ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 oktober 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Afvalstoffen – Richtlijn 2008/98/EG – Artikel 2, lid 2, onder a), artikel 3, punt 1, en artikel 6, lid 1 – Afvalwater – Zuiveringsslib – Toepassingsgebied – Begrip ‚afvalstof' – Beëindiging van de afvalfase – Behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling"

In zaak C-629/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) bij beslissing van 14 augustus 2019, ingekomen bij het Hof op 23 augustus 2019, in de procedure

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG,

Wasserverband „Regio Gratkorn-Gratwein"

tegen

Landeshauptmann von Steiermark,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, A. Kumin, T. von Danwitz en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG en het Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein", vertegenwoordigd door P. Schaden en W. Thurner, Rechtsanwälte,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Thiran en M. Noll-Ehlers als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, onder a), artikel 3, punt 1, artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG (hierna: „Sappi”) en het Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” (waterschap voor de regio Gratkorn-Gratwein, Oostenrijk) (hierna: „Wasserverband”) enerzijds en de Landeshauptmann von Steiermark (regeringsleider van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) (hierna: „Landeshauptmann”) anderzijds met betrekking tot een besluit van deze laatste waarbij is vastgesteld dat voor de aanpassingen aan de industriële installaties van respectievelijk Sappi en het Wasserverband, die op dezelfde locatie zijn gelegen, een voorafgaande vergunning vereist is.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB 1991, L 78, blz. 32) (hierna: „richtlijn 75/442”), had als voornaamste doelstelling, de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen.

4 Richtlijn 75/442 is gecodificeerd bij richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9), welke daarna is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2008/98. De artikelen 4, 8 en 9 van richtlijn 75/442 zijn, in essentie, overgenomen in artikel 13, in artikel 36, lid 1, en in de artikelen 15 en 23 van richtlijn 2008/98.

5 Hoofdstuk I van richtlijn 2008/98, met als opschrift „Onderwerp, toepassingsgebied en definities”, omvat de artikelen 1 tot en met 7.

6 Artikel 1 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen, ter beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en ter verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.”

7 Artikel 2, lid 2, onder a), van die richtlijn bepaalt:

„2. Het volgende is uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn, voor zover reeds vallend onder andere communautaire wetgeving:

a) afvalwater;

[...]”

8 Artikel 3 van diezelfde richtlijn, met als opschrift „Definities”, luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚afvalstof’: elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

[...]

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

[...]”

9 Artikel 5 van richtlijn 2008/98, met als opschrift „Bijproducten”, bepaalt het volgende:

„1. Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1, worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

b) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij normale productie gangbaar is;

c) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en

d) verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

[...]”

10 Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift „Einde-afvalfase”, luidt als volgt:

„1. Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

a) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;

b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens

d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige milieugevolgen van de stof of het voorwerp.

[...]"

Oostenrijks recht

11 De relevante bepalingen van het Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (federale wet op het afvalbeheer van 2002; hierna: „AWG 2002") tot omzetting van richtlijn 2008/98 zijn als volgt geformuleerd:

„Definities

§ 2 (1) In de zin van deze federale wet moeten afvalstoffen worden verstaan als roerende goederen

1. waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen of zich heeft ontdaan, of

2. waarvan de inzameling, de opslag, het transport en de behandeling als afval vereist zijn om het algemeen belang (§ 1, lid 3) niet in het gedrang te brengen.

[...]

(3a) Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als bijproduct en niet als afvalstof worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

2. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;

3. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces, en

4. verder gebruik is toegestaan, de stof of het voorwerp kan meer bepaald zonder bezwaar worden gebruikt voor het beoogde nuttige doel, door het gebruik worden geen beschermenswaardige goederen (zie § 1, lid 3) aangetast en er is voldaan aan alle wettelijke voorschriften.

[...]

Uitsluitingen van de werkingssfeer

§ 3 (1) Geen afvalstoffen in de zin van deze federale wet zijn:

1. afvalwater, met inbegrip van de andere typen water die zijn opgenomen in § 1, lid 1, punten 1 tot en met 4 en 6, en lid 2, van de Verordnung über die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen (regeling inzake de algemene beperking van de lozing van afvalwater in waterlopen en openbare rioleringen, BGBl. 186/1996).

[...]

Einde-afvalfase

§ 5 (1) Tenzij anders bepaald in een regeling als bedoeld in lid 2 of in een regeling als bedoeld in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, worden bestaande stoffen als afvalstoffen beschouwd totdat zij of rechtstreeks daarvan afgeleide stoffen worden gebruikt ter vervanging van grondstoffen of producten die zijn verkregen uit primaire grondstoffen. In het geval van voorbereiding voor hergebruik in de zin van § 2, lid 5, punt 6, valt de einde-afvalfase samen met het einde van deze nuttige toepassing.

[...]

Vaststellingsbesluiten

§ 6 [...]

(6) De *Landeshauptmann* stelt op verzoek van een projectontwikkelaar of de *Umweltanwalt* dan wel ambtshalve binnen drie maanden vast of

1. voor een installatie een vergunning is vereist overeenkomstig § 37, lid 1 of 3, of § 52, dan wel of er sprake is van een uitzondering op grond van § 37, lid 2,

[...]

3. voor de aanpassing van een zuiveringsinstallatie overeenkomstig § 37, lid 1 of 3, een vergunning is vereist, dan wel of van deze aanpassing overeenkomstig § 37, lid 4 melding moet worden gedaan. [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 Sappi exploiteert een grote industriële papier- en cellulosefabriek in Gratkorn (Oostenrijk). Op deze locatie bevindt zich ook een zuiveringsinstallatie, die gezamenlijk door Sappi en het Wasserverband wordt geëxploiteerd en die het afvalwater van de papier- en celluloseproductie alsook het stedelijk afvalwater zuivert. Tijdens de door het nationale recht voorgeschreven behandeling van dit afvalwater ontstaat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib. Dit slib bestaat dus uit stoffen die zowel uit industrieel afvalwater als uit stedelijk afvalwater afkomstig zijn. Het zuiveringsslib dat op die manier in de zuiveringsinstallatie wordt gevormd, wordt vervolgens verbrand in een ketel van Sappi en in een door het Wasserverband geëxploiteerde installatie voor de verbranding van restafval. De voor energieterugwinning afgevangen stoom wordt gebruikt voor de productie van papier en cellulose.

13 Na een diepgaand onderzoek overeenkomstig § 6, lid 6, AWG 2002, heeft de Landeshauptmann vastgesteld dat voor de aanpassingen aan de ketel van Sappi en aan de installatie voor de verbranding van restafval, in eigendom van het Wasserverband en eveneens gelegen in Gratkorn, een vergunning vereist was.

14 De Landeshauptmann heeft opgemerkt dat het voor verbranding bestemde zuiveringsslib inderdaad grotendeels, dat wil zeggen voor ongeveer 97 %, afkomstig is van een proces voor papierproductie, en dat zou kunnen worden verondersteld dat dit deel de status van „bijproduct” in de zin van artikel 2, lid 3a, AWG 2002 heeft. Dit zou echter niet het geval zijn voor het deel van het zuiveringsslib dat bij de behandeling van stedelijk afvalwater ontstaat. Dit zuiveringsslib zou afval blijven.

15 Aangezien er volgens de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) geen de-minimisdrempel is voor de indeling van een stof als „afvalstof”, moet ervan worden uitgegaan dat al het zuiveringsslib dat in de industriële installaties van Sappi en het

Wasserverband wordt verbrand, als „afvalstof" in de zin van § 2, lid 1, AWG 2002 moet worden aangemerkt. Sappi en het Wasserverband hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

16 Bij uitspraak van 19 december 2016 heeft deze rechter het beroep van Sappi en het Wasserverband toegewezen. In het kader van een beroep in *Revision* tegen die uitspraak heeft het Verwaltungsgerichtshof die bij uitspraak van 27 februari 2019 vernietigd en de zaak terugverwezen naar de verwijzende rechter.

17 Het Verwaltungsgerichtshof wijst erop dat § 2, lid 3a, AWG 2002 overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2008/98 de voorwaarden vaststelt waaraan moet worden voldaan om een stof die of een voorwerp dat weliswaar het resultaat is van een fabricageproces, maar niet het hoofddoel van dat proces is, als „bijproduct" en niet als „afvalstof" aan te merken. Uit deze bepaling volgt dat het moet gaan om een stof die of een voorwerp dat in de loop van een productieproces ontstaat.

18 De verwijzende rechter vraagt zich af of, zoals het Verwaltungsgerichtshof heeft geoordeeld, zuiveringsslib dat het resultaat is van de gezamenlijke behandeling van industrieel en stedelijk afvalwater, een „afvalstof" is in de zin van het Unierecht. Deze rechter benadrukt dat, indien de zuivering van het afvalwater geen deel uitmaakte van een productieproces, niet zou zijn voldaan aan een van de bepalende voorwaarden voor het bestaan van een bijproduct.

19 De verwijzende rechter wijst er echter op dat het zuiveringsslib binnen de onderneming wordt toegevoegd middels een gesloten geautomatiseerd systeem, dat het zuiveringsslib volledig wordt gebruikt en dat dit proces geen gevaar voor het milieu en de menselijke gezondheid oplevert. Daarbij komt nog dat deze werkwijze tot doel heeft te voorkomen dat afval wordt geproduceerd, en zuiveringsslib te gebruiken ter vervanging van fossiele brandstoffen.

20 Gelet op een en ander heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Moet zuiveringsslib worden aangemerkt als een afvalstof in het licht van de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/98, gelezen in samenhang met richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB 1991, L 135, blz. 40) en/of de richtlijn betreffende zuiveringsslib, in de versie van verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 [tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft – Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing – Deel een (PB 2008, L 311, blz. 1)]?

2) Indien de eerste vraag niet reeds ontkennend wordt beantwoord:

Kan een stof op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 [...] worden gekwalificeerd als een bijproduct in de zin van het Unierechtelijke begrip ‚afvalstof', wanneer deze stof om procestechnische redenen in geringe mate wordt vermengd met andere stoffen die in andere omstandigheden als afvalstof zouden zijn aan te merken, wanneer dit geen invloed heeft op de samenstelling van de stof in haar geheel en een aanzienlijk milieuvoordeel oplevert?"

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

21 In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Oostenrijkse regering dat het verzoek om een prejudiciële beslissing kennelijk niet-ontvankelijk is.

22 Ten eerste zou het niet nodig zijn om de eerste vraag te beantwoorden. Het voorwerp van het hoofdgeding is de vraag of zuiveringsslib een „afvalstof” is in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 6 van deze richtlijn. De eerste vraag heeft evenwel betrekking op artikel 2, lid 2, onder a), van deze richtlijn. Aangezien zuiveringsslib geen bestanddeel van afvalwater is, houdt deze bepaling kennelijk geen verband met het voorwerp van het hoofdgeding en is de vraag derhalve hypothetisch.

23 Ten tweede blijkt uit de toelichting niet waarom de verwijzende rechter twijfelt aan de uitlegging van deze bepaling. Deze rechter vraagt zich alleen af of § 2, leden 1 en 3a, AWG 2002 in overeenstemming is met het Unierecht en de uitlegging die eraan is gegeven. Deze bepalingen zetten echter niet artikel 2, lid 2, onder a), om, maar artikel 3, punt 1, en artikel 5 van richtlijn 2008/98.

24 Hij vraagt in werkelijkheid niet om de uitlegging van artikel 6, maar om die van artikel 5 van richtlijn 2008/98. De samenvoeging van de criteria om een stof als „bijproduct” te kwalificeren heeft evenwel tot gevolg dat er geen afvalstof bestaat. Ten slotte heeft hij geen twijfels geuit over de uitlegging van artikel 6 van deze richtlijn, maar uit hij slechts, in algemene zin, kritiek op het feit dat er in het hoofdgeding geen sprake is van „stimulering van de afvalhiërarchie” en werpt hij geen vragen op inzake het Unierecht die nog niet zijn opgelost.

25 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, artikel 267 VWEU de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid toekent om zich tot het Hof te wenden indien zij menen dat een bij hen aanhangig geding vragen over onder meer de uitlegging van bepalingen van het recht van de Unie opwerpt waarover ter beslechting van het hun voorgelegde geschil moet worden beslist en dat zij die bevoegdheid kunnen uitoefenen op elk tijdstip in de procedure dat zij daarvoor geschikt achten (arrest van 26 juni 2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Het Hof heeft tevens herhaaldelijk in herinnering gebracht dat de door de nationale rechterlijke instanties gestelde vragen over het Unierecht worden vermoed relevant te zijn. Het Hof kan slechts weigeren op dergelijke vragen te antwoorden, wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arresten van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27, en 26 juni 2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, punt 36).

27 Dat is in casu echter niet het geval.

28 Opgemerkt moet worden dat de stof die in het hoofdgeding aan de orde is bestaat uit zuiveringsslib dat het resultaat is van de behandeling van afvalwater van de door Sappi en het Wasserverband geëxploiteerde zuiveringsinstallatie. In bepaalde omstandigheden sluit artikel 2 van richtlijn 2008/98 afvalwater uit van de werkingssfeer van deze richtlijn. De omstandigheid dat de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van dit artikel verzoekt, lijkt dan ook niet los te staan van het voorwerp van het hoofdgeding.

29 Daarnaast hebben de gestelde vragen betrekking op de kwalificatie van dergelijk slib als „afvalstof” of als „bijproduct”, hetgeen specifieke juridische gevolgen heeft en duidelijk verband houdt met het geschil in het hoofdgeding. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of aan alle voorwaarden van artikel 5, lid 1, of van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 is voldaan. Deze rechter heeft daartoe voldoende gegevens, feitelijk en rechtens, uiteengezet om het Hof in staat te stellen een zinvol antwoord te geven op deze vraag.

30 Daaruit volgt dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

31 Met zijn vragen, die tezamen moeten worden beoordeeld, vraagt de verwijzende rechter in wezen of artikel 2, lid 2, onder a), artikel 3, punt 1, artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zuiveringsslib dat ontstaat bij de gezamenlijke behandeling van industrieel afvalwater en huishoudelijk of stedelijk afvalwater in een zuiveringsinstallatie en dat in een installatie voor de verbranding van restafval wordt verbrand met het oog op energieterugwinning door middel van stoomproductie, als „afvalstof" moet worden aangemerkt.

32 In de eerste plaats moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde stoffen binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2008/98 vallen.

33 Volgens artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/98 is afvalwater, met uitzondering van vloeibaar afval, uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn, voor zover reeds vallend onder „andere [Unierechtelijke] wetgeving".

34 De Uniewetgever heeft afvalwater aldus uitdrukkelijk willen aanmerken als een „afvalstof" in de zin van die richtlijn, maar tegelijkertijd vastgesteld dat het onder bepaalde voorwaarden buiten het toepassingsgebied van die richtlijn en onder andere wetgeving kan vallen (zie naar analogie met betrekking tot artikel 2, lid 1, van richtlijn 75/442, arrest van 10 mei 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punt 26).

35 Om te kunnen worden beschouwd als „andere [Unierechtelijke] wetgeving" in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/98 dient de betrokken regeling echter niet alleen verband te houden met een welbepaalde stof, maar dient zij nauwkeurige bepalingen te omvatten betreffende het beheer daarvan als „afvalstof" de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98. Anders zou het beheer van die afvalstoffen niet zijn georganiseerd op basis van deze richtlijn, van een andere richtlijn, of van een nationale wettelijke regeling, hetgeen zowel in strijd zou zijn met de bewoordingen van artikel 2, lid 2, van de richtlijn als met de doelstelling zelf van de Unierechtelijke afvalstoffenwetgeving (zie naar analogie met betrekking tot artikel 2, lid 1, van richtlijn 75/442, arrest van 10 mei 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Om als „andere [Unierechtelijke] wetgeving" in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/98 te worden beschouwd, moeten de Unierechtelijke regels dus nauwkeurige bepalingen omvatten betreffende het beheer van afvalstoffen en een niveau van bescherming opleveren dat minstens gelijkwaardig is aan dat voortvloeiend uit die richtlijn (zie in die zin arrest van 10 mei 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Richtlijn 91/271 verzekert een dergelijk niveau van bescherming echter niet. Hoewel deze richtlijn het opvangen, de behandeling en de lozing van afvalwater regelt, bevat zij geen specifieke bepalingen voor het beheer van zuiveringsslib. Bijgevolg kan die richtlijn niet worden geacht verband te houden met het beheer van dat slib of een niveau van bescherming op te leveren dat minstens gelijkwaardig is aan dat voortvloeiend uit richtlijn 2008/98 (zie naar analogie arrest van 10 mei 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punt 35).

38 Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (PB 1986, L 181, blz. 6), waarnaar zowel door de nationale rechter als door de partijen in het hoofdgeding wordt verwezen, regelt, zoals blijkt uit zowel de titel als artikel 1 ervan, alleen het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw. Deze richtlijn is dus niet relevant voor de kwalificatie van zuiveringsslib dat in een verbrandingsinstallatie voor restafval wordt verbrand met het oog op de terugwinning van energie door middel van stoomproductie, zonder enig verband met landbouwactiviteiten.

39 Vastgesteld moet dus worden dat dit afvalwater niet van het toepassingsgebied van richtlijn 2008/98 is uitgesloten. Hetzelfde geldt voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib, dat ontstaat bij de behandeling van dat afvalwater, aangezien zuiveringsslib niet is opgenomen bij de stoffen en voorwerpen die in casu krachtens artikel 2, lid 2, van deze richtlijn van het toepassingsgebied ervan kunnen worden uitgesloten.

40 In de tweede plaats moet worden vastgesteld of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib een „afvalstof” in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 vormt.

41 Er zij aan herinnerd dat deze bepaling „afvalstof” definieert als elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

42 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof hangt de kwalificatie als „afvalstof” vooral af van het gedrag van de houder en van de betekenis van de uitdrukking „zich ontdoen van” (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Wat de uitdrukking „zich ontdoen van” betreft, kan uit vaste rechtspraak van het Hof tevens worden afgeleid dat bij de uitlegging van deze uitdrukking rekening moet worden gehouden met de doelstelling van richtlijn 2008/98, die volgens overweging 6 ervan bestaat in het tot een minimum beperken van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor de menselijke gezondheid en het milieu, en dat die uitdrukking bovendien moet worden uitgelegd in het licht van artikel 191, lid 2, VWEU, waarin bepaald is dat de Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat dit beleid met name berust op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen. Daaruit volgt dat de uitdrukking „zich ontdoen van” en dus het begrip „afvalstof” in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 niet restrictief mogen worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, EU:C:2019:564, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Bovendien blijkt uit de bepalingen van deze richtlijn dat het begrip „zich ontdoen van” zowel de „nuttige toepassing” als de „verwijdering” van een stof of voorwerp in de zin van artikel 3, punten 15 en 19, van deze richtlijn omvat (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punt 19, en de daarin aangehaalde rechtspraak).

45 Meer bepaald moet de vraag of er werkelijk sprake is van een „afvalstof” in de zin van richtlijn 2008/98 worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, rekening houdend met de doelstelling van deze richtlijn en in dier voege dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid ervan. Zo kunnen bepaalde omstandigheden een aanwijzing zijn voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich te ontdoen van een stof of voorwerp in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punten 20 en 21).

46 Een van de omstandigheden die een dergelijke aanwijzing kan zijn, is het feit dat de gebruikte stof een productie- of consumptieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig was beoogd (zie in die zin arresten van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punt 41, en 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punt 40).

47 Ook het feit dat de betrokken stof een productieresidu is, voor het eventuele gebruik waarvan bijzondere voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen wegens het schadelijke karakter van de samenstelling van de stof voor het milieu, kan een dergelijke aanwijzing vormen (arrest van 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt voorts dat de methode van behandeling of de wijze van toepassing van een stof niet doorslaggevend is voor de kwalificatie van deze stof als „afvalstof” en dat het begrip „afvalstof” niet de stoffen en voorwerpen uitsluit die voor economisch hergebruik geschikt zijn. Het bij richtlijn 2008/98 ingevoerde stelsel van toezicht en beheer beoogt namelijk alle

voorwerpen en stoffen te omvatten waarvan de eigenaar zich ontdoet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik (zie in die zin arresten van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punt 40, en 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Daarenboven moet bijzondere aandacht worden besteed aan de omstandigheid dat het voorwerp of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut (meer) heeft, zodat dit voorwerp of deze stof een last is waarvan deze zich wil ontdoen. Als dat het geval is, bestaat er een risico dat de houder zich van het voorwerp of de stof in zijn bezit ontdoet op een manier die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, bijvoorbeeld door de stof of het voorwerp onbeheerd achter te laten of ongecontroleerd te lozen of te verwijderen. Dergelijke voorwerpen of stoffen vallen onder het begrip afvalstof in de zin van richtlijn 2008/98 en zijn derhalve onderworpen aan de bepalingen van deze richtlijn, hetgeen meebrengt dat de nuttige toepassing of de verwijdering ervan moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punt 22).

50 In dit verband vormt de mate waarin het waarschijnlijk is dat een goed, een stof of een product zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een relevant criterium om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van richtlijn 2008/98 gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om het goed, de stof of het product in kwestie te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan het goed, de stof of het product in kwestie niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder „zich wil ontdoen”, maar gaat het om een echt product (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Ook is het in bepaalde situaties mogelijk dat goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen door delving die of bij een productieproces dat niet in de eerste plaats op de winning daarvan is gericht, geen residu vormen, maar een bijproduct waarvan de houder zich niet wil „ontdoen” in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98, maar dat hij voornemens is in een later stadium, in voor hem gunstige omstandigheden, te exploiteren of op de markt te brengen – waaronder in voorkomend geval voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd –, mits dit hergebruik niet slechts mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productieproces (arrest van 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Het zou inderdaad geenszins gerechtvaardigd zijn om goederen, stoffen of producten die de houder, los van enige behandeling voor nuttige toepassing, onder gunstige omstandigheden wil exploiteren of verhandelen, te onderwerpen aan de voorwaarden van richtlijn 2008/98, die beogen ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In het licht van de verplichting om het begrip afvalstof ruim uit te leggen, moet evenwel worden vastgesteld dat derhalve alleen situaties zijn bedoeld waarin het hergebruik van het goed of de stof in kwestie niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder dat daartoe noodzakelijkerwijs vooraf een van de in bijlage II bij richtlijn 2008/98 bedoelde procedés voor de nuttige toepassing van afvalstoffen hoeft te worden benut, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Het is uiteindelijk aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten van de bij hem aanhangige zaak te beoordelen, om na te gaan of de houder van het voorwerp of de stof in kwestie daadwerkelijk voornemens was zich ervan te „ontdoen”. Daarbij moet hij alle omstandigheden van het geval in aanmerking nemen en de doelstelling van richtlijn 2008/98 voor ogen houden. Niettemin moet

het Hof hem alle aanwijzingen verschaffen die nuttig zijn ter beslechting van het bij hem aanhangige geding (arrest van 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Het voorwerp van het hoofdgeding is in dit geval de vraag of het zuiveringsslib dat afkomstig is uit de door Sappi en het Wasserverband gezamenlijk geëxploiteerde waterzuiveringsinstallatie moet worden gekwalificeerd als „afvalstof” en of de verbranding ervan derhalve onder de voor afvalstoffen geldende bepalingen valt. In voorkomend geval is voor de aanpassingen aan de ketel van Sappi en de verbrandingsinstallatie voor het restafval van het Wasserverband krachtens het nationale recht een vergunning vereist.

55 Sappi stelt dat dit niet het geval is, aangezien het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib voor bijna 100 % bestaat uit plantaardige residuen, het resultaat is van een productieproces voor papier en cellulose, al in het ontwerp van de installatie is opgenomen en wordt gebruikt voor de nuttige toepassing van energie bij de productie van papier. Het slib levert deze onderneming dus een aanzienlijk economisch voordeel op. Omdat er sprake is van een gesloten gebruikscyclus met 24-uurs transport via transportbanden, is er geen enkele stof waarvan de houder zich zou willen ontdoen.

56 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt voorts dat dit zuiveringsslib, in het productieproces van Sappi, ontstaat tijdens de gezamenlijke behandeling van industrieel en, voor een klein deel, huishoudelijk of stedelijk afvalwater in de zuiveringsinstallatie en dat het na mechanische droging wordt gebruikt in een installatie voor de verbranding van restafval met het oog op de terugwinning van energie door middel van stoomproductie. Op grond van deze heropname van het zuiveringsslib in het systeem en de permanente en continue, emissieneutrale verbranding ervan voor de productie van stoom in het proces voor papierproductie, is de nationale rechter van oordeel dat dit slib voortdurend, onmiddellijk en met zekerheid wordt gebruikt.

57 Zoals uit de in de punten 41 en 42 van dit arrest genoemde rechtspraak volgt, wordt het begrip „afvalstof” gedefinieerd als elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

58 In dit verband moet worden vastgesteld dat het feit dat in de zuiveringsinstallatie slechts een klein gedeelte stedelijk afvalwater wordt toegevoegd aan het afvalwater dat afkomstig is van de productie van papier en cellulose, irrelevant is om te bepalen of het zuiveringsslib dat het resultaat is van de gezamenlijke behandeling van dit afvalwater, al dan niet een „afvalstof” vormt.

59 Alleen deze uitlegging garandeert dat de door richtlijn 2008/98 beoogde doelstellingen om de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor de menselijke gezondheid en het milieu tot een minimum te beperken, worden geëerbiedigd. In een dergelijk geval kan het afvalwater van de productie van papier en cellulose immers niet worden gescheiden van het huishoudelijk of stedelijk afvalwater en kan het slechts nuttig worden toegepast of worden verwijderd indien het de nodige behandeling ondergaat die vereist is krachtens het nationale recht. Het staat echter vast dat huishoudelijk of stedelijk afvalwater moet worden beschouwd als een stof waarvan de houder zich heeft ontdaan.

60 Uit het voorgaande volgt dat, behoudens de door de verwijzende rechter te verrichten controles, het in het hoofdgeding aan de orde zijnde afvalwater moet worden beschouwd als een stof waarvan de houder zich wenst te ontdoen, zodat het kwalificeert als „afvalstof” in de zin van richtlijn 2008/98.

61 Volgens de informatie in het aan het Hof overgelegde dossier is de zuivering van dergelijk afvalwater een behandelingsproces dat krachtens de nationale wetgeving inzake waterbeheer voorafgaat aan de lozing van afvalwater in een waterloop, aangezien hierin alleen niet-schadelijke stoffen mogen worden geloosd. In dit verband blijkt uit de elementen van dit dossier dat zuiveringsslib, afhankelijk van het

soort afvalwater en de behandeling, bepaalde schadelijke stoffen kan bevatten, zoals ziekteverwekkende kiemen of zware metalen, die een risico vormen voor het milieu en voor de gezondheid van mens en dier.

62 Met betrekking tot het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib staat vast dat het een residu is van de zuivering van afvalwater. Een dergelijk element vormt, zoals blijkt uit de in de punten 46 en 47 van dit arrest genoemde rechtspraak, een aanwijzing dat de status van afvalstof wordt gehandhaafd.

63 De nationale rechter blijkt echter van oordeel te zijn dat zuiveringsslib ook vóór de verbranding niet meer als „afvalstof” zou kunnen worden aangemerkt.

64 In dit verband zij eraan herinnerd dat in artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/98 de voorwaarden zijn vastgesteld waaraan de specifieke criteria moeten voldoen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke afvalstoffen – wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan – niet langer „afvalstoffen” in de zin van artikel 3, punt 1, van die richtlijn zijn.

65 Bij de nuttige toepassing van afval moet een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu worden gewaarborgd. Met name de nuttige toepassing van zuiveringsslib brengt bepaalde risico's voor het milieu en de volksgezondheid met zich mee, in het bijzonder in verband met de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen (zie in die zin arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punt 28).

66 In casu moet worden vastgesteld dat, in het geval dat de verbranding van zuiveringsslib zou bestaan in een behandeling voor „nuttige toepassing” in de zin van artikel 3, punt 15, van richtlijn 2008/98 betreffende handelingen met betrekking tot afvalstoffen, dit slib op het moment van de verbranding ervan nog steeds als „afvalstof” zou moeten worden geclassificeerd. Een wijziging in de fase zoals die welke door de nationale rechter wordt genoemd, zou dus veronderstellen dat de behandeling met het oog op een nuttige toepassing het mogelijk maakt zuiveringsslib te verkrijgen dat voldoet aan een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, zoals vereist door richtlijn 2008/98, en dat met name vrij is van elke gevaarlijke stof. Daartoe moet worden nagegaan dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib veilig is.

67 Het is aan de nationale rechter om na te gaan of de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 reeds vóór de verbranding van het zuiveringsslib zijn vervuld. Met name dient in voorkomend geval op basis van wetenschappelijke en technische analyses te worden nagegaan dat het zuiveringsslib voldoet aan de wettelijke grenswaarden voor verontreinigende stoffen en dat de verbranding ervan over het geheel genomen geen schadelijke gevolgen heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid.

68 In het kader van deze beoordeling is het met name van belang dat de bij de verbranding van het zuiveringsslib geproduceerde warmte wordt hergebruikt in een proces voor de productie van papier en cellulose, en dat een dergelijk proces een aanzienlijk voordeel oplevert zowel voor het milieu wegens het gebruik van materialen die zijn teruggewonnen teneinde natuurlijke hulpbronnen te behouden, als voor het creëren van een circulaire economie.

69 Mocht de nationale rechter op basis van een dergelijke analyse vaststellen dat de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 vóór de verbranding van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib waren vervuld, moet worden geoordeeld dat dit slib geen afvalstof is.

70 In het tegenovergestelde geval zou moeten worden geoordeeld dat het genoemde zuiveringsslib op de datum van die verbranding nog steeds onder het begrip „afvalstof” valt.

71 In die omstandigheden, en voor zover uit de bewoordingen van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 blijkt dat de hoedanigheid van „bijproduct” en de afvalstatus elkaar uitsluiten, hoeft niet te worden onderzocht of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde slib moet worden aangemerkt als een „bijproduct” in de zin van die bepaling.

72 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder a), artikel 3, punt 1, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 aldus moeten worden uitgelegd dat zuiveringsslib dat ontstaat bij de gezamenlijke behandeling van industrieel afvalwater en huishoudelijk of stedelijk afvalwater in een zuiveringsinstallatie en dat in een installatie voor de verbranding van restafval wordt verbrand met het oog op energieterugwinning door middel van stoomproductie, niet als afvalstof moet worden beschouwd indien de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van die richtlijn 2008/98 reeds vóór de verbranding ervan zijn vervuld. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 2, onder a), artikel 3, punt 1, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen moeten aldus worden uitgelegd dat zuiveringsslib dat ontstaat bij de gezamenlijke behandeling van industrieel afvalwater en huishoudelijk of stedelijk afvalwater in een zuiveringsinstallatie en dat in een installatie voor de verbranding van restafval wordt verbrand met het oog op energieterugwinning door middel van stoomproductie, niet als afvalstof moet worden beschouwd indien de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van die richtlijn 2008/98 reeds vóór de verbranding ervan zijn vervuld. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.

ondertekeningen