWA-bottoms volgens maatschappelijke opvattingen een afvalstof zijn, waarbij met name van belang is of LUWA-bottoms zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kunnen worden toegepast als brandstof?

3 — PB L 30, blz. 1.

b) of de inzet van LUWA-bottoms als brandstof vergelijkbaar is met een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen?

c) of er sprake is van de inzet van een hoofdproduct of een bijproduct (een residu)?"

Zaak C-419/97

6. In de tweede zaak gaat het om de vraag, of verspaande houtresten, afkomstig van bouw- en sloopwerkzaamheden, die als brandstof worden ingezet voor de opwekking van elektriciteit, als afvalstof moeten worden aangemerkt. De EPON, een elektriciteitsproductiemaatschappij, diende in januari 1993 een aanvraag in voor een dergelijk project. Er werd een vergunning verleend voor het in bedrijf hebben van een installatie voor het bewerken van hout met het oog op toepassing als brandstof en voor het verbranden ervan. Daarbij werd voorgeschreven, dat voor het hout bepaalde kwaliteitseisen moesten worden overeengekomen. Aldus werden grenswaarden voor de concentraties van bepaalde stoffen vastgesteld. Tegen het besluit waarbij deze acceptatievoorwaarden werden goedgekeurd, zijn bezwaarschriften ingediend door de — milieubelangen vertegenwoordigende — Vereniging Dorpsbelang Hees, de Stichting Werkgroep Weurt+, de Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen en De Groenen Regio Gelderland.

7. De vraag is nu, of het hout in deze zaak als afvalstof moet worden aangemerkt, waarbij in overweging moet worden genomen, dat de oorspronkelijke aanvraag niet op de verlening van een „vergunning voor de verbranding of de opslag van afvalstoffen" was gericht. In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af, of het van belang is, dat „op een eerder moment dan dat van verbranding handelingen zijn verricht" waarbij het bouw- en sloopafval geschikt is gemaakt voor dit hergebruik. Hij stelt het Hof daarom de volgende prejudiciële vragen:

„1) Kan uit de enkele omstandigheid dat houtspaanders worden onderworpen aan een handeling die voorkomt in bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG, worden afgeleid dat sprake is van zich ontdoen van die stof en dat de stof moet worden aangemerkt als een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442/EEG?

2) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, hangt de beantwoording van de vraag of het als brandstof inzetten van houtspaanders is aan te merken als zich ontdoen, af van de omstandigheid:

a) of ten aanzien van het bouw- en sloopafval waaruit de spaanders

worden geproduceerd reeds op een eerder moment dan dat van verbranding handelingen zijn verricht die zijn aan te merken als zich ontdoen van dat afval, te weten handelingen om dat afval voor hergebruik (de inzet als brandstof) geschikt te maken (recyclinghandelingen)?

Zo ja: is een handeling om een afvalstof voor hergebruik geschikt te maken (een recyclinghandeling) slechts aan te merken als handeling voor de nuttige toepassing van een afvalstof, als deze handeling uitdrukkelijk in bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG voorkomt, of ook indien deze handeling analoog is aan een handeling die voorkomt in bijlage II B?

b) of de houtspaanders volgens maatschappelijke opvattingen een afvalstof zijn, waarbij met name van belang is of de houtspaanders zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kunnen worden toegepast als brandstof?

c) of de inzet van houtspaanders als brandstof vergelijkbaar is met een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen?"

B — Toepasselijke gemeenschapsvoorschriften

8. Het begrip afvalstof dat aan het communautaire afvalrecht ten grondslag ligt, wordt gedefinieerd in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442. Deze definitie luidt in de versie van richtlijn 91/156:

„elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

(...)"

9. In artikel 1, sub a, wordt bovendien bepaald, dat de Commissie een lijst opstelt van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren. Dit is de Europese afvalcatalogus. [4]

10. Genoemde bijlage I bij richtlijn 75/442 somt onder Q 1 tot en met Q 15 verschillende concreet omschreven categorieën afvalstoffen op. Q 16, de laatste categorie, vermeldt daarentegen slechts lapidair: „Alle stoffen, materialen of producten die

4 — Beschikking 94/3/EG van de Commissie van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG (PB 1994, L 5, blz. 15).

niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen".

11. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn bepaalt, dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen „om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (...)".

12. De in de praktijk toegepaste verwijderingshandelingen worden genoemd in bijlage II A (D 1 tot en met D 15) en de overeenkomstige handelingen voor nuttige toepassing in bijlage II B (R 1 tot en met R 13).[5] In de onderhavige zaken gaat het om handeling voor nuttige toepassing R 9: „Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking" (in de versie van richtlijn 91/156).

13. Daar de prejudiciële vragen inhoudelijk ten dele gelijk zijn en enkel verschillende producten (LUWA-bottoms en houtspaanders) betreffen, kunnen zij gezamenlijk worden behandeld.

5 — De bijlagen zijn laatstelijk gewijzigd bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 houdende aanpassing van de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen (PB L 135, blz. 32). Partijen beroepen zich ten dele op deze nieuwe versie van de bijlagen.

C — Ad vraag 1

14. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of uit de omstandigheid dat een stof aan een in bijlage II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling wordt onderworpen, kan worden afgeleid dat het een afvalstof betreft.

Standpunt van partijen

15. Partijen concluderen, dat vraag 1 aldus moet worden beantwoord, dat de omstandigheid dat een stof aan een in bijlage II B bij richtlijn 75/442 wordt onderworpen, niet voldoende is om deze stof als afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 aan te merken. Alleen hun motivering verschilt op ondergeschikte punten.

16. EPON bijvoorbeeld beantwoordt de vraag niet in het algemeen, maar concentreert zich hoofdzakelijk op één handeling voor nuttige toepassing, te weten „Hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking".[6] Indien alle stoffen die aan een dergelijke handeling worden onderworpen, als afval zouden zijn te beschouwen, dan zou volgens EPON ook de steenkool die in een elektriciteitscentrale wordt verbrand, als afvalstof moeten worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor benzine en kerosine. De in bijlage II B genoemde handelingen zijn alleen als handelingen voor nuttige toepassing te

6 — Categorie R 1 van bijlage II B in de versie van 1996.

beschouwen indien er sprake is van zich ontdoen. EPON verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke onderscheid moet worden gemaakt tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen en de normale industriële behandeling van producten.[7] Zou het gebruik van benzine of steenkool als brandstof worden aangemerkt als zich ontdoen, dan zou ook dit door het Hof gemaakte onderscheid wegvallen.

17. Ook de Deense regering is van oordeel, dat de bijlagen II A en II B louter voorbeelden bevatten van methoden die kunnen worden toegepast op stoffen waarvan vaststaat, dat het afvalstoffen betreft.

18. De Commissie wijst erop, dat eerst dient te worden vastgesteld, of een bepaalde stof een afvalstof is. Pas dan is behandeling overeenkomstig bijlage II vereist. Zou omgekeerd uit de behandeling worden afgeleid, dat het een afvalstof betreft, dan zou men in bepaalde omstandigheden tot een te ruim afvalbegrip kunnen komen. Ter illustratie verwijst zij naar stookolie. Verder stelt de Commissie voor, het antwoord enigszins te nuanceren, aangezien bepaalde categorieën van bijlage II B zo zijn geformuleerd, dat wel sprake moet zijn van de behandeling van afvalstoffen. Wanneer een stof een dergelijke behandeling ondergaat, kan men ervan uitgaan, dat het een afvalstof is.

19. Ook het Verenigd Koninkrijk maakt onderscheid tussen de afzonderlijke mogelijkheden voor nuttige toepassing, doch stelt zich op het standpunt, dat uit het thans aan de orde zijnde hoofdgebruik als brandstof (R 9)[8] op zichzelf niet kan worden afgeleid, dat de behandelde stof een afvalstof is.

20. Evenzo zijn naar het oordeel van de Duitse regering in de bijlagen II A en II B slechts aanwijzingen te vinden voor de kwalificatie van de behandelde stof als afvalstof. Bij sommige handelingen kan direct worden aangenomen, dat er afvalstoffen worden behandeld. Bij andere is een dergelijke conclusie niet mogelijk, omdat ook grondstoffen aan die behandeling kunnen worden onderworpen. Ter illustratie wordt naar steenkool verwezen.

21. Ook de Nederlandse regering betoogt, dat de handelingen in bijlage II B eveneens op niet-afvalstoffen betrekking kunnen hebben. Deze benadering wordt in zoverre uitgewerkt, dat afvalstoffen ook aan handelingen kunnen worden onderworpen die niet als vernietiging of nuttige toepassing kunnen worden aangemerkt, zoals inzameling en vervoer.

22. De Oostenrijkse regering ten slotte stelt zich eveneens op het standpunt, dat bij een handeling ingevolge bijlage II B tevens sprake moet zijn van het voornemen zich van de stof te ontdoen, alvorens deze als

7 — Arrest van 18 december 1997, (Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 33).

8 — Bijlage II B in de versie van richtlijn 91/156.

afvalstof te kunnen kwalificeren. Wat zaak C-419/97 betreft, is haars inziens van een dergelijke voornemen sprake met betrekking tot het sloophout.

Standpuntbepaling

23. De formulering van de eerste prejudiciële vraag refereert aan de definitie van afvalstof in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442. Volgens die definitie moet het om een stof gaan die tot de in bijlage I genoemde categorieën behoort en waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Bijlage I levert op dit punt geen nadere precisering van het begrip op, aangezien zij onder Q 16 („alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen") een restcategorie omvat op grond waarvan praktisch alle stoffen als afvalstof kunnen worden aangemerkt.

24. Bijgevolg komt het begrip „zich ontdoen" een bijzondere betekenis toe. Richtlijn 75/442 bevat geen uitdrukkelijke definitie van het begrip „zich ontdoen". In zijn arrest Inter-Environnement Wallonie heeft het Hof evenwel verklaard, dat uit richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, en met name uit de bijlagen II A en II B volgt, dat het begrip „zich ontdoen" zowel de verwijdering als de nuttige toepassing van een stof of een voorwerp omvat.[9] Dit betekent, dat iemand zich ook van een zaak ontdoet, wanneer zij voor nuttige toepassing wordt bestemd. Daaruit zou men kunnen concluderen, dat telkens wanneer een stof aan een handeling van bijlage II B wordt onderworpen, de houder zich van die stof ontdoet. Deze conclusie is echter niet in alle gevallen gewettigd. Wanneer de houder een stof aan een handeling van bijlage II B onderwerpt, zijn er weliswaar sterke aanwijzingen dat de houder zich van deze stof wil ontdoen, doch juist in een geval als in casu — hoofdgebruik als brandstof — kan dit voornemen niet automatisch worden aangenomen. De desbetreffende categorie van bijlage II B in de versie van 1991 luidt in het Duits: „R 9 Verwendung als Brennstoff (außer bei Direktverbrennung) (...)". Iets duidelijker is de formulering in de versie van 1996, waarin zij is te vinden als categorie R 1: „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung". Aan een dergelijke handeling kunnen ook stookolie, steenkool en andere primaire brandstoffen worden onderworpen. Zou men uit de handeling afleiden, dat sprake is van het voornemen zich van de desbetreffende stof te ontdoen, en daaruit concluderen dat de stof de kenmerken van een afvalstof bezit, dan zouden ook stookolie en steenkool als afvalstoffen moeten worden aangemerkt. Het feit dat een stof aan een handeling van bijlage II B wordt onderworpen, vormt weliswaar een sterke aanwijzing dat sprake is van zich ontdoen, doch dit rechtvaardigt niet in alle gevallen de conclusie, dat de betrokken stof een afvalstof is.

25. Het is de vraag, of er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende categorieën en handelingen, zoals een aantal partijen doet. In de categorieën R 11 tot en met R 13[10] wordt uitdrukkelijk

9 — Arrest reeds aangehaald in voetnoot 7, punt 27.
10 — In de versie van 1996.

gesproken van gebruik, uitwisseling respectievelijk opslag van afvalstoffen. Op dit punt staat vast, dat de stoffen die aan deze handelingen worden onderworpen, per definitie afvalstoffen zijn. Maar juist uit deze gevallen blijkt eens te meer, gelijk de Commissie reeds heeft opgemerkt, dat eerst moet worden vastgesteld, of het een afvalstof betreft, die vervolgens een van de handelingen van bijlage II B zal ondergaan. Zoals gezegd, kan omgekeerd niet worden geconcludeerd, dat alle stoffen die aan een dergelijke handeling kunnen worden onderworpen, afvalstoffen zijn. Om die reden behoeft — afgezien van bovengenoemde categorieën R 11 tot en met R 13 — ook niet te worden onderzocht, of desondanks uit bepaalde handelingen wel kan worden afgeleid, dat het afvalstoffen betreft. Daarmee zou ook het subjectieve element „zich ontdoen" volledig buiten beschouwing blijven.

D — Ad vraag 2a) in zaak C-418/97, respectievelijk vraag 2b) in zaak C-419/97

26. Hierbij gaat het om de vraag, of maatschappelijke opvattingen een rol spelen bij de definiëring van afvalstoffen en of het voor de kwalificatie als afvalstof van belang is, dat de stof zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kan worden toegepast als brandstof.

Standpunt van partijen

27. Niet alle partijen gaan in hun opmerkingen uitdrukkelijk in op de vragen van de verwijzende rechter. Zij laten zich ten dele slechts in algemene termen uit over de criteria voor het begrip afvalstof. Ook deze algemene opmerkingen moeten worden betrokken bij de bespreking van het standpunt van partijen ter zake van vraag 2a)/2b).

28. Verzoekers in zaak C-419/97 zijn van mening, dat de houtspaanders afvalstoffen zijn die niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze hergebruikt kunnen worden. Zij stellen om te beginnen, dat het voor de productie van de houtspaanders gebruikte sloophout talrijke verontreinigende stoffen bevat en dat bij de verbranding daarvan onder meer ook dioxine kan vrijkomen. Gelet op deze samenstelling, die door geen enkele bewerking kan worden gewijzigd, gaat het onmiskenbaar om afvalstoffen. Daar deze afvalstoffen bijvoorbeeld ook zware metalen bevatten, moeten zij zelfs als gevaarlijke afvalstoffen worden aangemerkt. De genoemde verontreinigingen zijn overigens niet zonder meer vast te stellen. Mede gelet op hun herkomst (sloophout) moeten de houtspaanders als afvalstoffen worden aangemerkt, omdat de houder deze stoffen na gebruik niet opnieuw kan gebruiken. Daarom worden de afvalstoffen ook om niet aangeboden. De houder is dus voornemens zich te ontdoen van deze stoffen, die verder geen handelswaarde meer hebben.

29. Voorts wijzen verzoekers erop, dat de verontreinigde houtspaanders op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zouden kunnen worden toegepast in een inrichting voor de verbranding van afvalstoffen. Een dergelijke inrichting is van speciale filters voorzien en daar vinden ook de nodige metingen plaats.

30. Volgens EPON zijn de houtspaanders geen afvalstoffen. Hiertoe voert zij aan, dat de houtspaanders zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden toegepast in een productieproces dat gelijk is aan een productieproces waarbij primaire grondstoffen worden ingezet. Zo stelt ook advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in het arrest Inter-Environnement Wallonie [11], dat tussen de OESO-landen algemene consensus bestaat, dat secundaire grondstoffen of residuen die direct kunnen worden gebruikt in een verder proces, eventueel als substituut voor een primaire grondstof, waarschijnlijk geen afvalstoffen zijn.

31. Het Hof maakt onderscheid tussen nuttige toepassing van afvalstoffen en een normale industriële behandeling. Onder dit laatste verstaat EPON een industriële behandeling waaraan gewoonlijk primaire grondstoffen worden onderworpen. Nuttige toepassing of terugwinning behoort niet tot deze handelingen. Daar de houtspaanders evenwel aan dezelfde behandelingen worden onderworpen als steenkool (vermaling en verbranding ten behoeve van energieopwekking), zijn zij geen afvalstoffen, maar secundaire grondstoffen.

32. Gebruik van houtspaanders is niet alleen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze mogelijk, maar heeft ook een positief effect op het milieu: de CO_2-uitstoot tijdens de verbranding daalt wanneer men de steenkool door houtspaanders vervangt. Zouden de spaanders niettemin als afvalstoffen worden aangemerkt, dan heeft dat om nog een reden een negatief effect op het milieu. Gelet op de bijzondere eisen die aan de behandeling van afvalstoffen worden gesteld, zal de industrie in de toekomst minder in hergebruik van afvalstoffen investeren en in een geval als dit weer in toenemende mate steenkool gaan verbranden. De vraag of een stof aan een normale industriële behandeling kan worden onderworpen, moet als bijkomend criterium worden gehanteerd bij de beantwoording van de vraag, of een stof als afvalstof kan worden aangemerkt, en wel als criterium dat tegen deze kwalificatie pleit.

33. Het gebruikte hout is ook niet met gevaarlijke stoffen verontreinigd, zoals verzoekers stellen. Dienaangaande zijn eisen vastgesteld om het milieubelang veilig te stellen.

11 — Conclusie van 24 april 1997 in zaak C-129/96 (aangehaald in voetnoot 7, punt 78).

34. Met betrekking tot het criterium „zich ontdoen" merkt EPON vervolgens op, dat de houder van de houtspaanders zich net zo min van deze stoffen wenst te ontdoen als de houder van de primaire brandstof steenkool.

35. Naar het oordeel van de Deense regering moet het begrip afvalstof ruim worden uitgelegd. Dit volgt uit het doel van richtlijn 75/442 en is van wezenlijk belang om op milieugebied regulerend te kunnen optreden. Het Hof moet vasthouden aan zijn definitie van het begrip afvalstof, volgens welke behandelingen in een later stadium op zichzelf niet tot gevolg hebben, dat de behandelde stof niet meer onder de definitie valt. Zo is het voor het criterium „zich ontdoen" niet van belang, of de stof zonder ingrijpende bewerking kan worden ingezet of nuttig toegepast. De Deense regering verwijst in dit verband naar vliegas. Dit is in de afvalcatalogus als afvalstof opgenomen, maar kan tevens zonder verdere bewerking bij de cementproductie worden gebruikt. Zou belang worden toegekend aan de vraag, of een stof zonder ingrijpende bewerking kan worden hergebruikt, dan zou vliegas niet als afvalstof kunnen worden aangemerkt.

36. De vraag of een stof op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kan worden toegepast — in casu als brandstof — is naar het oordeel van de Deense regering evenmin van belang. Richtlijn 75/442 wil juist, dat afvalstoffen milieuvriendelijk worden behandeld. De richtlijn zou derhalve alle betekenis verliezen, indien het criterium „milieuvriendelijke behandeling" reeds in de definitie van afvalstof zou voorkomen.

37. De Deense regering vindt wel, dat het al dan niet aanmerken als afvalstof een concrete toetsing vergt waarbij verschillende criteria aan de orde komen en tegen elkaar worden afgewogen. Deze criteria zijn onder meer de samenstelling van de stof en de behandeling in een eerder en een later stadium. Daarbij mag geen van deze criteria op zichzelf doorslaggevend zijn.

38. Ten aanzien van het begrip zich ontdoen betoogt zij, dat een en ander afhangt van een concrete beoordeling van de wensen of handelingen van de houder, waarbij de onderscheiden beweegredenen niet van belang zijn.

39. Ook de Oostenrijkse regering is van mening, dat de omstandigheid dat stoffen op milieuhygiënisch verantwoorde nuttig kunnen worden toegepast als brandstof, niet betekent, dat het in principe geen afvalstoffen zijn. De in geding zijnde LUWA-bottoms zijn geen beoogd bijproduct van de primaire productie, maar een residu dat ontstaat bij de terugwinning van bestanddelen van katalysatoren uit een op zichzelf ongewenste deelstroom van de productie. Naar de algemene verkeersopvatting zijn bijproducten hoe dan ook als

niet-afvalstof aan te merken, maar geldt dit niet voor residuen van residuen.

40. Volgens artikel 4 van richtlijn 75/442 moet ervoor worden gezorgd, dat de nuttige toepassing van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu.

41. Naar het oordeel van de Duitse regering is sprake van het voornemen zich van een stof te ontdoen, wanneer de stof in een productieproces wordt verkregen, zonder dat dit het doel of een nevendoel van dat proces is. Wat dit doel is, moet worden bepaald aan de hand van de opvatting van de producent, de verkeersopvatting en de vraag, of de stof zonder verdere behandeling milieuvriendelijk kan worden ingezet. Een nevenproduct dat aan deze laatste voorwaarde voldoet, moet niet als afvalstof worden aangemerkt.

42. Het begrip zich ontdoen acht de Duitse regering een subjectief element dat echter niet aldus mag worden opgevat, dat enkel de willekeurige bewering van de producent, dat de betrokken stof geen afvalstof is, in aanmerking dient te worden genomen. Dan zou de toepassing van het gemeenschapsrecht alleen van deze producent afhangen. Daarom moeten er criteria worden vastgesteld ter zake van het zich ontdoen. De Duitse regering verwijst in dit verband naar het doel van richtlijn 75/442. De door de gemeenschapswetgever beoogde harmonisering van de terminologie vergt een objectief criterium om het objectieve of geuite voornemen van de producent te kunnen toetsen. In de context van deze objectieve toetsing kan de vraag worden gesteld, of de betrokken stoffen van zodanige aard zijn, dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake controle en nuttige toepassing daarop toepassing moeten vinden om alle risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu te vermijden. In dit verband verwijst zij naar de opmerking van de Commissie, dat een stof niet noodzakelijkerwijs gevaarlijk hoeft te zijn om als afvalstof te worden aangemerkt.

43. Volgens de Duitse regering kan het ontbreken van handelswaarde een aanwijzing zijn, dat het om afvalstoffen gaat, omdat dit ertoe kan leiden, dat de houder de stof onbeheerd laat liggen. Lastiger is het, wanneer de stof nog handelswaarde heeft, aangezien volgens het arrest in de zaak Tombesi e.a. [12] ook dan sprake kan zijn van een afvalstof. Ook in een dergelijk geval moet van het doel van het afvalstoffenrecht worden uitgegaan. De Duitse regering spreekt in dit verband van een aan afvalstoffen inherent gevaar. Bevat of bezit de betrokken stof specifieke bestanddelen of eigenschappen, zodat bij het gebruik ervan specifieke vereisten — zoals die van de communautaire regelingen inzake afvalstoffen — in acht moeten worden genomen, dan betreft het een afvalstof indien de samenstelling of de eigenschappen dusda-

12 — Arrest van 25 juni 1997 (C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punt 52).

nig van die van natuurlijke grondstoffen of gangbare producten afwijken, dat zij uit milieuoverwegingen op een speciale wijze moeten worden behandeld, teneinde alle specifiek aan de behandeling van afvalstoffen verbonden risico's te vermijden.

44. Wanneer een stof zonder voorbewerking en zonder speciale maatregelen in alle verbrandingsprocessen het milieu net zo ontziet als een primaire brandstof, dan is het volgens de Duitse regering geen afvalstof. Het gemeenschapsrecht beoogt een milieuvriendelijke verwijdering van afvalstoffen. In dat verband zijn de lidstaten verplicht alle stadia van de afvalvernietiging te controleren. De kwalificatie als afvalstof moet derhalve afhangen van de potentiële risico's van een stof. Daarom is de verklaring van de houder, dat zijn stoffen uitsluitend nuttig worden toegepast in een cementfabriek, niet voldoende om de stof als niet-afvalstof aan te merken indien alleen bij de cementproductie een nuttige toepassing zonder risico's mogelijk is. Alleen wanneer de stof blijvend als afvalstof wordt aangemerkt, kan worden gecontroleerd, of de stof inderdaad milieuvriendelijk nuttig wordt toegepast.

45. De Nederlandse regering gaat in haar opmerkingen eerst in op het begrip zich ontdoen en wijst erop, dat blijkens de omschrijving van afvalstof aan de hand van dit begrip, het risico niet van de stof zelf hoeft uit te gaan, maar is gelegen in de omstandigheid, dat de houder zich van de stof ontdoet. Het begrip afvalstof zoals dit is gedefinieerd, moet ruim worden opgevat. Dit volgt enerzijds uit het doel van richtlijn 75/442, die is gebaseerd op bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu en dus een hoog niveau van bescherming verlangt, en anderzijds uit bijlage I, omdat daarin via restcategorie Q 16 praktisch alle stoffen als afvalstof worden aangemerkt. Ten slotte blijkt ook uit de rechtspraak, dat het Hof uitgaat van een ruim begrip afvalstof. De Nederlandse regering verwijst in dit verband naar het arrest Inter-Environnement Wallonie. [13] Daarin heeft het Hof tevens verklaard, dat het feit dat een stof op milieuvriendelijke wijze kan worden ingezet, op zichzelf niet doorslaggevend is. Er moet daarentegen onderscheid worden gemaakt tussen afvalstoffen en de normale industriële behandeling van producten die geen afvalstoffen zijn. Een en ander moet per concreet geval worden beoordeeld. Hiertoe noemt de Nederlandse regering drie factoren die een onderscheid mogelijk maken tussen een afvalstof en een secundaire grondstof in een normaal industrieel productieproces. Deze drie criteria, die als samenstel moeten worden toegepast, betreffen in de eerste plaats de vraag, of de stof aan een handeling van bijlage II A dan wel van bijlage II B bij de richtlijn wordt onderworpen. Het tweede criterium betreft de herkomst van de stof en het derde de aard of samenstelling van de stof. Bij de toepassing van deze criteria moet het subjectieve voornemen van de houder in aanmerking worden genomen, dat evenwel in zekere zin moet worden geobjectiveerd.

13 — Zaak C-129/96 (aangehaald in voetnoot 7).

46. Vervolgens past de Nederlandse regering deze criteria op zaak C-418/97 toe en komt zij tot de conclusie, dat de LUWA-bottoms afvalstoffen zijn. Hieraan doet niet af, dat de inzet van de LUWA-bottoms in de cementindustrie op milieuhygiënisch verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Dat volgt ook uit het arrest Inter-Environnement Wallonie.[14] De mogelijkheid van milieuvriendelijke toepassing, die bovendien uitsluitend in de cementproductie bestaat, kan er niet toe leiden, dat de stof niet meer als afvalstof wordt aangemerkt. Het begrip afvalstof kan niet afhankelijk worden gesteld van de afzonderlijke handeling waaraan de afvalstof wordt onderworpen. Dan zou immers geen controle — ook geen controle op het vervoer van deze stoffen — meer mogelijk zijn.

47. Ook in zaak C-419/97 komt de Nederlandse regering tot de conclusie, dat de houtspaanders na toepassing van de door haar voorgestelde criteria als afvalstof moeten worden aangemerkt. De mogelijkheid van milieuvriendelijke nuttige toepassing is als criterium dus niet van belang.

48. Om te bepalen of een stof een afvalstof is, gaat het Verenigd Koninkrijk na, of uit bijlage I bij richtlijn 75/442 en de afvalcatalogus volgt, dat de stof de typerende kenmerken van een afvalstof heeft en niet zoals alle andere brandstoffen kan worden toegepast. De LUWA-bottoms zijn bijvoorbeeld als brandstof en niet als afvalstof te beschouwen wanneer zij als iedere andere brandstof als brandstof in een cementoven kunnen worden ingezet, dat wil zeggen zonder speciale maatregelen ter bescherming van gezondheid en milieu te hoeven treffen. De omstandigheid dat de stof niet als brandstof kan worden ingezet in andere procédés voor energieopwekking, vormt geen beletsel voor een kwalificatie als brandstof in plaats van als afvalstof, mits de stof bestemd is voor verbranding in een cementoven. Is de stof bestemd om bij verschillende andere procédés voor energieopwekking als brandstof te worden ingezet, waarvoor speciale beschermende maatregelen moeten worden getroffen die bij inzet in een cementoven niet nodig zijn, dan betreft het een afvalstof. Dat een stof al dan niet als afvalstof wordt aangemerkt, naargelang of hij voor een handeling wordt ingezet die onder de controle ingevolge richtlijn 75/442 valt, is verenigbaar met de systematiek en het doel van de richtlijn.

49. Ter terechtzitting heeft het Verenigd Koninkrijk gesteld, dat de LUWA-bottoms, mede gelet op bijlage I, zeer duidelijk de kenmerken van afvalstoffen bezitten. Dit volgt uit de categorieën Q 1 en Q 8 van bijlage I[15], omdat het een productieresidu betreft.

14 — Zaak C-129/96 (aangehaald in voetnoot 7).

15 — In de versie van richtlijn 91/156 luidt categorie Q 1: „Productie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd." Categorie Q 8 luidt: „Bij industriële procédés ontstane residuen (bijvoorbeeld slakken, distillatieresiduen, enz.)."

50. Vervolgens werpt het Verenigd Koninkrijk de vraag op, of een afgeleide brandstof, in tegenstelling tot een hoofdproduct, een zeker afvalelement bevat wanneer hij een negatieve waarde bezit, dat wil zeggen wanneer de producent van de stof ervoor moet betalen, dat de stof als brandstof wordt ingezet. In dit verband verwijst het Verenigd Koninkrijk naar het arrest waarin het Hof heeft uitgemaakt, dat afvalstoffen handelswaarde kunnen hebben. [16] Ofschoon dit de bruikbaarheid van het criterium „negatieve waarde" niet onder alle omstandigheden uitsluit, duidt het er toch op, dat er nog andere criteria zijn voor de kwalificatie van een stof als afvalstof. Verder wijst het Verenigd Koninkrijk op het probleem, dat de handelswaarde van de marktsituatie afhangt en derhalve slechts één van een reeks argumenten kan zijn. Het hanteert daarom als criterium, of een afgeleide brandstof inzetbaar is als traditionele brandstof die geen afvalstof is.

51. Ten slotte wijst het Verenigd Koninkrijk erop, dat van afgeleide producten moeten worden onderscheiden producten waarvan de levensduur ten einde is en die niet meer voor hun hoofdbestemming kunnen worden gebruikt. Deze bezitten uitsluitend de kenmerken van een afvalstof. Als voorbeeld worden autobanden genoemd.

52. De Commissie merkt om te beginnen op, dat volgens de definitie in richtlijn 75/442 voor het begrip afvalstof van belang is, of de houder zich van de stof wenst te ontdoen. De definitie doelt geenszins op maatschappelijke opvattingen. Dat is juist in het gemeenschapsrecht ook geen geschikt criterium, omdat het begrip dan van lidstaat tot lidstaat zou kunnen verschillen, terwijl richtlijn 75/442 juist een harmonisering van de terminologie tot stand beoogt te brengen. Het zou vooral bij het grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen problemen kunnen opleveren, wanneer de definitie van de (uiteenlopende) maatschappelijke opvattingen zou afhangen.

53. Richtlijn 75/442 verwijst evenmin naar een opvatting die alle lidstaten gemeen hebben. Verder betwist de Commissie, dat op OESO-niveau formeel consensus over het afvalbegrip zou bestaan tussen de verschillende staten. Zij zou beschikken over OESO-documenten waaruit duidelijk blijkt, dat de lidstaten verschillende meningen zijn toegedaan.

54. Ingevolge richtlijn 75/442 is het ook niet van belang, of de stof zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kan worden toegepast. De Commissie verwijst op dit punt naar het arrest in de zaak Inter-Environnement Wallonie. [17] Uit categorie Q 14 van bijlage I [18] blijkt overigens, dat de stof op zich niet gevaarlijk hoeft te

16 — Arrest Tombesi e.a., aangehaald in voetnoot 12.

17 — Reeds aangehaald in voetnoot 7.

18 — Deze categorie luidt in de versie van richtlijn 91/156: „Producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bijvoorbeeld artikelen die zijn afgedankt door landbouw, huishoudens, kantoren, winkels, bedrijven enz.)."

zijn. Wanneer de stof voor de houder geen nut (meer) heeft en hij zich ervan ontdoet, dan is de stof een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442. De enkele omstandigheid dat de houder de stof niet meer wil, brengt het risico met zich, dat de stof onbeheerd wordt achtergelaten, en dat is nu juist wat de gemeenschapswetgever met richtlijn 75/442 wilde voorkomen.

55. Volgens richtlijn 75/442 dient elke behandeling van afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze te geschieden. De enkele omstandigheid dat een dergelijke behandeling mogelijk is, is dus op zichzelf nog geen aanwijzing, dat een stof niet meer als afvalstof moet worden aangemerkt.

56. Neemt men — gelijk het Verenigd Koninkrijk doet — enkel in aanmerking, of een stof, bijvoorbeeld LUWA-bottoms, bij een bepaalde nuttige toepassing geen milieuverontreiniging veroorzaakt, dan is geen controle meer mogelijk, ook niet op latere transporten. Evenmin kan dan worden gecontroleerd, of de stof daadwerkelijk in de cementproductie is ingezet. Noch de bewoordingen van de definitie, noch de bedoeling van de gemeenschapswetgever laten derhalve toe bepaalde stoffen niet onder het begrip afvalstof te laten vallen op de enkele grond, dat zij op enigerlei wijze zonder negatieve gevolgen voor het milieu nuttig kunnen worden toegepast. Of een stof een afvalstof is, hangt dus af van de vraag, of de houder zich ervan ontdoet, en niet van verdere toepassingsmogelijkheden.

57. Ook de calorische waarde van een stof is naar het oordeel van de Commissie geen criterium voor de kwalificatie als afvalstof. Ten aanzien van de handelswaarde van bepaalde stoffen wijst zij erop, dat deze van dag tot dag kan verschillen. Voor zover afvalstoffen al handelswaarde hebben — omdat zij een goedkopere brandstof zijn dan de gangbare producten — moet worden bedacht, dat zij verontreinigingen kunnen bevatten en dat de noodzakelijke controlevoorschriften geen toepassing meer kunnen vinden indien deze stoffen niet meer als afvalstoffen worden aangemerkt.

58. In haar afsluitende opmerkingen zegt de Commissie, dat volgens de rechtspraak van het Hof afvalstoffen moeten worden beschouwd als producten waarvan het verkeer overeenkomstig artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) in beginsel niet mag worden beperkt.[19] Wordt een stof als afvalstof aangemerkt, dan gaan bepaalde beperkingen gelden voor de toepassing daarvan als brandstof, en wel om het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen. Hiertoe behoren de noodzaak van een exportvergunning en het stellen van een bankgarantie, teneinde te waarborgen dat de afvalstoffen in het land van bestemming daadwerkelijk op een

19 — Arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad (C-155-91, Jurispr. blz. I-939, punt 12).

milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd of nuttig toegepast.

Standpuntbepaling

59. De definitie van het begrip afvalstof in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 in de versie van richtlijn 91/156 verwijst enerzijds naar bijlage I en anderzijds naar de eis dat de houder zich van de stof ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen. Nu ingevolge categorie Q 16 van bijlage I praktisch alle stoffen als afvalstof kunnen worden aangemerkt en bijlage I dus onbruikbaar is bij de afbakening van het begrip afvalstof, krijgt het begrip zich ontdoen een beslissende betekenis. Ten minste de eerste twee van de drie genoemde situaties bieden evenwel geen soelaas, omdat het subjectieve begrippen betreft die geobjectiveerd moeten worden om controle mogelijk te maken. Of een stof als afvalstof wordt aangemerkt en het controlestelsel van het afvalstoffenrecht daarop van toepassing is, mag niet afhangen van hetgeen de producent verklaart met betrekking tot zijn voornemen zich ervan te ontdoen. Anders zou het zeer gemakkelijk zijn de eisen van het afvalstoffenrecht te omzeilen. Er moet dus naar andere criteria worden gezocht om te bepalen wat een afvalstof is.

60. De derde situatie — zich moeten ontdoen — biedt evenmin soelaas ter afbakening van het begrip afvalstof. Deze eis betreft slechts één aspect van het zich ontdoen en is bovendien te vaag. Een nadere concretisering is ook niet te vinden in artikel 4 van de richtlijn. Dit schrijft weliswaar voor, dat de afvalstoffen op milieuvriendelijke wijze moeten worden verwijderd of nuttig worden toegepast — hetgeen men als een zich moeten ontdoen zou kunnen opvatten —, doch daaruit valt enkel op te maken, dat zich ontdoen verwijdering of nuttige toepassing omvat. Er wordt niets gezegd over de mogelijke handelingen. In dit verband zij tevens verwezen naar de zesde overweging van de considerans van richtlijn 91/156, waarin wordt gesteld dat het wenselijk is recycling en hergebruik van afvalstoffen aan te moedigen en zo nodig specifieke voorschriften vast te stellen voor afvalstoffen die opnieuw kunnen worden gebruikt. Dergelijke voorschriften zijn volgens de Commissie nog niet vastgesteld, hoewel dit voor een scherpere afbakening van het begrip afvalstof dringend noodzakelijk is, aangezien de verschillende handelingen van grote invloed zijn op het begrip afvalstof. [20]

61. De verwijzende rechter vraagt nu, of de maatschappelijke opvattingen met betrekking tot het begrip afvalstof als bijkomend criterium kunnen gelden ter afbakening van dit begrip. Dit is echter in zoverre problematisch, omdat men dan een subjectief begrip poogt te verklaren aan de hand van een ander subjectief begrip. Bovendien kunnen deze opvattingen van lidstaat tot lidstaat verschillen, zoals de Commissie heeft opgemerkt. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan de door richtlijn 75/442 beoogde harmonisering. In de derde

20 — Uit het antwoord van de Commissie op de schriftelijk vraag (nr. E-3123/98) van EP-lid G. Tamino blijkt, dat de Commissie geen voorstel tot wijziging van richtlijn 75/442 heeft ingediend, ook al acht zij een wijziging noodzakelijk om het begrip afvalstof aan te passen. Tot uitlegging is dus uitsluitend het Hof bevoegd (PB 1999, C 135, blz. 169).

overweging van de considerans van richtlijn 91/156 staat, dat het ter wille van een doeltreffender afvalbeheer noodzakelijk is de terminologie te harmoniseren en over een vaste definitie van afvalstoffen te beschikken. Dit kan niet wordt bereikt via een criterium waaraan in de verschillende lidstaten op uiteenlopende wijze vorm kan zijn gegeven. Het zou het functioneren van het gemeenschappelijk controlesysteem zelfs kunnen belemmeren. Te denken valt aan het grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen, wanneer een stof in een lidstaat niet als afvalstof wordt aangemerkt en van de overbrenging derhalve geen kennisgeving wordt gedaan in de staat van ontvangst. [21]

62. In dit verband vraagt de verwijzende rechter, of het van belang is, dat een stof zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kan worden toegepast als brandstof. Met betrekking tot deze criteria zij eraan herinnerd, dat ingevolge artikel 4 van richtlijn 75/442 de nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Daar dit voor alle afvalstoffen geldt, gaat richtlijn 75/442 er dan ook van uit, dat afvalstoffen altijd op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kunnen worden toegepast of verwijderd. Zou men alle stoffen die op een dergelijke wijze nuttig kunnen worden toegepast of verwijderd, niet tot het begrip afvalstof rekenen, dan zouden er helemaal geen afvalstoffen meer zijn in de zin van richtlijn 75/442.

21 — Verordening nr. 259/93.

63. Verder dient in dit verband naar de rechtspraak van het Hof te worden verwezen. Het Hof heeft in zijn arrest Inter-Environnement Wallonie [22] onder verwijzing naar artikel 4 van de richtlijn uitgemaakt, dat handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing die deel uitmaken van een industrieel productieproces ook onder de richtlijn vallen, wanneer dergelijke handelingen geen gevaar vormen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. [23] De enkele omstandigheid dat een stof al dan niet rechtstreeks in een industrieel productieproces is opgenomen, betekent dus niet, dat deze stof niet onder het begrip afvalstof van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 valt. [24] Hieruit volgt, dat de criteria van de verwijzende rechter niet, althans slechts als bijkomend criterium, bij de afbakening van het begrip afvalstof kunnen worden betrokken.

64. Het Hof heeft evenwel verklaard, dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen in de zin van richtlijn 75/442 en de normale industriële behandeling van producten die geen afvalstoffen zijn, hoe moeilijk dit onderscheid overigens ook moge zijn. [25] Dit onderscheid kan slechts per concreet geval worden gemaakt. Daarbij moet worden nagegaan, of het gelet op alle omstandigheden van de zaak gewettigd dan wel noodzakelijk is dat de betrokken

22 — Aangehaald in voetnoot 7.
23 — Arrest aangehaald in voetnoot 7, punt 30.
24 — Arrest aangehaald in voetnoot 7, punt 34.
25 — Arrest aangehaald in voetnoot 7, punt 33.

stof onder het in de richtlijn geregelde afvalstoffenbeheer valt.

65. Zoals uit de richtlijn valt op te maken, kunnen afvalstoffen een bepaald risico met zich brengen dat specifieke maatregelen en controles noodzakelijk maakt. Zo moeten ingevolge artikel 3, lid 1, sub a, maatregelen worden getroffen ter bevordering van de vermindering van de productie en de *schadelijkheid* van afvalstoffen. Een en ander moet onder meer worden verwezenlijkt door producten op de markt te brengen die zodanig zijn ontworpen dat zij „niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een *toename* van de hoeveelheid en de *mate van schadelijkheid* van de afvalstoffen en tot het gevaar van verontreiniging".[26] Dat afvalstoffen als stoffen moeten worden beschouwd die op enigerlei wijze een gevaar voor de gezondheid van de mens en het milieu inhouden, blijkt ook uit het feit, dat er krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn voor moeten worden gezorgd, dat de nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen juist zonder deze risico's plaatsvindt.

66. Daarnaast schrijft de richtlijn allerlei maatregelen voor om te voorkomen, dat het aan afvalstoffen inherente risico zich verwezenlijkt. Zo moeten er plannen voor het beheer van afvalstoffen worden opgesteld (artikel 7) en dienen ondernemingen die zich met de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen bezighouden in het bezit te zijn van een vergunning (artikelen 9 en 10) of zich te laten registreren bij de bevoegde instanties (artikel 11, lid 2). Voorts moeten deze ondernemingen volgens artikel 13 regelmatig worden gecontroleerd en dient een aantal van hen een register bij te houden ter zake van de door hen verrichte handelingen (artikel 14).

67. Blijkens de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 91/156 moeten de afvalstoffen vanaf hun ontstaan tot aan hun definitieve verwijdering onder toezicht worden gehouden. Vermeld zij, dat zodra een stof als afvalstof wordt aangemerkt, daarop ook andere regelingen waarin naar het begrip afvalstof van richtlijn 75/442 wordt verwezen, van toepassing zijn. Een voorbeeld daarvan is verordening nr. 259/93, waarin controle op het vervoer van afvalstoffen is geregeld. Zoals uit het bovenstaande blijkt, gaat de gemeenschapswetgever ervan uit, dat afvalstoffen, dat wil zeggen stoffen waarvan de houder zich ontdoet, bepaalde risico's inhouden.

68. Zoals de Commissie terecht opmerkt, schuilt dit aan afvalstoffen inherente risico niet noodzakelijkerwijs enkel in de aard van de stof zelf. Het kan ook zijn gelegen in de omstandigheid, dat de houder zich van de stof ontdoet en deze onbeheerd wordt achtergelaten of opgeslagen. De Commissie verwijst in dit verband naar categorie Q 14 van bijlage I, waarin ook producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn, als afvalstoffen worden genoemd. De omschrijving verwijst niet naar aan stoffen inherente risico's, doch geeft enkel aan, dat de stof niet meer voor het oorspronkelijke doel wordt gebruikt. Maar zodra de stof niet meer wordt gebruikt, moet er controle

26 — Artikel 3, lid 1, sub a, tweede gedachtestreepje. Cursivering van mij.

plaatsvinden, en wel tot aan het tijdstip van verwijdering of nuttige toepassing, opdat geen schade aan de gezondheid of het milieu ontstaat. Waar deze controle geldt voor stoffen die op zichzelf niet gevaarlijk zijn, moet zij a fortiori gelden voor producten die gevaarlijke stoffen bevatten, zoals de thans aan de orde zijnde houtspaanders, die gevaarlijk zijn wegens de verontreiniging met carcinogenen en andere stoffen. Er zij evenwel op gewezen, dat de nationale rechter het feitelijke bestaan van de gestelde verontreiniging van het sloophout en de daaruit geproduceerde houtspaanders dient vast te stellen.

69. Wanneer een bepaalde stof in de gegeven omstandigheden dus een risico kan opleveren en hij derhalve aan het in richtlijn 75/442 geregelde toezicht moet worden onderworpen, moet dit toezicht voortduren totdat de handelingen voor verwijdering of nuttige toepassing zijn voltooid [27], dat wil zeggen dat de stof tot dat tijdstip als afvalstof moet worden aangemerkt. Dit geldt ook voor een stof als de LUWA-bottoms, ook al kunnen die wellicht in een bepaald procédé zonder gevaar voor de gezondheid of het milieu nuttig worden toegepast. Ook deze stof moet tot het einde van het procédé aan de specifiek voor afvalstoffen geldende controle worden onderworpen, aangezien alleen zó kan worden gegarandeerd, dat de stof inderdaad op milieuvriendelijke wijze nuttig wordt toegepast. Zolang de stof aan dit toezicht behoort te worden onderworpen, moet hij echter als afvalstof worden aangemerkt.

70. Hetzelfde geldt voor hout en houtspaanders waarin schadelijke stoffen voorkomen. Daar het vereiste toezicht mede betrekking heeft op de te verrichten handelingen, kunnen verontreinigde stoffen of stoffen die niet in alle procédés zonder gevaar inzetbaar zijn, stellig niet op gelijke voet met niet-afvalstoffen in normale productieprocessen nuttig worden toegepast. De nuttige toepassing van afvalstoffen moet daarom op basis van de aan afvalstoffen inherente risico's worden onderscheiden van een gewone industriële behandeling. Wanneer de gebruikelijke (primaire) grondstoffen die geen afvalstoffen zijn, in een gewone industriële behandeling worden vervangen door stoffen die oorspronkelijk een ander doel dienden en dit nu niet meer kunnen of hoeven (respectievelijk nooit hebben gekund) en die thans voor een ander doel respectievelijk verwijdering zijn bestemd en op grond daarvan een bepaald risico met zich brengen, kan niet van een normaal productieproces worden gesproken.

71. Dat geldt ook, wanneer de nuttige toepassing van de afvalstof zonder nadere voorwaarden en zonder negatief effect op de gezondheid of het milieu kan plaatsvinden. Ook dan moet de stof onder het bij de communautaire voorschriften ingestelde uitgebreide toezicht blijven vallen totdat de aan afvalstoffen inherente risico's zijn verdwenen, opdat de overige vereisten van richtlijn 75/442 kunnen worden vervuld en

27 — Twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 75/442.

gegarandeerd, zoals het bevorderen van de nuttige toepassing van afvalstoffen door recycling, hergebruik of andere handelingen in plaats van verwijdering.[28] Om die reden kan ook het argument van EPON, dat de houtspaanders zonder nadelige gevolgen voor het milieu als kolenvervanger kunnen worden ingezet, niet tot een andere conclusie leiden.

72. Uit het voorgaande volgt, dat de handelingen waaraan de stof in een later stadium wordt onderworpen, niet van doorslaggevend belang zijn voor de kwalificatie als afvalstof. Ook de vraag, of een stof handelswaarde heeft, geeft niet onmiddellijk uitsluitsel. Zo heeft het Hof in de zaak Tombesi e.a. beslist, dat het bij richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, ingevoerde stelsel van toezicht en beheer, alle voorwerpen en stoffen beoogt te omvatten waarvan de eigenaar afstand doet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik.[29] De omstandigheid dat een stof geen handelswaarde (meer) heeft, kan evenwel een aanwijzing zijn, dat de houder zich daarvan wil ontdoen.

28 — Artikel 3, lid 1, sub b.

29 — Arrest aangehaald in voetnoot 12, punt 52.

E — Ad vraag 2a) in zaak C-419/97

73. Hierbij gaat het om de vraag, op welk tijdstip en door welke behandeling een afvalstof de kenmerken van een afvalstof verliest.

Standpunt van partijen

74. Volgens verzoekers in zaak C-419/97 heeft vermaling van afvalstoffen — in casu houtspaanders — niet tot gevolg dat deze de aard van een afvalstof verliezen. Alle bestanddelen zijn immers nog in de stof aanwezig. Zou de stof niet meer als afvalstof worden aangemerkt, dan zou dit ertoe kunnen leiden, dat het vervoer van afvalstoffen aan controle wordt onttrokken. Gelijk het afvalhout zouden dan bijvoorbeeld ook oude autobanden kunnen worden verbrand nadat zij een aantal bewerkingen hebben ondergaan. Economisch hergebruik kan geen criterium zijn voor de kwalificatie als niet-afvalstof. Bij verbranding gaat het om een handeling als bedoeld onder categorie R 9 van richtlijn 75/442.[30] Eerst nadien kan men aannemen, dat het product de kenmerken van een afvalstof heeft verloren. Via verkoop aan EPON wilden de houders enkel de vereisten inzake de behandeling van gevaarlijke afvalstoffen omzeilen. Ook indien de stof wel de kenmerken van een afvalstof zou

30 — Deze luidt in de versie van richtlijn 91/156: „Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking."

verliezen, zou het verdere verloop moeten worden gecontroleerd.

75. Volgens EPON zijn de houtspaanders het resultaat van een recyclingproces. In dit proces wordt het materiaal tot poeder vermalen, omdat het anders niet in de elektriciteitscentrale kan worden ingezet. Aldus is een secundaire grondstof ontstaan, dat wil zeggen een nieuwe stof die geen afvalstof meer is. Wat de herkomst van de stof is, is daarbij niet van belang. EPON verwijst op dit punt naar de OESO en voert aan, dat er consensus over bestaat, dat secundaire grondstoffen of residuen die direct kunnen worden ingezet in een productieproces, eventueel als substituut voor primaire grondstoffen, nauwelijks als afvalstoffen zijn te beschouwen. In dit verband verwijst EPON tevens naar het arrest Inter-Environnement Wallonie [31], waaruit blijkt, dat het loutere feit dat een stof in een industrieel productieproces is opgenomen, niet betekent, dat deze stof niet onder het begrip afvalstof valt in de zin van richtlijn 75/442. Toch moet het resultaat van een dergelijk productieproces volgens EPON niet als afvalstof, doch als secundaire grondstof worden aangemerkt. Het criterium „zich ontdoen" verandert niets aan deze conclusie, omdat bij een secundaire grondstof geen sprake is van het voornemen zich ervan te ontdoen. Dat blijkt ook reeds uit het doel van richtlijn 75/442, namelijk het voorkomen en beperken van de productie van afvalstoffen. Dit geldt juist niet voor secundaire grondstoffen zoals de houtspaanders.

76. Ten slotte betoogt EPON, dat het niet in het belang van het milieu is om het controlesysteem voor afvalstoffen van toepassing te verklaren op secundaire grondstoffen, omdat dit bijvoorbeeld rentabiliteitsproblemen met zich brengt voor het project voor de verbranding van houtspaanders. Wanneer secundaire grondstoffen als afvalstoffen worden aangemerkt, wordt het moeilijk om in de nuttige toepassing ervan te investeren en worden in plaats daarvan primaire brandstoffen gebruikt. Het enige verschil tussen primaire en secundaire grondstoffen is evenwel gelegen in de herkomst, een omstandigheid die voor het vraagstuk van het zich ontdoen niet van belang is.

77. De Deense regering is van mening, dat stoffen niet de kenmerken van een afvalstof kunnen verliezen op de enkele grond dat zij worden vermalen. Wanneer bijvoorbeeld de deuren van een afvalverbrandingsinrichting te klein zijn en het afval om die reden kleiner gemaakt moet worden, kan men niet zeggen, dat de stof daarna geen afval meer is. Een dergelijk standpunt is uit milieuoverwegingen inacceptabel. Het is in beginsel evenwel mogelijk, dat een stof het karakter van een afvalstof verliest. Hij moet dan echter als een primaire grondstof worden behandeld en de houder mag zich niet van de stof ontdoen.

31 — Aangehaald in voetnoot 7.

78. De Oostenrijkse regering vat het proces van het zich ontdoen op als een proces dat in dit concrete geval bij het sloophout begint. Het vermalen is slechts een noodzakelijke voorbewerking die ondergeschikt is aan de definitieve behandeling, namelijk de toepassing als brandstof. De eigenlijke nuttige toepassing vindt pas in dit tweede stadium plaats. Dit hoeft niet te gelden voor niet-verontreinigd hout, wanneer dit met inachtneming van specifieke kwaliteitscriteria wordt vervaardigd met het oog op verkoop als brandstof.

79. De Duitse regering wijst erop, dat in de communautaire regelgeving niet is geregeld, wanneer een stof ophoudt een afvalstof te zijn. Volgens haar kan pas worden aangenomen, dat er geen sprake meer is van afvalstoffen, wanneer de handeling tot nuttige toepassing is voltooid. Dat is in de regel eerst het geval, wanneer het energetische potentieel van de stof is benut — en wel op milieuvriendelijke wijze in overeenstemming met artikel 4 van richtlijn 75/442. Dat deze nuttige toepassing in een aantal fasen kan geschieden, blijkt uit de categorieën D 14 en D 15 alsook R 11 en R 12 van de bijlagen. [32] Voor de beoordeling, wanneer een dergelijk proces eindigt en het karakter van afvalstof verloren gaat, verwijst de Duitse regering wederom naar het doel van het communautaire afvalstoffenrecht. In geval van scheiding van afvalstoffen dienen uitsluitend onbruikbare reststoffen die mogelijkerwijs een aan afvalstoffen inherent risico inhouden, nog als afvalstof te worden aangemerkt.

80. Ook naar het oordeel van de Nederlandse regering kan een stof het karakter van een afvalstof verliezen. Uit de samenstelling van de uit de nuttige toepassing verkregen stof moet blijken, of het geen afvalstof meer betreft. Een voorbewerking die een stof moet ondergaan om toepassing als brandstof mogelijk te maken, kan niet worden beschouwd als behandeling waardoor een stof het afvalstofkarakter verliest. De voorbewerking zoals die in casu heeft plaatsgevonden, was niet bedoeld om de stof rechtstreeks te vernietigen, maar om hem geschikt te maken voor nuttige toepassing. De voorbewerking is dus ondergeschikt aan de desbetreffende nuttige toepassing. De voorbewerking kan niet worden geacht een secundaire grondstof op te leveren.

81. Het Verenigd Koninkrijk verwijst in dit verband nogmaals naar producten waarvan de levensduur ten einde is. Ook deze kunnen hun afvalstofkarakter enkel verliezen, wanneer de bewerking volledig heeft plaatsgevonden. Vervolgens werpt het de vraag op, wanneer van een dergelijke terugwinning kan worden gesproken. Volgens het Verenigd Koninkrijk moet het uit terugwinning verkregen product vergelijkbaar zijn met een oorspronkelijk product. Met betrekking tot de houtspaanders stelt het, dat het afsplitsen van de houtfractie van het bouw- en sloopafval met het oog op hergebruik geldt als handeling van

32 — Deze categorieën luiden in de versie van richtlijn 91/156:
„D 14 Opnieuw verpakken van stoffen voordat zij worden onderworpen aan een in deze bijlage genoemde handeling;
D 15 Opslag in afwachting van een in deze bijlage genoemde handeling (...);
R 11 Gebruik van afvalstoffen die via een van de onder R 1 tot en met R 10 genoemde handelingen zijn verkregen;
R 12 Ruiling van afvalstoffen om een van de onder R 1 tot en met R 11 genoemde handelingen te kunnen toepassen."

categorie R 3 van bijlage II B: recycling/terugwinning van organische stoffen.[33] Indien deze handeling niet als terugwinning zou worden opgevat, zou deze activiteit niet onder de richtlijn en de bijbehorende controle vallen. Dat de houtspaanders niet in de bijlage worden genoemd, is niet van belang. De nuttige toepassing eindigt, wanneer geen verdere maatregelen meer nodig zijn om het hout net als ieder ander hout als grondstof te kunnen gebruiken. Hebben de houtspaanders echter nog kenmerken die typerend zijn voor afvalstoffen, zodat verdere maatregelen gericht op nuttige toepassing in de zin van de richtlijn noodzakelijk zijn, dan dienen zij als afvalstoffen te worden aangemerkt.

82. De Commissie wijst er ten slotte op, dat een aantal van de in bijlage II B genoemde handelingen de stof het karakter van afvalstof kan ontnemen. Dit is evenwel niet bij alle handelingen het geval — als voorbeeld noemt zij categorie R 13[34] — en ook in casu is van geen van deze handelingen sprake. Ter adstructie verwijst de Commissie naar artikel 1, sub b, van richtlijn 75/442 en de aldaar gegeven definitie van producent, die mede elke persoon omvat die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging van de aard of de samenstelling van die afvalstoffen. Verder haalt zij artikel 1, sub d, aan, waarin beheer wordt gedefinieerd als inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen. Op grond daarvan is het mogelijk dat vóór de verwijdering of nuttige toepassing bepaalde handelingen worden verricht zonder dat dit van invloed is op de kwalificatie als afvalstof. Het sorteren van het hout valt in casu wellicht onder de definitie van artikel 1, sub g, terwijl het verspanen als voorbehandeling kan worden aangemerkt. Was het hout niet verspaand, dan had men het waarschijnlijk niet als brandstof kunnen gebruiken, doch enkel kunnen verbranden. Deze voorbehandeling maakt het afval, dat anders had moeten worden vernietigd, dus geschikt voor een nuttige toepassing als brandstof. Dit laatste vormt de eigenlijke nuttige toepassing.

83. Wordt dit standpunt niet overgenomen, dan is een beperking van de werkingssfeer van de communautaire afvalstoffenbepalingen het gevolg. In veel gevallen zouden afvalstoffen dan niet meer als zodanig worden aangemerkt, en wel op de enkele grond, dat zij een bepaalde bewerking hebben ondergaan om nuttige toepassing als stof mogelijk te maken. Daarmee valt echter ook de mogelijkheid tot controle en milieubescherming weg.

84. De Commissie acht het dan ook niet meer noodzakelijk op het tweede deel van de vraag in te gaan. Zij merkt evenwel op, dat bijlage II B niet uitputtend is, dat wil zeggen dat een bepaalde handeling ook als nuttige toepassing kan worden aangemerkt wanneer zij niet uitdrukkelijk in de bijlage is vermeld. Aangezien bijlage II B gemakkelijk kan worden aangevuld, dient men

33 — Deze categorie wordt in de versie van richtlijn 91/156 vermeld onder R 2.

34 — Deze luidt in de versie van 1996: „Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage [R 1-R 12] genoemde handelingen te kunnen toepassen (...).”

terughoudend te zijn met de kwalificatie „nuttige toepassing" indien een handeling daarin niet voorkomt.

Standpuntbepaling

85. Het is juist, dat uit handelingen voor nuttige toepassing als genoemd in bijlage II B nieuwe stoffen kunnen ontstaan die niet meer als afvalstoffen, maar als secundaire grondstoffen zijn te beschouwen. Het is ook waar, dat richtlijn 75/442 voorschrijft, dat het verkrijgen van dergelijke stoffen moet worden bevorderd. [35] Het is evenwel de vraag, of in casu een dergelijke secundaire grondstof is ontstaan.

86. Het sloopafval in casu is onmiskenbaar een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442. Gaat men uit van het criterium dat reeds bij de kwalificatie als afvalstof is toegepast, dan rijst de vraag, of uit deze afvalstof een stof is ontstaan die geen aan afvalstoffen inherente risico's meer met zich brengt. Volgens EPON is dat het geval, gelet op de handelingen waaraan de afvalstoffen zijn onderworpen. Deze handelingen bestaan in het afsplitsen van de houtfractie en het vermalen daarvan. De samenstelling van de houtfractie is daardoor evenwel niet gewijzigd. Dit betekent dat eventuele schadelijke stoffen nog altijd in het poederhout aanwezig zijn. Ook uit het arrest Tombesi e.a. en de conclusie in die zaak blijkt, dat de loutere omstandigheid dat een afvalstof wordt vermalen, zonder dat de kenmerken ervan op enige wijze worden veranderd, deze stof niet aan de werkingssfeer van de communautaire regeling onttrekt. [36]

87. Het karakter van een afvalstof is dus niet verloren gegaan. Er is geen nieuwe stof ontstaan die niet meer onder het toezicht in het kader van het afvalstoffenbeheer behoeft te vallen. Dit geldt temeer, daar de stof is bestemd om bij een latere handeling te worden verbrand.

88. De verrichte handelingen zijn derhalve een voorbereidende behandeling voor de latere verbranding, de eigenlijke nuttige toepassing. Dat deze voorbereidende behandelingen als terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddelen worden gebruikt, en dus als handeling voor nuttige toepassing R 2 [37] van bijlage II B zouden kunnen worden aangemerkt, leidt niet tot een andere conclusie. Stoffen die aan een handeling van bijlage II B zijn onderworpen, kunnen heel goed nog steeds afvalstoffen zijn. De Commissie verwijst in dit verband terecht naar de categorieën R 11 tot en met R 13 van bijlage II B. Deze verwijzen elk naar de onder R 1 tot en met R 10 genoemde handelingen en de afvalstoffen die daarmee worden verkregen. Hieruit blijkt, dat richtlijn 75/442 zelf

35 — Artikel 3, lid 1, sub b, punt i.

36 — Arrest aangehaald in voetnoot 12, punt 53; conclusie in deze zaak (punt 61).

37 — In de versie van richtlijn 91/156.

ervan uitgaat, dat ook na toepassing van de categorieën R 1 tot en met R 10 nog sprake kan zijn van afvalstoffen. Uit categorie D 13 van bijlage II A — Mengen van stoffen voordat zij worden onderworpen aan een in deze bijlage genoemde handeling [38] — valt op te maken, dat ook verwijderingshandelingen gefaseerd kunnen plaatsvinden.

89. Ten slotte moet de definitie van het begrip „producent" in artikel 1, sub b, van richtlijn 75/442 nog in de overwegingen worden betrokken. Daarin wordt onder producent verstaan „elke persoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht (‚eerste producent') en/of elke persoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging van de aard of de samenstelling van die afvalstoffen". Blijkens deze definitie is de persoon die de aard of de samenstelling van de afvalstoffen heeft gewijzigd, nog steeds als producent van afvalstoffen te beschouwen, zodat de betrokken stoffen nog steeds als afvalstoffen moeten worden aangemerkt.

90. Derhalve moet worden vastgesteld, dat de in casu verrichte bewerkingen van het afval hoe dan ook niet voldoende zijn om de aan de stof klevende aan afvalstoffen inherente risico's weg te nemen, en dat de stof nog altijd de kenmerken van een afvalstof heeft.

91. Het tweede deel van de vraag kan bijgevolg onbeantwoord blijven. Wel zij er volledigheidshalve op gewezen, dat in bijlage II B bij richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, na de aanhef een overzicht wordt gegeven van handelingen voor nuttige toepassing die in de praktijk plaatsvinden. Daaruit zou men kunnen afleiden, dat er ook andere handelingen denkbaar zijn, die in de praktijk niet worden toegepast. Het zou in strijd zijn met het doel van de richtlijn, te weten bescherming van de gezondheid en het milieu, indien eventuele andere handelingen voor nuttige toepassing niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn zouden worden gebracht. Dit zou er namelijk toe leiden, dat die handelingen — en daarmee de behandelde stoffen — aan het toezicht krachtens de communautaire regeling zouden worden onttrokken.

F — Ad vraag 2b) in zaak C-418/97, respectievelijk vraag 2c) in zaak C-419/97

92. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of uit de omstandigheid dat de stof is behandeld op een wijze die vergelijkbaar is met een gangbare

38 — In de versie van richtlijn 91/156.

methode voor nuttige toepassing, kan worden afgeleid dat de stof een afvalstof is.

Standpunt van partijen

93. Niet alle partijen gaan uitdrukkelijk op deze vraag in. Een aantal van hen verwijst naar hun opmerkingen ad vraag 1. Zo ook de Deense regering, die nogmaals betoogt, dat het begrip afvalstof niet afhankelijk kan worden gesteld van de wijze van behandeling die de stof in een later stadium ondergaat. Anders zou het begrip bovendien steeds verder worden verengd als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe technologische methoden die niet noodzakelijkerwijs met de gangbare methoden voor nuttige toepassing hoeven overeen te komen.

94. Ook EPON verwijst eerst naar vraag 1 en voert vervolgens aan, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen door verbranding en het gebruik van secundaire grondstoffen (brandstoffen). Indien het begrip „gangbare methode voor nuttige toepassing van afvalstoffen" wordt opgevat als een methode die niet gelijk is aan of niet gelijkwaardig met de inzet van primaire brandstoffen, dan komt dit als criterium meer belang toe. De vraag of de verbranding van houtspaanders vergelijkbaar is met een gangbare methode voor nuttige toepassing, zou derhalve relevant kunnen zijn voor de vraag, of hier sprake is van een afvalstof. Hierbij moet als uitgangspunt worden genomen, dat een nuttige toepassing als brandstof die vergelijkbaar is met de inzet van primaire brandstoffen, niet als een gangbare methode voor nuttige toepassing van afvalstoffen te beschouwen is.

95. De Commissie wijst erop, dat de verwijzende rechter de vraag zelf reeds beantwoordt waar hij stelt, dat iedere inzet van een stof als brandstof als zich ontdoen zou moeten worden aangemerkt, indien dit criterium onverkort zou worden gehanteerd. Verder verwijst de Commissie naar haar antwoord op vraag 1. Zij komt aldus tot de conclusie, dat de enkele omstandigheid dat de stof aan een gangbare handeling voor nuttige toepassing wordt onderworpen niet voldoende is om een stof als afvalstof aan te merken.

Standpuntbepaling

96. De verwijzende rechter verwijst in zijn vraag niet uitdrukkelijk naar bijlage II B bij richtlijn 75/442. Deze bijlage noemt blijkens de aanhef handelingen voor nuttige toepassing die in de praktijk plaatsvinden. Daaruit kan worden opgemaakt, dat althans een aantal van de in bijlage II B vermelde handelingen tot de gangbare handelingen voor nuttige toepassing moet worden gerekend. Dit laatste geldt onmiskenbaar voor de inzet als brandstof. Op dit punt zij evenwel verwezen naar de overwegingen ad vraag 1, waaruit blijkt, dat de in bijlage II B genoemde handelingen in voorkomend geval ook op grondstoffen kunnen worden toegepast. Als voorbeeld

kunnen stookolie en steenkool worden genoemd. Het feit dat een stof aan een handeling wordt onderworpen die vergelijkbaar is met een gangbare methode voor de nuttige toepassing van afvalstoffen, leidt dus niet per definitie tot de conclusie, dat de houder zich van de stof wilde ontdoen. Het kan hooguit een aanwijzing zijn (naast andere) dat de houder voornemens was zich van de stof te ontdoen.

OESO-verband wordt enkel gesproken van afvalstoffen en niet-afvalstoffen.

99. Daartegenover staat, dat een productieproces veelal niet op één enkel product is gericht. Als voorbeeld noemt de Duitse regering de chemische industrie, waarin een hele reeks verwante producten ontstaat die vaak als bijproduct worden aangeduid. In dat verband is het belangrijk te weten, of het betrokken product nog als doel van het productieproces kan worden beschouwd. Zo ja — al ware het slechts indirect — dan kan niet van en afvalstof worden gesproken. Het voornemen zich van de stof te ontdoen, kan worden geacht te bestaan, wanneer de stof uit een productieproces voortkomt zonder dat dit het doel of een nevendoel van dat productieproces is.

G — Ad vraag 2c) in zaak C-418/97

97. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of uit de omstandigheid dat de stof slechts een bijproduct of residu van een productieproces is, kan worden afgeleid dat het een afvalstof betreft.

Standpunt van partijen

98. De Duitse regering wijst er in dit verband op, dat het onderscheid tussen hoofd- en bijproduct of residu in casu niet zinvol is, omdat ook richtlijn 75/442 deze begrippen niet hanteert. Voorts is het gebruik van het begrip „bijproduct" in de lidstaten niet uniform, zodat het beter is van deze begrippen af te zien. Ook in

100. Ook het Verenigd Koninkrijk wijst op het probleem, dat in veel productieprocessen meer dan één stof ontstaat. Ter illustratie noemt het cokes als bijproduct van de gasproductie. Cokes is enerzijds een bijproduct, anderzijds een conventionele brandstof. Wordt een stof verkregen als bijproduct van de productie van een andere stof, dan heeft het geen zin zich af te vragen, of de productie ervan beoogd was. Indien te veel betekenis zou worden toegekend aan de omstandigheid, of een stof een hoofd- dan wel een bijproduct is, zou een

groot aantal standaardproducten als afvalstof worden bestempeld.

101. De Oostenrijkse regering merkt enkel in het kort op, dat het in casu gaat om een residu dat wordt verkregen bij de opwerking van een in het productieproces ontstane afvalstroom. Volgens de verkeersopvatting zijn hooguit koppelproducten als „niet-afvalstoffen" aan te merken, maar geldt dit niet voor residuen van residuen.

102. Naar het oordeel van de Deense regering is het voorafgaande productieproces voor de kwalificatie als afvalstof net zomin doorslaggevend als een latere behandeling. Zij onderstreept nogmaals, dat een aantal elementen in samenhang moet worden beoordeeld om een stof als afvalstof te kunnen aanmerken.

103. Zowel bijproducten als residuen moeten in het algemeen onder de definitie van afvalstof vallen, aangezien de activiteit van een bedrijf op de hoofdproductie is gericht. Een bedrijf zal zich derhalve van de bijproducten ontdoen — waartoe het dikwijls zelfs verplicht is ingevolge de milieuwetgeving. Een hoofdproduct is in de regel geen afvalstof, maar kan wel als zodanig worden beschouwd, bijvoorbeeld wanneer het niet aan de interne kwaliteitseisen voldoet.

104. Volgens de Deense regering is het van belang, dat het begrip „afvalstof" niet zodanig wordt verengd, dat hele categorieën afvalstoffen, bijvoorbeeld de zojuist genoemde hoofdproducten die niet aan de kwaliteitseisen voldoen, daarvan worden uitgezonderd. Dit volgt uit de uitspraak van het Hof in zaak C-422/92.[39] De Deense regering komt dan ook tot de conclusie, dat ook vraag 2c) in zaak C-418/97 ontkennend moet worden beantwoord.

105. De Commissie verwijst eveneens naar de rechtspraak van het Hof, en wel naar het arrest Inter-Environnement Wallonie[40], waarin is uitgemaakt, dat in beginsel geen enkel type residu, industrieel restproduct of andere bij productieprocessen ontstane stof van het begrip afvalstof mag worden uitgesloten.[41] Verder verwijst zij naar bijlage I bij richtlijn 75/442, waarin in vijf categorieën het begrip „residuen" voorkomt. Categorie Q 8 spreekt bijvoorbeeld van „bij industriële procédés ontstane residuen".

106. De Commissie preciseert vervolgens, dat zij onder bijproduct verstaat een pro-

39 — Arrest van 10 mei 1995,Commissie/Duitsland (Jurispr. blz. I-1097).

40 — Aangehaald in voetnoot 7.

41 — Arrest aangehaald in voetnoot 7, punt 28.

duct dat noodzakelijkerwijs ontstaat bij de productie van een of meer andere stoffen en dat voor de eerste producent geen doel, doch enkel een onvermijdelijk nevenproduct is. Het product is voor de producent derhalve niet bruikbaar, zodat hij zich ervan zal ontdoen. De Commissie stelt dan ook voor de vraag aldus te beantwoorden, dat het feit dat een stof een bijproduct of residu is van een productieproces dat is gericht op het verkrijgen van een ander product, een aanwijzing vormt dat sprake kan zijn van een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442.

Standpuntbepaling

107. De vraag van de verwijzende rechter lijkt erop gericht te vernemen, of een bijproduct of residu van een productie a priori als afvalstof kan worden aangemerkt. Op dit punt zou ik eerst naar de rechtspraak willen verwijzen. Daaruit blijkt, dat residuen, bijproducten of andere bij productieprocessen ontstane stoffen niet van het begrip afvalstof zijn uitgezonderd.[42] Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid, dat alleen deze stoffen te allen tijde als afvalstof zijn te beschouwen. De Deense regering merkt terecht op, dat een hele categorie dan volledig van het afvalbegrip zou worden uitgesloten, te weten producten waarvan de productie weliswaar gewenst is, maar die onder bepaalde omstandigheden niettemin afvalstoffen kunnen zijn. Dat strookt niet met de strekking van richtlijn 75/442, aangezien uit bijlage I bij de richtlijn, en met name uit categorie Q 16 blijkt, dat in beginsel alle stoffen als afvalstof kunnen worden aangemerkt. Dit kan ook gelden voor een hoofdproduct, bijvoorbeeld wanneer dit niet aan de kwaliteitseisen voldoet.

108. Daarnaast is ook het onderscheid tussen hoofd- en bijproducten op zichzelf problematisch, aangezien er, zoals het Verenigd Koninkrijk terecht stelt, een hele reeks bijproducten is die traditionele brandstoffen zijn. Bij deze stoffen kan men er niet van uitgaan, dat de houder zich ervan wenst te ontdoen, temeer daar deze stoffen voor hem handelswaarde hebben. Derhalve kan enkel worden vastgesteld, dat de omstandigheid dat een stof als bijproduct of residu in een productieproces is ontstaan, een aanwijzing kan zijn, dat de houder zich van deze stof wenst te ontdoen. Er kan evenwel in geen geval automatisch worden aangenomen, dat de stof een afvalstof is.

Samenvatting

109. Resumerend moet worden vastgesteld, dat de definitie van het begrip „afvalstof" in de richtlijn te vaag is om als algemeen toepasselijk afvalbegrip te kunnen dienen. Dit betekent, dat per concreet geval moet worden uitgemaakt, of een bepaalde stof onder de desbetreffende

42 — Arrest aangehaald in voetnoot 7, punt 28.

omstandigheden als afvalstof is aan te merken. De meeste door de verwijzende rechter gehanteerde criteria kunnen daarbij wel een aanwijzing geven voor de aanwezigheid van kenmerken van een afvalstof, maar zijn op zichzelf niet voldoende om een stof als afvalstof te kunnen kwalificeren. Daarom moet naar de geest en het doel van de richtlijn worden gekeken en moeten de risico's die inherent zijn aan afvalstoffen bij de beoordeling van een stof worden betrokken. Door deze risico's onderscheiden afvalstoffen zich van primaire grondstoffen. Wordt een stof aldus nuttig toegepast of geschikt gemaakt voor hergebruik, dat een stof ontstaat die geen aan afvalstoffen inherente risico's meer met zich brengt en derhalve bij inzet in een normaal productieproces niet milieugevaarlijker is dan, althans even milieugevaarlijk is als een primaire grondstof, dan kan die stof niet meer als afvalstof worden aangemerkt in die zin, dat controle of een vergunning voor hergebruik nodig is. De nationale rechter respectievelijk de vergunning verlenende instantie dient dan na te gaan, of de desbetreffende stof nog aan afvalstoffen inherente — dat wil zeggen de gevaren van vergelijkbare primaire grondstoffen te boven gaande — risico's met zich brengt, zodat toezicht overeenkomstig de richtlijn noodzakelijk blijft. Dit toezicht vormt geen beletsel voor (politiek uitdrukkelijk gewenst) hergebruik en gebruik van deze stoffen ter vervanging van primaire grondstoffen. De stof en de handeling voor nuttige toepassing zijn aan de in de richtlijn geregelde controle onderworpen om schade aan de gezondheid en het milieu te voorkomen. Daarom moet ook controle op het vervoer en, zo nodig, beperking van het vrije verkeer van deze stoffen mogelijk zijn, zolang er sprake is van aan afvalstoffen inherente risico's

H — Conclusie

110. Gelet op het bovenstaande, geef ik in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

Zaak C-418/97

„1) Uit de enkele omstandigheid dat LUWA-bottoms worden onderworpen aan een handeling — bijvoorbeeld hoofdgebruik als brandstof — die voorkomt in bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende

afvalstoffen, kan op zichzelf niet worden afgeleid, dat sprake is van zich ontdoen van die stof en dat die stof (derhalve) als een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 moet worden aangemerkt; nuttige toepassing van de stof door een dergelijke handeling kan evenwel een sterke aanwijzing zijn, dat van zich ontdoen sprake is.

2) De beantwoording van de vraag, of het als brandstof inzetten van LUWA-bottoms is aan te merken als zich ontdoen, hangt niet af van de omstandigheid:

a) of LUWA-bottoms volgens maatschappelijke opvattingen een afvalstof zijn, waarbij evenmin van belang is, of LUWA-bottoms zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kunnen worden toegepast als brandstof;

b) of de inzet van LUWA-bottoms als brandstof vergelijkbaar is met een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen;

c) of er sprake is van de inzet van een hoofdproduct of een bijproduct (een residu);

veeleer dient in aanmerking te worden genomen, of aan de stof aan afvalstoffen inherente risico's kleven die toezicht op de nuttige toepassing noodzakelijk maken, dan wel of de stof de kenmerken van een afvalstof heeft verloren, hetgeen het geval is, wanneer de stof geen grotere risico's met zich brengt dan een vergelijkbare primaire grondstof."

Zaak C-419/97

„1) Uit de enkele omstandigheid dat houtspaanders worden onderworpen aan een handeling — bijvoorbeeld hoofdgebruik als brandstof — die voorkomt in bijlage II B bij richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, kan op zichzelf niet worden afgeleid, dat sprake is van zich ontdoen van die stof en dat die stof (derhalve) als een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 moet worden aangemerkt; nuttige toepassing van de stof door een dergelijke handeling kan evenwel een sterke aanwijzing zijn, dat van zich ontdoen sprake is.

2) a) De beantwoording van de vraag, of het als brandstof inzetten van houtspaanders is aan te merken als zich ontdoen, kan afhangen van de omstandigheid, of ten aanzien van het bouw- en sloopafval waaruit de spaanders worden geproduceerd, reeds vóór de nuttige toepassing als brandstof handelingen zijn verricht op grond waarvan de stof de kenmerken van een afvalstof heeft verloren, zodat hij geen grotere risico's meer met zich brengt dan een vergelijkbare primaire grondstof; hiertoe is niet noodzakelijk, dat de handeling uitdrukkelijk in bijlage II B bij richtlijn 75/442 is vermeld.

b) De beantwoording van de vraag, of het als brandstof inzetten van houtspaanders is aan te merken als zich ontdoen, hangt niet af van de omstandigheid, of de houtspaanders volgens maatschappelijke opvattingen een afvalstof zijn, waarbij evenmin van belang is, of de houtspaanders zonder ingrijpende bewerking en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kunnen worden toegepast als brandstof.

c) De beantwoording van de vraag hangt niet af van de omstandigheid, of de inzet van houtspaanders als brandstof vergelijkbaar is met een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen.

Bij alle vragen dient veeleer in aanmerking te worden genomen, of aan de stof aan afvalstoffen inherente risico's kleven die toezicht op de nuttige toepassing noodzakelijk maken, dan wel of de stof de kenmerken van een afvalstof heeft verloren, hetgeen het geval is, wanneer de stof geen grotere risico's met zich brengt dan een vergelijkbare primaire grondstof."