

Sag C-629/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

23. august 2019

Forelæggende ret:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Østrig)

Afgørelse af:

14. august 2019

Sagsøgere:

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG

Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«

Sagsøgt myndighed:

Landeshauptmann der Steiermark

[OMISSIS]

**Landesverwaltungsgericht
Steiermark**
(den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark)

[OMISSIS]

Graz, 14. august 2019

Til
Den Europæiske Unions Domstol
[OMISSIS]

Anmodning

om

præjudiciel afgørelse

i henhold til artikel 267 TEUF

Parterne i hovedsagen [udelades]:

- a) Sagsøgere:
- 1) Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [udelades]
 - 2) Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein« [udelades]
- b) Sagsøgt myndighed: Landeshauptmann von Steiermark (regeringschefen i delstaten Steiermark) [udelades] [org. s. 2]

Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) har [udelades] i sagen om Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG's og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«'s klage over afgørelse vedtaget af Landeshauptmann von Steiermark af 2. november 2015 [udelades] afsagt følgende

KENDELSE:

- I. I henhold til artikel 267 TEUF forelægges Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:
1. **Skal slam fra rensningsanlæg i lyset af undtagelsen i artikel 2, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, sammenholdt med Rådets direktiv af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, og/eller direktivet om slam fra rensningsanlæg i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1137/2008 af 22. oktober 2008, anses for at være affald?**
 2. **Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:**
Tillader artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, at et stof kvalificeres som biprodukt i det EU-retlige affaldsbegrebs forstand, når der til dette stof for en lille procentdels vedkommende af procestekniske grunde tilsættes andre stoffer, som ellers skulle anses for at være affald, hvis dette ikke har indflydelse på det samlede stofs sammensætning og medfører en væsentlig miljøfordel?
- II. Sagen [udelades] genoptages, når afgørelsen fra Den Europæiske Unions Domstol foreligger. [Org. s. 3]

Præmisser

I.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne:

Med den anfægtede afgørelse fastslog Landeshauptmann von Steiermark efter en omfattende undersøgelsesprocedure i henhold til § 6, stk. 6, i Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (lov om affaldsbehandling af 2002, herefter »AWG 2002«), at ændringer på kedel 11 tilhørende Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [(herefter også »Sappi«)] på anlægget [udelades] i Gratkorn [udelades] og reststofforbrændingsanlægget tilhørende Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein« på samme anlæg var omfattet af godkendelsespligten i henhold til AWG 2002's § 37, stk. 1, 3 og 4. Denne afgørelse blev begrundet med, at slam fra Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG's og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«'s fælles spildevandsrensingsanlæg medbrændes i de to anlæg med det formål at udvinde damp til brug for energiforsyningen af Sappis papir- og pulpfabrik på samme sted.

Den sagsøgte myndighed anførte i afgørelsen, at det slam fra rensningsanlæg, som forbrændes, ganske vist overvejende stammer fra en produktionsproces til papirfremstilling, og at det kan lægges til grund, at denne andel (97%) har egenskab af biprodukt som omhandlet i AWG 2002's § 2, stk. 3a, men at dette ikke gør sig gældende for den andel af slammet, som stammer fra byspildevandsrensning. Dette slam bliver objektivt set ved med at være affald, især da det ikke er opstået ved en produktionsproces til papirfremstilling. Da der imidlertid ifølge Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstolens) praksis ikke findes nogen bagatelgrænse for kvalificeringen af et stof som affald, må det lægges til grund, at det samlede slam, som medforbrændes i de to beskrevne anlæg, er affald som defineret i AWG 2002's § 2, stk. 1, og ændringerne af disse anlæg var derfor omfattet af godkendelsespligten som omhandlet i AWG 2002's § 37, stk. 1, 3 og 4.

De to berørte parter [udelades] har indbragt denne afgørelse for Landesverwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) og har i det væsentlige gjort gældende, at det i konklusionen nævnte slam ikke er affald som defineret i AWG 2002's § 2, stk. 1, da det opstår i forbindelse med en integreret produktionsproces til papir- og pulpfremstilling, som fra begyndelsen er planlagt således, og anvendes til energigenvinding til papirfremstillingen, idet alle anlæggets dele drives af Sappi på [org. s. 4] produktionsstedet og kun af organisatoriske og juridiske grunde ejes af to forskellige juridiske personer, som også er indehavere af den vandretlige tilladelse til spildevandsbehandlingsanlægget henholdsvis den erhvervsretlige bevilling til kedel 11 og reststofforbrændingsanlægget.

Under henvisning til Domstolens praksis (C-114/01, Avesta Polarit Chrome OY, ECLI:EU:C:2003:448, og C-113/12, Brady, ECLI:EU:C:2013:627) påpeges det,

at produktionsrester og andre stoffer ikke er omfattet af affaldsbegrebet, hvis de enten (ved virksomhedsinternt affald) kan genanvendes i forlængelse af fremstillingsprocessen eller kan anvendes i en økonomisk aktørs virksomhed, hvis denne videreanvendelse er sikret og denne videreanvendelse af stoffet giver en økonomisk fordel. Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) fulgte i sin afgørelse af 23. januar 2014 [udelades] denne retspraksis og fastslog, at anvendelse af produktionsrester fra egen virksomhed til energiudnyttelse udgør en »sikker videreanvendelse«, således at affaldsbegrebet ikke er opfyldt for disse produktionsrester. Den kommunale andel af slammet fra rensningsanlæg, som er beregnet til 2%, ændrer på ingen måde stoffets egenskab og tilsidesætter heller ikke samfundshensyn i forbindelse med affaldsbehandlingen som omhandlet i AWG 2002's § 1, stk. 3, da der er sikret en lovlig videreanvendelse af alle opstående reststoffer.

Landesverwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) gav efter at have gennemført en undersøgelsesprocedure og et offentligt retsmøde først sagsøgerne medhold og fastslog i en afgørelse af 19. december 2016 [udelades], at ændringer på kedel 11 tilhørende Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [udelades] og reststofforbrændingsanlægget tilhørende Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein« [udelades] ikke var omfattet af godkendelsespligten i henhold til AWG 2002's § 37, stk. 1, 3 og 4 (BGBl I 102/2002) i den gældende affattelse.

Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) tog ved afgørelse af 27. februar 2019 revisionsappellen til prøvelse af denne afgørelse, som var iværksat af Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (forbundsministeren for land- og skovbrug, miljø og vand) [udelades], til følge og ophævede den anfægtede afgørelse som ulovlig. **[Org. s. 5]**

I præmisserne anførte Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen) følgende:

AWG 2002's § 2, stk. 3a, indeholder, i overensstemmelse med affaldsrammedirektivets artikel 5, betingelserne for, at et stof eller en genstand, som ganske vist er resultatet af en produktionsproces, men som ikke er dennes hovedformål, kan kvalificeres som biprodukt og ikke som affald. Det fremgår af denne bestemmelses indledende punktum, at der skal være tale om et stof eller en genstand, som opstår i forbindelse med en produktionsproces. Revisionsappellanten gør korrekt opmærksom på, at det omhandlede slam fra rensningsanlæg opstår i forbindelse med den fælles rensning af erhvervs- og husholdnings-/byspildevand i det rensningsanlæg, som procesdeltageren Wasserverband driver.

Spildevand og dermed også procesdeltageren Sappis erhvervsspildevand udgør i henhold til AWG 2002's § 3, stk. 1, nr. 1, ikke affald. Generelt forstås ved spildevand vand, hvis egenskaber er ændret gennem anvendelse i husholdninger, erhverv eller anden brug. I vandretlig forstand er spildevand vand, som nogen skiller sig af med. Der kan være tale om snavset vand (bl.a. spildevand fra køkkener, husholdninger, virksomheder), men også om vand, som kun er let

snavset eller slet ikke snavset (f.eks. nedbørsvand). Nærmere bestemmelser om renholdelse og beskyttelse af vandforekomster (herunder grundvand) findes i Wasserrechtsgesetz 1959 (vandloven af 1959, herefter »WRG 1959«), (navnlig §§ 30 ff.). Fra det tidspunkt, hvor indholdsstoffer bortfiltreres fra spildevandet og ikke længere befinder sig i spildevandet, kan der ikke længere tales om spildevandsindholdsstoffer som defineret i AWG 2002's § 3, stk. 1, nr. 1. Undtagelsen i henhold til AWG 2002's § 3, stk. 1, nr. 1, gælder ikke længere for sådanne stoffer [udelades]. Når der ved den rensning af spildevand, som er påbudt i henhold til WRG 1959, opstår slam fra rensningsanlæg som spildevandsindholdsstof, foreligger der derfor ikke en produktionsrest fra en produktionsproces, idet spildevandsrensningen, hvad enten den sker i et rensningsanlæg i virksomheden eller i et kommunalt rensningsanlæg, ikke kan anses for at være en del af en produktionsproces. Spildevandsrensningen udgør tværtimod en behandlingsproces med henblik på at sikre, at udledning af spildevand til vandforekomster sker i overensstemmelse med WRG 1959. Den omstændighed, at det slam fra rensningsanlæg, der opstår ved spildevandsrensningen, efter en mekanisk afvanding ved forbrænding i de nævnte forbrændingsanlæg udnyttes til driften af procesdeltageren Sappis produktion (og altså bliver genanvendt og ikke bortskaffet), siger ikke noget om, hvorvidt det således anvendte slam fra rensningsanlæg tidligere er opstået i forbindelse med en produktionsproces som biprodukt. [Org. s. 6] Dermed mangler en af de afgørende betingelser for, at der foreligger et biprodukt som omhandlet i AWG 2002's § 2, stk. 3a.

For så vidt angår det i den foreliggende sag omtvistede slam fra rensningsanlæg lagde Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) med urette til grund, at der var tale om et biprodukt som omhandlet i den nævnte bestemmelse, og fastslog på dette grundlag ukorrekt, at AWG 2002's § 37 ikke finder anvendelse på de i den foreliggende sag omhandlede forbrændingsanlæg.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark), som nu behandler sagen på ny, er nu i tvivl om fortolkningen af affaldsbegrebet for det omhandlede slam fra rensningsanlæg og om, hvorvidt egenskaben som biprodukt fortabes, fordi der af procesøkonomiske grunde for en lille procentdels vedkommende tilsættes andre stoffer fra den kommunale spildevandsbortskaffelse, som ellers af procestekniske grunde ville skulle substitueres andre steder fra – hvilket ikke ændrer biproduktets sammensætning – således at dette fortolkningsspørgsmål forelægges for Den Europæiske Unions Domstol med henblik på afklaring.

II.

De relevante retsfor skrifter er følgende:

3. EU-retten:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver («affaldsdirektivet»)

1. betragtning

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald opstiller de retlige rammer for affaldsbehandling i Fællesskabet. Det definerer en række nøglebegreber som affald, nyttiggørelse og bortskaffelse og opstiller de grundlæggende krav til håndtering af affald, herunder særlig et krav om, at anlæg eller virksomheder, der udfører affaldshåndtering, skal have tilladelse eller være registreret og et krav om, at medlemsstaterne skal opstille affaldshåndteringsplaner. Det fastlægger også hovedprincipper, såsom en forpligtelse til at behandle affald på en måde, som ikke påvirker miljøet og menneskers sundhed negativt, en opfordring til at anvende affaldshierarkiet og [org. s. 7] et krav i overensstemmelse med forurenere betaler-princippet om, at omkostningerne ved bortskaffelse af affald skal betales af indehaveren af affaldet, af tidligere indehavere af affaldet eller af producenterne af det produkt, der har givet anledning til affaldet.

[...]

26. betragtning

Princippet om, at forurenere betaler, er et overordnet princip i europæisk og international sammenhæng. Affaldsproducenter og indehavere af affald bør håndtere affaldet på en måde, der sikrer et højt miljø- og sundhedsbeskyttelsesniveau.

27. betragtning

Indførelsen af udvidet producentansvar i dette direktiv er en af de måder, hvorpå man kan støtte design og produktion af varer, der tager fuldt hensyn til og letter en effektiv udnyttelse af ressourcerne igennem hele deres livscyklus, herunder deres reparation, genbrug, adskillelse og genanvendelse uden af bringe den frie omsætning af varer på det indre marked i fare.

28. betragtning

Dette direktiv bør bidrage til, at EU i højere grad bliver et »genanvendelsessamfund«, der søger at undgå affaldsproduktion og anvender affald som en ressource. [...]

29. betragtning

Medlemsstaterne bør støtte anvendelsen af genanvendelige materialer (som f.eks. genbrugspapir) i overensstemmelse med affaldshierarkiet og målet om at skabe et genanvendelsessamfund og bør så vidt muligt ikke støtte deponering eller forbrænding af sådanne genanvendelige materialer.

30. betragtning

For at implementere forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats i traktatens artikel 174, stk. 2, er det nødvendigt at fastsætte generelle miljømæssige mål for affaldshåndtering i Fællesskabet. Ifølge de nævnte principper er det Fællesskabet og medlemsstaterne, der skal fastsætte en ramme med henblik på at forebygge, mindske og så vidt muligt helt fjerne kilderne til forurening eller gener ved at vedtage foranstaltninger, der kan fjerne erkendte risici. [Org. s. 8]

Artikel 3

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

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

[...]

Artikel 4

Affaldshierarki

1. *Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:*

- a) *forebyggelse*
- b) *forberedelse med henblik på genbrug*
- c) *genanvendelse*
- d) *anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og*
- e) *bortskaffelse.*

[...]

Artikel 5

Biprodukter

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

- a) *det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes*

- b) *stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis*
 - c) *stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og [org. s. 9]*
 - d) *videreanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.*
2. *På grundlag af betingelserne i stk. 1 kan der vedtages foranstaltninger, der er afgørende for, hvilke kriterier der skal opfyldes, for at specifikke stoffer eller genstande kan anses som biprodukter og ikke som affald, jf. artikel 3, nr. 1). Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 39, stk. 2.*

Artikel 6

Affaldsfasens ophør

1. *Visse særlige former for affald ophører med at være affald, jf. artikel 3, nr. 1), når det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, herunder genanvendelse, og opfylder de særlige kriterier, der udarbejdes i henhold til følgende betingelser:*
- a) *stoffet eller genstanden er almindeligt anvendt til specifikke formål*
 - b) *der findes et marked for eller en efterspørgsel efter et sådant stof eller en sådan genstand*
 - c) *stoffet eller genstanden opfylder de tekniske krav til de specifikke formål og lever op til gældende lovgivning og normer vedrørende produkter, og*
 - d) *anvendelsen af stoffet eller genstanden får ikke generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.*

Kriterierne skal om nødvendigt omfatte grænseværdier for forurenende stoffer og skal tage hensyn til stoffets eller genstandens miljøskadelige virkninger. [Org. s. 10]

2. *[...]*

3. [...]
4. *Hvis der ikke er fastsat kriterier på fællesskabsplan efter proceduren i stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne fra sag til sag beslutte, om affaldsfasen er ophørt, under hensyntagen til relevant retspraksis. De underretter Kommissionen om sådanne beslutninger i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, såfremt nævnte direktiv kræver det.*

Artikel 13

Beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, og navnlig:

- a) *uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, planter eller dyr*
- b) *uden at der forvoldes støj- og lugtgener, og*
- c) *uden at landskaber eller områder af særlig interesse påføres skade.*

4. National ret:

Lov om affaldsbehandling af 2002

§ 1, stk. 1:

Affaldsbehandling skal i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet og bæredygtighedsprincippet udformes således, at

1. *skadelige eller negative indvirkninger på mennesker, dyr og planter, deres livsgrundlag og deres naturlige miljø undgås eller [org. s. 11] negative indvirkninger i øvrigt på det almindelige menneskelige velbefindende begrænses mest muligt*
2. *udledningen af luftforurenende stoffer og klimarelevante gasser begrænses mest muligt*
3. *ressourcer (råstoffer, vand, energi, landskab, arealer, deponivolumen) skånes*
4. *affaldet eller de af dette udvundne stoffer i forbindelse med genvinding ikke udviser et større risikopotentiale end sammenlignelige primære råstoffer eller produkter af primære råstoffer og*

5. *der kun resterer affald, hvis deponering ikke udgør en risiko for senere generationer.*

§ 1, stk. 3:

I samfundets interesse er indsamling, deponering, transport og behandling som affald nødvendig, hvis

[udelades] [visse udtømmende anførte beskyttelsesværdige værdier (som eksempelvis sundhed, miljø, offentlig sikkerhed, landskab [...] udsættes for risiko].

§ 2, stk. 1:

(1) *Affald i henhold til denne forbundslov er rørlige ting,*

1. *som indehaveren agter at skille sig af med eller har skilt sig af med*
2. *som det er nødvendigt at indsamle, deponere, transportere og behandle som affald for ikke at skade samfundets interesser (§ 1, stk. 3).*

§ 2, stk. 3:

En reguleret indsamling, deponering, transport og behandling i denne forbundslovs forstand er under alle omstændigheder ikke nødvendig af hensyn til samfundets interesser (§ 1, stk. 3), så længe [org. s. 11]

1. *en ting efter den almindelige opfattelse er ny eller*
2. *den anvendes til det formål, den efter den almindelige opfattelse er tiltænkt.*

[udelades] [særbestemmelse for landbruget]

§ 2, stk. 3a:

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

1. *det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes*
2. *stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis*
3. *stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og*
4. *videreanvendelse er lovlig, det vil navnlig sige, at stoffet eller genstanden uden betænkeligheder kan anvendes til det tilsigtede, hensigtsmæssige*

formål, at ingen beskyttelsesværdige værdier (jf. § 1, stk. 3) skades ved anvendelsen, og at alle relevante retsfor skrifter overholdes.

§ 6, stk. 6:

[udelades] [Landeshauptmanns kompetence til bl.a. at konstatere, om et anlæg eller en ændring af dette er omfattet af godkendelsespligten i henhold til AWG's § 37]

Abfallverbrennungsverordnung (bekendtgørelse om affaldsforbrænding, herefter »AVV«)

§ 2, stk. 1: [org. s. 13]

Denne bekendtgørelse gælder [udelades] for [udelades] [visse anlæg] [udelades],

i hvilke fast eller flydende affald forbrændes eller medforbrændes.

§ 2, stk. 1a:

[udelades] [undtagelse af visse forbrændingsanlæg med speciel rensningsteknik]

§ 2, stk. 1b:

[udelades]

§ 2, stk. 2:

Denne forordning finder ikke anvendelse på

1. anlæg, der kun behandler følgende affaldstyper:

[udelades]

c) fiberholdigt vegetabilsk affald fra fremstilling af jomfrupulp og fra fremstilling af papir fra pulp, hvis det forbrændes på produktionsstedet, og forbrændingsvarmen udnyttes

[udelades] [org. s. 14]

III.

1. Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) er i tvivl om, hvorvidt AWG 2002's § 2 er i overensstemmelse med EU-retten, og forelægger derfor en anmodning om præjudiciel afgørelse for Den Europæiske Unions Domstol.

2. [udelades] [generelle bemærkninger om den præjudicielle anmodnings formalitet]

Spørgsmålet om fortolkningen af AWG 2002's § 2 er væsentligt for afgørelsen af følgende grunde:

3. Ifølge Domstolens faste praksis er EU-rettens affaldsbegreb et fællesskabsbegreb. Medlemsstaterne har ikke mulighed for ved siden af det EU-retlige affaldsbegreb at skabe et snævrere, nationalt affaldsbegreb, som afviger herfra. Det østrigske affaldsbegreb, som er normeret i AWG 2002's § 2, stk. 3a, skal **[org. s. 15]** fortolkes i overensstemmelse med direktivet. I tilfælde, hvor det nationale affaldsbegreb afviger fra det EU-retlige affaldsbegreb, fortrænges det nationale affaldsbegreb af affaldsbegrebet i direktiv 2008/98/EF («affaldsdirektivet») (jf. Domstolens dom C-304/97, Tombesi, ECLI:EU:C:1999:152).
4. Artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 definerer begrebet »affald« som ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med. Herom har Domstolens altid erklæret, at definitionen af affald skal fortolkes bredt for at sikre et højt beskyttelsesniveau for Unionens målsætning på miljøområdet (jf. Domstolens dom C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318; C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232; C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26; C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007).
5. Domstolen har flere gange fremhævet, at spørgsmålet om, hvorvidt et materiale udgør affald eller ej, skal bedømmes ud fra de konkrete omstændigheder, og denne afgørelse skal træffes af den kompetente myndighed i det konkrete tilfælde (jf. Domstolens dom C-318/97, ARCO Chemie, ECLI:EU:C:2000:318; C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232; C-235/02, Saetti, ECLI:EU:C:2004:26; C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007). Det slam fra rensningsanlæg, der opstår i det foreliggende tilfælde, udvindes ved fremstillingen af pulp som en integrerende del af den løbende produktionsproces. Heraf følger, at det fiberholdige slam fra rensningsanlæg 100% stammer fra papir- og papirmasseproduktionen og ikke ville eksistere uden denne.
6. AWG 2002's § 2, stk. 3a, indeholder, i overensstemmelse med affaldsrammedirektivets artikel 5, betingelserne for, at et stof eller en genstand, som ganske vist er resultatet af en produktionsproces, men som ikke er dennes hovedformål, kan kvalificeres som biprodukt og ikke som affald. Efter den forelæggende rets opfattelse opfylder det omtvistede slam fra rensningsanlæg, i hvert fald hvis det stammer fra produktionen, de kumulative betingelser, der er nævnt i denne bestemmelse. Derudover er tilsætningen af byspildevand efter den forelæggende rets opfattelse ikke

skadelig, da dette på den ene side ikke ændrer sammensætningen af det stof, der opstår ved produktionen, og på den anden side ellers ville skulle substitueres.

7. Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvorvidt slam fra rensningsanlæg, selv hvis det ikke har egenskab af biprodukt, udgør »affald« i EU-retlig forstand. **[Org. s. 16]**

Ifølge Domstolens praksis er et materiale ikke nødvendigvis affald, selv om det må anses for at være et restprodukt fra produktion. Hvis et sådant materiale har egenskaber, der gør det økonomisk fordelagtigt at genanvende det, tyder dette på, at det ikke bør anses for at være affald. Domstolen har opstillet tre kumulative kriterier for at kvalificere et restprodukt fra produktionen som biprodukt. Hvis det er sikkert, og ikke kun en mulighed, at materialet senere anvendes, hvis stoffet kan genanvendes uden forudgående forarbejdning, og hvis det opstår i forbindelse med en løbende produktionsproces, udgør dette materiale ikke affald (jf. Domstolens dom C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232).

8. Selv med Domstolens snævre fortolkning af begrebet »fremstillingsproces« (C-9/00, Palin Granit Oy, ECLI:EU:C:2002:232; C-457/03, Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; C-121/03, Kommissionen mod Spanien, ECLI:EU:C:2005:512) anser den forelæggende ret disse kriterier for opfyldt. Da slam fra rensningsanlæg er knyttet til den emissionsneutrale kontinuerlige forbrænding med henblik på at producere damp i papirfremstillingsprocessen, bliver slammet fra rensningsanlæg videreføret til stadighed og omgående. Faktisk er anlægget i den foreliggende sag udformet således, at slammet fra rensningsanlæg i 24 timers drift tilføres dampproduktionen i et lukket system på transportbånd fra rensningsanlægget.
9. For det tilfælde, at Domstolen når til den opfattelse, at slam fra rensningsanlæg skal anses for at være affald som defineret i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, giver endnu et tvivlsspørgsmål den forelæggende ret anledning til at forelægge en anmodning om præjudiciel afgørelse. Selv hvis slammet fra rensningsanlæg i den foreliggende sag skal anses for at være affald, vil egenskaben som affald være ophørt før den virksomhedsinterne forbrænding af slammet fra rensningsanlæg med henblik på produktion af damp.
10. Således opregner artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/98 de betingelser, som de specifikke kriterier for, hvornår visse typer af affald ophører med at være affald, efter at det har gennemgået en nyttiggørelsesoperation, skal opfylde. Herom har Domstolen udtalt, at EU-lovgiver udtrykkeligt har fastsat, at medlemsstaterne er beføjede til at vedtage foranstaltninger om, hvornår et stof eller en genstand ophører med at være affald, uden dog at præcisere arten af disse foranstaltninger

(Domstolens dom C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, præmis 23). Da disse foranstaltninger fører til et ophør af [org. s. 17] egenskaben som affald og dermed til et ophør af den beskyttelse, som affaldsretten sikrer med hensyn til miljøet og menneskers sundhed, skal de sikre, at betingelserne i direktivets artikel 6, stk. 1, litra a)-d), overholdes, og navnlig tage hensyn til enhver mulig skadelig påvirkning, som det pågældende stof eller den pågældende genstand kan have på miljøet og menneskers sundhed.

Den forelæggende ret er opmærksom på, at Domstolen i sin praksis anfører, at medlemsstaten også kan bestemme, at visse typer af affald aldrig ophører med at være affald, og dermed afstå fra at vedtage en lovgivning vedrørende dets egenskab af affald (Domstolens dom C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, præmis 26). Dog påhviler det efter Domstolens opfattelse medlemsstaten at sikre, at en sådan afståelse ikke forhindrer gennemførelsen af formålene med direktiv 2008/98, såsom opfordringen til at anvende affaldshierarkiet eller opfordringen til at fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelsen af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer og udviklingen af en cirkulær økonomi (Domstolens dom C-60/18, Tallinna Vesi AS, ECLI:EU:C:2019:264, præmis 27). Dette synes efter den forelæggende rets opfattelse ikke at være tilfældet i hovedsagen, da tilførslen af slammet fra rensningsanlæg finder sted ved hjælp af et lukket, automatiseret system inden for virksomheden, slammet fra rensningsanlægget desuden anvendes fuldt ud, og denne proces ikke forårsager risici for miljøet eller menneskers sundhed. Desuden bidrager denne fremgangsmåde til målsætningen om at undgå affald og substituere fossile råstoffer. Denne produktionsproces har fået den forelæggende ret til at tvivle stærkt på, om den nationale myndigheds afgørelse er i overensstemmelse med EU-retten. [Org. s. 18]

IV.

1. Samtlige myndigheder og domstole i medlemsstaterne er forpligtet til at fortolke den samlede lovgivning i overensstemmelse med direktiverne, dvs. således, at direktivets mål ikke bringes i fare ved fortolkningen af national lovgivning (jf. Domstolens dom i sag 14/83, von Colson og Kamann, ECU:EU:C:1984:153). Da EU-rettens korrekte anvendelse ikke fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til fortolkningstvivel, og det derfor ikke er muligt at fortolke den nationale lovgivning i overensstemmelse med direktiverne, forelægges de præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF med anmodning om præjudiciel afgørelse.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark)

[udelades]