

Zaak C-629/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

23 augustus 2019

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 augustus 2019

Verzoekende partijen:

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

Verwerende autoriteit:

Landeshauptmann von Steiermark

[omissis]

**Landesverwaltungsgericht
Steiermark**

(bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Steiermark, Oostenrijk)
[omissis]

Graz, 14 augustus 2019

Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie
[omissis]

Verzoek

om

een prejudiciële beslissing

krachtens artikel 267 VWEU

Partijen in het hoofdgeding [omissis]:

- a) Verzoekende partijen: 1) Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [omissis]
2) Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein“ [omissis]
- b) Verwerende autoriteit: Landeshauptmann von Steiermark.(minister-president van de deelstaat Steiermark, Oostenrijk) [omissis] **[or. 2]**

Het Landesverwaltungsgericht Steiermark heeft [omissis] in het kader van het beroep van Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG en het Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” (waterschap „regio Gratkorn-Gratwein) tegen het besluit van de Landeshauptmann von Steiermark van 2 november 2015 [omissis] de volgende

BESLISSING

gegeven:

Krachtens artikel 267 VWEU worden het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

Moet zuiveringsslib worden aangemerkt als een afvalstof in het licht van de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/98 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, gelezen in samenhang met richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en/of de richtlijn betreffende zuiveringsslib, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Kan een stof op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/98 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen worden gekwalificeerd als een bijproduct in de zin van het Unierechtelijke begrip „afvalstof”, wanneer deze stof om procestechnische redenen in geringe mate wordt vermengd met andere stoffen die in andere omstandigheden als afvalstof zouden zijn aan te merken, wanneer dit geen invloed heeft op de gehele samenstelling van de stof en een aanzienlijk milieuvoordeel oplevert?

De behandeling van het beroep wordt [omissis] geschorst tot de beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie. **[or. 3]**

Motivering

I.

Korte weergave van de feiten en van de procedure:

Bij het bestreden besluit heeft de Landeshauptmann von Steiermark, na een omstandige onderzoeksprocedure overeenkomstig § 6, lid 6, van het Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (Oostenrijkse wet op het afvalstoffenbeheer 2002; hierna „AWG 2002”), vastgesteld dat aanpassingen aan ketel 11 van Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG in de vestiging [omissis] te Gratkorn [omissis] en aan de verbrandingsinstallatie voor restafval in dezelfde vestiging, in eigendom van het waterschap „Region Gratkorn-Gratwein”, vergunningplichtig zijn op grond van § 37, leden 1, 3, en 4, AWG 2002. Ter motivering van dit besluit wordt aangevoerd dat in beide installaties zuiveringsslib – afkomstig van de gezamenlijk door Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG en het waterschap „Region Gratkorn-Gratwein” geëxploiteerde afvalwaterzuiveringsinstallatie – wordt meeverbrand om stoom op te wekken voor de energievoorziening van de papier- en cellulosefabriek van de firma Sappi die zich in dezelfde vestiging bevindt.

In haar besluit heeft verwerende autoriteit uiteengezet dat het voor verbranding aangevoerde zuiveringsslib inderdaad grotendeels afkomstig is van een productieproces voor papiervervaardiging en dat dit gedeelte (ongeveer 97 %) kan worden beschouwd als bijproduct in de zin van § 2, lid 3a, AWG 2002. Dit geldt echter niet voor het gedeelte van het zuiveringsslib dat van de behandeling van stedelijk afvalwater afkomstig is. Dit zuiveringsslib blijft objectief beschouwd een afvalstof, te meer daar het niet voortkomt uit een productieproces voor papiervervaardiging. Aangezien volgens de rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) echter geen minimumpercentage geldt voor de kwalificatie van een stof als afvalstof, moet ervan worden uitgegaan dat het in beide genoemde installaties meeverbrande zuiveringsslib in zijn geheel moet worden aangemerkt als een afvalstof in de zin van § 2, lid 1, AWG 2002 en dat de aanpassingen van deze installaties bijgevolg onderworpen zijn aan de vergunningplicht in de zin van § 37, leden 1, 3 en 4, AWG 2002.

Beide verzoekende partijen [omissis] zijn tegen dit besluit opgekomen bij het Landesverwaltungsgericht. Zij voeren in wezen aan dat het in het dispositief genoemde zuiveringsslib niet aan te merken is als een afvalstof in de zin van § 2, lid 1, AWG 2002, aangezien het ontstaat bij een geïntegreerd en reeds in het aanvankelijke ontwerp van de installatie gepland productieproces voor papier- en pulpvervaardiging. Het zuiveringsslib wordt aangewend voor de terugwinning van energie voor de papiervervaardiging, met dien verstande dat alle installatieonderdelen in de [or. 4] productievestiging worden geëxploiteerd door de firma Sappi. Dat deze installatieonderdelen in eigendom zijn van twee

verschillende rechtspersonen die tevens gezamenlijk houder zijn van de conform de waterwetgeving afgegeven vergunning voor de waterzuiveringsinstallatie en de conform de handelswetgeving afgegeven vergunning voor ketel 11 en de verbrandingsinstallatie voor restafval, is louter ingegeven door organisatorische en juridische overwegingen.

Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie [arresten van 11 september 2013, AvestaPolarit Chrome Oy (C-114/01, EU:C:2003:448), en 3 oktober 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627)], wordt erop gewezen dat productieresiduen en andere stoffen niet onder het begrip afvalstof vallen wanneer zij (in het geval van bedrijfsintern afval) als voortzetting van het productieproces kunnen worden hergebruikt dan wel in het bedrijf van andere marktdeelnemers kunnen worden aangewend, op voorwaarde dat dit hergebruik zeker is en dit hergebruik van de stof een economisch voordeel oplevert. In zijn arrest van 23 januari 2014 [omissis] heeft het Verwaltungsgerichtshof deze rechtspraak gevolgd en geoordeeld dat het gebruik van bedrijfsinterne productieresiduen voor energieopwekking als een „zeker hergebruik” is aan te merken, zodat deze productieresiduen niet onder het begrip afvalstof vallen. Het gedeelte van het zuiveringsslib dat van stedelijk afvalwater afkomstig is en dat zuiver rekenkundig 2 % bedraagt, heeft volstrekt geen invloed op de eigenschappen van de stof en kan evenmin het algemeen belang van het afvalstoffenbeheer in de zin van § 1, lid 3, AWG 2002 schaden, aangezien een toegelaten hergebruik van alle ontstane productieresiduen is gewaarborgd.

Na afloop van een gerechtelijk onderzoek en een openbare terechtzitting heeft het aangezochte Landesverwaltungsgericht het beroep in eerste instantie toegewezen en bij beslissing van 19 december 2016 [omissis] vastgesteld dat de aanpassingen aan ketel 11 van Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG [omissis] en aan de verbrandingsinstallatie voor restafval, in eigendom van het waterschap „Region Gratkorn-Gratwein”, [omissis] niet zijn onderworpen aan de vergunningplicht overeenkomstig § 37, leden 1, 3 en 4, AWG 2002, BGBl I 102/2002, als gewijzigd.

Bij beslissing van 27 februari 2019 [omissis] heeft het Verwaltungsgerichtshof het tegen deze beslissing ambtshalve ingestelde beroep tot „Revision” van de Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (federaal minister van Land- en Bosbouw, Milieu en Waterbeheer) [omissis] toegewezen en de bestreden beslissing vernietigd op grond van onrechtmatigheid.
[or. 5]

Ter motivering van deze beslissing heeft het Verwaltungsgerichtshof het volgende overwogen:

In § 2, lid 3a, AWG 2002 zijn, overeenkomstig artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, de voorwaarden vastgesteld waaronder een stof die, of een voorwerp dat weliswaar het resultaat van een productieproces is maar niet het hoofddoel ervan, als een bijproduct en niet als een afvalstof kan worden aangemerkt. Uit de

aanhef van deze bepaling volgt dat het om een stof of voorwerp moet gaan die, respectievelijk dat, in de loop van een productieproces ontstaat. Verzoekende partij tot „Revision” wijst er terecht op dat het aan de orde zijnde zuiveringslib ontstaat tijdens de gemeenschappelijke zuivering van industrieel en huishoudelijk/stedelijk afvalwater in de waterzuiveringsinstallatie die door tweede verwerende partij in „Revision” wordt geëxploiteerd.

Afvalwater, en bijgevolg ook het industriële afvalwater van eerste verwerende partij in „Revision”, is overeenkomstig § 3, lid 1, punt 1, AWG 2002 niet aan te merken als afvalstof. Over het algemeen wordt afvalwater begrepen als water waarvan de eigenschappen zijn gewijzigd door huishoudelijk, industrieel of ander gebruik. In de zin van de waterwetgeving is afvalwater water waarvan iemand zich ontdoet. Het kan daarbij gaan om verontreinigd water (onder meer keukenafvalwater, huishoudelijk afvalwater, industrieel afvalwater), maar ook om nauwelijks of niet verontreinigd water (bijvoorbeeld hemelwater). Het Wasserrechtsgesetz 1959 (Oostenrijkse wet op de waterhuishouding; hierna: „WRG 1959”) bevat (met name in §§ 30 e.v.) nadere bepalingen voor het schoonhouden en de bescherming van water (inclusief grondwater). Zodra [verontreinigende] bestanddelen uit het afvalwater zijn gefilterd en niet langer in het afvalwater aanwezig zijn, is geen sprake meer van afvalwaterbestanddelen in de zin van § 3, lid 1, punt 1, AWG 2002. Bijgevolg vindt de uitzondering krachtens § 3, lid 1, punt 1, AWG 2002 niet langer toepassing op dergelijke stoffen. [omissis]. Wanneer bij de zuivering van water conform de bepalingen van de WRG 1959 reinigingsslib ontstaat, is bijgevolg geen sprake van een residu van een productieproces, aangezien afvalwaterzuivering – ongeacht of deze plaatsvindt in een zuiveringsinstallatie van de onderneming of in een stedelijke zuiveringsinstallatie – niet kan worden aangemerkt als deel van een productieproces. Bij afvalwaterzuivering gaat het veeleer om een behandelingsprocedé teneinde te garanderen dat lozingen van afvalwater in het aquatisch milieu aan de beschermingsdoelstellingen van de WRG 1959 beantwoorden. Dat het bij de waterzuivering ontstane zuiveringsslib na een mechanische drainering door middel van verbranding wordt angewend voor de productieprocessen van eerste verwerende partij in „Revision” (en bijgevolg nuttig wordt toegepast en niet verwijderd), zegt niets over de vraag of dit aldus gebruikte zuiveringsslib voordien in het kader van een productieproces als bijproduct is ontstaan. Bijgevolg is een [or. 6] bepalende voorwaarde voor het bestaan van een bijproduct in de zin van § 2, lid 3a, AWG 2002 niet vervuld.

Met betrekking tot het litigieuze zuiveringsslib is het Verwaltungsgericht ten onrechte uitgegaan van het bestaan van een bijproduct in de zin van de genoemde bepaling en heeft het op grond daarvan onjuist geoordeeld dat § 37 AWG 2002 niet van toepassing is op de litigieuze verbrandingsinstallaties.

Bij het – thans in de tweede procedure opnieuw bevoegde – Landesverwaltungsgericht Steiermark rijzen nu twijfels aangaande de uitlegging van het begrip afvalstof ten aanzien van het litigieuze zuiveringsslib, alsook aangaande de vraag of de eigenschap van bijproduct verloren gaat omdat, met het

oog op een hogere procesefficiëntie, andere stoffen afkomstig van de stedelijke afvalwaterverwerking in geringe mate worden bijgemengd – stoffen waarvoor anders om procestechnische redenen vervangende stoffen van elders zouden moeten worden betrokken – die de samenstelling van het bijproduct niet veranderen. Bijgevolg worden de in het dictum gestelde uitleggingsvragen voorgelegd aan het ter zake bevoegde Hof van Justitie van de Europese Unie.

II.

De voor deze zaak relevante rechtsbepalingen luiden als volgt:

3. Bepalingen van Unierecht:

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen („afvalrichtlijn”)

Overweging 1

Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen stelt het wetgevingskader inzake de behandeling van afval in de Gemeenschap vast. In die richtlijn worden kernbegrippen zoals afvalstoffen, nuttige toepassing en verwijdering gedefinieerd en worden de essentiële voorwaarden geschapen voor het beheer van afvalstoffen, met name door een vergunnings- of registratieplicht voor inrichtingen of ondernemingen die handelingen in het kader van afvalbeheer uitvoeren en door een verplichting voor de lidstaten om afvalbeheerplannen op te stellen, en worden basisbeginselen vastgesteld zoals de verplichting om afvalstoffen te behandelen zonder dat negatieve milieueffecten of negatieve effecten op de menselijke gezondheid optreden, [or.7] het aanmoedigen van de toepassing van de afvalhiërarchie en, conform het beginsel de vervuiler betaalt, het vereiste dat de kosten van de afvalverwijdering worden gedragen door de huidige of de vorige houder van de afvalstoffen of door de producent van het product waaruit het afval voortkomt.

[...]

Overweging 26

Het beginsel „de vervuiler betaalt” is een leidend beginsel op Europees en internationaal niveau. De producent en de houder van de afvalstoffen moeten het afval beheren op een manier die een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu waarborgt.

Overweging 27

De invoering van het begrip „uitgebreide verantwoordelijkheid voor producenten” bij deze richtlijn is een van de middelen die ertoe moeten bijdragen dat bij het ontwerpen en produceren van goederen het efficiënte gebruik van grondstoffen gedurende de gehele levenscyclus van de goederen, met inbegrip van reparatie, hergebruik, demontage en recycling, ten volle in aanmerking wordt genomen en wordt gefaciliteerd, zonder dat het vrij verkeer van goederen in de interne markt in het gedrang komt.

Overweging 28

Deze richtlijn moet ertoe bijdragen de EU meer tot een „recyclingmaatschappij” te maken, waarbij gepoogd wordt de productie van afval te voorkomen en afvalstoffen als grondstof te gebruiken. [...]

Overweging 29

De lidstaten dienen, in overeenstemming met de afvalhiërarchie en de doelstelling van de verwezenlijking van een recyclingmaatschappij, het gebruik van gerecycleerde materialen, zoals kringlooppapier, te ondersteunen en zouden, waar dit mogelijk is, geen steun mogen verlenen aan het storten of verbranden van deze recycleerbare stoffen.

Overweging 30

Om te voldoen aan het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, omschreven in artikel 174, lid 2, van het Verdrag, moeten algemene milieudoelstellingen voor afvalbeheer binnen de Gemeenschap worden vastgesteld. Op grond van die beginselen dienen de Gemeenschap en de lidstaten de bronnen van vervuiling en overlast van meet af aan te voorkomen, te verminderen en, voor zover mogelijk, op te heffen door maatregelen vast te stellen die bekende risico's kunnen opheffen. [or. 8]

Artikel 3

Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

„afvalstof”: elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

[...]

Artikel 4

Afvalhiërarchie

1. *Bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie gehanteerd:*

- a) *preventie;*
- b) *voorbereiding voor hergebruik;*
- c) *recycling;*
- d) *andere nuttige toepassing, bv. energierecuperatie; en tevens*
- e) *verwijdering.*

[...]

Artikel 5

Bijproducten

1. Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;

de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en **[or. 9]**

verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Uitgaande van de in lid 1 gestelde voorwaarden kunnen maatregelen worden vastgesteld om te bepalen volgens welke criteria een specifieke stof of een specifiek voorwerp kan worden aangemerkt als bijproduct en niet als afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1). Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

Artikel 6

Einde-afvalfase

Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1), wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;

er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens

het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige milieugevolgen van de stof of het voorwerp. [or. 10]

2. [...]

3. [...]

4. Indien er geen volgens de in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, kunnen de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Zij stellen de Commissie overeenkomstig richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften van dergelijke beslissingen in kennis, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.

Artikel 13

Bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name:

- a) *zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;*
- b) *zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens*
- c) *zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.*

4. Bepalingen van nationaal recht:

Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (Oostenrijkse wet op het afvalstoffenbeheer 2002)

§ 1, lid 1:

Het afvalstoffenbeheer is in de zin van het voorzorgs- en duurzaamheidsbeginsel erop gericht dat:

schadelijke of nadelige gevolgen voor mensen, dieren, planten, hun levensomstandigheden en hun natuurlijk milieu worden vermeden, dan wel [or. 11] dat gevolgen die afbreuk doen aan het algemeen menselijk welzijn zoveel mogelijk worden beperkt;

de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en klimaatgerelateerde gassen zoveel mogelijk wordt beperkt;

natuurlijke rijkdommen (grondstoffen, water, energie, landschap, open ruimte, stortcapaciteit) worden ontzien;

afvalstoffen of uit afvalstoffen gewonnen stoffen na recycling geen hoger risicopotentieel hebben dan vergelijkbare primaire grondstoffen of uit primaire grondstoffen vervaardigde producten;

alleen afvalstoffen overblijven die bij storten geen gevaar voor de toekomstige generaties vormen.

§ 1, lid 3:

In het algemeen belang is inzameling, opslag, transport en verwerking als afval vereist indien anders

[omissis] [limitatieve opsomming van welbepaalde beschermenswaardige goederen (zoals bijvoorbeeld gezondheid, milieu, openbare veiligheid, landschap,...) in gevaar worden gebracht].

§ 2, lid 1:

(1) Afvalstoffen moeten in de zin van deze federale wet worden verstaan als roerende goederen

1. waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen of zich heeft ontdaan, of
2. waarvan de inzameling, de opslag, het transport en de verwerking als afval vereist zijn om het algemeen belang (§ 1, lid 3) niet in het gedrang te brengen.

§ 2, lid 3:

Een ordelijk(e) inzameling, opslag, transport en verwerking in de zin van deze federale wet zijn echter niet vereist met het oog op het algemeen belang (§ 1, lid 3) zolang [or. 11]

1. een goed volgens de in het maatschappelijk verkeer gangbare opvattingen nieuw is, of
2. het goed volgens de in het maatschappelijk verkeer gangbare opvattingen wordt gebruikt voor de doelen waarvoor het is bestemd.

[omissis] [bijzondere regeling voor de landbouw]

§ 2, lid 3a:

Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
2. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
3. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
4. verder gebruik is rechtmatig, de stof of het voorwerp kan meer bepaald veilig worden gebruikt voor het beoogde nuttige doel, er worden door het gebruik geen beschermenswaardige goederen (zie § 1, lid 3) in gevaar gebracht en er is voldaan aan alle wettelijke voorschriften.

§ 6, lid 6:

[omissis] [bevoegdheid van de Landeshauptmann, onder meer tot vaststelling of een installatie of een aanpassing ervan onderworpen is aan de vergunningplicht overeenkomstig § 37 AWG]

Abfallverbrennungsverordnung – AVV (besluit inzake afvalstoffenverbranding)

§ 2, lid 1: [or. 13]

Dit besluit ziet [omissis] op [omissis] [welbepaalde installaties]

[omissis],

waarin vaste of vloeibare afvalstoffen worden verbrand of meeverbrand.

§ 2, lid 1a:

[omissis] [uitzondering voor bepaalde verbrandingsinstallaties met speciale zuiveringstechniek]

§ 2, lid 1b:

[omissis]

§ 2, lid 2:

Dit besluit ziet niet op

1. Installaties waarin uitsluitend de volgende afvalstoffen worden verwerkt:

[omissis]

- c) **vezelachtig plantaardig afval afkomstig van de productie van ruwe pulp en van de productie van papier uit pulp, indien het op de plaats van productie wordt verbrand en de opgewekte warmte wordt teruggewonnen;***

[omissis] [or. 14]

III.

1. Twijfels ten aanzien van de verenigbaarheid van § 2 AWG 2002 met het Unierecht brengen het Landesverwaltungsgericht Steiermark ertoe om een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te richten.
2. *[omissis] [algemene opmerkingen betreffende de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing]*

De kwestie van de uitlegging van § 2 AWG 2002 is om onderstaande redenen relevant voor de beslechting van het geding:

3. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het Unierechtelijke begrip afvalstof een gemeenschappelijk begrip. Het is de lidstaten niet toegestaan om naast het Unierechtelijke begrip afvalstof een daarvan afwijkend en strikter nationaal begrip afvalstof vast te stellen. Het Oostenrijkse begrip afvalstof, zoals geregeld in § 2, lid 3a, AWG 2002, moet [or. 15] richtlijnconform

- worden uitgelegd. In gevallen waarin het nationale begrip afvalstof afwijkt van het Unierechtelijke begrip afvalstof, wordt het nationale begrip afvalstof opzijgezet door richtlijn 2008/98/EG („Afvalrichtlijn”) [zie arrest van 25 juni 1997, Tombesi (C-304/94, EU:C:1997:314)].
4. Volgens artikel 3, punt 1), van richtlijn 2008/98 wordt onder „afvalstof” verstaan, elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. In dit verband heeft het Hof steeds geoordeeld dat de definitie van afvalstof ruim moet worden uitgelegd om ten aanzien van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie een hoog beschermingsniveau te waarborgen [zie arresten van 15 juni 2000, ARCO Chemie (C-418/97, EU:C:2000:318); 18 april 2002, Palin Granit Oy (C-9/00, EU:C:2002:232); 15 januari 2004, Saetti (C-235/02, EU:C:2004:26); 11 november 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707), en 10 mei 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007)].
 5. Het Hof heeft herhaaldelijk benadrukt dat de vraag of een stof al dan niet moet worden aangemerkt als afvalstof, afhangt van specifieke feitelijke omstandigheden en dat daarom de beslissing door de bevoegde instantie per geval moet worden genomen [zie arresten van 15 juni 2000, ARCO Chemie (C-418/97, EU:C:2000:318); 18 april 2002, Palin Granit Oy (C-9/00, EU:C:2002:232); 15 januari 2004, Saetti (C-235/02, EU:C:2004:26); 11 november 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707), en 10 mei 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007)]. Het in casu ontstane zuiveringsslib wordt bij de vervaardiging van pulp gewonnen als een integraal onderdeel van een continu productieproces. Hieruit volgt dat het vezelige zuiveringsslib voor 100 procent voortkomt uit de vervaardiging van papier en pulp en zonder dit productieproces niet zou bestaan.
 6. In § 2, lid 3a, AWG 2002 zijn, overeenkomstig artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, de voorwaarden vastgesteld waaronder een stof die of een voorwerp dat weliswaar het resultaat van een productieproces is maar niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, als een bijproduct en niet als een afvalstof kan worden aangemerkt. Volgens de verwijzende rechter voldoet het litigieuze zuiveringsslib, althans voor zover het van het productieproces afkomstig is, aan de in deze bepaling vermelde cumulatieve voorwaarden. Voorts is de verwijzende rechter van mening dat ook de bijmenging van stedelijk afvalwater geen schadelijke gevolgen oplevert, aangezien dit afvalwater – waarvoor anders een vervangend product zou moeten worden gevonden – de samenstelling van de tijdens het productieproces ontstane stof niet wijzigt.
 7. Zelfs wanneer zuiveringsslib niet als een bijproduct kan worden aangemerkt, betwijfelt de verwijzende rechter bovendien of het litigieuze zuiveringsslib als „afvalstof” kan worden gekwalificeerd in de zin van het Unierechtelijke begrip afvalstof. **[or. 16]**

Zelfs in gevallen dat een materiaal als een productieresidu wordt beschouwd, heeft het Hof geoordeeld dat het niet noodzakelijk een afvalstof is. De kenmerken van het materiaal in termen van de gereedheid ervan voor verder gebruik in de economie, kunnen betekenen dat het niet als een afvalstof dient te worden beschouwd. Het Hof heeft een driedelige maatstaf aangelegd waaraan een productieresidu moet voldoen om als een bijproduct te worden beschouwd. Voor zover het verdere gebruik van het materiaal zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces niet slechts mogelijk, maar zeker is, is het materiaal geen afvalstof [zie arrest van 18 april 2002, *Palin Granit Oy* (C-9/00, EU:C:2002:232)].

8. De verwijzende rechter is van oordeel dat zelfs volgens de strikte uitlegging die het Hof aan het begrip „productieproces” geeft [zie arresten van 18 april 2002, *Palin Granit Oy* (C-9/00, EU:C:2002:232); 11 november 2004, *Niselli* (C-457/02, EU:C:2004:707), en 8 september 2005, *Commissie/Spanje* (C-121/03, EU:C:2005:512)], aan deze criteria is voldaan. Door de verplichting tot afname van het zuiveringsslib en het continue emissieneutrale verbrandingsproces voor het opwekken van stoom voor de papiervervaardiging wordt het zuiveringsslib voortdurend en onmiddellijk verder verwerkt. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde installatie is inderdaad zodanig ontworpen dat het zuiveringsslib 24 uur per etmaal in een gesloten systeem en op transportbanden vanuit de zuiveringsinstallatie wordt aangevoerd met het oog op stoomopwekking.
9. In het geval dat het Hof tot de bevinding komt dat zuiveringsslib aan te merken is als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), van richtlijn 2008/98, brengen verdere twijfels de verwijzende rechter ertoe om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen. Zelfs indien het in het hoofdgeding aan de orde zijnde zuiveringsslib aan te merken is als afvalstof, heeft dit zuiveringsslib nog vóór de bedrijfsinterne verbranding voor stoomopwekking de einde-afvalfase bereikt.
10. In artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/98 zijn immers voorwaarden vastgesteld waaraan specifieke criteria moeten voldoen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke afvalstoffen na een behandeling voor nuttige toepassing of recyclingsbehandeling niet langer afvalstoffen zijn. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de Uniewetgever specifiek heeft bepaald dat de lidstaten gemachtigd zijn om maatregelen inzake de einde-afvalfase van een stof of voorwerp vast te stellen, zonder dat hij evenwel de aard van die maatregelen heeft gepreciseerd [arrest van 28 maart 2019, *Tallinna Vesi AS* (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 22)]. Aangezien deze maatregelen leiden tot de [or. 17] einde-afvalfase en derhalve tot het einde van de door de rechtsregels inzake afvalstoffen geboden bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid, moeten deze maatregelen ervoor zorgen dat is voldaan aan de de in lid 1, onder a) tot en met d), van voornoemd artikel opgelegde voorwaarden en in het bijzonder rekening

houden met alle mogelijke ongunstige effecten die de stof of het voorwerp in kwestie kunnen hebben op het milieu of de menselijke gezondheid.

De verwijzende rechter is zich ervan bewust dat het Hof in zijn rechtspraak stelt dat de lidstaat ook kan beslissen dat bepaalde afvalstoffen de status van afvalstof niet kunnen verliezen en ervan kan afzien een regeling inzake de einde-afvalfase van die afvalstoffen vast te stellen [arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi AS (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 26)]. Naar het oordeel van het Hof dient de lidstaat evenwel ervoor te zorgen dat dergelijk stilzitten niet in de weg staat aan de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2008/98, zoals het stimuleren van de afvalhiërarchie, of aan het bevorderen van de nuttige toepassing van afvalstoffen en van het gebruik van door nuttige toepassing verkregen materialen teneinde de natuurlijke hulpbronnen te beschermen en een circulaire economie tot stand te brengen [arrest van 28 maart 2019, Tallinna Vesi AS (C-60/18, EU:C:2019:264, punt 27)]. Naar de opvatting van de verwijzende rechter lijkt dit in het hoofdgeding niet het geval te zijn, aangezien het zuiveringsslib binnen het bedrijf met behulp van een gesloten geautomatiseerd systeem wordt aangevoerd, het zuiveringsslib bovendien continu wordt gebruikt en dit proces geen gevaren oplevert voor het milieu en de menselijke gezondheid. Daarbij komt nog dat deze werkwijze afvalpreventie beoogt, alsook de vervanging van fossiele brandstoffen. Dit productieproces heeft bij de verwijzende rechter ernstige twijfels doen rijzen over de verenigbaarheid van het stilzitten van de nationale autoriteit met het Unierecht. [or. 18]

IV.

1. Alle autoriteiten en rechterlijke instanties van de lidstaten zijn verplicht om het gehele recht richtlijnconform uit te leggen, zodat het doel van de richtlijn niet door een uitlegging van nationaal recht in gevaar komt [zie arrest van het Hof van 10 april 1984, von Colson en Kamann (14/83, EU:C:1984:153)]. Aangezien de juiste toepassing van het Unierecht evenwel niet zo evident lijkt dat daarover redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan en het nationaal recht daarom niet richtlijnconform kan worden uitgelegd, wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de geformuleerde vragen.

Landesverwaltungsgericht Steiermark

[omissis]