CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 4 juli 2002 [1]

Inhoud

I — Inleiding I-6167

II — Rechtskader I-6168

A — Gemeenschapsrecht I-6168

1) Afvalstoffenrichtlijn I-6168

2) Verpakkingsrichtlijn I-6169

3) Verschillen tussen de taalversies I-6170

B — Nationaal recht I-6171

III — Feiten van het hoofdgeding I-6172

IV — Verzoek om een prejudiciële beslissing I-6173

V — Argumenten van partijen I-6174

A — Mayer Parry Recycling Ltd I-6174

B — Environment Agency I-6176

C — Corus UK Limited I-6178

D — Deense regering I-6178

E — Nederlandse regering I-6179

F — Oostenrijkse regering I-6180

G — Regering van het Verenigd Koninkrijk I-6181

H — Commissie I-6184

VI — Beoordeling rechtens I-6184

A — Verhouding tussen de afvalstoffen- en de verpakkingsrichtlijn I-6184

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

B — Verhouding tussen het begrip afvalstoffen en recycling I-6187
C — Volgorde van behandeling van de prejudiciële vragen I-6190
D — Tweede prejudiciële vraag I-6190
1) Opmerkingen vooraf I-6190
a) Recycling in het gemeenschapsrecht I-6190
b) Recycling in de normatieve context van de verpakkingsrichtlijn I-6191
i) Hoog niveau van milieubescherming I-6192
ii) Geen verstoring van de mededinging binnen de interne markt I-6192
c) Ontwikkeling van het begrip recycling in de wetgevingsprocedure I-6193
d) Verdere ontwikkeling I-6194
2) Uitlegging van artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn I-6195
a) Afvalmaterialen I-6195
b) Het opnieuw verwerken voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden I-6197
c) Productieproces I-6197
3) Kwalificatie van de door Mayer Parry verrichte handelingen I-6197
4) Kwalificatie van de door de staalproducenten verrichte handelingen I-6200
E — Eerste prejudiciële vraag I-6201
VII— Conclusie I-6203

I — Inleiding

1. De High Court of Justice te Londen verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [2] (hierna: „afvalstoffenrichtlijn 75/442") en richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval [3] (hierna: „verpakkingsrichtlijn"). Het gaat in wezen om de vraag of de verwerking (sortering, reiniging, versnijding, vermaling, scheiding en/of verpakking in balen) van metalen verpakkingsafval door verweerster in het hoofdgeding, Mayer Parry Recycling Ltd (hierna: „Mayer Parry"), volledige recycling vormt, hetgeen zou betekenen dat het metaalschroot na de verwerking niet meer als afvalstof kan worden aangemerkt.

2 — PB L 194, blz. 39, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32) en beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 houdende aanpassing ingevolge artikel 17 van de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442/EEG (PB L 135, blz. 32).

3 — PB L 365, blz. 10.

2. Mayer Parry wenst te worden erkend als verwerker die bevoegd is om verklaringen betreffende de terugwinning van verpakkingsafval („Packaging Waste Recovery Notes"; hierna: „PRN's") af te geven (voor de betekenis van de PRN's, zie hieronder, punt 19). Deze bevoegdheid is door één van de verweersters in het hoofdgeding, de voor Engeland en Wales bevoegde Environment Agency (hierna: „EA"), verleend aan de staalproducenten die het door Mayer Parry behandelde materiaal smelten en hieruit blokken, platen of rollen staal vervaardigen.

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

1) Afvalstoffenrichtlijn

3. Artikel 1 bepaalt onder meer:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) afvalstof: 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."

4. Bijlage I bij de richtlijn noemt onder punt Q 5 „stoffen die zijn besmet of verontreinigd als gevolg van vooraf geplande activiteiten (bijvoorbeeld residuen van schoonmaakwerkzaamheden, verpakkingsmateriaal, houders enz.)". De bijlage bevat voorts twee restbepalingen, namelijk punt Q 1, „productie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd" en punt Q 16, „alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen".

5. Voor het begrip nuttige toepassing verwijst artikel 1, sub f, naar de in bijlage II B bedoelde handelingen. In punt R 3 van deze bijlage is sprake van „recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen".

6. Volgens artikel 3, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn dienen de lidstaten de volgende doelen na te streven:

„a) in de eerste plaats de preventie of de vermindering van de productie en de schadelijkheid van afvalstoffen, [...]

b) in de tweede plaats

de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen,

of

het gebruik van afvalstoffen als energiebron."

2) Verpakkingsrichtlijn

7. Artikel 3 van de verpakkingsrichtlijn bevat onder meer de volgende definities:

„2) ‚verpakkingsafval': alle verpakking of verpakkingsmateriaal waarop de definitie van afvalstoffen in richtlijn 75/442/EEG van toepassing is met uitzondering van productiereststoffen;

[...]

6) ‚terugwinning': alle in casu toepasselijke handelingen, bedoeld in bijlage II.B bij richtlijn 75/442/EEG;

7) ‚recycling': het in een productieproces opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, met inbegrip van organische recycling maar uitgezonderd terugwinning van energie."

8. Artikel 6, lid 1, bepaalt met betrekking tot de terugwinning van verpakkingsmateriaal het volgende:

„Teneinde aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen nemen de lidstaten maatregelen zodat voor hun hele grondgebied de volgende taakstellingen kunnen worden verwezenlijkt:

a) uiterlijk vijf jaar na de uiterste datum voor omzetting van deze richtlijn wordt ten minste 50 en ten hoogste 65 gewichtsprocent van het verpakkingsafval teruggewonnen;

b) binnen deze algemene taakstelling en binnen hetzelfde tijdsbestek wordt ten

minste 25 en ten hoogste 45 gewichtsprocent van al het in verpakkingsafval aanwezige verpakkingsmateriaal gerecycleerd met een minimum van 15 gewichtsprocent voor elk verpakkingsmateriaal."

9. Om de recyclingquota te bereiken, dienen de lidstaten volgens artikel 7 te zorgen voor systemen voor de terugname en/of inzameling evenals voor de terugwinning van het verpakkingsafval.

3) Verschillen tussen de taalversies

10. In deze procedure neemt het begrip recycling (in het Duits „stoffliche Verwertung" respectievelijk „Rückführung") in de zin van de verpakkings- en de afvalstoffenrichtlijn een centrale plaats in. Derhalve wil ik hier reeds op een aantal terminologische verschillen tussen de verschillende taalversies van deze richtlijnen attenderen.

11. Zowel in artikel 3, lid 1, sub b-i, van de afvalstoffenrichtlijn als in artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn wordt in de Engelse versie het begrip „recycling" gebruikt. Ook in de Romaanse talen en in het Nederlands worden in beide bepalingen met het woord „recycling" verwante begrippen gebruikt („recyclage", „reciclado", „riciclo", enz.). In andere talen zijn niet met „recycling" verwante termen gekozen, al worden in beide richtlijnen wel dezelfde termen gebruikt.

12. Alleen in de Duitse, de Zweedse en de Finse versie worden in de genoemde bepalingen van de twee richtlijnen uiteenlopende begrippen gebruikt. Zo rept bijvoorbeeld de Duitse versie van de afvalstoffenrichtlijn van „Rückführung" en die van de verpakkingsrichtlijn van „stoffliche Verwertung". In het Commissievoorstel voor de verpakkingsrichtlijn stond achter het begrip „stoffliche Verwertung" tussen haakjes nog het woord „recycling", maar deze toevoeging is in de loop van de wetgevingsprocedure geschrapt.

13. Ten slotte komt het woord „recycling" ook voor in de Duitse versie van richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken[4] (hierna: „richtlijn 2000/53"), die voor de onderhavige zaak weliswaar niet rechtstreeks van belang is, maar waarnaar enkele partijen ter vergelijking verwijzen.

4 — PB L 269, blz. 34.

14. Aangezien dus slechts een klein aantal taalversies verschillende woorden gebruikt in de twee richtlijnen, kan louter op grond hiervan niet worden geconcludeerd dat deze woorden ook een andere betekenis hebben. Ik zal de woorden „stoffliche Verwertung", „Rückführung" en „Recycling" derhalve als synoniemen gebruiken. Dit sluit echter niet uit dat de begrippen „Recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung" in de zin van de afval- en de verpakkingsrichtlijn naar gelang van de respectieve definitie een uiteenlopende betekenis hebben, hetgeen ik nog zal onderzoeken.

B — *Nationaal recht*

15. Artikel 6, lid 1, van de verpakkingsrichtlijn is in nationaal recht omgezet door de Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997 (regeling van 1997 inzake de verplichtingen in verband met de verantwoordelijkheid van producenten voor verpakkingsafval; hierna: „Regulations"). De Regulations verplichten de producenten van verpakkingsafval, bepaalde hoeveelheden daarvan te recycleren of op andere wijze terug te winnen. De definities van „recovery" (terugwinning) en „recycling" in de Regulations zijn overgenomen uit de verpakkingsrichtlijn.

16. Volgens de Regulations dient een producent geregistreerd te zijn, maatregelen te nemen om bepaalde hoeveelheden verpakkingsafval terug te winnen en te recycleren en een certificaat over te leggen waarin wordt verklaard dat hij aan zijn terugwinningsverplichting heeft voldaan (certificate of compliance). Overtreding van deze bepalingen is strafbaar.

17. Producenten kunnen hun verplichtingen ook nakomen door zich aan te sluiten bij een erkend stelsel, een mogelijkheid waarvan zij over het algemeen ook gebruik maken.

18. De Britse milieuautoriteiten hebben richtsnoeren opgesteld betreffende het bewijs dat de verplichtingen zijn nagekomen en betreffende de vrijwillige erkenning van verwerkers („Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors"), die bekend staan als het „Orange Book". Hierin wordt nader geregeld welke eisen de milieuautoriteiten stellen aan het bewijs dat de producenten aan hun terugwinningsplichten hebben voldaan, en wordt voorzien in een vrijwillig erkenningssysteem voor verwerkers die bevoegd zijn PRN's af te geven.

19. In de PRN verklaart de verwerker welke hoeveelheid verpakkingsafval uit het Verenigd Koninkrijk hij heeft ontvangen, of deze zal worden gerecycleerd of op

andere wijze zal worden teruggewonnen en op welke wijze het materiaal dient te worden teruggewonnen. Door overlegging van de PRN's kan de producent tegenover de milieuautoriteit bewijzen dat het door hem of namens hem aan een erkende verwerker geleverde verpakkingsafval naar behoren is teruggewonnen. PRN's zijn verhandelbaar en hebben een economische waarde (in het geval van het metalen verpakkingsafval waarvan sprake 10 à 15 GBP per ton in het jaar 2000).

20. De EA verleent een erkenning aan de bedrijven die worden genoemd in bijlage D, lid 3, van het Orange Book. Erkenning als verwerkers voor metaal (aluminium en staal) krijgen bedrijven die uit verpakkingsafval blokken, platen of rollen metaal vervaardigen.

21. De erkenning wordt dus verleend voor de fase in de productiecyclus waarin een nieuw product wordt vervaardigd dat niet kan worden onderscheiden van een product dat is vervaardigd uit primaire grondstoffen. Hiermee wordt beoogd de administratie te vereenvoudigen en te waarborgen dat in de loop van de verwerking van dezelfde materialen niet twee keer PRN's worden afgegeven.

III — Feiten van het hoofdgeding

22. Mayer Parry krijgt — over het algemeen tegen betaling — metaalschroot, waaronder verpakkingsafval, geleverd uit industriële en andere bronnen. Het schroot wordt vervolgens verwerkt tot materiaal dat voldoet aan de door de industrie ontwikkelde specificaties van kwaliteitsklasse 3 B (hierna: „klasse 3 B-materiaal"). Te dien einde wordt het metaalschroot voornamelijk visueel geïnspecteerd, gecontroleerd op radioactiviteit, vermalen in vuistdikke stukken, meerdere malen gesorteerd teneinde vreemde stoffen (bijvoorbeeld kunststoffen, non-ferrometalen, glas of stenen) te verwijderen en opnieuw visueel geïnspecteerd. Het klasse 3 B-materiaal bevat ongeveer 4,1 % metaal uit verpakkingsafval. Mayer Parry verkoopt dit materiaal vervolgens aan staalfabrieken, die het gebruiken ter vervaardiging van blokken, platen of rollen staal. Klasse 3 B-materiaal is op grond van zijn hoge ijzergehalte, hoge dichtheid en grote oppervlak zeer bruikbaar. De prijs ervan bedraagt ongeveer 60 GBP per ton.

23. De partijen in het hoofdgeding verschillen van mening over de vraag hoeveel organische en anorganische onzuiverheden het door Mayer Parry geproduceerde klasse 3 B-materiaal nog bevat. Mayer Parry gaat uit van 2 tot 3 % (onzuiverheden in gebonden vorm), de EA van 7 %. Bij deze onzuiverheden gaat het bijvoorbeeld om deklagen zoals verf of olie, niet-metalen materiaal en ongewenste chemische stoffen. Omdat het materiaal nog schadelijke stoffen kan bevatten, moet het afgedekt of op een stabiele ondergrond met afwatering naar een opvangtank worden opgeslagen. De onzuiverheden worden pas tijdens de staalproductie verwijderd.

24. Staalproducenten vallen krachtens de Environmental Protection Act 1990 onder de „Integrated Pollution Control"-regeling. Dit betekent dat de door hen verrichte handelingen aan bepaalde milieunormen moeten voldoen en dat hiervoor een vergunning vereist is. Daar staat tegenover dat zij niet over een vergunning uit hoofde van de nationale bepalingen inzake afvalbeheer behoeven te beschikken.

25. In november 1998 verzocht Mayer Parry om registratie als verwerker die bevoegd is om PRN's af te geven. Bij brief van 15 november 1990 wees de EA dit verzoek af. Mayor Parry stelde vervolgens bij de High Court beroep in, onder meer tot nietigverklaring van dit besluit en tot vaststelling dat zij terugwinnings- en recyclinghandelingen verricht in de zin van de verpakkingsrichtlijn.

IV — Verzoek om een prejudiciële beslissing

26. Bij beschikking van 9 november 2000 heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof overeenkomstig artikel 234 EG verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„Wanneer een onderneming verpakkingsmaterialen, waaronder ferro-metalen, die (bij inontvangstneming door die onderneming) ‚afvalstoffen' zijn in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad en beschikking 96/350/EG van de Commissie, bewerkt door middel van sortering, reiniging, versnijding, vermaling, scheiding en/of verpakking in balen, teneinde die materialen geschikt te maken voor gebruik in een oven als grondstof voor de productie van blokken, platen of rollen van staal:

1) zijn die materialen gerecycleerd, en geen afvalstoffen meer als bedoeld in richtlijn 75/442 van de Raad, wanneer zij:

   a) geschikt zijn gemaakt voor gebruik als grondstof, of

   b) door een staalproducent zijn gebruikt voor de productie van blokken, platen of rollen van staal?

2) zijn die materialen ‚gerecycleerd' als bedoeld in richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betref-

fende verpakkingen en verpakkingsafval, wanneer zij:

a) geschikt zijn gemaakt voor gebruik als grondstof, of

b) door een staalproducent zijn gebruikt voor de productie van blokken, platen of rollen van staal?"

V — Argumenten van partijen

27. Bij het Hof zijn opmerkingen ingediend door Mayer Parry, de EA, Corus UK Ltd (hierna: „Corus"), een staalproducent die in het hoofdgeding is tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van de EA, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Nederlandse, de Deense en de Oostenrijkse regering en de Commissie.

A — *Mayer Parry Recycling Ltd*

28. De argumentatie van Mayer Parry, waarin de uitlegging van de afvalstoffenrichtlijn centraal staat, kan als volgt worden samengevat: zij houdt zich bezig met het terugwinnen van verpakkingsafval en de productie van klasse 3 B-ijzerschroot, dat geen afval is, maar een secundaire grondstof. De verpakkingsrichtlijn moet in overeenstemming met de afvalstoffenrichtlijn worden uitgelegd. Aangezien klasse 3 B-materiaal geen afvalstof is, moet de verwerking door Mayer Parry ook als volledige recycling in de zin van de verpakkingsrichtlijn worden beschouwd.

29. Aangaande het gemeenschapsrechtelijk kader stelt Mayer Parry dat de afvalstoffenrichtlijn en de verpakkingsrichtlijn vier hoofdpunten met elkaar gemeen hebben.

30. Ten eerste hebben de begrippen afvalstof, terugwinning en recycling in beide richtlijnen dezelfde betekenis, met dien verstande dat recycling een bijzondere vorm van terugwinning is. Alleen afvalstoffen kunnen worden teruggewonnen in de zin van de richtlijnen. Ten tweede kenmerken afvalstoffen zich door het feit dat de houder zich van het betrokken materiaal ontdoet. Ten derde hebben de richtlijnen tot doel door de terugwinning van afvalstoffen grondstoffen te besparen. Ten vierde maken de richtlijnen een onderscheid tussen recycling en terugwinning van energie.

31. Mayer Parry legt voorts de economische betekenis uit van de bevoegdheid om PRN's te mogen afgeven, die toekomt aan degene die de recycling verricht. Aangezien

Mayer Parry het metaalschroot zodanig verwerkt, dat het door de staalproducenten zoals een primaire grondstof kan worden ingezet, is het door Mayer Parry vervaardigde klasse 3 B-materiaal geen afvalstof, maar een secundaire grondstof. De staalproducenten winnen dus geen afval terug en kunnen alleen al om deze reden niet als recyclingbedrijven worden aangemerkt.

32. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag leidt Mayer Parry de volgende leidende beginselen af uit de rechtspraak van het Hof en de conclusies van de advocaten-generaal: het staat aan de nationale rechter om in het licht van alle omstandigheden te beoordelen of een materiaal een afvalstof is. [5] Doorslaggevend voor de kwalificatie van een materiaal als afvalstof is de vraag, of de eigenaar zich ervan ontdoet. [6] Er bestaat een verschil tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen en de normale industriële behandeling van producten. [7] De nuttige toepassing is voltooid wanneer de betrokken stof in een productieproces rechtstreeks als secundaire grondstof kan worden ingezet. [8]

33. Mayer Parry betwist anderzijds het standpunt van de EA, dat de nuttige toepassing pas op een later tijdstip is voltooid, namelijk wanneer aan het product niet meer valt te zien of het is vervaardigd uit afval of uit primaire grondstoffen. Deze argumentatie, die stoelt op de definitie van recycling in de verpakkingsrichtlijn, houdt volgens Mayer Parry geen steek. De verpakkingsrichtlijn is ondergeschikt aan de afvalstoffenrichtlijn en kan derhalve geen afwijkende definitie van het begrip nuttige toepassing (terugwinning) geven.

34. Dat artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn recycling definieert als het opnieuw verwerken in een productieproces, heeft tot doel recycling te onderscheiden van de terugwinning van energie. Hoe dan ook verricht Mayer Parry een productiehandeling: zij produceert namelijk een secundaire grondstof, klasse 3 B-schroot. Dit materiaal is geen afvalstof omdat het een economische waarde heeft en niet het gevaar bestaat dat de houder zich ervan ontdoet.

35. Mayer Parry draagt in het bijzonder de volgende criteria aan ter onderscheiding van secundaire grondstoffen van afvalstoffen: de geschiktheid van het materiaal voor hergebruik, met of zonder verdere voorbehandeling, de economische waarde van het materiaal en de eraan verbonden milieurisico's. In hoeverre aan deze criteria is voldaan, moet volgens Mayer Parry door de verwijzende rechter worden beoordeeld.

5 — Mayer Parry verwijst naar de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 24 oktober 1996 in de zaak Tombesi e.a. (arrest van 25 juni 1997, C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, blz. I-3561, punt 56), de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 24 april 1997 in de zaak Inter-Environnement Wallonie (arrest van 18 december 1997, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punten 69 en 70), en het arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punten 51, 65-71, 73, 88, 97).

6 — Conclusie in de zaak Inter-Environnement Wallonie (aangehaald in voetnoot 5, punten 26, 27 en 60); conclusie in de zaak Tombesi (aangehaald in voetnoot 5, punten 50 en 51) en arrest ARCO Chemie Nederland e.a. (aangehaald in voetnoot 5, punten 34, 36, 46, 47).

7 — Arrest Inter-Environnement Wallonie, aangehaald in voetnoot 5, punt 33.

8 — Conclusie in de zaak Tombesi, aangehaald in voetnoot 5, punten 53 en 54; conclusie in de zaak Inter-Environnement Wallonie, aangehaald in voetnoot 5, punt 78, en arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 93 en 94.

36. Voor het geval dat het Hof hierop desalniettemin wil ingaan, voert Mayer Parry aan dat klasse 3 B-materiaal voldoet aan de criteria voor een secundaire grondstof. Het kan net als ijzererts rechtstreeks, zonder verdere behandeling, voor de productie van staal worden gebruikt. Bijzondere milieumaatregelen zijn noch bij de opslag en het vervoer, noch bij het gebruik bij de staalproductie vereist.

37. Ten aanzien van de tweede vraag stelt Mayer Parry dat materiaal dat volledig nuttig is toegepast en geen afvalstof meer is in de zin van de afvalstoffenrichtlijn, ook gerecycleerd is in de zin van de verpakkingsrichtlijn.

B — *Environment Agency*

38. De EA is net als Mayer Parry van mening dat aan beide richtlijnen dezelfde opvatting van de begrippen „afvalstof" en „nuttige toepassing" („terugwinning") ten grondslag ligt. In tegenstelling tot Mayer Parry meent de EA echter dat de afvalverwerking door Mayer Parry geen volledige recycling is. Pas nadat het klasse 3 B-materiaal is gesmolten en door de staalproducent is verwerkt tot blokken, platen of rollen staal, is de recycling voltooid en is het materiaal geen afvalstof meer.

39. Wat de verhouding tussen de twee prejudiciële vragen betreft, stelt de EA dat de twee richtlijnen in onderling verband moeten worden uitgelegd. De verpakkingsrichtlijn licht alleen nader toe, wat onder recycling als bijzondere vorm van terugwinning moet worden begrepen. Artikel 2, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn staat speciale richtlijnen voor bijzondere groepen afvalstoffen, zoals verpakkingsafval, uitdrukkelijk toe. Aangezien beide richtlijn beogen de nuttige toepassing/terugwinning van afval te bevorderen, moet ervan worden uitgegaan dat zij deze begrippen op dezelfde wijze definiëren. Na de volledige recycling in de zin van de verpakkingsrichtlijn kan het teruggewonnen materiaal ook niet meer als afvalstof in de zin van de afvalstoffenrichtlijn worden beschouwd.

40. Met betrekking tot de eerste vraag benadrukt de EA om te beginnen dat het Hof deze zelf zou moeten beantwoorden. De beoordeling van de vraag wanneer afval volledig is gerecycleerd mag niet, zoals Mayer Parry bepleit, aan de lidstaten worden overgelaten, aangezien dit haaks staat op de nagestreefde harmonisatie van de wetgeving in de Gemeenschap. De begrippen afvalstoffen en nuttige toepassing/terugwinning zijn concreet genoeg om zonder nadere uitwerking door nationaal recht rechtstreeks te kunnen worden toegepast.

41. De EA betoogt tevens dat het begrip afvalstof volgens vaste rechtspraak ruim

moet worden uitgelegd [9] en benadrukt dat de afvalstoffenrichtlijn streeft naar voorkoming van afval, bevordering van terugwinning en het verbieden van ongecontroleerde verwijdering van afvalstoffen.

42. De afvalstoffenrichtlijn regelt niet op welk tijdstip een materiaal zijn hoedanigheid van afvalstof verliest. Het is in elk geval niet voldoende dat de afvalstof in het bezit komt van degene die deze nuttig wil toepassen of op andere wijze wil verwerken. Het feit dat afvalstoffen één van de in bijlage II B bij deze richtlijn bedoelde nuttige toepassingshandelingen ondergaan, kan het verlies van de hoedanigheid van afvalstof tot gevolg hebben, maar het Hof heeft vastgesteld dat dit niet per se het geval behoeft te zijn. [10]

43. Mayer Parry verricht geen recycling, maar beperkt zich tot voorbehandeling, door het afval te sorteren en de samenstelling ervan te wijzigen. Mayer Parry is derhalve een afvalproducent in de zin van artikel 1, sub b, van de afvalstoffenrichtlijn. Zij verwerkt het materiaal niet opnieuw in een productieproces in de zin van artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn. Ook in richtlijn 2000/53 wordt de overeenkomstige behandeling van autowrakken als voorbehandeling en niet als recycling beschouwd.

44. De EA wijst het argument van Mayer Parry dat klasse 3 B-schroot een secundaire grondstof en derhalve gerecycleerd is van de hand. Niet iedere nuttige toepassing is gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen. Het is ook geen vaste rechtspraak dat een materiaal door omvorming ervan in een secundaire grondstof zijn hoedanigheid van afvalstof verliest. Dat een materiaal geschikt is om als grondstof te worden gebruikt, sluit niet uit dat het als afvalstof moet worden gekwalificeerd.

45. Bovendien betwist de EA de stelling van Mayer Parry dat voor de omgang met klasse 3 B-materiaal geen specifieke milieumaatregelen vereist zijn. De staalproducenten die klasse 3 B-materiaal verwerken, zijn onderworpen aan de „Integrated Pollution Control".

46. Het Hof heeft overigens — in tegenstelling tot sommige advocaten-generaal — de milieumaatregelen die bij de omgang met een materiaal vereist zijn dan wel de hieraan verbonden milieurisico's ook niet doorslaggevend geacht voor de kwalificatie ervan als afvalstof. [11]

9 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 34-40.

10 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 89 en 95-97.

11 — De EA verwijst in het bijzonder naar de arresten Inter-Environnement Wallonie, aangehaald in voetnoot 7, punt 30, en ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 64-69.

47. De EA stelt op basis van haar antwoord op de eerste vraag voor, op de tweede vraag te antwoorden dat verpakkingsafval pas is gerecycleerd wanneer er blokken, platen of rollen staal van zijn vervaardigd.

C — *Corus UK Limited*

48. Volgens Corus behoeft alleen de tweede vraag te worden beantwoord. Het staat aan de lidstaat te bepalen op welk tijdstip een stof als volledig gerecycleerd kan worden beschouwd en te beslissen of het al dan niet nog om een afvalstof gaat, met dien verstande dat daarbij de doelstellingen van de verpakkingsrichtlijn moeten worden geëerbiedigd.

49. Het tijdstip dat het Verenigd Koninkrijk heeft gekozen om de recycling als voltooid te beschouwen, namelijk dat van de productie van blokken, platen en rollen staal door de staalproducent, is correct en precies identificeerbaar. Klasse 3 B-schroot moet daarentegen als afvalstof worden beschouwd.

50. Of een materiaal gerecycleerd is, dient uitsluitend aan de hand van de verpakkingsrichtlijn te worden beoordeeld. Het komt erop aan of het materiaal weer wordt gebruikt voor de productie van verpakkingen of voor andere productiedoeleinden. Aan deze voorwaarde voldoen alleen de producten van Corus, en niet de voorproducten van Mayer Parry. De vorm waarin kan worden aangetoond dat het materiaal gerecycleerd is, kan — bij gebreke van gemeenschapsrechtelijke bepalingen ter zake — door de lidstaten worden geregeld.

51. De inkomsten uit de afgifte van PRN's worden door de verwerkers gebruikt om hun capaciteit uit te breiden. Zo slagen zij erin het recyclingpercentage, dat voor metalen verpakkingsafval nog zeer laag is, op te trekken. Mayer Parry heeft daarentegen niet hetzelfde economische belang bij de terugwinning van verpakkingsafval, aangezien dit slechts een zeer klein deel van het door haar verwerkte materiaal uitmaakt. Indien zij bevoegd zou zijn PRN's af te geven, zou het risico bestaan dat zij klasse 3 B-schroot op grote schaal zou verwerken en vervolgens alleen maar zou opslaan.

D — *Deense regering*

52. De Deense regering deelt in wezen de opvatting van de EA. Het begrip afvalstof moet volgens haar ruim worden uitgelegd teneinde het toezicht op de afvalstroom evenals op de verwijdering en terugwinning van afval te waarborgen. Zodra een materiaal de hoedanigheid van afvalstof heeft verloren, is het niet meer onderworpen aan de desbetreffende controles. In het bijzonder is 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 [12] (hierna: „verordening nr. 259/93") dan niet meer van toepassing. Volgens de rechtspraak spelen de economische waarde of de mogelijkheid tot terugwinning van een materiaal geen rol bij de beoordeling van de vraag of het als afvalstof moet worden gekwalificeerd.

53. Het door Mayer Parry verwerkte metaalschroot is een afvalstof. Het „opnieuw verwerken" van dit materiaal in de zin van de definitie van recycling veronderstelt dat de samenstelling ervan wordt gewijzigd om het weer rechtstreeks bruikbaar te maken. Aan deze voorwaarde is pas voldaan wanneer de staalproducent zijn producten heeft vervaardigd.

54. Het inzamelen en sorteren wordt in Denemarken niet als terugwinning beschouwd, maar als voorbehandeling. Een dergelijke voorbehandeling kan of moet onder bepaalde omstandigheden ook voorafgaan aan de verwijdering van afvalstoffen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit artikel 6 van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen [13] en artikel 6 van richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval. [14]

55. Wanneer zelfs volledige terugwinning een voorwerp niet noodzakelijkerwijs de hoedanigheid van afvalstof ontneemt, zoals het Hof heeft vastgesteld [15], geldt dit a fortiori voor een loutere voorbehandeling.

E — *Nederlandse regering*

56. Ten aanzien van de eerste vraag betoogt de Nederlandse regering dat het tijdstip waarop een materiaal is gerecycleerd, samenvalt met het tijdstip waarop het de hoedanigheid van afvalstof verliest. Het Hof heeft in de zaak ARCO Chemie Nederland e.a. de nadruk gelegd op de betekenis van de term „zich ontdoen van" voor de uitlegging van het begrip afvalstof. [16] Dit begrip moet in overeenstemming met de doelstellingen van de afvalstoffenrichtlijn en dus ruim worden uitgelegd.

57. Volgens de afvalstoffenrichtlijn vindt recycling niet alleen plaats wanneer afvalstoffen in een productieproces worden gebruikt, maar ook wanneer zij nuttig worden toegepast met het oog op de verkrijging van een secundaire grondstof. Of uit het afval een secundaire grondstof is verkregen met dezelfde eigenschappen als een primaire grondstof, hangt af van de vraag of de houder van het geproduceerde materiaal zich ervan ontdoet.

12 — PB L 30, blz. 1.
13 — PB L 182, blz. 1.
14 — PB L 332, blz. 91.
15 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 96.
16 — Aangehaald in voetnoot 5, punten 36-41.

58. In dit verband moet aan de volgende cumulatieve criteria worden voldaan: het materiaal moet zodanig zijn samengesteld, dat het op dezelfde wijze als de overeenkomstige primaire grondstof kan worden gebruikt. Het mag niet méér onzuiverheden bevatten dan de primaire grondstof. De stof moet zonder verdere voorbehandeling kunnen worden gebruikt. Het gebruik ervan mag geen groter milieurisico inhouden dan het gebruik van de primaire grondstof. Het gebruik mag niet uit een loutere terugwinningshandeling bestaan. Ten slotte mag het materiaal geen negatieve economische waarde hebben.

59. Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat metalen verpakkingsafval gerecycleerd is zoals bedoeld in de afvalstoffenrichtlijn en geen afvalstof meer is, wanneer aan de zojuist genoemde criteria is voldaan en het materiaal dus als een primaire grondstof kan worden gebruikt.

60. Met betrekking tot de tweede vraag is de Nederlandse regering van mening, dat het begrip „recycling" in de verpakkingsrichtlijn een andere betekenis heeft dan in de afvalstoffenrichtlijn. Gerecycleerd in de zin van de verpakkingsrichtlijn zijn afvalstoffen pas wanneer zij in een productieproces opnieuw worden gebruikt, in onderhavig geval dus bij de productie van blokken, platen en rollen staal. Alleen door het werkelijke gebruik van het materiaal in een productieproces worden de beoogde besparingen van energie en grondstoffen bereikt. Bovendien kunnen met het oog op de verwezenlijking van de recyclingquota van artikel 6 van richtlijn 94/62 alleen op deze manier dubbeltellingen worden voorkomen.

F — *Oostenrijkse regering*

61. Ten aanzien van de eerste vraag wijst de Oostenrijkse regering erop dat het begrip „recycling" niet in de afvalstoffenrichtlijn, maar in de verpakkingsrichtlijn is omschreven. Richtlijn 2000/53 bevat een soortgelijke definitie. Volgens deze definities, die uitgaan van het gebruik in een productieproces, is het begrip „recycling" enger dan het begrip nuttige toepassing in de afvalstoffenrichtlijn.

62. Met betrekking tot het begrip afvalstoffen verwijst de Oostenrijkse regering naar de overwegingen van het Hof in de zaak ARCO Chemie Nederland e.a.[17] Voor de bepaling van het tijdstip waarop de nuttige toepassing is voltooid, zijn de volgende criteria doorslaggevend: het materiaal wordt over het algemeen voor het betrokken doel ingezet en er is een markt voor; er bestaan kwaliteitscriteria die reke-

17 — Aangehaald in voetnoot 5, punten 40, 41 en 97.

ning houden met de specifieke eigenschappen van afvalstoffen; ten slotte mag aan het materiaal geen groter milieurisico verbonden zijn dan aan vergelijkbare grondstoffen.

63. Aangaande de tweede vraag stelt de Oostenrijkse regering nog dat de recycling niet in één stap behoeft te worden verricht. In iedere fase moet worden onderzocht of er daadwerkelijk of eventueel slechts schijnbaar sprake is van een nuttige toepassing.

64. Samengevat is zij van mening dat Mayer Parry zich bezighoudt met de nuttige toepassing van afvalstoffen, maar dit slechts ter voorbereiding van de recycling ervan in de zin van de verpakkingsrichtlijn.

G — *Regering van het Verenigd Koninkrijk*

65. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk behoeft voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding alleen de tweede vraag te worden beantwoord, en zij concentreert zich dan ook hierop.

66. Zij benadrukt dat verpakkingsafval slechts één keer gerecycleerd kan worden, zij het eventueel in meerdere fasen. Er moet worden voorkomen dat de verschillende stappen in de nuttige toepassing van een materiaal met het oog op de recyclingquota van artikel 6, lid 1, sub b, van de verpakkingsrichtlijn meerdere malen in aanmerking worden genomen. De recycling wordt in casu door de staalproducenten verricht.

67. De behandeling van het afval door Mayer Parry voldoet niet aan de definitie van recycling in artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn. Sortering, reiniging, vermaling en verpakking in balen zijn geen productieprocessen.

68. Het materiaal wordt ook niet opnieuw verwerkt, aangezien het afval zijn wezenlijke eigenschappen behoudt en geen nieuw product wordt. Om te kunnen spreken van *opnieuw* verwerkt materiaal, zou dit op soortgelijke wijze moeten worden gebruikt als het oorspronkelijke materiaal, met andere woorden: het zou moeten worden gesmolten in plaats van de primaire grondstof en moeten worden verwerkt tot blokken, platen en rollen staal. Dat Mayer Parry het materiaal met dit doel voorbehandelt, betekent nog niet dat zij het opnieuw verwerkt. Alleen deze zienswijze strookt met het doel van artikel 6, lid 2, van de verpakkingsrichtlijn om uit gerecycleerd verpakkingsmateriaal indien mogelijk weer verpakkingen of andere producten te vervaardigen.

69. Tot staving van haar opvatting maakt de Britse regering een vergelijking met

richtlijn 2000/53, die soortgelijke regelingen als de verpakkingsrichtlijn bevat.

70. Zij is het niet eens met Mayer Parry dat de verpakkingsrichtlijn en de afvalstoffenrichtlijn in onderling verband dienen te worden uitgelegd. De afvalstoffenrichtlijn geeft geen bindende definities die gelden voor alle andere regelingen op dit gebied; de definities in artikel 1 gelden uitdrukkelijk alleen voor de toepassing van deze richtlijn zelf.

71. Wanneer de communautaire wetgever in andere rechtshandelingen dezelfde definities hanteert als in de afvalstoffenrichtlijn, geeft hij dit door uitdrukkelijke verwijzingen aan. De verpakkingsrichtlijn bevat een aantal van dergelijke verwijzingen, maar voor het overige dienen de hierin gebruikte begrippen autonoom te worden uitgelegd.

72. Artikel 2, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn voorziet uitdrukkelijk in de vaststelling van specifieke regelingen, waarvan de verpakkingsrichtlijn er een is. Deze laatste geeft een eigen definitie van de begrippen „recycling" en „terugwinning". Artikel 3, lid 6, verwijst alleen maar naar de toepasselijke handelingen („applicable operations") bedoeld in bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn. [18]

73. Uit bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn blijkt dat afval in meerdere stappen kan worden teruggewonnen. Metalen afval kan bijvoorbeeld eerst worden opgeslagen (R 12), waarna het metaal later kan worden teruggewonnen (R 3). Recycling is daarentegen om de genoemde redenen slechts eenmaal mogelijk. Alleen de handelingen van de lijst in bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn die als recycling kunnen worden beschouwd, kunnen een toepasselijke handeling zijn in de zin van artikel 3, lid 6, van de verpakkingsrichtlijn.

74. De verpakkingsrichtlijn bevat aparte definities voor de begrippen „recycling", „terugwinning van energie" en „organische recyclage" (artikel 3, leden 7 tot en met 9). Andere vormen van terugwinning worden niet vermeld. Alleen de uitdrukkelijk genoemde vormen van terugwinning zijn toepasselijke handelingen in de zin van deze richtlijn. Voor metalen is alleen recycling relevant.

18 — De taalversies wijken van elkaar af. Terwijl in het Duits en een aantal andere talen, bijvoorbeeld het Spaans, zonder meer sprake is van de maatregelen van bijlage II B bij richtlijn 75/442 („cualquiera de las operaciones"), bevatten andere taalversies beperkende toevoegingen (bijvoorbeeld „applicable operations", „opérations applicables", „pertinenti operazioni", „toepasselijke handelingen").

75. Het volstaat niet dat Mayer Parry een handeling voor nuttige toepassing in de zin van bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn verricht, zij moet integendeel een in het kader van de verpakkingsrichtlijn toepasselijke handeling verrichten, namelijk recycling.

76. Om te waarborgen dat teruggewonnen verpakkingsafval in de gehele Gemeenschap op uniforme wijze wordt geregistreerd, is een duidelijk bepaalbaar criterium nodig aan de hand waarvan kan worden beoordeeld op welk tijdstip een materiaal volledig is teruggewonnen. Dienaangaande beschikken de lidstaten niet langer over een beoordelingsmarge. Het meest geschikt is het tijdstip waarop het metaalschroot opnieuw wordt gesmolten.

77. De verpakkingsrichtlijn streeft ernaar dat verpakkingsafval daadwerkelijk opnieuw wordt verwerkt. Zolang het alleen maar daartoe wordt voorbereid, is nog niet zeker dat het ook echt zal worden gebruikt, dat wil zeggen dat het zal worden gesmolten.

78. Een materiaal moet onder twee voorwaarden worden beschouwd als gerecycleerd verpakkingsmateriaal in de zin van artikel 6, lid 1, sub b, van de verpakkingsrichtlijn: het moet verpakkingsafval zijn geweest en het moet zijn gerecycleerd. Of het materiaal op een bepaald tijdstip de hoedanigheid van afvalstof in de zin van de afvalstoffenrichtlijn heeft verloren, doet niet ter zake.

79. Uit dit alles concludeert de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de twee richtlijnen niet in onderling verband kunnen worden uitgelegd, aangezien de verpakkingsrichtlijn daartoe niet de nodige verwijzingen bevat.

80. Slechts subsidiair gaat zij nog in op de eerste vraag. In tegenstelling tot de verpakkingsrichtlijn biedt de afvalstoffenrichtlijn de lidstaten een zekere armslag bij de beoordeling van de vraag, wat een nuttige toepassing is. [19] Uit het feit dat een materiaal overeenkomstig de afvalstoffenrichtlijn nuttig is toegepast, volgt niet, dat het een in het kader van de verpakkingsrichtlijn toepasselijke terugwinningshandeling heeft ondergaan.

81. Het Hof heeft bevestigd dat het begrip nuttige toepassing door de nationale omzettingsbepalingen moet worden geconcretiseerd. [20] De verpakkingsrichtlijn staat daarentegen slechts drie vormen van terugwinning toe (recycling, terugwinning van ener-

19 — De regering van het Verenigd Koninkrijk verwijst naar de conclusie in de zaak Tombesi, aangehaald in voetnoot 5, punt 56.

20 — Arresten Inter-Environnement Wallonie, aangehaald in voetnoot 7, punt 33, en ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 70.

gie en organische recyclage) en biedt de lidstaten in zoverre geen beoordelingsmarge.

82. De verpakkingsrichtlijn kan de strekking van de oudere afvalstoffenrichtlijn ook niet met terugwerkende kracht hebben gewijzigd. Het zou in strijd zijn met het beginsel van rechtszekerheid om na de vaststelling van de verpakkingsrichtlijn de afvalstoffenrichtlijn anders uit te leggen dan voordien.

H — *Commissie*

83. De Commissie staat in wezen op hetzelfde standpunt als de EA. De begrippen „afvalstoffen" en „nuttige toepassing"/„terugwinning" hebben in de afvalstoffen- en de verpakkingsrichtlijn dezelfde betekenis. De bijzondere definitie van „recycling" in de verpakkingsrichtlijn houdt rekening met de doelstellingen van deze richtlijn (voorkeur voor recycling boven terugwinning van energie).

84. De activiteit van Mayer Parry vormt weliswaar een stap in de nuttige toepassing, maar deze is pas voltooid als het materiaal in de hoogoven is verwerkt. Pas op dat tijdstip verliest het zijn hoedanigheid van afvalstof. Hieraan wordt ook geen afbreuk gedaan door het feit dat de producten van Mayer Parry een economische waarde hebben. Zelfs na volledige nuttige toepassing kan het verwerkte materiaal nog steeds afval zijn, temeer wanneer de nuttige toepassing slechts uit het loutere sorteren en voorbehandelen voor een later gebruik als secundaire grondstof bestaat.

85. Uit de argumenten van partijen voor de nationale rechter leidt de Commissie af, dat klasse 3 B-materiaal nog steeds onzuiverheden bevat, die pas bij het smelten worden verwijderd, en dat bij de omgang met het materiaal bijzondere milieumaatregelen vereist zijn. Hieruit blijkt dat het om afvalstoffen gaat.

86. Zij benadrukt ten slotte het belang van een duidelijke definitie van afvalstoffen, bijvoorbeeld voor de toepassing van verordening nr. 259/93, ook al is deze in casu niet rechtstreeks relevant.

VI — Beoordeling rechtens

A — *Verhouding tussen de afvalstoffen- en de verpakkingsrichtlijn*

87. Er heerst in casu onenigheid over de vraag in welke verhouding de twee richt-

lijnen evenals de hierin gebruikte begrippen afvalstoffen, nuttige toepassing/terugwinning en recycling, tot elkaar staan.

88. Een meerderheid van degenen die opmerkingen hebben gemaakt is van opvatting dat de richtlijnen in onderling verband moeten worden uitgelegd en dat de begrippen telkens dezelfde betekenis hebben. De meeste voorstanders van dit standpunt zijn derhalve van mening dat een antwoord op beide prejudiciële vragen vereist is. Aangezien de twee richtlijnen volgens hen gebaseerd zijn op dezelfde opvatting van de relevante begrippen, stellen zij voor de twee vragen dienovereenkomstig te beantwoorden. Met uitzondering van Mayer Parry stellen zij dat de activiteit van deze laatste geen volledige recycling is, maar een voorbehandeling of een andere terugwinningshandeling. Het geproduceerde klasse 3 B-materiaal is een afvalstof. Mayer Parry betoogt het tegenovergestelde.

89. De regering van het Verenigd Koninkrijk en Corus stellen daarentegen dat de verpakkingsrichtlijn zelfstandig moet worden uitgelegd en toegepast en dat voor de beslissing in het hoofdgeding alleen de tweede prejudiciële vraag relevant is.

90. Om te beginnen wil ik erop wijzen dat de afvalstoffenrichtlijn in 1975 voor het eerst fundamentele regelingen voor de harmonisatie van de nationale bepalingen inzake afvalbeheer heeft ingevoerd. Ten aanzien van dit rechtsgebied, dat destijds nog in zijn kinderschoenen stond, beperkte de communautaire wetgever zich in de richtlijn tot een klein aantal vage kaderbepalingen.

91. Hij verduidelijkte met name niet precies wat eigenlijk afval is. Hoewel de afvalstoffenrichtlijn in 1991 grondig is herzien [21], bleef de definitie van afvalstoffen nagenoeg ongewijzigd. Als gevolg hiervan werd het Hof telkens weer met ingewikkelde vragen betreffende de uitlegging geconfronteerd, waarop niet altijd een bevredigend antwoord kon worden gegeven.

92. In 1991 is echter ook artikel 2, lid 2, ingevoerd, dat uitdrukkelijk bepaalt dat in verdere richtlijnen bijzondere of aanvullende specifieke regelingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen kunnen worden vastgesteld. De verpakkingsrichtlijn is een dergelijke aanvullende specifieke regeling.

93. Artikel 2, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn lijkt weliswaar een machtigingsgrondslag te bieden, maar eigenlijk is er geen vereist. De bevoegdheid om op het vlak van het afvalbeheer richtlijnen vast te stellen, vloeit namelijk rechtstreeks voort uit het EG-Verdrag, in het geval van de verpakkingsrichtlijn uit artikel 100 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG). Ook zonder artikel 2, lid 2, had het de Gemeenschap vrijgestaan, verdere specifieke richtlijnen inzake afvalstoffen vast te stellen.

21 — Zie voetnoot 2.

94. Er bestaat dus geen hiërarchie tussen de twee richtlijnen in die zin dat de afvalstoffenrichtlijn voorrang zou hebben op de verpakkingsrichtlijn. Het gaat integendeel om rechtstreeks op het Verdrag stoelende secundaire rechtshandelingen van gelijke rang. De verpakkingsrichtlijn vormt in dit verband voor de door haar bestreken categorie afvalstoffen een specifieke regeling, die in geval van collisie voorrang heeft op de afvalstoffenrichtlijn.

95. Dit betekent echter niet dat de afvalstoffenrichtlijn niet relevant zou zijn voor de omgang met verpakkingsafval. De verpakkingsrichtlijn verwijst immers op tal van plaatsen naar deze richtlijn. Door de verwijzingen naar de definities van de afvalstoffenrichtlijn gelden deze ook binnen de werkingssfeer van richtlijn 94/62. Op deze wijze wordt rekening gehouden met het streven, het afvalrecht van de Gemeenschap op een gezamenlijke terminologie te baseren, dat in de derde overweging van de considerans van richtlijn 91/156 houdende wijziging van de afvalstoffenrichtlijn [22] tot uitdrukking komt.

96. Dergelijke verwijzingen zijn bijvoorbeeld te vinden in artikel 3, leden 2 en 6, van de verpakkingsrichtlijn voor de definitie van verpakkingsafval respectievelijk terugwinning. Het begrip recycling wordt daarentegen in artikel 3, lid 7, omschreven zonder verwijzing naar de afvalstoffenrichtlijn.

97. Verder is verpakkingsafval tegelijkertijd een afvalstof in de zin van de afvalstoffenrichtlijn, hetgeen reeds volgt uit de definitie in artikel 3, lid 2, van de verpakkingsrichtlijn. Behoudens andersluidende bepalingen in deze richtlijn, zijn alle relevante bepalingen inzake afvalstoffen derhalve ook van toepassing op verpakkingsafval. Het lag niet in de bedoeling van de communautaire wetgever om met de verpakkingsrichtlijn een exhaustieve regeling voor verpakkingsafval te scheppen en deze categorie afvalstoffen te onttrekken aan het toepassingsgebied van andere bepalingen inzake afvalstoffen.

98. De verpakkingsrichtlijn bevat derhalve weliswaar gedetailleerde bepalingen inzake de terugwinning van verpakkingsafval, maar bijvoorbeeld niet inzake de verwijdering of de grensoverschrijdende overbrenging ervan. De artikelen 4 en 5 van de afvalstoffenrichtlijn evenals verordening nr. 259/93 dienen dus ook bij de omgang met verpakkingsafval in aanmerking te worden genomen.

99. Ten slotte moeten de beginselen van de afvalstoffenrichtlijn bij de uitlegging van de

22 — Aangehaald in voetnoot 2.

verpakkingsrichtlijn in aanmerking worden genomen, voorzover de globale afvalbeheerstrategie van de Gemeenschap in eerstgenoemde richtlijn zijn neerslag heeft gevonden.[23] Ook de verpakkingsrichtlijn zelf maakt deel uit van deze globale strategie.

100. Dit betekent dat de twee richtlijnen in wezen dezelfde doelstellingen nastreven, namelijk in de eerste plaats preventie en vermindering van afvalstoffen[24], in de tweede plaats nuttige toepassing van afvalstoffen in plaats van verwijdering ervan.[25] Dit moet uiteindelijk bijdragen tot het door artikel 174, lid 1, derde streepje, EG vereiste behoedzame en rationele gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

101. De verpakkingsrichtlijn gaat echter in die zin verder dan de afvalstoffenrichtlijn, dat zij procentuele doelstellingen vastlegt voor het verpakkingsafval dat moet worden teruggewonnen en gerecycleerd.

23 — Zie zevende overweging van de considerans van de verpakkingsrichtlijn.

24 — Zie in het bijzonder artikel 3, lid 1, sub a, van de afvalstoffenrichtlijn en artikel 1, lid 2, van de verpakkingsrichtlijn.

25 — Zie artikel 3, lid 1, sub b, van de afvalstoffenrichtlijn en artikel 1, lid 2, van de verpakkingsrichtlijn.

B — *Verhouding tussen het begrip afvalstoffen en recycling*

102. De verhouding tussen de kwalificatie als afvalstof en de verrichting van een recyclinghandeling is van cruciaal voor de beslissing in het hoofdgeding. Het lijdt geen twijfel dat het door Mayer Parry verwerkte materiaal verpakkingsafval is. Indien recycling het verlies van deze hoedanigheid tot gevolg zou hebben, zou alleen de uitlegging van de verpakkingsrichtlijn, die een specifieke regeling voor de recycling van verpakkingsafval vormt, relevant zijn.

103. Het Hof is van oordeel dat zelfs wanneer een afvalstof volledig nuttig is toegepast in de zin van bijlage II B, zij niet noodzakelijkerwijs de hoedanigheid van afvalstof verliest.[26] Dit is slechts één van de criteria om uit te maken of een materiaal afval is. Deze vaststelling geldt echter niet zonder meer voor recycling.

104. Theoretisch kan weliswaar niet worden uitgesloten, dat ook het door recycling verkregen materiaal afval is. Wanneer bijvoorbeeld binnen afzienbare tijd geen vraag naar het gerecycleerde materiaal zou bestaan en de opslagkosten hoger zouden

26 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 94 en 95.

zijn dan de later eventueel te behalen winst, is het denkbaar dat het recyclingbedrijf zich van zijn producten wil ontdoen. Het is echter in de praktijk uiterst onwaarschijnlijk dat de houder van een met veel kosten en moeite gerecycleerd materiaal zich hiervan wil ontdoen.

105. Het zou ook in strijd zijn met het doel en de strekking van de verpakkingsrichtlijn, aan te nemen dat gerecycleerd verpakkingsafval nog steeds afval is. Deze richtlijn streeft vooral kwantitatieve doelstellingen op het gebied van terugwinning na. Indien het geen algemene regel was dat verpakkingsmateriaal door recycling zijn hoedanigheid van afvalstof verliest, zou het een tweede keer een terugwinningshandeling kunnen ondergaan. Dit zou betekenen dat het materiaal twee keer zou worden teruggewonnen en voor de terugwinningsquota dus dubbel zou worden geteld.

106. De meesten van degenen die opmerkingen hebben gemaakt pleiten ervoor beide richtlijnen „in onderling verband" uit te leggen en menen tevens dat afval na recycling zijn hoedanigheid van afvalstof verliest. Hiervan uitgaande trekt in het bijzonder Mayer Parry uit het behoud of het verlies van de hoedanigheid van afvalstof van het verwerkte materiaal conclusies over de aard van de verrichte handeling voor nuttige toepassing. Of er sprake is van recycling hangt dus af van het resultaat van de nuttige toepassing.

107. Deze benadering gaat voorbij aan het feit dat de verpakkingsrichtlijn, wat de definitie van recycling betreft, een specifieke regeling is ten opzichte van de afvalstoffenrichtlijn. Indien men uitgaat van het al dan niet bestaan van de hoedanigheid van afvalstof om uit te maken of een materiaal is gerecycleerd, verliest men deze verhouding uit het oog. Zoals ik de verhouding tussen de twee richtlijnen beoordeel, moet daarentegen juist in eerste instantie worden onderzocht of een recyclinghandeling is verricht. Zo ja, kan in beginsel ervan worden uitgegaan dat het verwerkte materiaal zijn hoedanigheid van afvalstof heeft verloren.

108. In dit verband mag niet worden vergeten dat ter beoordeling van de vraag of een stof een afvalstof is, volgens vaste rechtspraak niet bepaalde kenmerken van de stof zelf relevant zijn, maar het gedrag van de houder, namelijk de vraag of hij zich al dan niet van de stof wil ontdoen.[27] Zo heeft het Hof de kwalificatie als afvalstof niet willen laten afhangen van de economische waarde van het materiaal, de geschiktheid voor hergebruik ervan[28] of de hieraan verbonden milieurisico's.[29]

109. Het gedrag van de houder kan alleen maar worden beoordeeld uitgaande van

27 — Arrest Inter-Environnement Wallonie, aangehaald in voetnoot 7, punt 26, en arrest van 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punt 22).

28 — Arrest van 28 maart 1990, Vessosso en Zanetti (C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461, punt 9), en arrest Tombesi e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 52.

29 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 66.

zijn bedoelingen, hetgeen degenen die het recht toepassen, voor aanzienlijke moeilijkheden plaatst. Het Hof lost dit probleem op door uit objectieve aanwijzingen de wil van de houder af te leiden om zich van de stof te ontdoen. Hierbij houdt het zowel rekening met alle feitelijke omstandigheden, als met de doelstellingen van de afvalstoffenrichtlijn. [30]

110. Voor de vraag of klasse 3 B-schroot als afvalstof moet worden gekwalificeerd, zijn dus alle elementen relevant die voor of tegen een „zich ontdoen" pleiten. Van wezenlijk belang is in dit verband of het materiaal reeds een recyclinghandeling heeft ondergaan. Zo niet, kan het feit dat het voor recycling bestemd is, een verdere aanwijzing vormen. Voordat kan worden uitgemaakt of het klasse 3 B-materiaal afval is, moeten dus eerst de door Mayer Parry respectievelijk de staalproducenten verrichte handelingen aan artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn worden getoetst, en niet omgekeerd.

111. Volgens het Hof kan uit de omstandigheid dat een stof een in bijlage II A of II B bij de afvalstoffenrichtlijn genoemde handeling ondergaat, op zich niet worden afgeleid dat de houder zich ervan wil ontdoen, aangezien het onderscheid tussen verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen en de behandeling van andere producten vaak moeilijk te vatten is. [31]

112. Deze vaststelling is echter niet in strijd met de door mij bepleite benadering. Anders dan in de aangehaalde arresten, is in casu het nuttig toe te passen materiaal (althans oorspronkelijk) verpakkingsafval geweest. Het gaat alleen maar om de vraag of het de hoedanigheid van afvalstof nog steeds heeft. De kwalificatie van de handelingen die reeds zijn of nog zullen worden verricht, heeft in casu een andere relevantie dan in gevallen waarin eerst nog moet worden vastgesteld of het te verwerken materiaal eigenlijk wel een afvalstof is.

113. Bovendien is voor de kwalificatie van een stof als afvalstof niet van belang of zij nuttig is toegepast in de zin van bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn, maar of zij een recyclinghandeling heeft ondergaan, die in artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn preciezer is omschreven dan de handelingen van bijlage II B.

114. Het begrip afvalstof wordt door de hier voorgestelde oplossing ook niet met terugwerkende kracht gewijzigd. Doorslaggevend voor de kwalificatie van een stof in de zin van de afvalstoffenrichtlijn was immers altijd al, of de houder zich ervan wil ontdoen. Deze richtlijn geeft geen

30 — Zie arrest Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, aangehaald in voetnoot 27, punten 24 en 25.

31 — Arresten ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 51 en 82, en Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, aangehaald in voetnoot 27, punt 27.

criteria om de wil van de houder vast te stellen. [32] Zoals gezegd dient hiervoor te worden gekeken naar alle omstandigheden van het betrokken geval. In dit verband kunnen niet alleen feitelijke omstandigheden van belang zijn, maar ook de ruimere normatieve context, zelfs al zijn de relevante regelingen pas na de afvalstoffenrichtlijn vastgesteld.

C — *Volgorde van behandeling van de prejudiciële vragen*

115. Uit de overwegingen sub A en B volgt, dat de vraag in welke omstandigheden staal uit verpakkingsafval volledig gerecycleerd is, niet ervan afhangt of het uit de betrokken handeling resulterende materiaal nog moet worden aangemerkt als afvalstof in de zin van de afvalstoffenrichtlijn, maar dat het integendeel juist de kwalificatie van de verrichte handeling is die bepaalt of het materiaal de hoedanigheid van afvalstof verliest.

116. Derhalve lijkt een antwoord op de eerste prejudiciële vraag niet noodzakelijk voor de oplossing van de in het hoofdgeding gerezen rechtsvragen. In ieder geval heeft de tweede vraag voorrang.

D — *Tweede prejudiciële vraag*

117. Artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn bepaalt wat in deze richtlijn onder recycling wordt verstaan. Deze bepaling vormt de basis voor de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag. Voorzover mij bekend, heeft het Hof zich nog niet over het begrip recycling uitgesproken. Alvorens de formulering van de bepaling te bespreken, wil ik kort ingaan op de gemeenschapsrechtelijke context, de betekenis van het begrip in het licht van de doelstellingen van de verpakkingsrichtlijn en de ontwikkeling ervan in de wetgevingsprocedure die voorafging aan de vaststelling van deze richtlijn.

1) Opmerkingen vooraf

a) Recycling in het gemeenschapsrecht

118. De verpakkingsrichtlijn geeft voor het eerst een gedetailleerde definitie van het

32 — Zie arrest Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, aangehaald in voetnoot 27, punt 25.

begrip recycling: deze bestaat simpel gezegd in het terugwinnen van het materiaal waaruit de verpakkingen zijn gemaakt teneinde dit opnieuw te gebruiken. Deze vorm van nuttige toepassing van verpakkingsafval biedt twee voordelen: ten eerste behoeft het gerecycleerde materiaal niet meer als afvalstof te worden verwijderd; ten tweede worden energie en grondstoffen bespaard.

119. Deze benadering is eigenlijk reeds te vinden in verschillende oudere wetgevingsteksten. De afvalstoffenrichtlijn maakt bijvoorbeeld — zij het niet in de Duitse versie — in artikel 3, lid 1, sub b-i, reeds gewag van het begrip recycling („Rückführung"). Mayer Parry baseert zich voornamelijk op deze bepaling, die recycling omschrijft als een handeling gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen. Ook de verwijzende rechter legt in antwoordmogelijkheid a op zijn vragen een verband met de verkrijging van secundaire grondstoffen.

120. De recyclinggedachte kwam eveneens reeds tot uitdrukking in artikel 2, sub e, van richtlijn 85/339/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen [33], die door de verpakkingsrichtlijn is vervangen [34], en ten slotte in artikel 3 van richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie. [35]

121. Afgezien van het feit dat deze specifieke regelingen voor verpakkingsafval weinig relevant zijn, bieden zij ook geen nadere aanwijzingen over de inhoud van het begrip recycling. Dit geldt ook voor de regelingen die na de verpakkingsrichtlijn zijn vastgesteld en die haar definitie van recycling hebben overgenomen. [36]

b) Recycling in de normatieve context van de verpakkingsrichtlijn

122. Artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn kan niet geïsoleerd worden beoordeeld, maar moet worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van de richtlijn en de normatieve context.

123. Belangrijk is dat de verpakkingsrichtlijn enerzijds beoogt de milieueffecten van verpakkingsafval te voorkomen of te verminderen, zodat een hoog niveau van

33 — PB L 176, blz. 18.

34 — Zie artikel 23 van de verpakkingsrichtlijn. In de Duitse versie wordt per vergissing een niet-bestaande richtlijn 89/389 ingetrokken.

35 — PB L 194, blz. 23.

36 — Zie met name artikel 2, lid 7, van richtlijn 2000/53.

milieubescherming wordt bereikt, en anderzijds de werking van de interne markt wil waarborgen. [37]

i) Hoog niveau van milieubescherming

124. Het streven naar een hoog niveau van milieubescherming strookt met de vereisten van artikel 174, lid 2, EG. Volgens artikel 6 EG moet ook bij de vaststelling van harmonisatiemaatregelen rekening worden gehouden met de eisen inzake milieubescherming. Uit deze doelstelling, die ook door de afvalstoffenrichtlijn wordt nagestreefd, heeft het Hof geconcludeerd dat het begrip afvalstof ruim moet worden uitgelegd. [38]

125. Met betrekking tot de verpakkingsrichtlijn betekent dit, dat het begrip recycling niet zodanig mag worden uitgelegd dat een materiaal zijn hoedanigheid van afvalstof voortijdig verliest en daardoor reeds ontsnapt aan specifieke controles voor afvalstoffen op een tijdstip waarop dergelijke controles nog noodzakelijk zijn om een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen.

126. In het bijzonder moet worden gewaarborgd dat verpakkingsafval geen gevaar oplevert voor het milieu en dat het — voorzover het niet kan worden hergebruikt — indien mogelijk wordt teruggewonnen en niet wordt verwijderd. [39]

127. Recycling verdient de voorkeur boven andere vormen van terugwinning [40], omdat zij bijdraagt aan de bescherming van het milieu door het energie- en grondstoffenverbruik te verminderen en de definitieve verwijdering van afvalstoffen terug te dringen. [41]

ii) Geen verstoring van de mededinging binnen de interne markt

128. In tegenstelling tot de afvalstoffenrichtlijn bevat de verpakkingsrichtlijn concrete doelstellingen betreffende terugwinning. Artikel 6, lid 1, sub b, schrijft de lidstaten bijvoorbeeld voor, welk percentage van het verpakkingsafval zij minimaal dienen te recycleren. De op artikel 100 A EG-Verdrag gebaseerde verpakkingsrichtlijn heeft tot doel, de wetgevingen van de lidstaten te harmoniseren en verstoringen van de mededinging te voorkomen.

37 — Zie artikel 1, lid 1, en eerste overweging van de considerans van de verpakkingsrichtlijn.

38 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 40.

39 — Zie artikel 1, lid 2, en zevende overweging van de considerans van de verpakkingsrichtlijn.

40 — Zie achtste overweging van de considerans van de verpakkingsrichtlijn. De voorkeur voor recycling geldt echter onder voorbehoud van wetenschappelijke en technologische vooruitgang op het gebied van terugwinning.

41 — Zie elfde overweging van de considerans van de verpakkingsrichtlijn.

129. Ook al kan recycling alles samen beschouwd in macro-economisch opzicht tot bezuinigingen leiden[42], vormt zij toch een kostenfactor voor de ondernemingen die moeten betalen voor de recycling van de door hen in de handel gebrachte verpakkingen. Uiteindelijk worden hun producten hierdoor duurder, hetgeen wederom van invloed is op hun marktkansen.

130. De Gemeenschap heeft tot op zekere hoogte aanvaard dat het bedrijfsleven in de lidstaten ongelijk wordt belast, door geen precieze minimumquota voor nuttige toepassing vast te leggen, maar te voorzien in een marge. Deze ongelijkheden zouden zich nog verder kunnen accentueren, mochten de lidstaten aanzienlijk van elkaar afwijkende recyclingbegrippen hanteren en de kosten voor de nakoming van de recyclingquota derhalve navenant van elkaar zouden afwijken.

131. Het Hof zou derhalve een definitieve uitlegging van het begrip recycling moeten geven, teneinde de nagestreefde harmonisatie van het recht te waarborgen. Deze uitlegging moet tevens garanderen dat één en hetzelfde verpakkingsmateriaal bij de vaststelling van de recyclingquota niet meerdere malen in aanmerking wordt genomen, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht benadrukt.

42 — De Commissie schat op basis van verschillende studies dat de kosten voor recycling ongeveer gelijk zijn aan de bezuinigingen op de kosten voor afvalverwijdering (zie toelichting op het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, COM [2001] 729 def. van 7 december 2001, blz. 19).

c) Ontwikkeling van het begrip recycling in de wetgevingsprocedure

132. Anders dan in de vigerende versie (zie punt 7 hierboven) luidde de definitie van recycling in het Commissievoorstel[43] oorspronkelijk als volgt:

„‚recycling': de terugwinning van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, uitgezonderd voor de terugwinning van energie; onder recycling wordt eveneens verstaan regeneratie en compostering".

133. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de definitie. Hierin ontbreken een aantal elementen die in de thans geldende versie wel zijn opgenomen. Volgens de Duitse versie van het voorstel is recycling simpelweg van toepassing op „materialen" („Stoffe"). Het is niet duidelijk of het hierbij al dan niet om afvalmaterialen moet gaan. Voorts wordt het recyclingproces alleen gekenmerkt door het streven het materiaal te hergebruiken voor het oorspronkelijke doel of andere doeleinden. Een nadere omschrijving van dit proces bevatte het richtlijnvoorstel niet.

43 — COM (92) 278 def., zonder toelichting ook bekendgemaakt in PB 1992, C 263, blz. 1.

134. Pas de versie van het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 13/94 van de Raad van 4 maart 1994 [44] stemt in wezen overeen met de huidige formulering. Een toelichting bij deze wijziging ontbreekt. Ook hebben kennelijk noch de Commissie, noch het Parlement in de loop van de daaropvolgende procedure deze wijziging becommentarieerd. Hoe het ook zij, de uiteindelijk aangenomen definitie geeft een nauwkeurigere omschrijving van het recyclingproces en maakt het daardoor mogelijk, recycling duidelijker af te bakenen van andere vormen van terugwinning, hetgeen voor de toepassing van de recyclingquota van artikel 6, lid 1, van belang is.

d) Verdere ontwikkeling

135. Recycling speelt inmiddels een wezenlijke rol, en zal in de toekomst een nog belangrijkere rol spelen bij de terugwinning van verpakkingsafval.

136. Uit het in artikel 6, lid 3, bedoelde tussentijdse verslag, dat de Commissie in 1999 heeft voorgelegd [45], blijkt dat vrijwel alle lidstaten de minimale doelstellingen reeds vier jaar na inwerkingtreding hadden bereikt en dat zij de maximale doelstellingen ten dele zelfs duidelijk hadden overschreden. Met een recyclingquotum van 30 gewichtsprocent behoorde het Verenigd Koninkrijk tot de slechter presterende lidstaten; voor staal haalde het een gemiddeld recyclingquotum van 26 gewichtsprocent. [46]

137. De Commissie heeft inmiddels een voorstel tot wijziging van de verpakkingsrichtlijn ingediend. [47] Dit voorstel voorziet in een forse verhoging van de quota voor terugwinning (60 à 75 gewichtsprocent voor terugwinning en 55 à 70 gewichtsprocent voor recycling). Nieuw is ook dat de Commissie aparte quota wil invoeren voor het recycleren van verschillende materialen. Zo zal het quotum voor de recycling van metaal in de toekomst stijgen tot 50 gewichtsprocent.

138. Met name ten aanzien van kunststoffen maakt het voorstel bovendien onderscheid tussen mechanische en chemische recycling en grondstofrecycling. Deze bijkomende definities zouden verhelderend kunnen werken indien zij zouden worden begrepen als subcategorieën van recycling. Het is echter de vraag of uit een voorstel van de Commissie tot wijziging van de verpakkingsrichtlijn conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de uitlegging van de richtlijn in de huidige versie.

44 — PB C 137, blz. 65.

45 — COM (1999) 596 def.

46 — Zie tabel III.5 van het tussentijds verslag van 1999, aangehaald in voetnoot 45, met de cijfers voor het Verenigd Koninkrijk voor 1997.

47 — Richtlijnvoorstel, aangehaald in voetnoot 42; zonder toelichting eveneens gepubliceerd in PB 2002, C 103 E, blz. 17.

2) Uitlegging van artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn

139. De definitie van recycling in artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn bevat drie elementen die in casu van belang zijn: voorwerp van recycling zijn „afvalmaterialen" (a). Deze worden voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden opnieuw verwerkt (b). Het opnieuw verwerken vindt plaats in een productieproces (c). Dat hieronder wel organische recyclage valt, maar niet de terugwinning van energie, speelt in casu geen rol.

a) Afvalmaterialen

140. Mayer Parry is van mening dat de staalproducenten geen recycling verrichten, al was het maar omdat het door haar geleverde basismateriaal, het klasse 3 B-schroot, reeds geen afvalstof meer is.

141. In de definitie van recycling wordt echter niet het begrip afvalstof gebruikt, maar het begrip afvalmaterialen, dat nergens anders in de verpakkingsrichtlijn en evenmin in de afvalstoffenrichtlijn wordt gebruikt. Uit deze formulering zou kunnen worden opgemaakt dat de materialen die kunnen worden gerecycleerd, weliswaar uit (verpakkings)afval afkomstig moeten zijn, maar op het tijdstip van recycling niet meer noodzakelijkerwijs afvalstoffen in de zin van de afvalstoffenrichtlijn behoeven te zijn. Dit zou betekenen dat het voor de kwalificatie van de activiteit van de staalproducenten geen rol speelt, of het door hen gesmolten klasse 3 B-materiaal nog een afvalstof is of niet.

142. Nu hanteren een aantal taalversies van de verpakkingsrichtlijn ook in artikel 3, lid 7, simpelweg het met „afvalstoffen" overeenkomende begrip (waaronder de Franse, de Spaanse, de Portugese en de Finse versie). De meeste taalversies gebruiken daarentegen een term die overeenkomt met het woord „Abfallmaterialien" („afvalmaterialen") in de Duitse versie (waaronder de Engelse, de Deense, de Zweedse, de Nederlandse en de Italiaanse versie). Derhalve kan niet worden uitgesloten dat de wetgever door middel van het begrip „afvalmaterialen" kenbaar heeft willen maken dat niet alleen afvalstoffen voorwerp van recycling kunnen zijn.

143. Tegen deze uitlegging pleit echter de reeds beschreven functie van de definitie van recycling bij de beoordeling of de doelstellingen op het vlak van terugwinning zijn bereikt. Wanneer uit afvalstoffen afkomstige materialen die geen afvalstoffen meer zijn, nog een recyclinghandeling zouden kunnen ondergaan, zou het gevaar bestaan dat reeds gerecycleerde materialen nogmaals worden gerecycleerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat hetzelfde materiaal bij de vaststelling of aan de recyclingquota is voldaan, meerdere malen in aanmerking wordt genomen.

144. Bovendien bestrijkt de definitie van verpakkingsafval in artikel 3, lid 2, van de verpakkingsrichtlijn zelfs „verpakkingsmateriaal", voorzover hierop de definitie van afvalstoffen van de afvalstoffenrichtlijn van toepassing is. Tegen deze achtergrond kan moeilijk staande worden gehouden dat onder het begrip „afvalmaterialen" stoffen vallen die geen afvalstoffen zijn.

145. Nu zou men zich kunnen afvragen of materialen die voor recycling bestemd zijn, eigenlijk wel afvalstoffen kunnen zijn. Aangezien recycling wordt beschreven als gebruik in een productieproces, zou kunnen worden gesteld dat men zich niet van het materiaal ontdoet, een wezenlijke voorwaarde om te kunnen spreken van afvalstoffen.

146. Hiertegen pleit echter dat iedere terugwinning een nuttig gebruik van afvalstoffen vormt, zonder dat de voor terugwinning bestemde materialen daarom hun hoedanigheid van afvalstof verliezen. Volgens het Hof ontdoet men zich integendeel juist van het materiaal, wanneer men dit nuttig toepast of verwijdert. [48] Aangezien recycling moet worden beschouwd als een bijzondere vorm van terugwinning [49], kan een materiaal dat een dergelijk productieproces dient te ondergaan, niet alleen om deze reden zijn hoedanigheid van afvalstof verliezen.

147. Met het begrip „afvalmaterialen" wordt veeleer slechts benadrukt dat het materiaal bij recycling een centrale plaats inneemt. Recycling stoelt namelijk op de gedachte dat uit de afvalstoffen bepaalde stoffen kunnen worden teruggewonnen die opnieuw kunnen worden gebruikt, zodat een materiaalkringloop ontstaat, hetgeen in het Engelse begrip „re-cycling" tot uitdrukking komt.

148. Uitgaande van deze gedachte maakt het woord „afval*materialen*" duidelijk dat de verschillende materialen of stoffen waaruit de verpakking bestaat, met het oog op de recycling apart moeten worden behandeld. Glas, metaal, kunststof, papier, enzovoort kunnen alleen worden gebruikt in de specifieke productieprocessen voor die materialen. Hierin ligt het verschil tussen enerzijds recycling en organische recyclage en anderzijds de terugwinning van energie, waarvoor ook gemengde stoffen kunnen worden gebruikt.

149. De conclusie dient dan ook te luiden dat het begrip „afvalmaterialen" niet tot uitdrukking wil brengen dat de stoffen die recycling ondergaan, geen afvalstoffen meer behoeven te zijn. Dit begrip houdt integendeel slechts rekening met het feit dat de materialen afzonderlijk moeten worden teruggewonnen.

48 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 47.

49 — Zie elfde overweging van de considerans van de verpakkingsrichtlijn.

b) Het opnieuw verwerken voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden

150. Het begrip *opnieuw* verwerken impliceert dat de afvalmaterialen door de behandeling weer in de staat worden gebracht waarin zij verkeerden voordat zij verpakkingsafval werden. Door dit proces worden de materialen weer geschikt gemaakt voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden.

151. Ten aanzien van het begrip „andere doeleinden" hebben de regering van het Verenigd Koninkrijk evenals — ter terechtzitting — Corus gesteld dat het hierbij om soortgelijke doeleinden moet gaan als de productie van nieuwe verpakkingen. Dit valt uit de formulering van de richtlijn echter niet af te leiden en speelt ook helemaal geen rol. De richtlijn wil alleen maar uitsluiten dat het materiaal wordt gerecycleerd met het doel het vervolgens weer als afvalstof te behandelen, dat wil zeggen het verdere handelingen voor nuttige toepassing te laten ondergaan of zelfs te verwijderen.

c) Productieproces

152. Kenmerkend voor een productieproces is, dat met een bepaalde inzet van productiemiddelen en energie één of meer basismaterialen zodanig worden omgevormd of samengevoegd dat uiteindelijk een nieuw product ontstaat. De basismaterialen kunnen grondstoffen of voorproducten zijn. Het nieuwe product wordt gekenmerkt door een hogere verwerkingsgraad dan het basismateriaal.

3) Kwalificatie van de door Mayer Parry verrichte handelingen

153. Thans zal ik onderzoeken of de activiteit van Mayer Parry volgens de door mij bepleite uitlegging van artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn moet worden beschouwd als recycling.

154. Het door Mayer Parry verwerkte materiaal bevat een bepaald percentage metalen verpakkingsafval, dat ongetwijfeld afvalmateriaal in de zin van de hier uitgewerkte definitie is.

155. Het is echter de vraag of Mayer Parry het materiaal opnieuw verwerkt voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden. In dat geval zou zij het materiaal namelijk moeten doen terugkeren in de staat waarin het zich bevond voordat het werd omgevormd tot verpakkingen of verpakkingsafval.

156. Het kan niet opnieuw tot ijzererts worden omgevormd. Zelfs aangenomen dat bij de productie van de verpakkingen reeds klasse 3 B-schroot is gebruikt, doet Mayer Parry de stof niet in precies dezelfde staat terugkeren. Klasse 3 B-schroot is namelijk een mengsel, dat naast staal ook een bepaald percentage vreemde stoffen bevat. Het vroeger verwerkte klasse 3 B-schroot en het door Mayer Parry uit verpakkingsafval gewonnen klasse 3 B-schroot stemmen qua samenstelling niet overeen. Het materiaal keert pas terug in een vroegere staat wanneer het weer puur staal is.

157. Klasse 3 B-schroot kan ook niet rechtstreeks worden gebruikt voor het oorspronkelijke doel, de productie van nieuwe verpakkingen. Het komt hooguit in aanmerking voor een „ander doel", namelijk als smeltmateriaal voor hoogovens.

158. Met recycling wordt echter beoogd de basismaterialen terug te winnen. Zolang de stoffen nog gemengd zijn en verder moeten worden gereinigd en gescheiden, is de recycling niet voltooid. De verdere reiniging en scheiding moeten integendeel als handelingen voor nuttige toepassing worden beschouwd. De productie van een stof die nog verdere terugwinningshandelingen moet ondergaan kan echter geen „ander doel" zijn in de zin van artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn.

159. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat klasse 3 B-schroot onzuiverheden die vóór het hergebruik van het staal moeten worden verwijderd. Deze onzuiverheden worden pas bij het smelten van het pure staal gescheiden via chemische of fysische methodes waarbij zij met de slakken die zich op het vloeibare metaal vormen, worden afgezogen of verdampen.

160. De door Mayer Parry verrichte handelingen vormen ten slotte geen productieproces. Er wordt wel gebruik gemaakt van machines en energie, en ook de vermaling kan nog als een soort transformatie worden beschouwd, maar er ontstaat geen product met een hogere verwerkingsgraad dan het basismateriaal. Mayer Parry produceert veeleer een secundaire grondstof. Ook al voldoet deze aan de door de industrie ontwikkelde specificaties van kwaliteitsklasse 3 B en kan zij derhalve in een productieproces worden gebruikt, gaat het toch nog steeds om een grondstof die, zoals de naam reeds zegt, niet verwerkt is.

161. Hieraan doet artikel 3, lid 2, sub b-i, van de afvalstoffenrichtlijn betreffende het begrip recycling (zie punt 6 hierboven) geen afbreuk. Volgens de uitlegging die Mayer

Parry aan deze bepaling geeft, wordt met recycling juist het verkrijgen van secundaire grondstoffen beoogd.

162. Het is echter niet geheel duidelijk of de zinsnede „gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen" betrekking heeft op het woord „recycling" of alleen maar op het laatste element van de opsomming, „andere handelingen". De EA benadrukt terecht dat althans bij „hergebruik", dat ook in de opsomming wordt genoemd, geen secundaire grondstof wordt verkregen.

163. Opvallend is bovendien, dat het begrip recycling niet voorkomt in artikel 1 van de afvalstoffenrichtlijn, dat voor het overige alle voor deze richtlijn relevante begrippen definieert. Het is daarom de vraag of hogergenoemde zinsnede van de afvalstoffenrichtlijn eigenlijk wel een definitie van het begrip recycling wilde geven.

164. Verder moet de verhouding tussen de twee richtlijnen in aanmerking worden genomen. Volgens de door mij bepleite uitlegging van de verpakkingsrichtlijn vormt de productie van een secundaire grondstof nog geen recycling, althans wanneer deze secundaire grondstof nog vreemde stoffen bevat die verder moeten worden verwijderd. Mocht de afvalstoffenrichtlijn derhalve op een andere opvatting van recycling gebaseerd zijn, zou de specifiekere verpakkingsrichtlijn voorrang hebben.

165. Deze uitlegging strookt ook met de doelstellingen van de verpakkingsrichtlijn, die bepaalt dat recycling tot doel heeft grondstoffen te besparen. Deze besparing is pas een feit op het tijdstip waaruit staal wordt verkregen uit klasse 3 B-materiaal in plaats van uit ijzererts.

166. Een enge uitlegging is bovendien vereist om te waarborgen dat het door Mayer Parry verwerkte verpakkingsafval zijn hoedanigheid van afvalstof niet reeds op een tijdstip verliest waarop het nog als afval dient te worden gecontroleerd. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat het materiaal ook na de verwerking door Mayer Parry nog onzuiverheden bevat op grond waarvan bij de opslag bijzondere, voor afvalstoffen vereiste, maatregelen moeten worden genomen om bodemverontreiniging te voorkomen. Bovendien zijn de staalproducenten bij de verdere verwerking van het klasse 3 B-materiaal onderworpen aan de „Integrated Pollution Control".

167. De behandeling van het verpakkingsafval door Mayer Parry is dus geen recy-

cling in de zin van de verpakkingsrichtlijn, omdat het metaal niet volledig wordt teruggewonnen en nog onzuiverheden moeten worden verwijderd en omdat niet in het kader van een productieproces een nieuw product wordt verkregen.

4) Kwalificatie van de door de staalproducenten verrichte handelingen

168. Het klasse 3 B-schroot dat door de staalproducenten wordt gesmolten, zou moeten bestaan uit afvalmaterialen die afkomstig zijn uit verpakkingsafval. Het door Mayer Parry verwerkte materiaal bevatte oorspronkelijk verpakkingsafval. Het feit dat de door Mayer Parry verrichte handeling niet kan worden aangemerkt als recycling, wijst erop dat het materiaal nog steeds de hoedanigheid van afvalstof heeft.

169. Rest enkel de vraag of Mayer Parry het materiaal op andere wijze nuttig heeft toegepast en het daardoor zijn hoedanigheid van afvalstof heeft verloren. De door Mayer Parry verrichte handeling zou bijvoorbeeld kunnen bestaan in de „recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen" in de zin van punt R 3 van bijlage II B bij de afvalstoffenrichtlijn.

170. Ik herinner echter aan de vaststelling van het Hof dat zelfs wanneer een afvalstof volledig nuttig is toegepast in de zin van bijlage II B, zij hiermee niet noodzakelijkerwijs de hoedanigheid van afvalstof heeft verloren. [50] Dit geldt a fortiori voor een voorhandeling, zoals scheiding of vermaling, waardoor niet alle onzuiverheden uit het materiaal worden verwijderd. [51]

171. Aangezien de laatste onzuiverheden pas bij de verdere verwerking door de staalproducenten uit het staal worden verwijderd, heeft het verpakkingsmateriaal door de behandeling door Mayer Parry zijn hoedanigheid van afvalstof niet verloren. Hierbij moet ook in aanmerking worden genomen dat de staalproducenten bij de verwerking van 3 B-materiaal onderworpen zijn aan de „Integrated Pollution Control".

172. Het feit dat klasse 3 B-schroot een economische waarde heeft en als grondstof kan worden gebruikt, neemt niet weg dat het nog steeds de hoedanigheid van afvalstof kan hebben. [52] In het arrest Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus heeft het Hof echter opgemerkt dat de mate van waarschijnlijkheid dat een stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een doorslaggevend criterium is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van de afvalstoffenrichtlijn gaat. [53]

50 — Arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punten 94 en 95.

51 — Zie arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 5, punt 96; met betrekking tot vermaling, zie arrest Tombesi, aangehaald in voetnoot 28, punt 53.

52 — Arresten Zanetti, aangehaald in voetnoot 28, punten 12 en 13, Tombesi, aangehaald in voetnoot 28, punt 54, en Inter-Environnement Wallonie, aangehaald in voetnoot 7, punt 31.

53 — Arrest Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, aangehaald in voetnoot 27, punt 37.

173. In onderhavig geval is niet precies bekend hoe waarschijnlijk het is dat het klasse 3 B-materiaal onmiddellijk na de behandeling door Mayer Parry door de staalproducenten verder wordt verwerkt. Er zijn echter aanwijzingen dat het direct in de hoogovens wordt gebruikt.

174. In de zaak Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus was de vraag evenwel of ganggesteente dat als nevenproduct vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve, eigenlijk wel afval is. In die zaak moesten dus andere criteria worden toegepast dan in het onderhavige geval, waarin vaststaat dat het betrokken materiaal afval is. Gelet op het beschermingsdoel van de afvalstoffen- en de verpakkingsrichtlijn moet worden vermoed dat het materiaal ten minste zo lang een afvalstof blijft tot is aangetoond dat het volledig nuttig is toegepast. Recycling leidt in beginsel tot het verlies van de hoedanigheid van afvalstof.[54] Bij andere vormen van nuttige toepassing is dit niet noodzakelijkerwijs het geval.[55]

175. De staalproducenten verwerken het materiaal ook opnieuw voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden. Door het smelten wordt puur staal verkregen, hetgeen betekent dat het materiaal weer in de staat wordt gebracht waarin het zich bevond voor de productie van de verpakkingen. Uit de blokken, platen of rollen staal kunnen weer verpakkingen of andere producten worden vervaardigd.

176. Het smelten is ten slotte ook een productieproces. Uit het klasse 3 B-schroot worden in het kader van de staalproductie door het gebruik van hoogovens en energie (voor)producten verkregen, die een hogere verwerkingsgraad hebben dan het basismateriaal.

177. Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat de materialen niet reeds gerecycleerd zijn in de zin van artikel 3, lid 7, van de verpakkingsrichtlijn wanneer zij geschikt zijn gemaakt voor gebruik als grondstof, maar pas wanneer zij door een staalproducent zijn gebruikt voor de productie van blokken, platen of rollen staal.

E — *Eerste prejudiciële vraag*

178. Gezien het antwoord op de tweede vraag, lijkt een antwoord op de eerste vraag overbodig. Of verpakkingsafval gere-

54 — Zie hierboven, punten 104 en 105.

55 — Zie de in voetnoot 26 aangehaalde rechtspraak.

cycleerd is, moet uitsluitend aan de hand van de verpakkingsrichtlijn worden beoordeeld.

179. De vraag of en wanneer het zijn hoedanigheid van afvalstof heeft verloren, is voor de recycling slechts van belang, voorzover afvalmateriaal het basismateriaal voor de recycling vormt. Aangezien Mayer Parry het klasse 3 B-schroot niet recycleert, heeft het, zoals uiteengezet, zijn hoedanigheid van afvalstof niet verloren en kan het door de staalproducenten worden gerecycleerd.

180. De eerste vraag zou echter ook aldus kunnen worden begrepen dat de verwijzende rechter wil vernemen wanneer andere materialen die niet onder het toepassingsgebied van de verpakkingsrichtlijn vallen, als gerecycleerd moeten worden beschouwd.

181. Volgens vaste rechtspraak is het in eerste instantie uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. [56]

182. Het Hof heeft echter geoordeeld, dat het geen uitspraak kan doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt, dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is. [57]

183. Het geschil tussen partijen in het hoofdgeding betreft de bevoegdheid om PRN's voor de recycling van verpakkingsafval af te geven. Uit het prejudiciële verzoek blijkt niet dat de vraag op welk tijdstip andere afvalstoffen dan verpakkingsafval als gerecycleerd moeten worden beschouwd, van belang is voor de beslechting van het bij de High Court aanhangige geschil.

184. Deze vraag behoeft derhalve niet te worden beantwoord.

56 — Zie met name arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59).

57 — Zie arrest Bosman, aangehaald in voetnoot 56, punt 61, en arrest van 9 maart 2000, EKW en Wein & Co (C-437/97, Jurispr. blz. I-1157, punt 52).

VII — Conclusie

185. In het licht van het voorgaande stel ik voor, de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Stalen verpakkingsafval is niet reeds gerecycleerd als bedoeld in artikel 3, lid 7, van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval wanneer het geschikt is gemaakt voor gebruik als grondstof, maar pas wanneer het door een staalproducent is gebruikt voor de productie van blokken, platen of rollen staal".