Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. oktober 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – affald – direktiv 2008/98/EF – artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 3, nr. 1), og artikel 6, stk. 1 – spildevand – slam fra rensningsanlæg – anvendelsesområde – begrebet »affald« – affaldsfasens ophør – nyttiggørelses- eller genanvendelsesoperation«

I sag C-629/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig) ved afgørelse af 14. august 2019, indgået til Domstolen den 23. august 2019, i sagen

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG,

Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«

mod

Landeshauptmann von Steiermark,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommerne A. Kumin, T. von Danwitz og P.G. Xuereb,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein« ved Rechtsanwälte P. Schaden og W. Thurner,

– den østrigske regering ved J. Schmoll, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved F. Thiran og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 3, nr. 1), artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG (herefter »Sappi«) og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein« (vandsammenslutning for regionen Gratkorn-Gratwein, Østrig) (herefter »Wasserverband«) og på den anden side Landeshauptmann von Steiermark (delstatsformanden i delstaten Steiermark, Østrig, herefter »delstatsforvaltningen«) vedrørende en afgørelse truffet af delstatsforvaltningen, hvorved denne fastslog, at de ændringer, der er foretaget på de industrianlæg, som tilhører henholdsvis Sappi og Wasserverband, og som er beliggende samme sted, er omfattet af en forpligtelse til at indhente forudgående tilladelse.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT 1975, L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT 1991, L 78, s. 32) (herefter »direktiv 75/442«), havde som væsentligste mål beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald.

4 Direktiv 75/442 blev kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9), som senere blev ophævet og erstattet af direktiv 2008/98. Artikel 4, 8 og 9 i direktiv 75/442 er i det væsentlige gengivet i artikel 13, artikel 36, stk. 1, artikel 15 og 23 i direktiv 2008/98.

5 Kapitel I direktiv 2008/98 med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og definitioner« indeholder dette direktivs artikel 1-7.

6 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

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

7 Det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra a), bestemmer:

»Følgende undtages fra direktivets anvendelsesområde, for så vidt det er omfattet af anden fællesskabslovgivning:

a) spildevand

[…]«

8 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med

[…]

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

[…]«

9 Artikel 5 i direktiv 2008/98 med overskriften »Biprodukter« bestemmer:

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

a) det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes

b) stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis

c) stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og

d) videreanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

[…]«

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

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

a) stoffet eller genstanden er almindeligt anvendt til specifikke formål

b) der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand

c) stoffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter, og

d) anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

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

[…]«

Østrigsk ret

11 De relevante bestemmelser i Abfallwirtschaftsgesetz af 2002 (den østrigske forbundslov af 2002 om affaldshåndtering, herefter »AWG 2002«), der gennemfører direktiv 2008/98, er affattet som følger:

»Definitioner

§ 2 (1) Affald i henhold til denne forbundslov er løsøre,

1. som indehaveren skiller sig af med eller agter at skille sig af med, eller

2. som det er nødvendigt at indsamle, oplagre, transportere og behandle som affald for ikke at skade samfundets interesser (§ 1, stk. 3).

[…]

(3a) Et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, kan kun anses for ikke at være affald, men et biprodukt, hvis følgende betingelser er opfyldt:

1. det er sikkert, at stoffet eller genstanden genanvendes

2. stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis

3. stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og

4. genanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden uden betænkeligheder navnlig kan anvendes til det tilsigtede formål, at ingen beskyttelsesværdige goder skades ved anvendelsen (jf. § 1, stk. 3), og at alle relevante retsforskrifter overholdes.

[…]

Undtagelser fra anvendelsesområdet

§ 3 (1) Følgende er ikke er affald i denne forbundslovs forstand[:]

1. spildevand, herunder de andre former for vand, der er opregnet i § 1, stk. 1, nr. 1)-4) og 6), og [§ 1,] stk. 2, i Verordnung über die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen […] (bekendtgørelse om generel begrænsning af spildevandsudledning i vandløb og offentlige rørledninger, BGBl. nr. 186/1996).

[…]

Affaldsfasens ophør

§ 5 (1) Medmindre andet er fastsat i en bekendtgørelse som omhandlet i stk. 2 eller i en bekendtgørelse som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/98/EF om affald, anses eksisterende stoffer for at være affald, indtil disse stoffer eller de stoffer, der er direkte udvundet heraf, anvendes som erstatning for

råstoffer eller produkter, der er fremstillet af primære råstoffer. I tilfælde af forberedelse med henblik på genbrug som omhandlet i § 2, stk. 5, nr. 6), ophører affaldsfasen ved afslutningen af denne nyttiggørelsesoperation.

[…]

Konstaterende afgørelser

§ 6 […]

(6) *Landeshauptmann* [delstatsformanden] træffer efter anmodning fra en projektansøger eller fra *Umweltanwalt* [miljøombudsmanden] eller af egen drift inden for tre måneder afgørelse om, hvorvidt

1. et anlæg er omfattet af forpligtelsen til at indhente en tilladelse i henhold til § 37, stk. 1 eller 3, eller § 52, eller om der foreligger en undtagelse i henhold til § 37, stk. 2,

[…]

3. ændringen af et behandlingsanlæg er omfattet af en forpligtelse til at indhente en tilladelse i henhold til § 37, stk. 1 eller 3, eller om denne ændring er omfattet af en anmeldelsespligt i henhold til § 37, stk. 4. […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Sappi driver i Gratkorn (Østrig) et stort industrianlæg til papir- og pulpfremstilling. På dette anlægs område findes desuden et rensningsanlæg, som Sappi og Wasserverband driver i fællesskab, og som behandler spildevand, der er resultatet af papir- og pulpfremstillingen, og byspildevand. I forbindelse med behandlingen af dette spildevand, der er foreskrevet i national ret, opstår det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlægget. Dette slam består således både af stoffer, der stammer fra industrispildevand, og af stoffer, der stammer fra byspildevand. Det slam, der således opstår i rensningsanlægget, forbrændes derefter i en kedel, som tilhører Sappi, og i et forbrændingsanlæg til restaffald, der drives af Wasserverband, og den damp, der genvindes med henblik på energiudnyttelse, anvendes til papir- og pulpfremstillingen.

13 Delstatsforvaltningen konstaterede efter at have gennemført en omfattende undersøgelsesprocedure i henhold til § 6, stk. 6, i AWG 2002, at de ændringer, der var blevet foretaget på Sappis kedel og på forbrændingsanlægget til restaffald, der tilhører Wasserverband, og som ligeledes er beliggende i Gratkorn, var omfattet af en forpligtelse til at indhente en tilladelse.

14 Delstatsforvaltningen var af den opfattelse, at det slam fra rensningsanlægget, der var bestemt til forbrænding, ganske vist for størstedelens vedkommende, dvs. ca. 97%, stammede fra en produktionsproces til papirfremstilling, og at det for så vidt angår denne andel kunne lægges til grund, at det udgjorde et »biprodukt« som omhandlet i § 2, stk. 3a, i AWG 2002. Dette var imidlertid ikke tilfældet for den andel af det slam fra rensningsanlægget, der stammede fra rensningen af byspildevand. Dette slam havde fortsat karakter af affald.

15 Eftersom det af praksis fra Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) fremgår, at der ikke findes nogen bagatelgrænse for kvalificeringen af et stof som »affald«, måtte det lægges til grund, at den samlede mængde slam fra rensningsanlæg, der blev forbrændt i de to industrianlæg, der tilhører Sappi og Wasserverband, skulle kvalificeres som »affald« som omhandlet § 2, stk. 1, i AWG 2002. Sappi og Wasserverband anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

16 Ved dom af 19. december 2016 tog denne ret det af Sappi og Wasserverband anlagte søgsmål til følge. Efter iværksættelsen af en *revisionsappel* til prøvelse af denne dom ophævede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) denne dom ved dom af 27. februar 2019 og hjemviste sagen til den forelæggende ret.

17 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) har anført, at § 2, stk. 3a, i AWG 2002 i overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 2008/98 fastsætter de betingelser, der skal være opfyldt, for at et stof eller en genstand, som ganske vist er resultatet af en produktionsproces, men som ikke er hovedformålet hermed, kan kvalificeres som »biprodukt« og ikke som »affald«. Det fremgår af denne bestemmelse, at der skal være tale om et stof eller en genstand, som opstår i forbindelse med en produktionsproces.

18 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt slam fra rensningsanlæg, der er resultatet af den samtidige rensning af industri- og byspildevand, udgør »affald« i EU-retlig forstand, således som Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) lagde til grund. Denne ret har fremhævet, at hvis spildevandsrensningen ikke indgik i en produktionsproces, ville en af de afgørende betingelser for, at der foreligger et biprodukt, ikke være opfyldt.

19 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at tilførslen af slammet fra rensningsanlægget finder sted ved hjælp af et lukket, automatiseret system inden for virksomheden, at slammet fra rensningsanlægget anvendes fuldt ud, og at denne proces ikke medfører fare for miljøet eller menneskers sundhed. Denne fremgangsmåde bidrager desuden til målsætningen om at undgå affaldsproduktion og om at udskifte brugen af fossile materialer.

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

»1) Skal slam fra rensningsanlæg i lyset af undtagelsen i artikel 2, stk. 2, litra a), i […] direktiv 2008/98[…], sammenholdt med Rådets direktiv [91/271/EØS] af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand [(EFT 1991, L 135, s. 40)], og/eller direktivet om slam fra rensningsanlæg i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22. oktober 2008 [om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol – Tilpasning til forskriftsproceduren med kontrol – Del 1 (EUT 2008, L 311, s. 1)], anses for at være affald?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Tillader artikel 6, stk. 1, i […] direktiv 2008/98[…], at et stof kvalificeres som [»]biprodukt[«] i [den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med det EU-retlige begreb »affald«], når der til dette stof for en lille procentdels vedkommende af procestekniske grunde tilsættes andre stoffer, som ellers skulle anses for at være affald, hvis dette ikke har indflydelse på det samlede stofs sammensætning og medfører en væsentlig miljøfordel?«

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

21 Den østrigske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at det er åbenbart, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises.

22 For det første er det ufornødent at besvare det første spørgsmål. Det i hovedsagen omhandlede spørgsmål er, om slam fra rensningsanlæg er »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, i givet fald sammenholdt med dette direktivs artikel 5 og 6. Det første spørgsmål vedrører

imidlertid det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, litra a). Eftersom slam fra rensningsanlæg ikke udgør en af bestanddelene af spildevand, er det klart, at denne bestemmelse savner enhver forbindelse med genstanden for hovedsagen, og der foreligger derfor et hypotetisk spørgsmål.

23 For det andet fremgår grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af denne bestemmelse, ikke af begrundelsen. Denne ret har alene rejst spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i § 2, stk. 1 og 3a, i AWG 2002 er forenelige med EU-retten og den fortolkning, der er foretaget heraf. Disse bestemmelser gennemfører imidlertid ikke artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2008/98, men dette direktivs artikel 3, nr. 1), og artikel 5.

24 Den forelæggende ret har derfor reelt anmodet om en fortolkning af artikel 5 i direktiv 2008/98 og ikke af dette direktivs artikel 6. Den omstændighed, at kriterierne for at kvalificere et stof som »biprodukt« er opfyldt, indebærer imidlertid, at der ikke er tale om affald. Endelig har den forelæggende ret ikke udtrykt tvivl med hensyn til fortolkningen af dette direktivs artikel 6, men har begrænset sig til generelt at kritisere de i hovedsagen manglende »tiltag for at fremme anvendelsen af affaldshierarkiet« og har ikke rejst EU-retlige spørgsmål, der endnu ikke er blevet besvaret.

25 I denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at artikel 267 TEUF giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende bl.a. fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den tvist, der verserer for dem, og de kan frit udnytte denne adgang på ethvert tidspunkt under proceduren, som de finder passende (dom af 26.6.2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

26 Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om EU-retten, som forelægges af de nationale retsinstanser, er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende sådanne spørgsmål, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27, og af 26.6.2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, præmis 36).

27 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

28 For det første skal det konstateres, at det i hovedsagen omhandlede stof består af slam, der stammer fra spildevandrensning på det rensningsanlæg, som drives af Sappi og Wasserverband. Artikel 2 i direktiv 2008/98 udelukker imidlertid under visse omstændigheder spildevand fra dette direktivs anvendelsesområde. Den omstændighed, at den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at fortolke denne artikel, synes følgelig ikke at savne forbindelse med hovedsagens genstand.

29 For det andet vedrører de forelagte spørgsmål spørgsmålet om, hvorvidt denne form for slam skal kvalificeres som »affald« eller »biprodukt«, hvilket medfører bestemte retsvirkninger og klart vedrører tvisten i hovedsagen. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om alle de betingelser, der fremgår af artikel 5, stk. 1, eller artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98, er opfyldt. Den nævnte ret har med henblik herpå redegjort tilstrækkeligt for de faktiske og retlige oplysninger til, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af dette spørgsmål.

30 Det følger heraf, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

31 Med spørgsmålene, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 3, nr. 1), artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal fortolkes således, at slam fra rensningsanlæg, der opstår i forbindelse med den samtidige rensning i et rensningsanlæg af industrispildevand og husholdnings- eller byspildevand, og som forbrændes i et forbrændingsanlæg til restaffald med henblik på energiudnyttelse ved dampproduktion, skal kvalificeres som »affald«.

32 Det skal for det første undersøges, om de i hovedsagen omhandlede stoffer er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/98.

33 Spildevand med undtagelse af affald i flydende form er i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2008/98 udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde, dog under forudsætning af, at spildevandet er omfattet af »anden [EU-]lovgivning«.

34 EU-lovgiver har således udtrykkeligt villet anse spildevand for »affald« i henhold til dette direktiv, hvorved lovgiver har bestemt, at dette affald under bestemte betingelser kan falde uden for dette direktivs anvendelsesområde og være omfattet af en anden lovgivning (jf. analogt for så vidt angår artikel 2, stk. 1, i direktiv 75/442 dom af 10.5.2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, præmis 26).

35 For at kunne betragtes som »anden [EU-]lovgivning« i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2008/98 må de omhandlede regler ikke begrænse sig til at vedrøre bestemte stoffer, men skal indeholde præcise bestemmelser, der organiserer deres håndtering som »affald« i henhold til artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98. I mangel heraf ville håndteringen af det omhandlede affald ikke blive organiseret, hverken på grundlag af dette direktiv eller på grundlag af et andet direktiv eller en national lovgivning, hvilket ville være i strid med såvel ordlyden af det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, som selve formålet med EU-lovgivningen vedrørende affald (jf. analogt for så vidt angår artikel 2, stk. 1, i direktiv 75/442 dom af 10.5.2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

36 Det følger heraf, at for at kunne anses for at være »anden [EU-]lovgivning« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/98 skal de omhandlede EU-regler indeholde præcise bestemmelser, der organiserer håndteringen af affald og sikrer et beskyttelsesniveau, der mindst svarer til det niveau, som følger af dette direktiv (jf. i denne retning dom af 10.5.2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

37 Direktiv 91/271 sikrer ikke et sådant beskyttelsesniveau. Ganske vist regulerer direktivet opsamling, rensning og udledning af spildevand, men det indeholder ikke præcise bestemmelser med hensyn til håndteringen af slam fra rensningsanlæg. Det kan derfor ikke anses for at være et direktiv, der vedrører håndtering af denne form for slam, og som sikrer et beskyttelsesniveau, der mindst svarer til det niveau, som følger af direktiv 2008/98 (jf. analogt dom af 10.5.2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, præmis 35).

38 Hvad angår Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986 om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg (EFT 1986, L 181, s. 6), som både den forelæggende ret og parterne i hovedsagen har henvist til, regulerer dette direktiv, således som det fremgår af dette direktivs titel og af dets artikel 1, udelukkende anvendelsen af slam fra rensningsanlæg i landbruget. Dette direktiv er derfor ikke relevant for kvalificeringen af det slam fra rensningsanlæg, der forbrændes i et forbrændingsanlæg til restaffald med henblik på energiudnyttelse ved dampproduktion, og som ikke har nogen forbindelse til landbrugsaktiviteter.

39 Det skal derfor konstateres, at dette spildevand ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2008/98. Det samme gør sig gældende for det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlæg, der er opstået i forbindelse med rensningen af det nævnte spildevand, idet slam fra rensningsanlæg ikke er nævnt blandt de stoffer og de genstande, der i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 2, kan udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde.

40 For det andet skal det undersøges, om det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlæg udgør »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98.

41 Det skal bemærkes, at denne bestemmelse definerer begrebet »affald« som ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

42 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis afhænger kvalificeringen som »affald« først og fremmest af indehaverens handlemåde og af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« skal forstås (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

43 Hvad angår udtrykket »skille sig af med« følger det ligeledes af fast retspraksis, at dette udtryk skal fortolkes under hensyn til formålet med direktiv 2008/98, som ifølge direktivets sjette betragtning er at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet, samt i lyset af artikel 191, stk. 2, TEUF, hvorefter Den Europæiske Unions politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Det følger heraf, at udtrykket »skille sig af med« og dermed begrebet »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 ikke kan fortolkes indskrænkende (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det fremgår endvidere af bestemmelserne i dette direktiv, at udtrykket »skille sig af med« omfatter såvel »nyttiggørelse« som »bortskaffelse« af et stof eller en genstand som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 3, nr. 15) og 19) (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

45 Spørgsmålet, om der foreligger »affald« som omhandlet i direktiv 2008/98, skal nærmere bestemt undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til direktivets formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses. Visse omstændigheder kan således udgøre et indicium for, at der foreligger en handling, en hensigt eller en forpligtelse til at skille sig af med et stof eller en genstand som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 20 og 21).

46 De omstændigheder, der kan udgøre sådanne indicier, omfatter bl.a. den omstændighed, at det anvendte stof er et restprodukt fra produktion eller forbrug, dvs. et produkt, der ikke som sådant er søgt fremstillet (jf. i denne retning dom af 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 41, og af 3.10.2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, præmis 40).

47 I denne henseende kan et sådant indicium ligeledes udgøres af den omstændighed, at det omhandlede stof er et restprodukt, hvis eventuelle anvendelse skal ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger, fordi dets sammensætning er farlig for miljøet (dom af 3.10.2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

48 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at metoden til behandling af eller anvendelsesmåden for et stof ikke er afgørende for, om stoffet klassificeres som affald eller ej, og at begrebet »affald« hverken udelukker stoffer eller genstande, der vil kunne genanvendes økonomisk. Formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved direktiv 2008/98, er nemlig, at den skal omfatte alle de genstande og alle de stoffer, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har en handelsmæssig værdi, og om de indsamles i et erhvervsmæssigt formål med henblik på genvinding,

videreudnyttelse eller genanvendelse (jf. i denne retning dom af 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 40, og af 3.10.2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

49 Der skal desuden særligt tages hensyn til den omstændighed, at den pågældende genstand eller det pågældende stof ikke, eller ikke længere, er til nogen nytte for indehaveren, således at denne genstand eller dette stof udgør en byrde, som denne indehaver søger at skille sig af med. Hvis dette nemlig er tilfældet, er der risiko for, at den nævnte indehaver skiller sig af med genstanden eller stoffet i dennes besiddelse på en måde, som vil kunne skade miljøet, bl.a. ved henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse heraf. Ved at henhøre under begrebet »affald« som omhandlet i direktiv 2008/98 er denne genstand eller dette stof omfattet af bestemmelserne i dette direktiv, hvilket indebærer, at en nyttiggørelse eller bortskaffelse af den nævnte genstand eller af det nævnte stof skal foretages på en sådan måde, at menneskers sundhed ikke bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 22).

50 I denne henseende udgør sandsynlighedsgraden for genanvendelse af et gode, et stof eller et produkt uden forudgående forarbejdning et relevant kriterium med henblik på at afgøre, om disse er affald som omhandlet i direktiv 2008/98. Såfremt der ud over den blotte mulighed for genanvendelse af det pågældende gode, stof eller produkt består en økonomisk fordel for indehaveren ved genanvendelse, er sandsynligheden for en sådan genanvendelse høj. I en sådan situation kan det pågældende gode, stof eller produkt ikke længere fremstå som en byrde, som indehaveren ville søge at »skille sig af med«, men som et autentisk produkt (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

51 Goder, materialer eller råstoffer hidrørende fra en udvindings- eller fremstillingsproces, hvis primære formål ikke er fremstilling heraf, kan endvidere i visse tilfælde antages ikke at være et restprodukt, men et biprodukt, som indehaveren ikke søger at »skille sig af med« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, men som vedkommende ønsker at udnytte eller omsætte – herunder i givet fald til brug for andre erhvervsdrivende end den, som fremstillede det – på for indehaveren fordelagtige vilkår i en senere proces, på den betingelse, at denne genanvendelse ikke blot er mulig, men sikker, og at genanvendelsen sker uden forudgående forarbejdning og i forlængelse af produktionsprocessen (dom af 3.10.2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

52 Det er nemlig på ingen måde berettiget at lade kravene i direktiv 2008/98 – som har til formål at sikre, at nyttiggørelse og bortskaffelse af affald foretages, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet – omfatte goder, stoffer eller produkter, som indehaveren har til hensigt at udnytte eller markedsføre på fordelagtige betingelser, uafhængigt af en hvilken som helst nyttiggørelse. Henset til forpligtelsen til at foretage en vid fortolkning af begrebet »affald« kan denne argumentation imidlertid kun anvendes på situationer, hvor der ikke blot er en mulighed for, at det pågældende gode eller det pågældende stof vil blive genanvendt, men hvor det er sikkert, at en sådan genanvendelse vil finde sted, uden at det er nødvendigt med henblik herpå først at anvende en af de metoder til nyttiggørelse af affald, der er fastsat i bilag II til direktiv 2008/98, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det tilkommer den forelæggende ret, der er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, endeligt at undersøge, om indehaveren af den pågældende genstand eller det pågældende stof rent faktisk havde til hensigt at »skille sig af med« denne eller dette, idet den skal tage hensyn til samtlige omstændigheder i den konkrete sag og skal sikre, at det i direktiv 2008/98 fastsatte formål overholdes. Når dette er sagt, tilkommer det Domstolen at forsyne denne ret med relevant vejledning med henblik på at afgøre den tvist, der er indbragt for den (dom af 4.7.2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

54 I det foreliggende tilfælde vedrører hovedsagens genstand spørgsmålet om, hvorvidt det slam, der stammer fra det rensningsanlæg for spildevand, som Sappi og Wasserverband i fællesskab driver, skal anses for at være »affald«, og om forbrændingen af dette slam derfor er omfattet af de bestemmelser, der finder anvendelse på affald. De ændringer, der er foretaget på Sappis kedel og på det forbrændingsanlæg til restaffald, der tilhører Wasserverband, vil i henhold til national ret i givet fald være omfattet af en forpligtelse til at indhente tilladelse.

55 Sappi har gjort gældende, at dette ikke er tilfældet, idet det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlæg består af næsten 100% planterester, der er resultatet af en proces til papir- og pulpfremstilling, som udgør en integreret del af anlæggets udformning og anvendes til energiudnyttelse med henblik på fremstilling af papir. Dette slam giver således denne virksomhed en væsentlig økonomisk fordel. Eftersom der foreligger en lukket driftscyklus, hvor der foretages transport på transportbånd i døgndrift, findes der ingen stoffer, som indehaveren ønsker at skille sig af med.

56 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at dette slam fra rensningsanlæg opstår i forbindelse med den samtidige rensning i et rensningsanlæg af industrispildevand og for en lille procentdels vedkommende husholdnings- eller byspildevand, og at det efter en mekanisk afvanding anvendes i et forbrændingsanlæg til restaffald med henblik på energiudnyttelse ved dampproduktion i Sappis produktionsproces. Eftersom slammet fra rensningsanlægget genanvendes i systemet, og eftersom dette slam er genstand for en emissionsneutral permanent og kontinuerlig forbrænding med henblik på at producere damp i papirfremstillingsprocessen, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det nævnte slam er genstand for en kontinuerlig, umiddelbar og sikker genanvendelse.

57 Som det følger af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 41 og 42, skal begrebet »affald« defineres som ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

58 Det skal i denne forbindelse konstateres, at den omstændighed, at der i rensningsanlægget kun tilføres en lille mængde byspildevand til det spildevand, der stammer fra papir- og pulpfremstillingen, ikke er relevant med henblik på at afgøre, om det slam fra rensningsanlægget, der er resultatet af den samtidige rensning af disse former for spildevand, udgør eller ikke udgør »affald«.

59 Denne fortolkning er den eneste, der sikrer overholdelsen af de formål om at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet, der er omhandlet i direktiv 2008/98. I et sådant tilfælde kan det spildevand, der stammer fra papir- og pulpfremstillingen, nemlig ikke adskilles fra husholdnings- eller byspildevand, og det kan kun nyttiggøres eller bortskaffes, såfremt det underkastes de nødvendige behandlingsoperationer, der kræves i henhold til national ret. Det er imidlertid ubestridt, at husholdnings- eller byspildevand skal anses for at være stoffer, som indehaveren heraf har skilt sig af med.

60 Det følger af det ovenstående, at det i hovedsagen omhandlede spildevand med forbehold af den prøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, skal anses for at være stoffer, som indehaveren ønsker at skille sig af med, hvilket indebærer, at det skal kvalificeres som »affald« som omhandlet i direktiv 2008/98.

61 Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at spildevandsrensning udgør en behandlingsproces, der i henhold til den nationale lovgivning på området for vandforvaltning skal foretages, før spildevandet udledes i et vandløb, idet der i vandløb kun må udledes ikke-skadelige stoffer. Det fremgår i denne henseende af sagsakterne, at slam fra rensningsanlæg afhængigt af, hvilken form for spildevand og hvilken behandlingsproces der er tale om, kan indeholde visse skadelige stoffer, såsom patogene kim eller tungmetaller, der udgør en risiko for miljøet og for menneskers og dyrs sundhed.

62 Hvad angår det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlæg er det ubestridt, at dette slam er et restprodukt fra spildevandsrensningen. Et sådant forhold udgør, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 46 og 47, et indicium for, at affaldsfasen ikke er afsluttet.

63 Den forelæggende ret synes imidlertid at være af den opfattelse, at slam fra rensningsanlæg, selv før det underkastes forbrænding, ikke længere kan anses for at være »affald«.

64 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/98 opregner de betingelser, som de særlige kriterier for, hvilke former for affald der ophører med at være »affald« som omhandlet i dette direktivs artikel 3, nr. 1), når de har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, skal opfylde.

65 Der skal i forbindelse med nyttiggørelsen af affald sikres et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet. Nyttiggørelsen af slam fra rensningsanlæg er især forbundet med visse risici for miljøet og menneskers sundhed, navnlig de risici, der er forbundet med tilstedeværelsen af farlige stoffer (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, præmis 28).

66 I det foreliggende tilfælde skal det konstateres, at hvis forbrændingen af slam fra rensningsanlæg anses for at udgøre en »nyttiggørelsesoperation« som omhandlet i artikel 3, nr. 15), i direktiv 2008/98, der omhandler operationer, som vedrører affald, skal dette slam fortsat anses for at være »affald« på det tidspunkt, hvor det forbrændes. En ændring af kvalificeringen som den, der er nævnt af den forelæggende ret, forudsætter således, at den behandling, der foretages med henblik på nyttiggørelse, gør det muligt at sikre, at slammet fra rensningsanlægget lever op til et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, således som det kræves i direktiv 2008/98, og navnlig ikke indeholder nogen former for farlige stoffer. Det er i denne forbindelse nødvendigt at sikre sig, at det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlæg ikke er skadeligt.

67 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 allerede er opfyldt, før forbrændingen af slammet fra rensningsanlægget finder sted. Det skal i givet fald på grundlag af en videnskabelig og teknisk analyse navnlig efterprøves, om slammet fra rensningsanlægget opfylder de lovbestemte grænseværdier for forurenende stoffer, og om forbrændingen heraf har generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

68 I forbindelse med denne bedømmelse er navnlig den omstændighed, at den varme, der produceres i forbindelse med forbrændingen af slam fra rensningsanlæg, genanvendes til brug for en proces for papir- og pulpfremstilling, og den omstændighed, at en sådan proces medfører en betydelig miljøfordel som følge af, at der anvendes nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer og med henblik på at udvikle en cirkulær økonomi, relevante.

69 Hvis den forelæggende ret på grundlag af denne analyse når frem til at konstatere, at betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 er opfyldt, før forbrændingen af det i hovedsagen omhandlede slam fra rensningsanlæg finder sted, skal det fastslås, at dette slam ikke skal anses for at udgøre affald.

70 I modsat fald skal det nævnte slam fra rensningsanlæg fortsat anses for at være omfattet af begrebet »affald« på det tidspunkt, hvor forbrændingen finder sted.

71 Under disse omstændigheder og i betragtning af, at eksistensen af et »biprodukt« udelukker mulighed for, at der kan foreligge »affald«, og omvendt, således som det følger af ordlyden af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, er det ufornødent at undersøge, om det i hovedsagen omhandlede slam skal anses for at være et »biprodukt« i denne bestemmelses forstand.

72 Henset til de ovenfor anførte betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 3, nr. 1), og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal fortolkes således, at det slam fra rensningsanlæg, der opstår i forbindelse med den samtidige rensning i et rensningsanlæg af industrispildevand og husholdnings- eller byspildevand, som forbrændes i et forbrændingsanlæg til restaffald med henblik på energiudnyttelse ved dampproduktion, skal anses for ikke at udgøre affald, såfremt betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 allerede er opfyldt, før forbrændingen finder sted. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i hovedsagen.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 3, nr. 1), og artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver skal fortolkes således, at det slam fra rensningsanlæg, der opstår i forbindelse med den samtidige rensning i et rensningsanlæg af industrispildevand og husholdnings- eller byspildevand, og som forbrændes i et forbrændingsanlæg til restaffald med henblik på energiudnyttelse ved dampproduktion, skal anses for ikke at udgøre affald, såfremt betingelserne i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/98 allerede er opfyldt, før forbrændingen finder sted. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i hovedsagen.

Underskrifter