Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 21 april 2016 *

Zaak C-147/15

Provincia di Bari
tegen
Edilizia Mastrodonato srl

[verzoek van de Consiglio di Stato (raad van state, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2006/21/EG — Mijnbouwafval — Richtlijn 1999/31/EG — Storten van afval — Opvullen van een gesloten steengroeve met afval — Nuttige toepassing van afval"

I – Inleiding

1. De Italiaanse regio Apulië legt telkens weer vragen over milieurecht voor aan het Hof: Hoe moeten bepaalde beslissingen van een stadsbestuur volgens de habitatrichtlijn ** worden beoordeeld? *** Verbiedt deze richtlijn de plaatsing van windmolens in vogelbeschermingsgebieden? **** En bevond zich daar een illegale stortplaats of misschien toch niet? ***** Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de milieuzaken afkomstig uit deze regio.

2. Wellicht zijn de bevoegde instanties zich door deze zaken bewuster geworden van de problematiek, waardoor ze de plannen voor het opvullen van een voormalige steengroeve met afval kritisch volgen. Tussen hen en de initiatiefnemer van dit plan is een geschil gerezen over de vraag of de strenge eisen van de afvalstortrichtlijn ****** van toepassing zijn of slechts de algemene afvalstoffenwetgeving.

3. Het geschil komt voort uit het feit dat de richtlijn betreffende mijnbouwafval ******* met betrekking tot het opvullen van uitgegraven ruimten met afval naar de afvalstortrichtlijn verwijst. Het Hof wordt nu gevraagd te verduidelijken of daarbij naar een rechtsgrond dan wel naar rechtsgevolgen wordt verwezen, of dus aan de toepassingsvoorwaarden van de afvalstortrichtlijn moet zijn voldaan dan wel of de rechtsgevolgen van die richtlijn zonder verdere toetsing op de opvulactiviteit van toepassing zijn. Bij deze vraag spelen ook verschillen tussen de taalversies van de verwijzing een rol.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

** Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).

*** Arrest Commissie/Italië (C-179/06, EU:C:2007:578).

**** Arrest Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

***** Mijn conclusie in de zaak Commissie/Italië (C-196/13, EU:C:2014:2162, punten 113-134).

****** Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/97/EU van de Raad van 5 december 2011 tot wijziging van richtlijn 1999/31/EG met betrekking tot specifieke criteria voor opslag van metallisch kwik dat als afval wordt beschouwd (PB L 328, blz. 49).

******* Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PB L 102, blz. 15), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 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 (PB L 188, blz. 14).

4. Daarnaast zal het Hof zich met name moeten buigen over de vraag of en onder welke voorwaarden het opvullen van een steengroeve met afval een handeling van nuttige toepassing van afval dan wel een handeling van afvalverwijdering is.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Richtlijn betreffende mijnbouwafval*

5. Het onderwerp van de richtlijn betreffende mijnbouwafval wordt bepaald in artikel 1 van de richtlijn:

„Deze richtlijn behelst maatregelen, procedures en richtsnoeren om de nadelige effecten op het milieu, in het bijzonder op water, lucht, bodem, fauna en flora en landschap, als gevolg van het beheer van afval van de winningsindustrieën, hierna ‚winningsafval', en de daaruit voortvloeiende risico's voor de gezondheid van de mens te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken."

6. De werkingssfeer van de richtlijn betreffende mijnbouwafval blijkt uit artikel 2:

„1. Onverminderd het bepaalde in de leden 2 en 3 bestrijkt deze richtlijn het beheer van winningsafval, dat wil zeggen afval dat afkomstig is van de prospectie, de winning, de behandeling en de opslag van mineralen en de exploitatie van groeven.

[...]

4. Onverminderd andere communautaire wetgeving is afval dat binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn valt niet onderworpen aan [de afvalstortrichtlijn]."

7. Artikel 10 van de richtlijn betreffende mijnbouwafval regelt het opvullen van uitgegraven ruimten en verwijst in dit verband naar de afvalstortrichtlijn:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant, indien deze met het oog op rehabilitatie- en bouwdoeleinden winningsafval terugplaatst in de door bovengrondse of ondergrondse winning ontstane uitgegraven ruimten, passende maatregelen neemt om: [...]

2. [De afvalstortrichtlijn] blijft van toepassing op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat wordt gebruikt voor het opvullen van uitgegraven ruimten."

8. In overweging 20 van de richtlijn betreffende mijnbouwafval wordt deze bepaling als volgt toegelicht:

„De bescherming van het oppervlaktewater en/of het grondwater, het verzekeren van de stabiliteit van dergelijk afval en een adequate monitoring bij de beëindiging van die activiteiten, vereist dat ook het afval dat in de uitgegraven ruimten wordt teruggeplaatst, hetzij met het oog op de rehabilitatie van die ruimten, hetzij voor bouwdoeleinden die verband houden met de winning van mineralen, zoals de constructie of het onderhoud in genoemde ruimten van toegangswegen voor machines, transporthellingen, schotten, veiligheidswanden of bermen, aan bepaalde eisen voldoet. De voorschriften van deze richtlijn die alleen gelden voor ‚afvalvoorzieningen', zijn niet op dit soort afval van toepassing, met uitzondering van de voorschriften vastgesteld in de specifieke bepaling betreffende uitgegraven ruimten."

B – *Afvalstortrichtlijn*

9. Overweging 15 van de afvalstortrichtlijn brengt het gebruik van afval voor het opvullen van uitgegraven ruimten ter sprake.

„Overwegende dat de nuttige toepassing, overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG, van inerte of niet-gevaarlijke afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden geen stortactiviteit behoeft te vormen".

10. Artikel 2 van de afvalstortrichtlijn bevat onder meer definities van de begrippen „inerte afvalstoffen", „stortplaats" en „behandeling":

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

e) *inerte afvalstoffen*: afvalstoffen die geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan. Inerte afvalstoffen lossen niet op, verbranden niet en vertonen ook geen andere fysische of chemische reacties, worden niet biologisch afgebroken en hebben geen zodanige nadelige effecten op andere stoffen waarmee zij in contact komen dat milieuverontreiniging of schade aan de menselijke gezondheid dreigt te ontstaan. De totale uitloogbaarheid en het gehalte aan vervuilende componenten van de afvalstoffen, en de ecotoxiciteit van het percolaat mogen niet significant zijn en met name de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater niet in gevaar brengen;

[...]

g) *stortplaats*: een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem (d.w.z. onder de grond), met inbegrip van:

— interne afvalstortplaatsen (d.w.z. stortplaatsen waar een afvalproducent zijn eigen afval op de plaats van de productie verwijdert), en

— een terrein dat permanent (d.w.z. meer dan een jaar lang) wordt gebruikt voor de tijdelijke opslag van afval,

maar met uitsluiting van:

— voorzieningen waar afvalstoffen worden uitgeladen ter voorbereiding van verder transport voor terugwinning, behandeling of verwijdering elders, en

— van opslag van afval voorafgaand aan terugwinning of behandeling voor een periode van in de regel minder dan drie jaar, of

— van opslag van afvalstoffen voorafgaand aan verwijdering, voor een periode van minder dan een jaar;

h) *behandeling*: de fysische, thermische, chemische of biologische processen, met inbegrip van het sorteren, die de eigenschappen van de afvalstoffen zodanig veranderen dat het volume of de gevaarlijke eigenschappen worden gereduceerd, de behandeling wordt vergemakkelijkt of de nuttige toepassing wordt bevorderd;

[...]"

11. Het toepassingsgebied van de afvalstortrichtlijn is vastgelegd in artikel 3:

„1. De lidstaten passen deze richtlijn toe op elke stortplaats als omschreven in artikel 2, onder g).

2. Onverminderd de bestaande gemeenschapswetgeving zijn van het toepassingsgebied van deze richtlijn uitgesloten:

— [...]

— het gebruik van inerte afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden, op stortplaatsen;

— [...]”

12. Volgens artikel 6, onder a), moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alleen behandelde afvalstoffen worden gestort:

„alleen behandelde afvalstoffen worden gestort. Deze bepaling behoeft niet van toepassing te zijn op [...]”.

C – *Afvalstoffenrichtlijn*

13. De grondslagen van de afvalstoffenwetgeving van de Unie zijn neergelegd in de afvalstoffenrichtlijn.******** Deze is met ingang van 12 december 2010 (artikel 41) in de plaats gekomen van de geconsolideerde versie********* van de oude afvalstoffenrichtlijn**********, waarop het grootste deel van de bestaande rechtspraak is gebaseerd.

14. In artikel 3 van de afvalstoffenrichtlijn worden verschillende begrippen gedefinieerd:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

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;

[...]

19. ‚verwijdering’: iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen;

[...]”

******** 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 L 312, blz. 3).

********* Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114, blz. 9).

********** Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32).

D – *Besluit 2011/753/EU*

15. Besluit 2011/753/EU heeft tot doel de implementatie te bevorderen van artikel 11, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn, volgens welke de lidstaten tegen 2020 bepaalde minimumpercentages moeten bereiken bij de voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassingen van materiaal, met inbegrip van opvulactiviteiten waarbij afval ter vervanging van ander materiaal gebruikt wordt. Daartoe bevat artikel 1, punt 6, van het besluit een definitie van het begrip „opvulling":

„Voor de toepassing van dit besluit gelden, naast de definities in artikel 3 van [de afvalstoffenrichtlijn], de volgende definities:

[...]

6. ‚opvulling': nuttige toepassing waarbij geschikt afval wordt gebruikt voor het herstel van afgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg, waarbij dat afval dient ter vervanging van niet-afvalmaterialen."

III – Feiten en prejudicieel verzoek

16. Edilizia Mastrodonato s.r.l. (hierna: „Edilizia Mastrodonato") diende op 16 maart 2010 een aanvraag in tot „uitbreiding" van een steengroeve. De aanvraag ging onder meer vergezeld van een plan voor het milieuherstel van de gebieden waar de betrokken winningsactiviteit zou plaatsvinden.

17. Volgens dit plan zou het afgraven van de nog niet geëxploiteerde zones gepaard gaan met de uitvoering van maatregelen voor het herstel van het milieu van de reeds geëxploiteerde zones. De maatregelen voor het milieuherstel zouden gedurende een periode van twintig jaar worden uitgevoerd door het geleidelijke gebruik van bepaalde niet uit de winningsindustrie afkomstige afvalstoffen met een volume van in totaal 1 200 000 kubieke meter. Het zou moeten gaan om niet-gevaarlijke afvalstoffen in de zin van een ministerieel besluit van 5 februari 1998. De periode voor het milieuherstel zou samenvallen met de duur van de aangevraagde vergunning voor de exploitatie van de overige oppervlakte.

18. Na de sluiting van de schriftelijke procedure deelde de Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state) op verzoek van het Hof mee dat volgens een technisch rapport van Edilizia Mastrodonato verschillende soorten afvalstoffen zouden worden gebruikt, waaronder slakken uit de staalindustrie, steen-, kalk- en betonafval, gips uit de chemische industrie en een groot aantal andere afvalstoffen op steen- of kalkbasis.

19. Op 19 januari 2011 verlengde de bevoegde milieu-instantie het positief advies inzake de milieueffectbeoordeling dat zij in 2007 aan Edilizia Mastrodonato had verstrekt.

20. Op 21 september 2011 werd de uitbreiding van de steengroeve door de autoriteit voor het mijnwezen goedgekeurd onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de „werkzaamheden voor het milieuherstel van de betrokken zones van de groeve volgens de in het project vastgestelde modaliteiten" zouden worden uitgevoerd.

21. Vervolgens leidde Edilizia Mastrodonato een vereenvoudigde procedure in om met de milieuherstelactiviteiten te beginnen. Een dienst van de provincie Bari gelastte echter met het in eerste aanleg betwiste schrijven van 15 november 2012 de stopzetting van deze procedure.

Besluit van de Commissie van 18 november 2011 tot vaststelling van voorschriften en berekeningsmethoden ter controle van de naleving van de bij artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde doelstellingen (PB L 310, blz. 11).

22. Punt van geschil tussen partijen is sindsdien of de opvulactiviteit moet worden aangemerkt als het storten van afvalstoffen in de zin van de afvalstortrichtlijn en gebonden is aan daaruit voortvloeiende vergunningsvoorwaarden.

23. De Consiglio di Stato verzoekt het Hof in deze zaak om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval aldus worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in het opvullen van de stortplaats – wanneer daarbij andere afvalstoffen dan winningsafval worden gebruikt – steeds onderworpen is aan de afvalstoffenregeling van de afvalstortrichtlijn, ook al is er geen sprake van handelingen van verwijdering van afvalstoffen, maar van nuttige toepassing daarvan?"

24. Naast Edilizia Mastrodonato hebben de Republiek Oostenrijk, de Italiaanse Republiek, de Republiek Polen, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Aan de terechtzitting op 10 maart 2016 hebben de provincie Bari, Italië, Polen, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie deelgenomen.

IV – Juridische beoordeling

25. Hoewel de Consiglio di Stato naar de activiteit bestaande in het opvullen van een stortplaats vraagt, blijkt uit de context van het hoofdgeding dat het in werkelijkheid gaat om het opvullen van een steengroeve. Met zijn vraag beoogt de Consiglio di Stato te vernemen of deze opvulactiviteit onder de afvalstortrichtlijn valt, aangezien in dat geval niet de door Edilizia Mastrodonato ingeleide vereenvoudigde procedure van toepassing is.

26. Om hierin duidelijkheid te scheppen moeten drie subvragen worden beantwoord, namelijk

— ten eerste, of op het opvullen van een steengroeve met afval steeds de afvalstortrichtlijn van toepassing is ingevolge artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval,

— ten tweede, of de afvalstortrichtlijn alleen van toepassing is op handelingen van afvalverwijdering of ook op handelingen van nuttige toepassing van afval, en

— ten derde, of het opvullen van een steengroeve met afval als verwijdering of als nuttige toepassing van afvalstoffen moet worden beschouwd op grond van de afvalstoffenwetgeving.

A – *Artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval*

27. De vraag of het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval ingevolge artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval altijd onderworpen is aan de afvalstortrichtlijn, zou op grond van de Duitse taalversie van artikel 10, lid 2, niet worden verwacht, maar is begrijpelijk in het licht van de Italiaanse taalversie van deze bepaling.

28. Volgens de Duitse taalversie blijft de afvalstortrichtlijn *gegebenenfalls* („waar relevant") van toepassing op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat wordt gebruikt voor het opvullen van uitgegraven ruimten. Het gebruik van het woord „gegebenenfalls" pleit tegen een uitlegging volgens welke de afvalstortrichtlijn altijd van toepassing is. Veeleer zou aan de toepassingsvoorwaarden van die richtlijn moeten zijn voldaan. Vergelijkbare bewoordingen gebruikt bijvoorbeeld de Engelse taalversie van artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval, volgens welke de afvalstortrichtlijn

alleen van toepassing is „as appropriate”.

29. Een equivalente kwalificatie ontbreekt daarentegen in zowel de Italiaanse als bijvoorbeeld de Franse taalversie van artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval. Deze versies zou men in die zin kunnen uitleggen dat de afvalstortrichtlijn altijd van toepassing is op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval dat wordt gebruikt voor het opvullen van uitgegraven ruimten.

30. Aangezien de verschillende taalversies van artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval dus van elkaar afwijken, vereist de noodzaak van een eenvormige uitlegging van deze bepaling dat bij de uitlegging ervan wordt gelet op de context en het doel van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt. Ook moet rekening worden gehouden met de ontstaansgeschiedenis van een bepaling, voor zover daaruit de werkelijke bedoeling van de auteur kan worden afgeleid.

31. In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat alle taalversies van artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval een formulering bevatten die pleit tegen automatische toepassing van de afvalstortrichtlijn. In alle taalversies staat dat de afvalstortrichtlijn van toepassing „blijft”. Dit duidt erop dat de richtlijn eerder toepasbaar moet zijn geweest, dus dat op een eerder tijdstip aan de toepassingsvoorwaarden ervan moet zijn voldaan.

32. Het voorstel van de Commissie bevatte weliswaar reeds de vereisten van artikel 10, lid 1, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval voor het opvullen van uitgegraven ruimten, maar niet de verwijzing van artikel 10, lid 2, naar de afvalstortrichtlijn. Deze verwijzing werd door het Parlement voorgesteld en door de Raad in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen. De kwalificatie „gegebenenfalls” stond nog niet in het amendement van het Parlement, maar wel in die taalversies van het gemeenschappelijke standpunt die de kwalificatie ook in de definitieve versie bevatten.

33. Aan de ontstaansgeschiedenis van artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval kan derhalve geen aanknopingspunt worden ontleend voor de uitlegging dat de verwijzing naar de afvalstortrichtlijn het toepassingsgebied daarvan moest uitbreiden. Het ligt eerder voor de hand de verwijzing zo te lezen dat ze wil verduidelijken dat de regelingen van de richtlijn betreffende mijnbouwafval met betrekking tot het opvullen van uitgegraven ruimten niet uitsluiten dat de afvalstortrichtlijn van toepassing blijft op niet uit de winningsindustrie afkomstig afval.

34. Dit strookt ook met de systematiek en de doelen van de richtlijn betreffende mijnbouwafval. Deze bevat volgens de artikelen 1 en 2 regels voor het beheer van afval van de winningsindustrieën, dat in de richtlijn als winningsafval wordt omschreven. Artikel 10, lid 2, betreft echter alleen afval dat niet uit de winningsindustrie afkomstig is. Het zou dus incoherent zijn als de richtlijn betreffende mijnbouwafval als het ware en passant het toepassingsgebied van andere afvalstoffenregelingen zou uitbreiden.

35. Bijgevolg moet artikel 10, lid 2, van de richtlijn betreffende mijnbouwafval aldus worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in het opvullen van een steengroeve met andere afvalstoffen dan winningsafval alleen onderworpen is aan de afvalstoffenregeling van de afvalstortrichtlijn, wanneer aan de toepassingsvoorwaarden van de laatstgenoemde richtlijn is voldaan.

Ook de Deense, de Poolse en de Portugese taalversie lijken dit patroon te volgen.

Hetzelfde lijkt te gelden voor de Spaanse, de Nederlandse, de Roemeense en de Zweedse taalversie.

Zie bijvoorbeeld de arresten Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punt 17) en Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punt 35).

Arrest Zurita García en Choque Cabrera (C-261/08 en C-348/08, EU:C:2009:648, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

COM(2003) 319 def.

Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 31 maart 2004 met het oog op de aanneming van richtlijn 2004/.../EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën.

Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 23/2005 door de Raad vastgesteld op 12 april 2005 met het oog op de aanneming van richtlijn 2005/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PB CE 172, blz. 1). Zie ook reeds Raadsdocument 8933/04 van 28 april 2004.

B – *Voorwaarden voor de toepassing van de afvalstortrichtlijn*

36. De tweede subvraag van de Consiglio di Stato betreft het toepassingsgebied van de afvalstortrichtlijn, namelijk of deze alleen van toepassing is op de verwijdering van afvalstoffen of zich ook uitstrekt tot bepaalde nuttige toepassingen.

37. In de afvalstoffenwetgeving van de Unie is het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing van afval van cruciaal belang. In de afvalhiërarchie van artikel 4, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn staat verwijdering op de laatste plaats en is dus de slechtste optie, terwijl nuttige toepassing op de voorlaatste plaats staat: nuttige toepassing is dus principieel te verkiezen boven verwijdering. Een nuttige toepassing resulteert volgens artikel 3, punt 15, immers in een zinvol gebruik van afvalstoffen doordat deze andere materialen vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt.

38. De afvalstortrichtlijn is volgens artikel 3, lid 1, van die richtlijn van toepassing op alle stortplaatsen. Daaronder worden in artikel 2, onder g), *afvalverwijderingsterreinen* voor het storten van afvalstoffen op of in de bodem verstaan.

39. Een *nuttige toepassing* van afval door het storten van afvalstoffen op of in de bodem valt volgens deze definitie niet onder de afvalstortrichtlijn; dit is ook het standpunt van de belanghebbenden.

40. De afvalstortrichtlijn bevat echter ook enkele onduidelijke passages, die twijfels doen rijzen over de vraag of ze uitsluitend op het verwijderen van afval van toepassing is, bijvoorbeeld overweging 15, artikel 3, lid 2, tweede streepje, en artikel 6, onder a).

41. Overweging 15 van de afvalstortrichtlijn zegt dat de nuttige toepassing, overeenkomstig de afvalstoffenrichtlijn, van inerte afvalstoffen of niet-gevaarlijke afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden geen stortactiviteit behoeft te vormen. Letterlijk opgevat kan deze vorm van nuttige toepassing dus – althans in de Duitse, de Engelse, de Nederlandse en de Franse taalversie – in bepaalde omstandigheden ook als stortactiviteit worden aangemerkt. Daarentegen sluit de Italiaanse taalversie van deze overweging categorisch uit dat de genoemde toepassingen van afvalstoffen als stortactiviteit zouden kunnen worden beschouwd („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Artikel 3, lid 2, tweede streepje, van de afvalstortrichtlijn knoopt bij die gedachte aan en sluit het gebruik van inerte afvalstoffen die bruikbaar zijn voor terreinophoging/terreinverbetering en aanaarding of voor bouwdoeleinden, op stortplaatsen uit van het toepassingsgebied van de richtlijn. Een dergelijke uitzonderingsbepaling is alleen nodig als deze toepassing van afval anders onder de afvalstortrichtlijn zou kunnen vallen.

43. Ook artikel 6, onder a), van de afvalstortrichtlijn moet in dit verband worden genoemd. Volgens de eerste volzin mogen alleen behandelde afvalstoffen worden gestort. De behandeling van afvalstoffen omvat volgens de definitie van artikel 2, onder h), verschillende processen, die onder meer gericht zijn op het „bevorderen" van de nuttige toepassing. Ook deze formulering veronderstelt dat het bij een stortactiviteit om een nuttige toepassing kan gaan.

Zie ook arrest ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punt 69).

Zie de definitie van artikel 2, onder e), van de afvalstortrichtlijn, aangehaald in punt 10 van deze conclusie.

44. Desalniettemin moet worden vastgesteld dat geen van deze bepalingen voorschrijft dat de nuttige toepassing van afval onderworpen is aan de afvalstortrichtlijn. Ook voor het overige blijkt er geen regeling te zijn die daartoe strekt. Derhalve moet worden aangenomen dat het slechts om onduidelijk geformuleerde bepalingen gaat, die hun oorsprong hebben in het feit dat het Hof pas na de vaststelling van de afvalstortrichtlijn de vraag heeft beantwoord, in hoeverre het storten van afvalstoffen een nuttige toepassing zou kunnen inhouden.

45. Dat betekent evenwel niet dat het milieu onvoldoende zou worden beschermd wanneer het opvullen van een steengroeve als nuttige toepassing zou moeten worden beschouwd. Weliswaar zouden in dat geval de strenge en gedetailleerde bepalingen van de afvalstortrichtlijn niet van toepassing zijn, maar de algemene voorschriften van de afvalstoffenwetgeving blijven in beginsel voor de nuttige toepassing van afval van kracht. Dat geldt met name voor de verplichting van de artikelen 1 en 13 van de afvalstoffenrichtlijn om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. Hoewel deze verplichting niets zegt over de concrete inhoud van de te nemen maatregelen, is zij niettemin voor de lidstaten verbindend wat het te bereiken doel betreft, zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van zulke maatregelen.

46. Daartoe zullen met name maatregelen behoren die het storten van *ongeschikte* afvalstoffen moeten voorkomen, bijvoorbeeld een inspectie van de gebruikte afvalstoffen zoals die in artikel 11 van de afvalstortrichtlijn wordt voorgeschreven. Zoals Oostenrijk stelt, ligt het echter daarnaast ook voor de hand dat de lidstaten zich bij de vaststelling van beschermende maatregelen in verband met de nuttige toepassing van afval door het storten ervan laten leiden door de regelingen van de afvalstortrichtlijn.

47. Pas wanneer geschikte afvalstoffen door een stortactiviteit of een ander procedé een volledige behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan, waardoor ze dezelfde eigenschappen en kenmerken hebben verkregen als een voor de opvulling gebruikte grondstof, zouden ze buiten het toepassingsgebied van de afvalstoffenwetgeving kunnen vallen.

48. Samengevat moet derhalve op de tweede subvraag worden geantwoord dat de afvalstortrichtlijn niet op de nuttige toepassing, maar alleen op de verwijdering van afval door het storten van afvalstoffen op of in de bodem van toepassing is.

C – *Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing van afval bij het opvullen van steengroeven met afvalstoffen*

49. Om vast te stellen of voor het opvullen van steengroeven met afvalstoffen de specifieke bepalingen van de afvalstortrichtlijn of alleen de algemene voorschriften van de afvalstoffenrichtlijn gelden, moet tot slot worden nagegaan of, en zo ja onder welke voorwaarden, deze methode als afvalverwijdering of als nuttige toepassing van afval moet worden beschouwd.

50. Deze vraag dient op basis van de thans geldende afvalstoffenrichtlijn te worden beantwoord, aangezien tot dusver nog geen afvalstoffen in de steengroeve zijn gestort. Alle daarvoor in aanmerking komende afvalstoffen moeten bijgevolg overeenkomstig de thans van toepassing zijnde bepalingen worden behandeld. Dat de vergunningsprocedure voor het opvullen van de steengroeve nog onder de geconsolideerde oude afvalstoffenrichtlijn werd ingeleid, doet daaraan niets af.

51. Volgens de definitie in artikel 3, punt 19, van de afvalstoffenrichtlijn omvat „verwijdering” iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen.

Arrest ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punten 58-71).
Arrest EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, punt 45).
Arrest Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punten 56 en 57).

52. „Nuttige toepassing” wordt in artikel 3, punt 15, van de afvalstoffenrichtlijn daarentegen gedefinieerd als 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. Deze definitie stemt – met name in de Engelse versie – in hoge mate overeen met de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de oude afvalstoffenrichtlijn.

53. Om te kunnen spreken van nuttige toepassing moet dus aan twee voorwaarden zijn voldaan: in de eerste plaats moeten de afvalstoffen een nuttig doel dienen en in de tweede plaats moeten ze materialen vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt.

54. De eerste voorwaarde is fundamenteel, want van nuttige toepassing kan alleen sprake zijn als de afvalstoffen een nuttig doel dienen. Het gebruik van afvalstoffen voor het opvullen van steengroeven lijkt in beginsel nuttig. Anderzijds blijkt reeds uit de definitie van het begrip „verwijdering”, waarin met zoveel woorden staat dat de terugwinning van stoffen en energie een verwijderingshandeling niet uitsluit, dat een nuttig gebruik van de afvalstoffen op zich niet volstaat.

55. Bepalend voor een nuttige toepassing is veeleer dat de afvalstoffen materialen vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt.

56. Het Verenigd Koninkrijk wijst terecht op dit punt. Vanwege de hoge kosten betwijfelt deze lidstaat of steengroeven logischerwijs weer zouden worden opgevuld als daarvoor geen afvalstoffen ter beschikking zouden staan. Dat het opvullen mogelijk een vergunningsvereiste voor de steengroeve is, doet daaraan volgens het Verenigd Koninkrijk niets af, aangezien de vergunning in de regel de plannen van de exploitant weerspiegelt en normaal gesproken ook kan worden gewijzigd wanneer zou blijken dat het opvullen tot onevenredige kosten leidt.

57. Op het eerste gezicht lijkt dit een verrassend standpunt, aangezien het Hof in beginsel reeds heeft erkend dat opvulling een nuttige toepassing is. Daarbij ging het evenwel om het opvullen van mijngangen, die zonder opvulling op den duur kunnen instorten, wat bovengrondse schade tot gevolg kan hebben. Vergelijkbare risico’s zijn bij stilgelegde steengroeven duidelijk minder sterk aanwezig. Voor zover die risico’s bestaan, is er waarschijnlijk geen volledige opvulling nodig om ze tegen te gaan. En anders dan Polen stelt, lijkt het ook niet in alle gevallen nodig dat een steengroeve wordt opgevuld om het terrein weer voor andere doeleinden te kunnen gebruiken.

58. Derhalve kan ik instemmen met de opvatting van het Verenigd Koninkrijk dat de bevoegde nationale instanties zorgvuldig moeten toetsen of door het opvullen van een steengroeve daadwerkelijk andere materialen worden vervangen. Een belangrijk criterium voor de beantwoording van die vraag zou kunnen zijn of de exploitant van de steengroeve voor de gebruikte afvalstoffen moet betalen of dat hij betaald wordt om ze te gebruiken. In het laatste geval ligt de veronderstelling voor de hand dat de steengroeve zonder de afvalstoffen niet zou worden opgevuld en dat het dus om een verwijderingshandeling gaat.

Arrest ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, punt 69).

Zie in dit verband ook arrest Commissie/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punt 43).

Zie de conclusies van advocaat-generaal Jacobs in de zaak ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punten 86 en 87) en in de zaak Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, punt 37) alsook het arrest Commissie/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, punt 44).

Zie de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punten 85 en 87) en het arrest AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, punten 36-38).

Zie de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, punt 88).

59. Advocaat-generaal Jacobs heeft voorts al in zijn conclusie in de zaak ASA opgemerkt dat het element van de vervanging van andere materialen een criterium insluit dat met name de Commissie benadrukt, namelijk de geschiktheid van het afval voor de desbetreffende functie. Afvalstoffen die daarvoor ongeschikt zijn, kunnen namelijk niet als vervanging dienen voor geschikte andere materialen. Ook kan het gebruik van ongeschikte afvalstoffen moeilijk als zinvol worden beschouwd vanuit het oogpunt van het eerste criterium voor nuttige toepassing van afval.

60. Voor zover de definitie „opvulling" in artikel 1, punt 6, van besluit 2011/753 het gebruik van geschikt afval vereist, wordt daarmee niet het begrip „nuttige toepassing" ingeperkt, maar wordt slechts een onderdeel van de definitie van dat begrip verduidelijkt, dat daarvan impliciet al deel uitmaakt. Een soortgelijke functie heeft de verwijzing naar de bruikbaarheid van afvalstoffen in overweging 15 en in artikel 3, lid 2, tweede streepje, van de afvalstortrichtlijn.

61. Zoals de provincie Bari en de Commissie terecht opmerken, roept de door de Consiglio di Stato verstrekte informatie over de voor het opvullen bestemde afvalstoffen twijfels op ten aanzien van de vraag of alle beoogde soorten afval daadwerkelijk voor een opvulactiviteit geschikt zijn. Uit overweging 15 van de afvalstortrichtlijn kan worden opgemaakt dat daarvoor in beginsel alleen inerte of bruikbare niet-gevaarlijke afvalstoffen in aanmerking komen. Het is onduidelijk of alle beoogde soorten afval onder een van beide categorieën vallen. Deze vraag dient door de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties verder te worden onderzocht.

62. Op de derde subvraag dient derhalve te worden geantwoord dat het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval een handeling van nuttige toepassing van afvalstoffen is indien de bevoegde instanties vaststellen dat de afvalstoffen een nuttig doel dienen doordat ze daadwerkelijk andere materialen vervangen, wat met name vereist dat de afvalstoffen geschikt zijn om deze materialen te vervangen.

V – Conclusie

63. Derhalve geef ik het Hof in overweging de gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 10, lid 2, van richtlijn 2006/21/EG betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën moet aldus worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in het opvullen van een steengroeve met andere afvalstoffen dan winningsafval alleen onderworpen is aan de afvalstoffenregeling van richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, wanneer aan de toepassingsvoorwaarden van de laatstgenoemde richtlijn is voldaan.

2) Richtlijn 1999/31 is niet op de nuttige toepassing, maar alleen op de verwijdering van afval door het storten van afvalstoffen op of in de bodem van toepassing.

3) Het opvullen van een steengroeve met niet uit de winningsindustrie afkomstig afval is een handeling van nuttige toepassing van afvalstoffen indien de bevoegde instanties vaststellen dat de afvalstoffen een nuttig doel dienen doordat ze daadwerkelijk andere materialen vervangen, wat met name vereist dat de afvalstoffen geschikt zijn om deze materialen te vervangen."

EU:C:2001:610, punt 87.