

Mål C-629/19

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

23 augusti 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 augusti 2019

Klagande:

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG
Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein"

Motpart:

Landeshauptmann der Steiermark

[utelämnas]

Landesverwaltungsgericht Steiermark

[utelämnas]

Graz, den 14 augusti 2019

Till

Europeiska unionens domstol

[utelämnas]

Begäran

om

förhandsavgörande

enligt artikel 267 FEUF

Parterna i det nationella målet [utelämnas]:

- a) Klagande: 1) Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG
[utelämnas]
- 2) Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein"
[utelämnas]
- b) Motpart: Landeshauptmann von Steiermark
[utelämnas][orig. s.2]

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) har [utelämnas] i överklagandeförfarandet som inletts av Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG och Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein" angående ett beslut som meddelats av Landeshauptmann von Steiermark (regeringschef i Steiermark) den 2 november 2015 [utelämnas] fattat

BESLUT

med följande innehåll:

- I. Följande frågor hänskjuts för förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol enligt artikel 267 FEUF:
1. Ska avloppsslam, mot bakgrund av undantaget i artikel 2.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98 av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv jämförd med rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och/eller direktivet om avloppsslam, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1137/2008 av den 22 oktober 2008, betraktas som avfall?
 2. Om fråga 1 besvaras jakande:

Möjliggör artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98 av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv en

kvalificering av ett ämne som en biprodukt i den mening som avses i 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?

- II. Överklagandeförfarandet vilandeförklaras [utelämnas] till dess Europeiska unionens domstol har avgjort målet om förhandsavgörande. [orig. s. 3]

Skäl

I.

Förfarandet och faktiska omständigheter:

Landeshauptmann von Steiermark (regeringschefen i Steiermark) har genom det överklagade beslutet efter en omfattande utredning enligt 6 § sjätte stycket AWG 2002 (Abfallwirtschaftsgesetz 2002, 2002 års lag om avfallshantering, nedan kallad AWG 2002) fastställt att ändringar av panna 11 hos Sappi Austria Produktion GmbH & Co KG, [utelämnas] Gratkorn, [utelämnas] och förbränningsanläggningen för restavfall som ägs av Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein" (sammanslutning för vatten i regionen Gratkorn-Gratwein) på samma plats omfattas av kravet på tillstånd enligt 37 § första, tredje och fjärde stycket AWG 2002. Beslutet grundades på att avloppsslammet från Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG:s och Wasserverband "Region Gratkorn-Gratweins" vattenreningsanläggning som bedrevs gemensamt samförbrändes i de båda anläggningarna för att utvinna ånga för energileverans till bolaget Sappis pappers- och cellulosaafabrik på samma plats.

Den berörda myndigheten anförde i beslutet att det avloppsslam som skulle förbrännas till största delen visserligen uppkom vid en produktionsprocess för papperstillverkning, och att det för denna andel (ungefär 97 procent) kunde utgå från att det rörde sig som en biprodukt i den mening som avses i 2 § stycke 3a AWG 2002, men detta gäller inte den andelen avloppsslam som uppkommer vid rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Detta avloppsslam förblir i objektiv bemärkelse avfall, särskilt som det inte uppkommit vid en produktionsprocess för papperstillverkning. Eftersom det enligt rättspraxis från Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstolen) emellertid inte finns något lägsta tröskelvärde för kvalificering av ett ämne som avfall, ska det utgå från att hela det avloppsslam som samförbränns i de båda beskrivna anläggningarna är avfall i den mening som avses i 2 § första stycket AWG 2002, och att ändringarna av dessa anläggningar därför omfattas av kravet på tillstånd i den mening som avses i 37 § första, tredje och fjärde stycket AWG 2002.

De båda berörda parterna [utelämnas] överklagade detta beslut till Landesverwaltungsgericht (Regionala förvaltningsdomstolen) och anförde inom ramen för överklagandet att det avloppsslam som anges i domslutet inte är avfall i den mening som avses i 2 § första stycket AWG, eftersom det uppkom inom

ramen för en integrerad, i början av utformningen av anläggningarna sålunda planerad produktionsprocess för pappers- och cellulosatillverkning, och används för energiåtervinning för papperstillverkning, varvid bolaget Sappis alla delanläggningar drivs på **[orig. s. 4]** produktionsplatsen och ägs enbart av organisatoriska och rättsliga skäl av två olika rättssubjekt som även innehar ett administrativt tillstånd enligt vattenlagstiftningen för reningsanläggningen och näringstillstånd för panna 11 och förbränningsanläggningen för restavfall.

Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis (mål C-114/01, Avesta Polarit Chrome OY, ECLI:EU:C:2003:448 och mål C-113/12, Brady, ECLI:EU:C:2013:627), bör det påpekas att restprodukter och andra ämnen inte omfattas av begreppet avfall antingen om de (i fråga om internt avfall) kan användas i den fortsatta produktionen eller om de kan användas i en annan ekonomisk aktörs verksamhet, om denna återanvändning är säkerställd och om denna återanvändning av ämnet medför en ekonomisk fördel. Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstolen) följde denna rättspraxis i sitt avgörande av den 23 januari 2014 [utelämnas] och slog fast att användningen av restprodukter från den egna verksamheten för energianvändning utgör en ”säker återanvändning”, vilket innebär att dessa restprodukter inte utgjorde avfall. Den kommunala andelen av avloppsslammet, som rent aritmetiskt uppgår till 2 procent, innebär inte att ämnets egenskaper ändras på något sätt och kan inte heller åsidosätta avfallshanteringens allmänna intressen i den mening som avses i 1 § tredje stycket AWG 2002, eftersom en tillåten återanvändning av allt resterande restavfall är säkerställd.

Efter att ha genomfört en utredning och en offentlig förhandling biföll Landesverwaltungsgericht (den regionala förvaltningsdomstolen) vid vilken tvisten anhängiggjorts inledningsvis överklagandet och slog i dom av den 19 december 2016 [utelämnas] fast att ändringar i panna 11 hos Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [utelämnas] och förbränningsanläggningen för restavfall som ägs av Wasserverband ”Region Gratkorn-Gratwein” (sammanslutning för vatten i regionen Gratkorn-Gratwein) [utelämnas] inte omfattas av kravet på tillstånd enligt 37 § första, tredje och fjärde stycket Abfallwirtschaftsgesetz (AWG 2002) BGBl I 102/2002, i dess ändrade lydelse.

Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstolen) biföll det överklagande som ingetts av Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (federal minister för jordbruk, skogsbruk, miljö och vatten) [utelämnas] mot denna dom genom dom av den 27 februari 2019 [utelämnas] och upphävde den överklagade domen på grund av rättsstridighet. **[Orig. s. 5].**

Verwaltungsgerichtshof fastställde följande i sin motivering:

I 2 § stycke 3a AWG 2002 fastställs i enlighet med artikel 5 i ramdirektivet om avfall de villkor på vilka ett ämne eller föremål som visserligen uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta kan klassificeras som en biprodukt och inte som avfall. Av den inledande meningen i

denna bestämmelse framgår att det måste röra sig om ett ämne eller ett föremål som uppkommer vid produktionsprocessen. Klaganden har anfört att det avloppsslam som det rör sig om uppkommer vid den gemensamma rengöringen av avloppsvatten från näringsverksamhet och hushåll/tätbebyggelse i den vattenreningsanläggning som bedrivs av Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein" (sammanslutning för vatten i regionen Gratkorn-Gratwein).

Avloppsvatten och därmed även avloppsvatten från näringsverksamhet som bedrivs av Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG utgör enligt 3 § första stycket punkt 1 AWG 2002 inte avfall. Allmänt avses med avloppsvatten vatten vars egenskaper har ändrats genom användning i hushåll, i näringsverksamhet eller genom annan användning. Enligt vattenlagstiftningen är avloppsvatten vatten som någon gör sig av med. Det kan röra sig om förorenat vatten (bland annat avloppsvatten från kök, avloppsvatten från hushåll, avloppsvatten från näringsverksamhet), men det kan även vara fråga om vatten som enbart är förorenat i mycket liten grad eller inte alls (till exempel dagvatten). För renhållning och skydd av vatten (inklusive grundvatten) fastställs närmare bestämmelser i WRG 1959 (1959 års vattenlag) (30 § och följande §§). Från den tidpunkten kan det inte längre vara fråga om beståndsdelar i avloppsvatten i den mening som avses i 3 § första stycket punkt 1 AWG 2002, eftersom beståndsdelar har filtrerats bort från avloppsvattnet och inte längre befinner sig i avloppsvattnet. Undantaget i 3 § första stycket punkt 1 AWG 2002 gäller inte längre för sådana ämnen [utelämnas]. När avloppsslam uppkommer vid rening av avloppsvatten som beståndsdelar i avloppsvatten som krävs enligt WRG 1959, kan det därför inte vara fråga om en restprodukt från en produktionsprocess, eftersom reningen av avloppsvattnet, vare sig den sker vid verksamhetens reningsverk eller i ett reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse, inte kan betraktas som en del av en produktionsprocess. Rening av avloppsvatten är i stället ett behandlingsförfarande för att säkerställa att utsläpp av avfallsvatten till vatten genomförs i enlighet med skyddsmålen i WRG 1959. Det förhållandet att det avloppsslam som uppkommer vid reningen av avloppsvattnet används efter en mekanisk vattenavledning genom förbränning i de förbränningsanläggningar som nämns ovan för Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG:s produktion (det vill säga återvinns och inte bortskaffas) säger ingenting om det avloppsslam som används på så sätt tidigare uppkommit som en biprodukt vid en produktionsprocess. Ett **[orig. s. 6]** viktigt villkor för förekomsten av en biprodukt i den mening som avses i 2 § stycke 3a AWG 2002 är således inte uppfyllt.

Förvaltningsdomstolen har när det gäller det avloppsslam som är föremål för förfarandet felaktigt utgått från att det föreligger en biprodukt enligt ovannämnda bestämmelse och har utifrån detta felaktigt fastställt att 37 § AWG 2002 inte är tillämplig på de förbränningsanläggningar som är föremål för förfarandet.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark), som återigen är behörig i det andra förfarandet, hyser nu tvivel om tolkningen av begreppet avfall avseende det avloppsslam som det rör sig om och om biprodukten inte längre kan vara en biprodukt på grund av att en liten

procentandel andra ämnen från den kommunala hanteringen av avloppsvatten, av ekonomiska skäl, tillsätts, vilka annars av processtekniska skäl skulle behöva ersättas på annat sätt, varigenom sammansättningen av biprodukten inte ändras. Således ska det begäras förhandsavgörande från EU-domstolen.

II.

Följande lagstiftning är tillämplig:

3. Bestämmelser i unionsrätten:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet)

Skäl 1

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall ... fastställs det rättsliga ramverket för hantering av avfall i gemenskapen. Där definieras centrala begrepp som avfall, återvinning och bortskaffande och dessutom fastställs grundläggande krav för hantering av avfall, i synnerhet skyldigheten för en verksamhetsutövare som hanterar avfall att inneha ett tillstånd eller vara registrerad och skyldigheten för medlemsstaterna att utarbeta avfallsplaner. Det fastställer även en rad viktiga principer, såsom skyldigheten att hantera avfall på ett sådant sätt att det inte har en negativ inverkan på miljön och människors hälsa [orig. s. 7], uppmuntran att tillämpa avfallshierarkin och principen att förorenaren ska betala, dvs. ett krav att innehavaren eller tidigare innehavare av avfall eller tillverkarna av den produkt från vilken avfallet härrör ska bära kostnaderna för att det omhändertas.

[...]

Skäl 26

Principen om att förorenaren ska betala är vägledande på europeisk och internationell nivå. Producenten och innehavaren av avfallet bör hantera detta på ett sätt som garanterar en hög skyddsnivå för miljön och människors hälsa.

Skäl 27

Införandet av utökat producentansvar i detta direktiv är ett sätt att stödja en utformning och produktion av varor vid vilken man fullt ut beaktar och underlättar en effektiv användning av resurser under hela deras livscykel, inbegripet reparation, återanvändning, demontering och materialåtervinning, utan att därmed åsidosätta den fria rörligheten för varor på den inre marknaden.

Skäl 28

Detta direktiv bör bidra till att EU närmar sig ett "återvinningsamhälle", som strävar efter att undvika avfallsgenerering och använder avfall som en resurs.

Skäl 29

Medlemsstaterna bör stödja användningen av återvinningsmaterial (såsom återvunnet papper), i linje med avfallshierarkin och målet om ett återvinningsamhälle, och bör när så är möjligt inte stödja deponering eller förbränning av sådant återvinningsmaterial.

Skäl 30

För att tillämpa försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas enligt artikel 174.2 i fördraget, är det nödvändigt att fastställa allmänna miljömål för avfallshanteringen inom gemenskapen. I enlighet med dessa principer är det gemenskapens och medlemsstaternas sak att inrätta ett ramverk för att förebygga, minska och i möjligaste mån från början eliminera källorna till förorening eller olägenheter genom att vidta åtgärder genom vilka erkända risker elimineras. [orig. s. 8]

Artikel 3

Definitioner

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*

...

Artikel 4

Avfallshierarki

1. *Följande avfallshierarki ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall:*

- a) *Förebyggande.*
- b) *Förberedelse för återanvändning.*
- c) *Materialåtervinning.*
- d) *Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning.*
- e) *Bortskaffande.*

...

Artikel 5

Biprodukter

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 3.1 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. [orig. s. 9]*
 - d) *Den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskydds krav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.*
2. *På grundval av de villkor som fastställs i punkt 1 får åtgärder antas för att avgöra vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att specifika ämnen eller föremål ska betraktas som en biprodukt och inte som avfall enligt artikel 3.1. Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 39.2.*

Artikel 6

När avfall upphör att vara avfall

1. *Visst specifikt avfall ska upphöra att vara avfall i den mening som avses i artikel 3.1 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. [orig. s. 10]

2. ...
3. ...
4. *Om inga kriterier har fastställts på gemenskapsnivå i enlighet med förfarandet i punkterna 1 och 2, får medlemsstaterna med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om ett visst avfall har upphört att vara avfall. De ska anmäla sådana beslut till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster ..., om det krävs enligt det direktivet.*

Artikel 13

Skydd för människors hälsa och miljön

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet

- a) *utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur,*
- b) *utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt, och*
- c) *utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.*

4. Bestämmelser i nationell rätt:

Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (2002 års lag om avfallshantering)

1 § stycke 1

Syftet med avfallshanteringen är att i enlighet med försiktighetsprincipen och hållbarhetsprincipen

1. *i största möjliga utsträckning förhindra eller minska skadliga verkningar eller sådana verkningar som på något sätt [orig. s. 11] kan påverka människors, djurs eller växters hälsa eller deras levnadsförutsättningar och naturliga miljö,*
2. *i största möjliga utsträckning minska utsläpp av luftföroreningar och gaser som påverkar klimatet,*
3. *skona resurser (råvaror, vatten, energi, landskap, arealer, deponivolymer),*

4. *att vid materialåtervinning säkerställa att det avfall eller de ämnen som härrör från det inte utgör en högre risk än liknande primära råvaror eller produkter som härrör från primära råvaror, och*
5. *säkerställa att endast sådant avfall återstår vars lagring inte utgör någon risk för kommande generationer.*

1 § stycke 3

I det allmänna intresset krävs insamling, lagring, transport och behandling som avfall när annars

[utelämnas] [vissa intressen som anges uttömmande (till exempel hälsa, miljö, allmän säkerhet, landskap...) skulle hotas].

2 § stycke 1

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

1. *som innehavaren har för avsikt att göra sig av med eller har gjort sig av med eller*
2. *vars insamling, lagring, transport och behandling som avfall är nödvändig för att inte inverka negativt på allmänintresset (1 § stycke 3).*

2 § stycke 3

En ordnad insamling, lagring, transport och behandling enligt denna federala lag krävs under alla omständigheter inte av allmänintresse (1 § stycke 3) så länge som [orig. s. 11]

1. *en sak är ny enligt handelsbruk eller*
2. *används normalt enligt handelsbruk.*

[utelämnas] [Särskild ordning för jordbruk]

2 § stycke 3a

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 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, ämnet eller föremålet kan särskilt användas utan betänkligheter på ett avsett ändamålsenligt sätt, användningen av ämnet eller föremålet har ingen negativ inverkan på allmänna intressen (jämför 1 § stycke 3) och alla relevanta rättsliga bestämmelser iakttas.*

6 § stycke 6

[utelämnas] Landeshauptmanns (regeringschefens) behörighet att bland annat fastställa om en anläggning eller en ändring av anläggningen omfattas av tillståndsplikt enligt 37 § AWG]

Abfallverbrennungsverordnung – AVV (förordning om avfallsförbränning, nedan kallad AVV)

2 § stycke 1: [orig. s. 13]

Denna förordning är tillämplig [utelämnas] på [utelämnas] [vissa anläggningar] [utelämnas],

i vilka fast eller flytande avfall förbränns eller samförbränns.

2 § stycke 1a

[utelämnas] [Undantag för vissa förbränningsanläggningar med speciell reningsteknik]

2 § stycke 1b

[utelämnas]

2 § stycke 2

Förordningen ska inte tillämpas på

1. Anläggningar som endast behandlar följande slags avfall:

[utelämnas]

- c) *Vegetabiliskt fiberhaltigt avfall som uppstått vid produktion av nyfiberpappersmassa och vid pappersproduktion från massa, om avfallet förbränns på produktionsplatsen och om den värme som alstras återvinns.*

[utelämnas] [orig. s. 14]

III.

1. Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) är tveksam till om 2 § AWG 2002 är förenlig med unionsrätten och har därför valt att begära förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol.
2. [utelämnas] [allmänna anmärkningar angående frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning]

Frågan om tolkningen av 2 § AWG 2002 är av avgörande betydelse i det nationella målet, av följande skäl:

3. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis är det unionsrättsliga begreppet avfall ett gemskapsrättsligt begrepp. Medlemsstaterna har inte möjlighet att vid sidan av det unionsrättsliga begreppet avfall införa ett därifrån avvikande, snävare nationellt begrepp för avfall. Det österrikiska begreppet avfall i 2 § stycke 3a AWG 2002 ska **[orig. s. 15]** tolkas i enlighet med direktivet. I de fall där det nationella begreppet avfall skiljer sig från det unionsrättsliga begreppet avfall, ska det nationella begreppet avfall ersättas med begreppet avfall i direktiv 2008/98/EG (avfallsdirektivet) (se EU-domstolens dom i mål C-304/97, Tombesi, ECLI:EU:C:1999:152).
4. I artikel 3.1 i direktiv 2008/98 avses med begreppet avfall ett ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. EU-domstolen har i detta avseende konsekvent angett att definitionen av avfall ska ges en vid tolkning för att säkerställa en hög skyddsnivå för unionens miljöpolitiska mål (se EU-domstolens dom i mål C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318, i mål C-9/00, Patin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232, i mål C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26, i mål C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707, och i mål C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007).
5. Domstolen har vid flera tillfällen framhållit att frågan huruvida ett material är avfall eller inte ska bedömas mot bakgrund av de relevanta omständigheterna, och att detta beslut ska fattas från fall till fall av den behöriga myndigheten (se EU-domstolens dom i mål C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318, i mål C-9/00, Patin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232, i mål C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26, i mål C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707, och i mål C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007). Avloppsslammet i förevarande fall uppkommer vid framställning av pappersmassa som en integrerad del av den kontinuerliga produktionsprocessen. Resultatet av detta är att det fiberhaltiga avloppsslammet till 100 procent härrör från pappers- och massaproduktion och skulle inte existera utan denna.
6. I 2 § stycke 3a AWG 2002 fastställs i enlighet med artikel 5 i ramdirektivet om avfall de villkor på vilka ett ämne eller föremål som visserligen

uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta kan klassificeras som en biprodukt och inte som avfall. Enligt Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) uppfyller det avloppsslam som det rör sig om, i vart fall i den mån det uppkommer vid produktionen, de kumulativa villkor som anges i bestämmelsen. Enligt Landesverwaltungsgericht (Regionala förvaltningsdomstolen) skadar dessutom inte tillsatsen av avloppsvatten från tätbebyggelse, eftersom denna å ena sidan inte ändrar sammansättningen av det ämne som uppkommer vid produktionen och å andra sidan måste ersättas.

7. Den hänskjutande domstolen hyser också tvivel om huruvida avloppsslam i sig, även om avloppsslam inte utgör en biprodukt, utgör "avfall" enligt det unionsrättsliga begreppet avfall. **[orig. s. 16]**

Enligt EU-domstolens rättspraxis är ett material inte nödvändigtvis ett avfall även om det anses vara en restprodukt. Materialets egenskaper, som avgör i vilken grad det är färdigt för återanvändning i ekonomin, kan vara sådana att det inte bör betraktas som ett avfall. EU-domstolen har fastställt tre kriterier som en restprodukt ska uppfylla för att anses vara en biprodukt. Ett material är inte ett avfall i de fall då det inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas - utan föregående bearbetning - i den fortsatta produktionen (se EU-domstolens dom i mål C-9/00, *Palin Granit Oy*, ECLI:EU:C:2002:232).

8. Den hänskjutande domstolen anser att dessa kriterier är uppfyllda även vid en snäv tolkning av begreppet produktion av EU-domstolen (se EU-domstolens dom i mål C-9/00, *Palin Granit Oy*, ECLI:EU:C:2002:232, i mål C-457/03, *Niselli*, ECLI:EU:C:2004:707, i mål C-121/03, *kommissionen/Spanien*, ECLI:EU:C:2005:512). Genom typsificeringen av avloppsslam och den utsläppsneutrala fullständiga förbränningen till ångproduktion i papperstillverkningsprocessen vidarebearbetas avloppsslam ständigt och omedelbart. Den anläggning som det rör sig om i det nationella målet är sådan att avloppsslammet dygnet runt tillförs i ett slutet system från reningsverket på transportband för ångproduktion.

9. För det fall domstolen finner att avloppsslam ska betraktas som avfall i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98, hyser den hänskjutande domstolen ytterligare tvivel vad gäller begäran om förhandsavgörande. Även om det avloppsslam som det rör sig om i nationella målet ska betraktas som avfall borde avfallet ha upphört att vara avfall redan innan avloppsslammet brändes internt för ångproduktion.

10. 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 när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning. EU-domstolen har i detta avseende slagit fast att unionslagstiftaren särskilt har föreskrivit att medlemsstaterna har rätt att anta bestämmelser om när ett ämne eller föremål upphör att vara avfall, utan att

precisera vilka slags åtgärder som är i fråga (EU-domstolens dom i mål C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, punkt 23). Eftersom dessa åtgärder leder till att avfall upphör [orig. s. 17] att vara avfall och därför innebär att det skydd som den lagstiftning som reglerar avfall garanterar vad gäller miljön och människors hälsa upphör, måste åtgärderna uppfylla de krav som ställs i artikel 6.1 a–d i direktivet och särskilt beakta ämnets eller föremålets eventuella negativa effekter på miljön och människors hälsa.

Den hänskjutande domstolen konstaterar att EU-domstolen i sin rättspraxis har anfört att medlemsstaten även får anse att visst avfall inte kan upphöra att vara avfall och således avstå från att anta förordningar om att avfall ska upphöra att vara avfall (EU-domstolens dom i mål C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, punkt 26). Enligt EU-domstolen ankommer det emellertid på denna medlemsstat att se till att ett sådant avstående inte äventyrar målen för direktiv 2008/98, såsom uppmuntran att tillämpa avfallshierarkin, eller uppmuntran till återvinning av avfall och till användning av återvunnet material i syfte att bevara naturresurser och underlätta inrättandet av en cirkulär ekonomi (EU-domstolens dom i mål C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, punkt 27). Detta verkar inte vara fallet i det nationella målet enligt den hänskjutande domstolen, eftersom tillförseln av avloppsslam äger rum med hjälp av ett slutet automatiserat system inom verksamheten, och avloppsslammet används dessutom fullt ut och detta förfarande medför inte några risker för miljön och människors hälsa. Genom detta förfarande eftersträvas dessutom även målet att motverka avfall och ersätta fossila råvaror. Detta produktionsförfarande har lett till allvarliga tvivel hos den hänskjutande domstolen om huruvida den nationella myndighetens beslut var förenligt med unionsrätten. [orig. s. 18]

IV.

1. Myndigheterna och domstolarna i medlemsstaterna har en skyldighet att tolka rätten direktivkonformt, det vill säga på ett sätt som gör att tolkningen av den nationella rätten inte äventyrar direktivets målsättningar (se dom av den 10 april 1984, von Colson och Kamann, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153). Eftersom den korrekta tillämpningen av unionsrätten emellertid inte framstår som så uppenbar att det inte finns något utrymme för rimligt tvivel och det således inte är möjligt att ge den nationella rätten en direktivkonform tolkning, hänskjuts tolkningsfrågan för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark)

[utelämnas]