Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 oktober 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Avfall – Direktiv 2008/98/EG – Artiklarna 2.2 a, 3 led 1 och 6.1 – Avfallsvatten – Avloppsslam – Tillämpningsområde – Begreppet avfall – När avfall upphör att vara avfall – Återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning”

I mål C-629/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) genom beslut av den 14 augusti 2019, som inkom till domstolen den 23 augusti 2019, i målet

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG,

Wasserverband ”Region Gratkorn-Gratwein”

mot

Landeshauptmann von Steiermark,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent), domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domarna A. Kumin, T. von Danwitz och P.G. Xuereb,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG och Wasserverband ”Region Gratkorn-Gratwein”, genom P. Schaden och W. Thurner, Rechtsanwälte,

– Österrikes regering, genom J. Schmoll, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom F. Thiran och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2.2 a, 3 led 1, 5.1 och 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG (nedan kallat Sappi) och Wasserverband ”Region Gratkorn-Gratwein” (vattenförening för regionen Gratkorn-Gratwein, Österrike) (nedan kallad Wasserverband) och, å andra sidan, Landeshauptmann von Steiermark (ordförande för delstatsregeringen i Steiermark, Österrike) (nedan kallad delstatsmyndigheten). Målet rör ett beslut genom vilket delstatsmyndigheten har slagit fast att de ändringar som rör såväl Sappis som Wasserverbands industrianläggning, vilka är belägna på samma ställe, omfattas av en skyldighet att inhämta förhandstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, 1991, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) (nedan kallat direktiv 75/442), hade till främsta syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall.

4 Direktiv 75/442 kodifierades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9) vilket senare upphävdes och ersattes med direktiv 2008/98. Artiklarna 4, 8 och 9 i direktiv 75/442 återges i sak i artiklarna 13, 36.1, 15 och 23 i direktiv 2008/98.

5 Kapitel I i direktiv 2008/98 har rubriken ”Syfte, tillämpningsområde och definitioner”. Det innehåller artiklarna 1–7 i direktivet.

6 Artikel 1 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning.”

7 I artikel 2.2 a i direktivet föreskrivs följande:

”Följande ska undantas från detta direktivs tillämpningsområde i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning:

a) Avloppsvatten.

…”

8 I artikel 3 i samma direktiv, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

1) *avfall*: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med,

…

15) *återvinning*: varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte; bilaga II innehåller en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden,

…”

9 I artikel 5 i direktiv 2008/98, som har rubriken ”Biprodukter”, föreskrivs följande:

”1. Ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta kan endast betraktas som biprodukt i stället för som avfall enligt artikel 3 [led 1] om följande villkor är uppfyllda:

a) Det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas.

b) Ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis.

c) Ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess.

d) Den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskyddskrav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

…”

10 I artikel 6 i nämnda direktiv, som har rubriken ”När avfall upphör att vara avfall”, föreskrivs följande:

”1. Visst specifikt avfall ska upphöra att vara avfall i den mening som avses i artikel 3 [led 1] när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller specifika kriterier som utarbetats på följande villkor:

a) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.

b) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.

c) Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.

d) Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Kriterierna ska vid behov inbegripa gränsvärden för förorenande ämnen och ta hänsyn till ämnets eller föremålets eventuella negativa miljöeffekter.

…”

Den österrikiska lagstiftningen

11 De relevanta bestämmelserna i Abfallwirtschaftsgesetz av år 2002 (österrikisk förbundslag från år 2002 om avfallshantering) (nedan kallad AWG 2002), genom vilken direktiv 2008/98 införlivades, har följande lydelse:

”Definitioner

2 § 1) I denna federala lag definieras avfall som all lös egendom

1. som innehavaren har gjort sig av med eller har för avsikt att göra sig av med, eller

2. vars insamling, lagring, transport och behandling som avfall är nödvändig för att inte inverka negativt på allmänintresset (1 § tredje stycket).

…

3a) Ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta ämne eller detta föremål kan endast betraktas som biprodukt i stället för som avfall om följande villkor är uppfyllda:

1. Det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas.

2. Ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis.

3. Ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess.

4. Fortsatt användning är tillåten, det vill särskilt säga att ämnet eller föremålet kan användas utan betänkligheter på ett avsett ändamålsenligt sätt, att användningen av ämnet eller föremålet inte har någon negativ inverkan på allmänna intressen (jämför 1 § tredje stycket) och att alla relevanta rättsliga bestämmelser iakttas.

…

Undantag från tillämpningsområdet

3 § 1) Följande utgör inte avfall i den mening som avses i denna förbundslag:

1. avloppsvatten, inklusive övriga vatten som räknas upp i 1 § första stycket leden 1–4 och 6 samt andra stycket Verordnung über die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen (förordning om allmän begränsning av utsläpp av avloppsvatten i vattendrag och allmänna ledningar, BGBl. nr 186/1996).

…

När avfall upphör att vara avfall

5 § 1) Om inte annat föreskrivs i en förordning som avses i andra stycket eller i en förordning som avses i artikel 6.2 i direktiv 2008/98/EG om avfall, ska befintliga ämnen betraktas som avfall till dess att de själva eller de ämnen som härrör från dem används som ersättning för råvaror eller produkter som framställts av primära råvaror. Vid beredning inför återanvändning i den mening som avses i 2 § femte stycket led 6 upphör avfallet att vara avfall när återvinningsåtgärden har avslutats.

…

Fastställelsebeslut

6 § …

6) På begäran av en byggherre eller Umweltanwalt eller ex officio ska Landeshauptmann (ordföranden för delstatsregeringen) inom tre månader fastställa huruvida

1. en anläggning omfattas av kravet på tillstånd i enlighet med 37 § första eller tredje stycket eller i enlighet med 52 §, eller om det föreligger ett undantag enligt 37 § andra stycket,

…

3. en ändring av en behandlingsanläggning omfattas av kravet på tillstånd i enlighet med 37 § första eller tredje stycket eller av kravet på anmälningsplikt enligt 37 § fjärde stycket. …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Sappi driver en stor industrianläggning för framställning av papper och cellulosa i Gratkorn (Österrike). På detta område finns även ett reningsverk som drivs gemensamt av Sappi och Wasserverband, som behandlar avloppsvatten från produktionen av papper och cellulosa samt avloppsvatten från tätbebyggelse. Det avloppsslam som är aktuellt i det nationella målet bildas i samband med den rening av avloppsvattnet som krävs enligt nationell rätt. Detta slam består således dels av ämnen som härrör från industriavloppsvatten, dels av ämnen som härrör från avloppsvatten från tätbebyggelse. Det avloppsslam som på detta sätt bildas i reningsverket förbränns därefter i en värmepanna tillhörande Sappi och i en förbränningsanläggning för restavfall som drivs av Wasserverband och den ånga som tas till vara för energiåtervinning bidrar till produktionen av papper och cellulosa.

13 Delstatsmyndigheten konstaterade, efter en fördjupad utredning enligt 6 § sjätte stycket AWG 2002, att de ändringar som gjorts av Sappis värmepanna och Wasserverbands förbränningsanläggning för restavfall, som också är belägen i Gratkorn, var tillståndspliktiga.

14 Delstatsmyndigheten ansåg att det avloppsslam som var avsett för förbränning visserligen till största delen, närmare bestämt ungefär 97 procent, härrörde från en process för framställning av papper, och att avloppsslammet i denna del kunde anses utgöra en ”biprodukt” i den mening som avses i 2 § stycke 3a AWG 2002. Så var emellertid inte fallet vad gäller det avloppsslam som produceras i samband med rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Detta avloppsslam förblir avfall.

15 Eftersom det enligt rättspraxis från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) inte finns någon minimigräns för när ett ämne ska kvalificeras som avfall, ansåg delstatsmyndigheten att man skulle utgå från principen att allt avloppsslam som förbränns i Sappis och Wasserverbands industrianläggningar ska kvalificeras som avfall i den mening som avses i 2 § första stycket AWG 2002. Sappi och Wasserverband överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.

16 Genom dom av den 19 december 2016 biföll nämnda domstol Sappis och Wasserverbands överklagande. Denna dom överklagades till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) som upphävde domen genom dom av den 27 februari 2019 och återförvisade målet till den hänskjutande domstolen.

17 Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) har påpekat att 2 § stycke 3a AWG 2002, i enlighet med artikel 5 i direktiv 2008/98, innehåller de villkor som ska vara uppfyllda för att ett ämne eller ett föremål som visserligen är resultatet av en tillverkningsprocess, men som inte är dess huvudsyfte, ska kunna kvalificeras som ”biprodukt” i stället för som ”avfall”. Av denna bestämmelse framgår att det måste röra sig om ett ämne eller ett föremål som bildas i samband med en produktionsprocess.

18 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida avloppsslam som härrör från den gemensamma reningen av industriellt och kommunalt avloppsvatten, såsom Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) har ansett, utgör ”avfall” i den mening som avses i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har framhållit att ett av de avgörande villkoren för förekomsten av en biprodukt inte är uppfyllt för det fall reningen av avloppsvattnet inte ingår som en del i en produktionsprocess.

19 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att tillförseln av avloppsslam äger rum med hjälp av ett slutet automatiserat system inom verksamheten, att avloppsslammet används fullt ut och att detta förfarande inte medför några risker för miljön och människors hälsa. Genom detta förfarande eftersträvas dessutom målet att motverka genereringen av avfall och att ersätta användningen av fossila råvaror.

20 Mot denna bakgrund beslutade Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

1) Ska avloppsslam betraktas som avfall, mot bakgrund av undantaget i artikel 2.2 a i direktiv 2008/98, jämfört med rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 1991, s. 40; svensk specialutgåva område 15, volym 10, s. 93) och/eller direktivet om avloppsslam, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1137/2008 av den 22 oktober 2008 [om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del I (EUT L 311, 2008, s. 1)]?

2) För det fall den första frågan inte redan besvarats nekande:

   Möjliggör artikel 6.1 i … direktiv 2008/98 … att ett ämne kvalificeras som en biprodukt i den mening som avses i samband med begreppet avfall i unionsrätten, när en liten procentandel av andra ämnen, som annars skulle betraktas som avfall, av processtekniska skäl sammanblandas med detta ämne, om detta inte påverkar sammansättningen av ämnet i dess helhet och har en betydande fördel för miljön?”

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

21 Den österrikiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att det är uppenbart att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning.

22 Den anser för det första att det inte är nödvändigt att besvara den första frågan. Saken i det nationella målet är huruvida avloppsslam utgör ”avfall” i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98, i förekommande fall jämförd med artiklarna 5 och 6 i samma direktiv. Den första

frågan avser emellertid artikel 2.2 a i direktivet. Eftersom avloppsslam inte utgör en beståndsdel i avloppsvattnet, har denna bestämmelse uppenbarligen inget samband med saken i det nationella målet och frågan är således hypotetisk.

23 För det andra framgår inte skälen till att den hänskjutande domstolen hyser tvivel om tolkningen av denna bestämmelse av redogörelsen i begäran om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen vill endast få klarhet i huruvida 2 § styckena 1 och 3a AWG 2002 är förenlig med unionsrätten och den tolkning som gjorts av unionsrätten. Genom dessa bestämmelser införlivas emellertid inte artikel 2.2 a, utan artikel 3 led 1 och artikel 5 i direktiv 2008/98.

24 Enligt den österrikiska regeringen begär den hänskjutande domstolen egentligen inte en tolkning av artikel 6, utan av artikel 5 i direktiv 2008/98. Om kriterierna för att ett ämne ska kvalificeras som biprodukt är uppfyllda innebär det emellertid att det inte finns något avfall. Slutligen har den hänskjutande domstolen inte uttryckt några tvivel vad gäller tolkningen av artikel 6 i detta direktiv, utan har nöjt sig med att allmänt kritisera att ett ”främjande av avfallshierarkin” inte har iakttagits i det nationella målet och har inte åberopat några unionsrättsliga frågor som ännu inte har avgjorts.

25 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att artikel 267 FEUF, enligt EU-domstolens fasta praxis, ger de nationella domstolarna en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår inför den har uppkommit frågor som bland annat kräver ett avgörande avseende tolkningen av unionsrätten för att den ska kunna döma i målet. En nationell domstol får dessutom utnyttja denna möjlighet närhelst den finner det lämpligt under förfarandet (dom av den 26 juni 2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

26 Likaså har domstolen upprepade gånger erinrat om att frågor från nationella domstolar om unionsrätten presumeras vara relevanta. EU-domstolen kan bara avvisa en fråga från en nationell domstol då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27, och dom av den 26 juni 2019, Addiko Bank, C-407/18, EU:C:2019:537, punkt 36).

27 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål.

28 Domstolen konstaterar för det första att det ämne som är aktuellt i det nationella målet består av avloppsslam som bildas i samband med rening av avloppsvatten vid det reningsverk som drivs av Sappi och Wasserverband. Under vissa omständigheter undantar artikel 2 i direktiv 2008/98 emellertid avloppsvatten från direktivets tillämpningsområde. Den omständigheten att den hänskjutande domstolen har ställt frågor till EU-domstolen angående tolkningen av denna artikel saknar således inte samband med saken i det nationella målet.

29 För det andra avser de frågor som ställts huruvida sådant slam ska kvalificeras som ”avfall” eller ”biprodukt”, vilket medför bestämda rättsliga konsekvenser och är tydligt kopplat till tvisten i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida samtliga villkor i artikel 5.1 eller artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda. De rättsliga och faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen har redogjort för i detta avseende räcker för att EU-domstolen ska kunna lämna ett användbart svar.

30 Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till prövning i sak.

Prövning av tolkningsfrågorna

31 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 2.2 a, 3 led 1, 5.1 och 6.1 i direktiv 2008/98 ska tolkas så, att avloppsslam som bildas i samband med en gemensam behandling, i ett reningsverk, av industriellt avloppsvatten och avloppsvatten som härrör från bebyggelse eller kommunala avlopp, och som förbränns i en förbränningsanläggning för restavfall i syfte att återvinna energi genom ångproduktion ska kvalificeras som ”avfall”.

32 EU-domstolen ska följaktligen, för det första, pröva huruvida de ämnena som är aktuella i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/98.

33 I artikel 2.2 a i direktiv 2008/98 anges att avloppsvatten undantas från direktivets tillämpningsområde, med undantag för avfall i flytande form, under förutsättning att detta avloppsvatten omfattas av ”annan [unions]lagstiftning”.

34 Unionslagstiftaren avsåg således att uttryckligen kvalificera avloppsvatten som avfall, i den mening som avses i detta direktiv, och samtidigt se till att detta avfall, under vissa förutsättningar, skulle falla utanför tillämpningsområdet för detta direktiv och omfattas av annan lagstiftning (se, analogt, med avseende på artikel 2.1 i direktiv 75/442, dom av den 10 maj 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 26).

35 För att kunna betraktas som ”annan [unions]lagstiftning” i den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2008/98, ska den berörda lagstiftningen inte enbart avse ett särskilt ämne utan den ska innehålla precisa bestämmelser som organiserar hanteringen av ämnet i egenskap av avfall i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98. I annat fall organiseras hanteringen av detta avfall varken med stöd av detta eller något annat direktiv eller med stöd av nationell lagstiftning. Detta skulle strida mot såväl ordalydelsen av artikel 2.2 i direktivet som mot själva ändamålet med den unionsrättliga lagstiftningen om avfall (se, analogt, med avseende på artikel 2.1 i direktiv 75/442, dom av den 10 maj 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

36 Av detta följer att de aktuella unionsbestämmelserna, för att kunna anses utgöra ”annan [unions]lagstiftning” i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2008/98, måste innehålla precisa bestämmelser som organiserar hanteringen av avfallet och säkerställer en skyddsnivå som åtminstone motsvarar den som följer av detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

37 Direktiv 91/271 säkerställer emellertid inte en sådan skyddsnivå. Även om direktivet reglerar hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten, innehåller det inte några precisa bestämmelser om hanteringen av avloppsslam. Direktivet kan följaktligen inte anses röra hantering av avloppsslam och leda till en skyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktiv 2008/98 (se, analogt, dom av den 10 maj 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, EU:C:2007:276, punkt 35).

38 Vad gäller rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (EGT L 181, 1986, s. 6; svensk specialutgåva område 15, volym 7, s. 127), till vilket såväl den hänskjutande domstolen som parterna i det nationella målet har hänvisat, reglerar det endast användningen av avloppsslam i jordbruket, såsom framgår av dess rubrik och av dess artikel 1. Detta direktiv är således inte relevant för kvalificeringen av avloppsslam som förbränts i en förbränningsanläggning för restavfall i syfte att återvinna energi genom ångproduktion, utan samband med jordbruksverksamhet.

39 Domstolen konstaterar därför att detta avloppsvatten inte är undantaget från tillämpningsområdet för direktiv 2008/98. Detsamma gäller det avloppsslam som är aktuellt i det nationella målet, vilket bildas i samband med reningen av nämnda avloppsvatten, då avloppsslam inte ingår bland de ämnen och föremål som enligt artikel 2.2 i direktivet kan undantas från direktivets tillämpningsområde.

40 För det andra ska det fastställas huruvida det avloppsslam som är aktuellt i det nationella målet utgör ”avfall” i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98.

41 I denna bestämmelse definieras begreppet avfall som varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

42 Kvalificeringen som ”avfall” är, enligt domstolens fasta praxis, framför allt beroende av innehavarens beteende och av den betydelse som ska ges uttrycket ”göra sig av med” (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

43 När det gäller uttrycket ”göra sig av med” följer det vidare av fast rättspraxis att detta uttryck ska tolkas dels med beaktande av att direktiv 2008/98, enligt skäl 6 i direktivet, syftar till att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljön vid generering och hantering av avfall, dels mot bakgrund av artikel 191.2 FEUF som föreskriver att unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå och bygga på bland annat försiktighetsprincipen och principen om att förebyggande åtgärder bör vidtas. Av detta följer att uttrycket ”göra sig av med” och därmed begreppet ”avfall” i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98, inte kan tolkas restriktivt (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

44 Det framgår dessutom av bestämmelserna i detta direktiv att uttrycket ”göra sig av med” omfattar såväl ”återvinning” som ”bortskaffande” av ett ämne eller ett föremål i den mening som avses i artikel 3 leden 15 och 19 i direktivet (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

45 Närmare bestämt ska bedömningen av huruvida det föreligger ”avfall” i den mening som avses i direktiv 2008/98 göras med hänsyn till samtliga omständigheter, med beaktande av direktivets syfte och på ett sådant sätt att direktivets verkan inte begränsas. Vissa omständigheter kan utgöra indicier på att någon gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med ett ämne eller ett föremål i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98 (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkterna 20 och 21).

46 Bland de omständigheter som kan utgöra sådana indicier återfinns den omständigheten att det ämne som använts är en produktions- eller konsumtionsrestprodukt, det vill säga en sådan produkt som man inte i sig har eftersträvat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 41, och dom av den 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 40).

47 En annan omständighet som kan utgöra ett sådant indicium är när det berörda ämnet är en produktionsrestprodukt och särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid en eventuell användning av den på grund av att dess sammansättning är farlig för miljön (dom av den 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

48 Det framgår även av domstolens praxis att den metod som tillämpas för bearbetning av ett ämne eller det sätt på vilket ämnet används inte är avgörande för om det ska kvalificeras som avfall eller ej, och att avfallsbegreppet inte utesluter ämnen eller föremål som kan återanvändas på ett ekonomiskt lönsamt sätt. Det övervaknings- och hanteringssystem som har införts genom direktiv 2008/98 avser nämligen att omfatta samtliga ämnen och föremål som ägaren gör sig av med, även om de har ett marknadsvärde och insamlas yrkesmässigt för återvinning, vidareutnyttjande eller återanvändning (se,

för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 40, och dom av den 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

49 Särskild uppmärksamhet ska dessutom fästas vid det faktum att innehavaren inte har eller inte längre har användning för det ifrågavarande föremålet eller ämnet, vilket innebär att föremålet eller ämnet utgör en börda som innehavaren vill göra sig av med. Om så verkligen är fallet finns det en risk för att innehavaren kommer att göra sig av med föremålet eller ämnet på ett sätt som kan skada miljön, till exempel genom att överge, dumpa eller bortskaffa det på ett okontrollerat sätt. Om det berörda föremålet eller ämnet omfattas av begreppet ”avfall” i den mening som avses i direktiv 2008/98 blir bestämmelserna i detta direktiv tillämpliga, vilket enligt direktivet innebär att återvinning och bortskaffande av detta föremål eller ämne måste ske utan fara för människors hälsa och utan att det används processer eller metoder som kan skada miljön (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 22).

50 Graden av sannolikhet för att en vara, ett ämne eller en produkt kan återanvändas utan föregående bearbetning utgör ett relevant kriterium för bedömningen av om de ska betecknas som avfall i den mening som avses i direktiv 2008/98. Om det – utöver enbart möjligheten att återanvända varan, ämnet eller produkten i fråga – är ekonomiskt fördelaktigt för innehavaren att återanvända varan, ämnet eller produkten, är sannolikheten stor för att detta kommer att ske. Om så är fallet kan varan, ämnet eller produkten i fråga inte längre betraktas som en börda som innehavaren vill göra sig av med utan som en verklig produkt (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

51 På samma sätt kan en vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, i vissa situationer – i stället för att utgöra en restprodukt – utgöra en biprodukt som innehavaren inte vill ”göra sig av med” i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98, utan som innehavaren har för avsikt att senare använda eller saluföra – i förekommande fall för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat den – på fördelaktiga villkor, förutsatt att denna produkt verkligen kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktions- eller användningsprocessen (dom av den 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

52 Det skulle nämligen vara helt obefogat att tillämpa bestämmelserna i direktiv 2008/98 – vars syfte är att åtgärder för återvinning eller bortskaffande av avfall ska vidtas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön – på varor, ämnen eller produkter som innehavaren avser att använda eller saluföra på fördelaktiga villkor, oberoende av någon som helst återvinningsåtgärd. Med hänsyn till skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid tolkning ska detta resonemang emellertid begränsas till situationer där den berörda varan eller det berörda ämnet inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva – utan att något av de återvinningsförfaranden som nämns i bilaga II till direktiv 2008/98 först behöver tillämpas (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

53 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det mål som anhängiggjorts vid den, att pröva huruvida innehavaren av det aktuella föremålet eller ämnet verkligen hade för avsikt att ”göra sig av med” detta, med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet samt med hänsyn till syftet med direktiv 2008/98. Det ankommer emellertid på EU-domstolen att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla nödvändiga anvisningar för att den sistnämnda ska kunna avgöra det mål som anhängiggjorts vid den (dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

54 I förevarande fall är frågan i det nationella målet huruvida avloppsslam som härrör från det reningsverk för avloppsvatten som drivs gemensamt av Sappi och Wasserverband ska kvalificeras som avfall och huruvida förbränningen av det följaktligen omfattas av de bestämmelser som är tillämpliga på avfall. Om det förhåller sig så gäller, enligt nationell lag, ett tillståndskrav för de ändringar som gjorts av Sappis värmepanna och av den förbränningsanläggning för restavfall som innehas av Wasserverband.

55 Sappi har gjort gällande att så inte är fallet, eftersom det avloppsslam som är i fråga i det nationella målet till nästan 100 procent består av vegetabiliska rester från en process för framställning av papper och cellulosa, vilket beaktades redan vid konstruktionen av anläggningen och används i syfte att återvinna energi för att använda i pappersproduktionen. Det ger således detta företag en betydande ekonomisk fördel. På grund av den slutna användningscykeln som innefattar en transport, dygnet runt, på transportband finns det inget ämne som innehavaren önskar göra sig av med.

56 Det framgår för övrigt av beslutet om hänskjutande att detta avloppsslam bildas vid den gemensamma reningen av industriellt avloppsvatten och, i liten utsträckning, av avloppsvatten från bebyggelse eller kommunala avlopp i reningsverket och används, efter mekanisk uttorkning, i en anläggning för förbränning av restavfall i syfte att återvinna energi genom ångproduktion, i Sappis produktionsprocess. På grund av detta återförande av avloppsslam till systemet och på grund av den ständiga och kontinuerliga förbränningen av det, som är neutral i fråga om utsläpp, i syfte att producera ånga i papperstillverkningsprocessen, anser den hänskjutande domstolen att det är säkerställt att nämnda slam återanvänds kontinuerligt och omedelbart.

57 Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 41 och 42 i förevarande dom definieras begreppet avfall som varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

58 I detta hänseende saknar den omständigheten att endast en liten andel avloppsvatten från tätbebyggelse tillsätts avloppsvattnet från produktionen av papper och cellulosa, i reningsverket, betydelse för bedömningen av huruvida det avloppsslam som uppstår vid den gemensamma behandlingen av detta avloppsvatten utgör avfall eller inte.

59 Denna tolkning är den enda som säkerställer iakttagandet av det mål att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljön vid generering och hantering av avfall som anges i direktiv 2008/98. I ett sådant fall är det nämligen inte möjligt att separera det avloppsvatten som härrör från produktionen av papper och cellulosa från det avloppsvatten som härrör från bebyggelse och kommunala avlopp och det kan endast återvinnas eller bortskaffas om det behandlas i enlighet med de åtgärder som krävs enligt nationell rätt. Det är emellertid utrett att det avloppsvatten som härrör från bebyggelse eller kommunala avlopp ska anses utgöra ämnen som innehavaren har gjort sig av med.

60 Av ovanstående överväganden följer att det avloppsvatten som är aktuellt i det nationella målet, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att utföra, ska anses utgöra ämnen som innehavaren önskar göra sig av med, vilket medför att de ska kvalificeras som avfall i den mening som avses i direktiv 2008/98.

61 Enligt de uppgifter som framgår av de handlingar som ingetts till domstolen utgör reningen av detta avloppsvatten en metod som föreskrivs i nationell lagstiftning om vattenförvaltning för att behandla avloppsvatten innan det kan släppas ut i ett vattendrag, eftersom endast icke skadliga ämnen får släppas ut där. Det framgår i detta hänseende av handlingarna i målet att avloppsslammet, beroende på typen av avloppsvatten och behandlingsprocessen, kan innehålla vissa skadliga ämnen, såsom patogena bakterier eller tungmetaller, som utgör en risk för miljön samt för människors och djurs hälsa.

62 Det är utrett att det avloppsslam som är aktuellt i det nationella målet är en restprodukt från reningen av avloppsvatten. En sådan omständighet utgör, såsom framgår av den rättspraxis som det har erinrats om i punkterna 46 och 47 i förevarande dom, en indikation på att avfallet fortfarande är avfall.

63 Det förefaller emellertid som att den hänskjutande domstolen anser att avloppsslammet inte längre kan kvalificeras som avfall redan innan det förbränns.

64 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att artikel 6.1 första stycket i direktiv 2008/98 innehåller de villkor som gäller för de specifika kriterierna för att fastställa vilket avfall som upphör att vara avfall, i den mening som avses i artikel 3 led 1 i det direktivet, när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning.

65 Vid återvinning av avfall ska en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön säkerställas. I synnerhet medför återvinning av avloppsslam vissa risker för miljön och människors hälsa, särskilt risker kopplade till en potentiell förekomst av farliga ämnen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, punkt 28).

66 I förevarande fall kan det konstateras att för det fall förbränningen av avloppsslammet utgör en återvinningsåtgärd i den mening som avses i artikel 3 led 15 i direktiv 2008/98 som avser åtgärder avseende avfall, ska slammet fortfarande kvalificeras som avfall när det förbränns. En sådan ändring av kvalificeringen som den som nämnts av den hänskjutande domstolen förutsätter således att den behandling som utförts i återvinningssyfte medför att det är möjligt att erhålla avloppsslam som uppfyller kraven på en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, såsom krävs enligt direktiv 2008/98, och som i synnerhet är fritt från farliga ämnen. Det är därför nödvändigt att försäkra sig om att det avloppsslam som är i fråga i det nationella målet är oskadligt.

67 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda redan innan avloppsslammet förbränns. Det ska bland annat kontrolleras, i förekommande fall, på grundval av en vetenskaplig och teknisk analys, att avloppsslammet uppfyller de lagstadgade gränsvärdena för förorenande ämnen och att förbränningen av det inte medför några övergripande skadliga effekter på miljön eller människors hälsa.

68 Vid denna bedömning är det bland annat av betydelse att den värme som alstras vid förbränningen av avloppsslammet återanvänds i en process för framställning av papper och cellulosa och att en sådan process medför betydande fördelar för miljön på grund av att återvunnet material används för att bevara naturresurser och för att skapa en cirkelekonomi.

69 Om den hänskjutande domstolen på grundval av en sådan bedömning finner att villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 var uppfyllda innan det avloppsslam som är aktuellt i det nationella målet förbrändes, kan det konstateras att detta avloppsslam inte utgör avfall.

70 I motsatt fall ska nämnda avloppsslam fortfarande anses omfattas av begreppet avfall vid tidpunkten för förbränningen.

71 Under dessa omständigheter och eftersom ett föremål eller ett ämne, såsom framgår av lydelsen av artikel 5.1 i direktiv 2008/98, inte samtidigt kan utgöra en biprodukt och betraktas som avfall, saknas det anledning att pröva huruvida det slam som är aktuellt i det nationella målet ska kvalificeras som ”biprodukt” i den mening som avses i denna bestämmelse.

72 Mot denna bakgrund ska de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen besvaras enligt följande. Artiklarna 2.2 a, 3 led 1 och 6.1 i direktiv 2008/98 ska tolkas så, att avloppsslam som bildats vid gemensam behandling, i ett reningsverk, av industriellt avloppsvatten och avloppsvatten som härrör från bebyggelse eller kommunala avlopp, och som förbränns i en anläggning för förbränning av

restavfall i syfte att återvinna energi genom ångproduktion, inte ska anses utgöra avfall om villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda redan före förbränningen. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet i det mål som den har att avgöra.

Rättegångskostnader

73 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artiklarna 2.2 a, 3 led 1 och 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv ska tolkas så, att avloppsslam som bildats vid gemensam behandling, i ett reningsverk, av industriellt avloppsvatten och avloppsvatten som härrör från bebyggelse eller kommunala avlopp, och som förbränns i en anläggning för förbränning av restavfall i syfte att återvinna energi genom ångproduktion, inte ska anses utgöra avfall om villkoren i artikel 6.1 i direktiv 2008/98 är uppfyllda redan före förbränningen. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet i det mål som den har att avgöra.

Underskrifter