



Datum van inontvangstneming : 14/03/2018

**Zaak C-60/18****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

31 januari 2018

**Verwijzende rechter:**

Tallinna Ringkonnakohus (Estland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

22 januari 2018

**Verzoekster:**

AS Tallinna Vesi

**Verweerder:**

Keskkonnaamet

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Beroep van AS Tallinna Vesi (hierna: „Tallinna Vesi”) tegen het vonnis van de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn) van 15 juli 2016 waarbij het beroep van Tallinna Vesi tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit en de afvalstoffenvergunning nr. L.JÄ/325362 van het Keskkonnaamet (milieuagentschap) van 28 oktober 2014 en van het besluit en de afvalstoffenvergunning nr. L.JÄ/325737 van het Keskkonnaamet van 19 juni 2015, alsmede tot verplichting van de Keskkonnaamet om de afvalstoffenvergunningen aan te passen of, subsidiair, nieuwe afvalstoffenvergunningen af te geven, werd verworpen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Met het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU wordt om uitlegging verzocht van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98/EG.

## **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling met dit artikel verenigbaar is wanneer zij bepaalt dat bij ontstentenis van Unierechtelijk neergelegde criteria voor de einde-afvalfase van een specifieke afvalsoort, de einde-afvalfase afhankelijk is van het feit of bij een nationale handeling van algemene strekking criteria voor een specifieke afvalsoort zijn vastgesteld?

2. Kent artikel 6, lid 4, eerste volzin, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, de houder van afvalstoffen het recht toe om bij ontstentenis van Unierechtelijk neergelegde criteria voor de einde-afvalfase van een specifieke afvalsoort, de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie van een lidstaat te verzoeken om de einde-afvalfase in overeenstemming met de toepasselijke rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie vast te stellen, ongeacht of bij een nationale handeling van algemene strekking criteria voor een specifieke afvalsoort zijn vastgesteld?

## **Aangevoerde 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 (PB 2008, L 312, blz. 3) (hierna: „afvalstoffenrichtlijn”), artikel 6, leden 1, 2 en 4

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Jäätmeseadus (JäätS) (afvalstoffenwet; hierna: „JäätS”), in de versie die sinds 18 juli 2014 van toepassing is (RT I, 08.07.2014, 13)

### **„§ 2<sup>1</sup>. Einde-afvalfase**

(1) Afvalstoffen gelden niet langer als afvalstoffen wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan de criteria die op grond van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 312 van 22.11.2008, bladzijde 3 tot 30) zijn opgesteld en die onder de volgende voorwaarden moeten worden vastgelegd:

- 1) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
- 2) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

- 3) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen;
  - 4) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.
- (2) Indien er geen criteria in de zin van lid 1 van de onderhavige paragraaf zijn vastgelegd overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/98/EG, kan de ter zake bevoegde minister, met inachtneming van de onder lid 1, punten 1 tot 4, van de onderhavige paragraaf genoemde voorwaarden, bij besluit de criteria vaststellen volgens welke specifieke afvalstoffen niet langer als afvalstof moeten worden beschouwd.
- (3) Deze criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen en houden rekening met eventuele nadelige effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid.
- (4) De behandeling voor nuttige toepassing waarna afvalstoffen niet langer als afvalstoffen gelden, moet zijn vermeld in een afvalstoffenvergunning of in een geïntegreerde milieuvergunning die overeenkomstig de wet op industriële emissies is toegekend aan de ondernemer die de behandeling voor nuttige toepassing heeft uitgevoerd...”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Het Keskkonnaamet verleende Tallinna Vesi bij besluit van 28 oktober 2014 afvalstoffenvergunning nr. L.JÄ/325362 voor de nuttige toepassing van afvalstoffen (procedécode R12o) in een afvalverwerkingsinstallatie in Tallinn voor een maximaal jaarvolume van 32 000 ton, en vervolgens bij besluit van 19 juni 2015 afvalstoffenvergunning nr. L.JÄ/325737 voor de nuttige toepassing van afvalstoffen (procedécode R12o) in een afvalverwerkingsinstallatie in de gemeente Harku, provincie Harjumaa, voor een maximaal jaarvolume van 7 000 ton.
- 2 Uit de motiveringen van de voornoemde besluiten kan worden opgemaakt dat Tallinna Vesi zich toelegt op de afvoer van stedelijk afvalwater en afvalwaterbehandeling in een actiefslibinstallatie. Volgens Tallinna Vesi gaat het hierbij om een biologisch procedé voor afvalwaterreiniging en –recycling (procedécode R3o) en had de onderneming een dienovereenkomstige afvalstoffenvergunning aangevraagd. Volgens § 15, lid 4, JäätS is biologische recycling een behandeling voor nuttige toepassing van afvalstoffen waarbij de afvalstoffen tot producten worden verwerkt en waardoor de afvalstoffen niet langer als afvalstoffen gelden. Overeenkomstig § 2<sup>1</sup>, lid 1, punt 3), JäätS wordt een stof of voorwerp een product wanneer aan de productnorm voor een specifiek doel is voldaan. Het stabiliserings- en zuiveringsprocedé dat Tallinna Vesi toepast, levert een product op waarvoor geen productnorm bestaat. Bijgevolg moet het

afvalbehandelingsprocedé dat de onderneming toepast worden ingedeeld als een biologische behandeling die aan de nuttige toepassing van afvalstoffen voorafgaat (procedécode R12o). Om te kunnen gewagen van een einde-afvalfase moet gelijktijdig zijn voldaan aan alle criteria die in § 2<sup>1</sup>, lid 1, onder punten 1) tot 4), JäätS zijn opgesomd. Voor het verwerkte zuiveringsslib bestaan geen kwaliteitsvereisten die moeten zijn vervuld voor de erkenning van zuiveringsslib als product (bijvoorbeeld, beplantingsaarde) dat opnieuw in de handel mag worden gebracht. Bijgevolg is niet voldaan aan het vereiste van § 2<sup>1</sup>, lid 1, punt 3), JäätS. Het zuiveringsslib voldoet aan de stabiliserings- en zuiveringsvereisten zoals neergelegd in besluit nr. 78 van de minister van Milieu van 30 december 2002 „Reoveesette põllumajanduses, haljastuses ja rekultiveerimisel kasutamise nõuded” („Vereisten voor het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw, in groenvoorzieningen en voor terreinverbetering”) en mag bijgevolg worden aangewend in landbouw, bosbouw en in groenvoorzieningen. Aangezien besluit nr. 78 voor de hoedanigheid van afvalstof geen onderscheid maakt tussen gestabiliseerd zuiveringsslib en onverwerkt zuiveringsslib, zijn beide als afvalstof aan te merken (afvalstofcode 19 08 05 – zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater) en moet de gebruiker van – al dan niet voorbehandeld – zuiveringsslib zich laten registreren als beheerder van ongevaarlijke afvalstoffen of over een afvalstoffenvergunning of geïntegreerde milieuvergunning beschikken. Volgens § 1, lid 1, van en bijlage 1 bij besluit nr. 7 van de minister van Milieu van 8 april 2013 „Biologunevatest jäätmetest komposti tootmise nõuded” („Vereisten voor de productie van compost uit biologisch afbreekbaar afval”) valt zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater niet onder de werkingssfeer van dit besluit. In de motivering van het besluit van het Keskkonnaamet wordt aanvullend gesteld dat § 2<sup>1</sup>, JäätS het Keskkonnaamet niet de bevoegdheid verleent om over de einde-afvalfase te beslissen en dat deze fase integendeel alleen op grond van een Unierechtelijke rechtshandeling of een besluit van de minister van Milieu ingang kan vinden.

- 3 Tallinna Vesi stelde op 1 december 2014 respectievelijk 20 juli 2015 beroep in bij de Tallinna Halduskohus tot gedeeltelijke nietigverklaring van de besluiten van het Keskkonnaamet van 28 oktober 2014 en 19 juni 2015, van de afvalstoffenvergunningen nr. L.JÄ/325362 en nr. L.JÄ/325737, alsook tot verplichting van het Keskkonnaamet om de afvalstoffenvergunningen aan te passen of, subsidiair, nieuwe afvalstoffenvergunningen af te geven met als procedécode R3o, geldig voor de behandeling van het door Tallinna Vesi verwerkte zuiveringsslib (afvalstofcode 19 08 05).
- 4 De Tallinna Halduskohus verwierp het beroep van Tallinna Vesi bij vonnis van 15 juli 2016.
- 5 Tallinna Vesi heeft op 12 augustus 2016 hoger beroep tegen dit vonnis ingesteld bij de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg, Tallinn).

## Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Tallinna Vesi betoogt dat het Keskkonnaamet de weigering om haar de procedécode R3o toe te kennen voor de nuttige toepassing van zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater, enkel gemotiveerd heeft met een verwijzing naar de niet-gevulde voorwaarde dat de stof of het voorwerp moet voldoen aan de technische voorschriften, geldende wetgeving en normen voor de specifieke doelen. Ook de verwerping van het beroep door de bestuursrechter is enkel gebaseerd op het ontbreken van technische voorschriften, wetgeving en normen. De bestuursrechter heeft inhoudelijk niet getoetst of het zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater na behandeling door verzoekster overeenkomstig § 2<sup>1</sup>, lid 1, JäätS niet langer als afvalstof geldt (zie ook het arrest van het Hof van 7 maart 2013 in de zaak C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, ECLI:EU:C:2013:142, punten 56, 59 en 60). Aangezien artikel 6 van de afvalstoffenrichtlijn wordt geacht bij § 2<sup>1</sup>, JäätS in nationaal recht te zijn omgezet, kan niet worden aangevoerd dat § 2<sup>1</sup>, JäätS en artikel 6 van de afvalstoffenrichtlijn verschillend moeten worden uitgelegd. De Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland) heeft in een arrest van 16 juni 2017 de mogelijkheid toegelaten om bij de toepassing van de JäätS rekening te houden met de leidraad van de Europese Commissie „*Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*”. Uit paragraaf 1.3.4 van deze leidraad blijkt eveneens dat de einde-afvalfase niet kan worden bepaald aan de hand van algemene criteria die door een lidstaat zijn vastgelegd. Aangezien uit § 2<sup>1</sup>, lid 1, JäätS kan worden geconcludeerd dat niet op grond van specifieke omstandigheden (dat wil zeggen, buiten de criteria om die de minister van Milieu heeft neergelegd) over de einde-afvalfase kan worden beslist, is deze bepaling in strijd met artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn en kan zij niet worden toegepast. In haar plaats moet de richtlijn direct toepassing vinden. De bestuursrechter had (met inachtneming van de overwegingen van het arrest in de zaak C-358/11) inhoudelijk moeten toetsen of het zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater – als resultaat van de behandeling door verzoekster – niet langer als afvalstof in te delen is. In de onderhavige zaak moet het Hof van Justitie van de Europese Unie worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de vragen of het ontbreken van een Unierechtelijke en Estse regelgeving over de einde-afvalfase van zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater uitsluit dat het zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater na behandeling door verzoekster niet langer een afvalstof is, en of een rechterlijke instantie bevoegd is om in individuele gevallen over de einde-afvalfase te beslissen, ongeacht het bestaan of ontbreken van een nationale regelgeving.
- 7 Het Keskkonnaamet betwist het beroep van Tallinna Vesi en verzoekt om het te verwerpen en het vonnis van de bestuursrechter te bevestigen. § 2<sup>1</sup>, JäätS is verenigbaar met artikel 6 van de afvalstoffenrichtlijn die in de lidstaten overigens niet rechtstreeks toepassing vindt maar een voorafgaande omzetting in het nationale recht van de lidstaten vereist. De Estse wetgever heeft de mogelijkheid willen inbouwen om de hoedanigheid van afvalstof van een concrete afvalsoort op grond van een besluit van de minister van Milieu te beëindigen. Artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn is niet zodanig omgezet in het Estse recht dat de

autoriteit die voor de afgifte van vergunningen bevoegd is, zelf over de einde-afvalfase kan beslissen. Aangezien er voor zuiveringsslib geen regelgeving over de einde-afvalfase bestaat, moet het ook na bewerking verder als afvalstof worden aangemerkt. Het feit dat aan de vereisten van besluit nr. 78 is voldaan, maakt van zuiveringsslib nog geen product. Integendeel: alle gebruikers van zuiveringsslib moeten beschikken over een registratiebewijs, een afvalstoffenvergunning of een geïntegreerde milieuvergunning. Het gebruik van zuiveringsslib op basis van een afvalstoffenvergunning, geïntegreerde milieuvergunning of registratiebewijs en met eerbiediging van de vereisten van besluit nr.78 vormt geen gevaar voor het milieu of de menselijke gezondheid, en de vergunningsprocedure voorziet erin dat het Keskkonnaamet de omstandigheden van individuele gevallen kan toetsen, al dan niet een aanvullende effectbeoordeling kan eisen en gepaste beperkingen kan opleggen. Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 maart 2013 in zaak C-358/11 is in casu niet relevant, aangezien het zich enkel toespitst op de vraag of bij gevaarlijke afvalstoffen eigenlijk wel sprake van een einde-afvalfase kan zijn. Bovendien zijn de aangevoerde standpunten in het voornoemde arrest enkel relevant voor het beoordeelde individuele geval. Het Keskkonnaamet is niet bevoegd om zelfstandig te beoordelen of is voldaan aan de criteria van § 2<sup>1</sup>, lid. 1, punten 1 tot 4. Evenmin kan een rechter dergelijke criteria in werking doen treden.

- 8 Als medegegagvaarde bestuurlijke autoriteit is het ministerie van Milieu van mening dat het beroep van Tallinna Vesi moet worden verworpen. Artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn vindt geen directe toepassing en de Estse wetgever heeft met § 2<sup>1</sup>, JäätS duidelijk gemaakt welke methode in Estland moet worden gebruikt voor het vaststellen van de einde-afvalfase. Onderzoek (bijvoorbeeld „*End-of-waste criteria for biodegradable waste subjected to biological treatment [compost & digestate]: Technical proposals*” – beschikbaar op: <http://ftp.irc.es/EURdoc/JRC87124.pdf>) heeft aangetoond dat zuiveringsslib naast meetbare gevaarlijke stoffen ook andere gevaarlijke stoffen bevatten, en dat een ongecontroleerd gebruik van zuiveringsslib het risico inhoudt dat deze stoffen schadelijke gevolgen hebben voor milieu en menselijke gezondheid. In de door het ministerie van Milieu bevolen studie „Regionaalsete reoveesette käitlemise lahenduste väljatöötamine ja jäätmete lakkamise kriteeriumide väljatöötamine reoveesette kohta” („Uitwerking van regionale oplossingen voor de behandeling van zuiveringsslib en vastlegging van criteria voor de einde-afvalfase van zuiveringsslib”) (beschikbaar op: <http://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/vesi/uuringud-ja-aruanded>, zie deel III en IV van het rapport) zijn bovendien voorstellen geformuleerd, onder meer over de invoering van criteria voor de einde-afvalfase van behandeld zuiveringsslib. Op basis van die voorstellen werkt het ministerie van Milieu momenteel aan een ontwerp van criteria voor de einde-afvalfase van zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater waarbij ook Tallinna Vesi – via de Eesti Vee-ettevõtjate Liidu (vereniging van Estse watervoorzieningsbedrijven) – betrokken is. Bij ontstentenis van een toepasselijke regeling moet behandeld zuiveringsslib als afvalstof worden aangemerkt en zijn de activiteiten van gebruikers van zuiveringsslib aan een registratieplicht onderworpen. Zelfs al waren de voorwaarden voor de einde-afvalfase van

zuiveringsslib bij besluit van de minister van Milieu vastgelegd, dan nog zou het gedeelte van het zuiveringsslib dat niet aan de vereisten van voornoemd besluit voldoet, blijven gelden als afvalstof die overeenkomstig de vereisten van de JäätS dient te worden behandeld en afgestaan. Ook zouden de vastgestelde beperkingen voor afvalverwerkingsinstallaties onverminderd blijven gelden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest van 7 maart 2013 in zaak C-358/11 enkel geoordeeld dat het Unierecht in beginsel niet uitsluit dat ook de afvalhoedanigheid van als gevaarlijk in te delen afvalstoffen kan ophouden te bestaan. In het onderhavige geval bestaan echter geen normen waaraan het product van de behandeling moet beantwoorden. Een einde-afvalfase in de zin van § 2<sup>1</sup>, JäätS komt enkel in aanmerking op grond van een Unierechtelijke handeling of een besluit van de minister van Milieu. Verzoekster heeft het gebruik van zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater weliswaar beperkt tot groenvoorzieningen en grondaanvulling. Het gebruik van zuiveringsslib in de tuinbouw (onder meer bij het telen van voedingsgewassen) houdt echter een groter risico in waarvan de gebruikers van zuiveringsslib zich vaak niet bewust zijn. Aangezien voor zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater tot dusver geen criteria volgens § 2<sup>1</sup>, lid 1, onder 3), JäätS zijn vastgelegd, kunnen de eventuele nadelige effecten van het door Tallinna Vesi geproduceerde zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater voor het milieu en de menselijke gezondheid ook niet op basis van een advies definitief worden beoordeeld. Aangezien zuiveringsslib overeenkomstig § 2, lid 2, van besluit nr. 78 wordt aangemerkt als een afvalstof afkomstig uit afvalwaterzuivering, is het op grond van het toepasselijke recht niet mogelijk om zuiveringsslib dat bij de zuivering van stedelijk afvalwater ontstaat, als product in te delen.

- 9 Op 31 juli 2017 is besluit nr. 24 van de minister van Milieu van 19 juli 2017 „Reoveesetest toote valmistamise nõuded” („Voorschriften voor de vervaardiging van een product uit zuiveringsslib”) in werking getreden waarmee vereisten voor de behandeling van zuiveringsslib, zoals kenmerken inzake werkzaamheid/veiligheid en kwaliteitsnormen werden ingevoerd. Is aan die vereisten voldaan, dan geldt zuiveringsslib niet langer als afvalstof en wordt het een product dat niet langer aan de bepalingen van de JäätS is onderworpen. Met de inwerkingtreding van dit besluit is het houders van zuiveringsslib toegestaan om een product in de handel te brengen, voor zover aan de toepasselijke voorschriften is voldaan.
- 10 Tallinna Vesi wijst erop dat de inwerkingtreding van besluit nr. 24 nog niet toelaat om een product uit zuiveringsslib te vervaardigen, omdat het certificaat waarover de behandelaar van zuiveringsslib volgens § 18 van het besluit moet beschikken, niet kan worden verkregen omdat de certificeringsinstantie (SA Taaskasutatavate Materjalide Sertifitseerimiskeskus) (centrale certificeringsinstantie voor recycleerbare materialen) niet over de vereiste accreditatie beschikt. Een aanvraag voor afgifte van een certificaat aan de behandelaar van zuiveringsslib kan pas na accreditatie van de certificeringsinstantie worden ingediend. Bovendien blijft het voor een rechterlijke instantie mogelijk om, ongeacht de inwerkingtreding van besluit nr. 24 (dat wil zeggen, ongeacht of aan de vereisten is voldaan die in



besluit nr. 24 zijn neergelegd), op grond van de omstandigheden van het individuele geval vast te stellen dat het door Tallinna Vesi behandelde zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater na bewerking door verzoekster niet langer als afvalstof moet worden ingedeeld.

- 11 De Ringkonnakohus heeft de bijlage bij het accreditatiecertificaat nr. PC026, op 9 oktober 2017 uitgereikt door de Eesti Akrediteerimiskeskus (Estse centrale accreditatie-instantie) en geldig tot 16 februari 2017, waaruit de reikwijdte van de accreditatie van de SA Taaskasutatavate Materjalide Sertifitseerimiskeskus blijkt, als aanvullend bewijsmiddel bij de stukken gevoegd. Blijkens dit certificaat is de SA Taaskasutatavate Materjalide Sertifitseerimiskeskus overeenkomstig de vereisten van besluit nr. 24 geaccrediteerd als bevoegde certificeringsinstantie voor compost uit zuiveringsslib.

### **Korte weergave van de redenen voor de verwijzing**

- 12 Het hoofdgeding gaat in wezen erom dat Tallinna Vesi het door haar behandelde zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater als beplantingsaarde (dat wil zeggen, als product) in de handel wil brengen, maar dat op het tijdstip van afgifte van de litigieuze vergunningen geen regelgeving bestond, noch Unierechtelijk noch in Estland, die criteria bevat op basis waarvan zuiveringsslib dat aan deze criteria beantwoordt, niet langer als afvalstof geldt maar als product aan te merken is. Bijgevolg mocht verzoekster het zuiveringsslib, ondanks dat het gestabiliseerd en gezuiverd was om bijvoorbeeld als beplantingsaarde te dienen, alleen afstaan aan een persoon die over de juiste afvalstoffenvergunning, een geïntegreerde milieuvergunning of een registratiebewijs beschikte.
- 13 De inhoudelijke voorwaarden voor de concrete criteria waaraan specifieke en welomschreven afvalstoffen moeten voldoen om niet langer als afvalstoffen te worden aangemerkt, zijn neergelegd in artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn. Een van de voorwaarden luidt dat de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen ((artikel 6, lid 1, onder c), van de afvalstoffenrichtlijn)). Artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn is in Ests recht omgezet bij § 2<sup>1</sup>, leden 1 en 3, JäätS en de bepaling in artikel 6, lid 1, onder c), van de afvalstoffenrichtlijn is overgenomen in § 2<sup>1</sup>, lid 1, punt 3), JäätS, waar wordt gestipuleerd dat een voorwaarde voor de einde-afvalfase erin bestaat dat de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften, geldende wetgeving en normen voor de specifieke doelen.
- 14 Artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn bepaalt voorts dat de lidstaten, indien er geen volgens de in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, „*rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval [kunnen] beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is*”, en deze beslissingen ook aan de Europese Commissie moeten meedelen. Artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn is in Ests recht omgezet bij § 2<sup>1</sup>, lid 2,

JäätS waar wordt bepaald dat bij ontstentenis van Unierechtelijk neergelegde criteria voor de einde-afvalfase de ter zake bevoegde minister, met inachtneming van de in § 2<sup>1</sup>, lid 1, punten 1 tot 4, JäätS genoemde voorwaarden, „*bij besluit de criteria [kan] vastleggen volgens welke bepaalde afvalstoffen niet langer als afvalstof gelden*”.

- 15 Op Unieniveau werden tot dusver geen criteria voor de einde-afvalfase van zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater neergelegd. Overeenkomstig § 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS zou de vaststelling van de einde-afvalfase van het door Tallinna Vesi behandelde zuiveringsslib bijgevolg inhouden dat de minister van Milieu in een eerder besluit (dat wil zeggen een handeling van algemene strekking) criteria voor deze afvalsoort heeft vastgesteld, op basis waarvan het Keskkonnaamet als bevoegde autoriteit zou kunnen nagaan of het behandelde zuiveringsslib niet langer als afvalstof aan te merken is. Aangezien § 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS uitsluitend de ter zake bevoegde minister machtigt tot het vaststellen van criteria voor de einde-afvalfase, is het Keskkonnaamet naar Ests recht dan ook niet bij machte om alleen op grond van de in § 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS neergelegde beginselen te beslissen of in het concrete geval het product dat is ontstaan uit de stabiliserings- en zuiveringsprocedures zoals toegepast door Tallinna Vesi, niet langer als afvalstof is aan te merken en een product is geworden. In zijn besluiten van 28 oktober 2014 en 19 juni 2015 heeft het Keskkonnaamet zich in het bijzonder gebaseerd op het feit dat op het tijdstip van vaststelling van de betwiste bestuursrechtelijke handelingen de in § 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS genoemde kwaliteitsvereisten (dat wil zeggen, een productnorm) op basis waarvan zou kunnen worden vastgesteld of het zuiveringsslib niet langer als afvalstof maar als product aan te merken is, voor behandeld zuiveringsslib ontbraken. De in artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn en in § 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS genoemde nationale criteria werden voor zuiveringsslib pas tijdens de onderhavige gerechtelijke procedure vastgelegd bij besluit nr. 24 van de minister van Milieu van 19 juli 2017 „Reoveesetest toote valmistamise nõuded” („Voorschriften voor de vervaardiging van een product uit zuiveringsslib”) (in werking getreden op 31 juli 2017).
- 16 De Ringkonnakohus wijst erop dat de uitlegging van artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn voor de onderhavige zaak in twee opzichten van belang is. Aangezien bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de litigieuze besluiten moet worden uitgegaan van het tijdstip van hun vaststelling, dient in de eerste plaats te worden bepaald of een omstandigheid waarin het Unierecht geen criteria voor de einde-afvalfase van een specifieke afvalsoort (dat wil zeggen, zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater) heeft vastgesteld en een nationale bepaling (§ 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS) de voor het verlenen van afvalstoffenvergunningen bevoegde autoriteit het recht ontzegt om de einde-afvalfase van een concreet product, ontstaan uit de behandeling van afvalstoffen door een houder van afvalstoffen, per geval vast te stellen, wanneer voor de betreffende afvalsoort geen criteria zijn vastgelegd in een nationale handeling van algemene strekking op basis waarvan over de einde-afvalfase van deze afvalstoffen kan worden beslist, verenigbaar is met artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn.

- 17 Aangezien AS Tallinna Vesi in beroep onder meer heeft verzocht om de haar verleende afvalstoffenvergunningen aan te passen of nieuwe afvalstoffenvergunningen af te geven, waarin het door verzoekster toegepaste stabiliserings- en zuiveringsprocedé voor de behandeling van zuiveringsslib als een biologische afvalrecycling (behandeling voor nuttige toepassing met code R3o) en niet louter als een biologische behandeling voorafgaand aan de nuttige toepassing van afval (behandeling voor nuttige toepassing met code R12o) wordt ingedeeld, en aangezien bij de toetsing of aan de voorwaarden voor inwilliging van dit verzoek is voldaan bovendien rekening moet worden gehouden met het tijdstip van het vonnis (dit wil zeggen dat ook het besluit nr. 24 dat op 31 juli 2017 in werking is getreden, in overweging moet worden genomen), is het voor de beslissing in deze zaak ook van belang of artikel 6, lid 4, eerste volzin, van de afvalstoffenrichtlijn bij ontstentenis van Unierechtelijk neergelegde criteria voor de einde-afvalfase van de desbetreffende afvalsoort (dat wil zeggen, zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater), de houder van de afvalstof het recht verleent om de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie van de lidstaat te verzoeken om te beslissen of het product dat uit de door hem toegepaste behandeling van afvalstoffen is ontstaan, in dit concrete geval niet langer als afval aan te merken is, ongeacht of voor de betreffende afvalsoort criteria zijn vastgelegd in een nationale handeling van algemene strekking.
- 18 In beide gevallen moet een antwoord worden gevonden op de vraag hoe het in artikel 6, lid 4, eerste volzin, van de afvalstoffenrichtlijn gehanteerde begrip „per geval” moet worden opgevat. Bij de invoering van § 2<sup>1</sup>, lid 2, JäätS werd „per geval” begrepen als een concrete afvalsoort waarvoor nationale criteria voor de einde-afvalfase kunnen worden vastgesteld (in overeenstemming met de voorwaarden zoals vervat in § 2<sup>1</sup>, leden 1 en 3, JäätS en in artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn) die gelden voor alle houders van afvalstoffen die de desbetreffende afvalsoort behandelen. De Ringkonnakohus is het weliswaar met verzoekster eens dat de gebruikelijke betekenis van „per geval” veeleer inhoudt dat er dient te worden beslist of een specifieke afvalsoort (die bijvoorbeeld nauwer kan worden afgebakend volgens volume of afvalverwerkingsinstallatie) die door een concrete houder van afvalstoffen wordt behandeld, niet langer als afval moet worden aangemerkt. Hoewel de feiten in die zaak en de daarin opgeworpen vragen wezenlijk verschillen van het onderhavige geval, lijken ook het arrest van het Hof van 7 maart 2013 in zaak C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri* (ECLI:EU:C:2013:142; punten 56, 59 en 60), en in het bijzonder de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 13 december 2012 in deze zaak (ECLI:EU:C:2012:797; punten 73 tot 75), volgens welke artikel 6, lid 4, eerste volzin, van de afvalstoffenrichtlijn niet aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten bij de daarin genoemde beslissingen per geval naast de toepasselijke rechtspraak van het Hof ook de voorwaarden moeten naleven die in artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn zijn vervat, voor de laatstgenoemde uitlegging te pleiten. Bijgevolg is het twijfelachtig of de Keskkonnaamet zich bij de afwijzing van het verzoek van Tallinna Vesi uitsluitend mocht beroepen op de omstandigheid dat de in § 2<sup>1</sup>, lid 1, punt 3), JäätS en in artikel 6, lid 1, onder c)

van de afvalstoffenrichtlijn genoemde technische voorschriften of normen voor behandeld reinigingsslib ontbraken.

- 19 Ook al verwijst de leidraad van de Europese Commissie van 2012 over de uitlegging van de belangrijkste bepalingen van de afvalstoffenrichtlijn („*Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*”, afdeling 1.3.4, bladzijde 24 en 25) voor de vaststelling van criteria voor de einde-afvalfase op nationaal niveau onder meer naar de mogelijkheid dat een lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn algemene criteria voor welbepaalde afvalsoorten („*classes of materials recovered from waste*”) kan invoeren, toch kan ook uit dit document niet worden opgemaakt dat de richtlijn een lidstaat toestaat om een regeling vast te stellen die, bij ontstentenis van algemene nationale criteria voor een concrete afvalsoort, de bevoegde autoriteit of een rechterlijke instantie het recht en de plicht ontzegt om niettemin per geval („*single-case decision*”) te beoordelen of bepaalde afvalstoffen na een behandeling voor nuttige toepassing door de houder van de afvalstof niet langer als afvalstoffen moeten worden aangemerkt. In dit verband wijst de leidraad er nadrukkelijk op dat de lidstaten de in artikel 6, lid 4, tweede volzin, van de afvalstoffenrichtlijn opgelegde verplichting om de Europese Commissie in kennis te stellen, alleen moeten naleven wanneer algemene voorschriften (bijvoorbeeld technische voorschriften) worden ingevoerd. Beslissingen over individuele gevallen hoeven echter niet te worden meegedeeld.
- 20 De Ringkonnakohus ziet evenwel geen redenen voor twijfel dat de lidstaten, wanneer er geen Unierechtelijke criteria zijn vastgelegd voor de einde-afvalfase van bepaalde afvalsoorten, overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn nationale criteria voor de betreffende afvalsoort *in toto* kunnen invoeren, zoals met besluit nr. 24 werd gedaan voor de afvalsoort die het voorwerp van het onderhavige geding (dat wil zeggen zuiveringsslib) vormt. Het ontwerp van dit besluit werd overigens aan de Europese Commissie meegedeeld overeenkomstig artikel 6, lid 4, tweede zin, van de afvalstoffenrichtlijn (mededeling nr. 2017/154/EE). Het is voor de Ringkonnakohus echter niet duidelijk of op basis van artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn kan worden geconcludeerd dat dergelijke criteria voor een specifieke afvalsoort, neergelegd in een nationale handeling van algemene strekking, een persoon die gelijkaardige afvalstoffen behandelt het recht kunnen ontzeggen om de bevoegde autoriteit te verzoeken om per geval te beslissen dat de door hem behandelde afvalstoffen niet langer als afvalstoffen aan te merken zijn, ongeacht het bestaan van of het voldoen aan criteria voor de betreffende afvalsoort die in een nationale handeling van algemene strekking zijn neergelegd.
- 21 Aangezien behandeld afval, wanneer het niet langer als afval aan te merken is, als product vrij in de handel kan worden gebracht, kan de beslissing over de einde-afvalfase bij bepaalde afvalsoorten zeer grondige studies en adviezen vergen om uit te sluiten dat het gebruik van de producten die uit de behandeling van deze afvalstoffen zijn ontstaan, met schadelijke gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid gepaard gaat. Hierbij moet voor ogen worden gehouden

dat, ook al kan de afvalverwerker er rekening mee hebben gehouden dat het ontstane product ook na de einde-afvalfase voor een doel wordt gebruikt dat vermoedelijk geringe effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid heeft, het gebruik van het behandelde afvalmateriaal na het verlaten van het zogenaamde afvalregime in de praktijk *de facto* niet langer controleerbaar is (anders dan voor de afvalverwerker ontbreekt immers elk zicht op de gebruikers van het product, de plaatsen van gebruik en het werkelijke gebruiksdoel). Bijgevolg kunnen de Keskonnaamet en de rechter zich in het onderhavige geval niet beperken tot de beoordeling of het door Tallinna Vesi behandelde zuiveringsslib uit stedelijk afvalwater bij gebruik in groenvoorzieningen schadelijke gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid kan hebben, maar moeten zij zich er ook – onder meer – van vergewissen dat het behandelde zuiveringsslib bijvoorbeeld ook bij gebruik in de tuinbouw geen schadelijke effecten heeft. Aan de andere kant kan niet worden beweerd dat het zonder vooraf vastgestelde technische voorschriften of productnormen (of zonder vaststelling van de overige voorwaarden zoals vervat in artikel 6, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn en in § 2<sup>1</sup>, punten 1 en 3, JäätS in een handeling van algemene strekking) hoegenaamd niet mogelijk is om objectief vast te stellen of het gebruik van behandeld afval in dit concrete geval schadelijke effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid heeft.

- 22 In het licht van de bovenstaande overwegingen verzoekt de Ringkonnakohus het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 6, lid 4, van de afvalstoffenrichtlijn.

...