

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

25 februari 2010*

In zaak C-209/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (Finland) bij beslissing van 8 juni 2009, ingekomen bij het Hof op 10 juni 2009, in de procedure ingeleid door

Lahti Energia Oy,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: C. Toader (rapporteur), kamerpresident, C. W. A. Timmermans en K. Schiemann, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Grass,

* Procestaal: Fins.

gelet op de opmerkingen van:

- Lahti Energia Oy, vertegenwoordigd door J. Savelainen, directeur-generaal,

- de Salpausselän luonnonystävät ry, vertegenwoordigd door M. Vikberg, directeur,

- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en L. Van den Broeck als gemachtigden,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en B. Klein als gemachtigden,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Koskinen en A. Marghelis als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PB L 332, blz. 91).

- ² Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen Lahti Energia Oy (hierna: „Lahti Energia”), een onderneming die eigendom is van de stad Lahti, en de Itä-Suomen ympäristölupavirasto (milieudienst van Oost-Finland; hierna: „ympäristölupavirasto”) over de toepassing van de vereisten van richtlijn 2000/76 op een uit een vergassingsinstallatie en een krachtcentrale bestaand complex.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2000/76

3 De punten 5 en 27 van de considerans van richtlijn 2000/76 luiden:

„5 Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel is het dienstig dat maatregelen door de Gemeenschap worden genomen; het voorzorgsbeginsel vormt de grondslag voor verdergaande maatregelen; de onderhavige richtlijn blijft beperkt tot minimumeisen voor verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties.

[...]

27 Bij meeverbranding van afvalstoffen in niet specifiek voor de verbranding van afval bestemde installaties mogen in het deel van het rookgasvolume dat door deze meeverbranding vrijkomt, geen hogere emissies van verontreinigende stoffen voorkomen dan de toegestane emissies voor specifieke afvalverbrandingsinstallaties en daarvoor dienen dus passende beperkingen te gelden.”

4 Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚afval‘: vast of vloeibaar afval als omschreven in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG [van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39)];

[...]

- 4) ‚verbrandingsinstallatie‘: een vaste of mobiele technische eenheid en inrichting die specifiek bestemd is voor de thermische behandeling van afval, al dan niet met terugwinning van de geproduceerde verbrandingswarmte. Een en ander omvat de verbranding door oxidatie van afval alsmede andere thermische behandelingsprocessen zoals pyrolyse, vergassing en plasmaproces, voor zover de producten van de behandeling vervolgens worden verbrand.

Deze definitie omvat het terrein en de gehele verbrandingsinstallatie met inbegrip van alle verbrandingsstraten en de voorzieningen voor ontvangst, opslag en voorbehandeling ter plaatse van het afval, de systemen voor de toevoer van afval, brandstof en lucht, de stoomketel, de voorzieningen voor het behandelen van rookgassen, de voorzieningen voor de behandeling of opslag ter plaatse van residuen en afvalwater, de schoorsteen, alsook de apparatuur en de systemen voor de regeling van het verbrandingsproces en voor de registratie en bewaking van de verbrandingsomstandigheden;

5) ‚meeverbrandingsinstallatie’: een vaste of mobiele installatie die in hoofdzaak bestemd is voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten

— waarin afval als normale of aanvullende brandstof wordt gebruikt, of

— waarin afval thermisch wordt behandeld voor verwijdering.

Indien meeverbranding zodanig plaatsvindt dat de installatie niet in hoofdzaak voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten maar wel voor thermische behandeling van afval bestemd is, wordt de installatie beschouwd als een verbrandingsinstallatie in de zin van punt 4.

Deze definitie omvat het terrein en de gehele installatie met inbegrip van alle meeverbrandingsstraten en de voorzieningen voor ontvangst, opslag en voorbehandeling ter plaatse van het afval, de systemen voor de toevoer van afval, brandstof en lucht, de stoomketel, de voorzieningen voor het behandelen van rookgassen, de voorzieningen voor de behandeling of opslag ter plaatse van residuen en afvalwater, de schoorsteen, alsmede de apparatuur en de systemen voor de regeling van het verbrandingsproces en voor de registratie en behandeling van de verbrandingsomstandigheden;

[...]

12) ‚vergunning‘: een door de bevoegde autoriteit afgegeven schriftelijk besluit, of verscheidene besluiten van dien aard, waarbij toestemming wordt verleend om een installatie onder bepaalde voorwaarden te exploiteren, welke voorwaarden moeten garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Een vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd;

13) ‚residu‘: een vloeibaar of vast materiaal (met inbegrip van bodemas, slakken, vliegas en ketelas, vaste reactieproducten die ontstaan bij de gasreiniging, zuiveringsslib van de zuivering van afvalwater, afgewerkte katalysatoren en afgewerkte actieve kool) dat valt onder de omschrijving van afvalstoffen in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG, en dat wordt geproduceerd bij het verbrandings- of meeverbrandingsproces, de zuivering van rookgassen of afvalwater of andere processen in de verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie.”

5 Artikel 7 van richtlijn 2000/76, met het opschrift „Grenswaarden voor emissies in de lucht”, bepaalt:

„1. Verbrandingsinstallaties worden op zodanige wijze ontworpen, uitgerust, gebouwd en geëxploiteerd dat de in bijlage V genoemde emissiegrenswaarden in het rookgas niet worden overschreden.

2. Meeverbrandingsinstallaties worden op zodanige wijze ontworpen, uitgerust, gebouwd en geëxploiteerd dat de emissiegrenswaarden, vastgesteld in of volgens bijlage II, in het rookgas niet worden overschreden.

[...]”

Richtlijn 2006/12/EG

- 6 Artikel 1 van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114, blz. 9), die omwille van de duidelijkheid en een rationele ordening van de tekst overgaat tot codificatie van richtlijn 75/442, verstaat onder „afvalstof” „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.

Hoofdgeding en prejudiciële verwijzingsprocedure in zaak C-317/07

- 7 Lahti Energie heeft de ympäristölupavirasto verzocht om een milieuvergunning voor de activiteiten van haar vergassingsinstallatie en haar krachtcentrale. Deze vergunning heeft betrekking op één complex met twee op hetzelfde terrein gelegen onderdelen: een vergassingsinstallatie op basis van afval en een krachtcentrale waarvan de stoomketel het geproduceerde en vooraf in de vergassingsinstallatie gereinigde gas moest verbranden.
- 8 De ympäristölupavirasto heeft Lahti Energia een voorlopige milieuvergunning verleend en de vergunningsvoorwaarden vastgesteld. Volgens deze dienst vormen de vergassingsinstallatie, die gas produceert, en de krachtcentrale, die dit gas verbrandt, samen een meeverbrandingsinstallatie in de zin van richtlijn 2000/76.

- 9 Tegen dit besluit heeft Lahti Energia beroep ingesteld bij de Vaasan hallinto-oikeus (rechtbank in bestuurszaken van Vaasa); zij verzocht te verklaren dat de verbranding in een hoofdketel van het in een afzonderlijke vergassingsinstallatie gereinigde en geraffineerde gas niet wordt beschouwd als meeverbranding van afval in de zin van richtlijn 2000/76.
- 10 De Vaasan hallinto-oikeus heeft het beroep verworpen. Haars inziens kon een dermate enge uitlegging van de werkingssfeer van richtlijn 2000/76 dat de vereisten ervan niet van toepassing zijn op de verbranding van voorbehandeld afval, met name ingaan tegen de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. Volgens deze rechtbank kon de vergassingsinstallatie als afzonderlijke functionele installatie voorts niet als een verbrandingsinstallatie in de zin van richtlijn 2000/76 worden beschouwd, daar vergassing een thermische behandeling is en een installatie slechts als verbrandingsinstallatie kan worden gekwalificeerd wanneer zij over een verbrandingsstraat beschikt.
- 11 Volgens de Vaasan hallinto-oikeus vormen de vergassingsinstallatie en de krachtcentrale evenwel samen een meeverbrandingsinstallatie in de zin van richtlijn 2000/76.
- 12 Daarop heeft Lahti Energia beroep ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste rechterlijke instantie in bestuurszaken), die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Moet artikel 3, [punt] 1, van richtlijn 2000/76/EG aldus worden uitgelegd dat de richtlijn niet van toepassing is op de verbranding van gasvormig afval?

- 2) Is een vergassingsinstallatie waar met behulp van pyrolyse gas wordt gewonnen uit afval, te beschouwen als een verbrandingsinstallatie als omschreven in artikel 3, [punt] 4, van richtlijn 2000/76/EG, ook wanneer in die installatie een verbrandingsstraat ontbreekt?

- 3) Is de verbranding van het in de vergassingsinstallatie ontstane en daarna gereinigde productgas in de ketel van de krachtcentrale te beschouwen als een activiteit als bedoeld in artikel 3 van richtlijn 2000/76/EG? Is het in dit kader van belang dat het gebruik van fossiele brandstoffen door gereinigd productgas wordt vervangen en dat de emissies van de krachtcentrale per energie-eenheid bij het gebruik van gereinigd productgas uit afval lager zijn dan bij andere brandstoffen? Is het voor de uitlegging van het toepassingsgebied van de richtlijn van belang of, gelet op de productietechnische aspecten en de onderlinge afstand, de vergassingsinstallatie en de krachtcentrale één installatie vormen, en of het in de vergassingsinstallatie ontstane gereinigde productgas verplaatsbaar is en elders bijvoorbeeld kan worden gebruikt voor het opwekken van energie, als brandstof of voor andere doeleinden?

- 4) Onder welke voorwaarden kan het in de vergassingsinstallatie ontstane gereinigde productgas als een product worden beschouwd, zodat de bepalingen betreffende afval niet langer daarop van toepassing zijn?"

¹³ Dit verzoek om een prejudiciële beslissing heeft geleid tot het arrest van 4 december 2008, *Lahti Energia* (C-317/07, Jurispr. blz. I-9051), waarin het Hof voor recht heeft verklaard:

„1) Het begrip ‚afval‘ in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2000/76 [...] heeft geen betrekking op gasvormige stoffen.

- 2) Het begrip ‚verbrandingsinstallatie’ in artikel 3, punt 4, van richtlijn 2000/76 heeft betrekking op een technische eenheid of inrichting waarin afval thermisch wordt behandeld, mits de met de thermische behandeling gewonnen stoffen vervolgens worden verbrand, en dienaangaande is de aanwezigheid van een verbrandingsstraat geen criterium dat noodzakelijk is voor deze kwalificatie.
- 3) In omstandigheden als die in het hoofdgeding:
- moet een vergassingsinstallatie die bestemd is voor de productie van gasvormige producten, in casu gereinigd gas, door thermische behandeling van afval, als ‚meeverbrandingsinstallatie’ in de zin van artikel 3, punt 5, van richtlijn 2000/76 worden gekwalificeerd;

 - valt een krachtcentrale die als aanvullende brandstof in plaats van fossiele brandstoffen die zij overwegend voor haar productie gebruikt, gereinigd gas gebruikt dat door meeverbranding van afval in een vergassingsinstallatie wordt verkregen, niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn.”

Ontwikkelingen in het hoofdgeding en in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vragen

¹⁴ Na het reeds aangehaalde arrest Lahti Energia heeft de Korkein hallinto-oikeus partijen in het hoofdgeding uitgenodigd hun opmerkingen te maken.

15 Lahti Energia liet dan weten dat zij, anders dan zij in haar aanvraag voor een milieuvergunning alsook in haar verzoekschriften bij de Vaasan hallinto-oikeus en de verwijzende rechter had aangegeven, de voorgenomen reiniging van gas verkregen door thermische behandeling van afval niet meer in de vergassingsinstallatie zou uitvoeren. Verzoekster in het hoofdgeding stelde evenwel dat uit het arrest Lahti Energia kon worden afgeleid dat de verbranding van een gasvormige stof in een krachtcentrale geen afvalverbranding in de zin van richtlijn 2000/76 kon vormen. Haars inziens kon een dergelijke krachtcentrale slechts als een meeverbrandingsinstallatie worden beschouwd wanneer daarin overwegend uit afval gewonnen productgas wordt gebruikt. De krachtcentrale van Lahti Energia gebruikte een dergelijk gas slechts als aanvullende brandstof, dat wil zeggen residueel, zodat de activiteit van deze krachtcentrale buiten de werkingssfeer van deze richtlijn viel.

16 In die omstandigheden heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak andermaal geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is de verbranding van een in een vergassingsinstallatie verkregen gas als aanvullende brandstof in de ketel van een krachtcentrale te beschouwen als een activiteit in de zin van artikel 3 van richtlijn 2000/76/EG, ingeval het gas na het vergassingsproces niet is gereinigd?

2) Zo de eerste vraag in beginsel ontkennend wordt beantwoord: zijn de kenmerken van het te verbranden afval, de stofconcentraties in het voor verbranding bestemde gas of andere daarin aanwezige verontreinigende concentraties op de beoordeling van de zaak van invloed?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

- 17 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of richtlijn 2000/76 van toepassing is op een krachtcentrale die als aanvullende brandstof naast de overwegend voor haar productie gebruikte fossiele brandstoffen, een gas gebruikt dat wordt gewonnen uit thermische afvalbehandeling in een installatie waar dit gas niet werd gereinigd.
- 18 Dienaangaande hield het antwoord op de derde prejudiciële vraag in het reeds aangehaalde arrest Lahti Energia, dat de activiteit van de krachtcentrale uitsloot van de werkingssfeer van richtlijn 2000/76, zoals de verwijzende rechter, de Finse, de Belgische en de Duitse regering alsook de Commissie van de Europese Gemeenschappen terecht opmerkten, verband met de omstandigheid dat het in deze centrale gebruikte gas, hoewel gewonnen uit afval, in de vergassingsinstallatie in het kader van de meeverbranding van dit afval moest worden gereinigd.
- 19 Zoals het Hof in punt 29 van dat arrest opmerkte, moesten de stoffen die voortkwamen uit thermische afvalbehandeling in de vergassingsinstallatie, in casu ruw gas, namelijk worden gefilterd door een reinigingsinrichting waarmee gereinigd gas zonder ongewenste vaste stofdeeltjes kon worden verkregen zodat het als brandstof kan worden gebruikt.
- 20 Zoals blijkt uit de punten 35, 36 en 41 van dat arrest, stelde het Hof vast dat in een dergelijke context, voor zover het in de vergassingsinstallatie geproduceerde gas met name wegens de filtering ervan in de reinigingsinrichting soortgelijke eigenschappen als een fossiele brandstof zou hebben, de activiteit van de krachtcentrale niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/76 kon vallen op de enkele grond dat zij een uit afval verkregen aanvullende brandstof moest gebruiken.

- 21 Was dit proces in de vergassingsinstallatie voltooid, dan was het in de krachtcentrale gebruikte gereinigde gas namelijk als een „product” in de zin van artikel 3, punt 5, van richtlijn 2000/76 te beschouwen.
- 22 Zoals advocaat-generaal Kokott in de punten 91 en 93 van haar conclusie in de reeds aangehaalde zaak Lahti Energia opmerkte, vormde de verbranding in de krachtcentrale van een echt „product”, hoewel verkregen uit afval, een argument voor de niet-erkenning van een technisch-functionele band tussen de vergassingsinstallatie en deze centrale.
- 23 Dit ligt evenwel anders wanneer, zoals in het hoofdgeding het geval werd, het gas dat uit thermische afvalbehandeling in de vergassingsinstallatie wordt gewonnen, in deze installatie niet meer wordt gereinigd, maar zonder verdere behandeling naar de krachtcentrale gaat om er als aanvullende brandstof te worden gebruikt.
- 24 In een dergelijke situatie, wanneer alleen de activiteit van de vergassingsinstallatie wordt beschouwd, bestaat het thans beschouwde proces niet in een gewoon proces van verwijdering van afval door thermische behandeling waarbij, indien de daaruit voortkomende stoffen vervolgens worden verbrand, een dergelijke installatie als „verbrandingsinstallatie” in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2000/76 zou kunnen worden gekwalificeerd (zie in die zin arrest Lahti Energia, reeds aangehaald, punt 20).
- 25 Voorts kan deze installatie evenmin als loutere meeverbrandingsinstallatie worden gekwalificeerd, dat wil zeggen overeenkomstig artikel 3, punt 5, eerste alinea, van richtlijn 2000/76 als een installatie die in hoofdzaak bestemd is voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten en waarin afval als normale of aanvullende brandstof wordt gebruikt, dan wel thermisch wordt behandeld voor

verwijdering (zie arrest van 11 september 2008, Gävle Kraftvärme, C-251/07, Jurispr. blz. I-7047, punt 35, en arrest Lahti Energia, reeds aangehaald, punt 26).

- 26 In een situatie als die welke thans in het hoofdgeding aan de orde is, vindt, anders dan was opgemerkt in punt 36 van het reeds aangehaalde arrest Lahti Energia, het in de vergassingsinstallatie begonnen proces van thermische afvalbehandeling namelijk niet meer tot het eind ervan binnen deze installatie plaats, aangezien het gas van deze installatie naar de krachtcentrale gaat voor de opwekking van energie, zonder evenwel reeds soortgelijke kenmerken als een fossiele brandstof te hebben, met name wat zuiverheid betreft.
- 27 De activiteit van twee verschillende installaties dient voor de toepassing van richtlijn 2000/76 in beginsel natuurlijk afzonderlijk te worden beschouwd (zie in die zin arrest Lahti Energia, reeds aangehaald, punten 24 en 25).
- 28 In het thans in het hoofdgeding beschouwde geval dringt zich evenwel de conclusie op dat de vergassingsinstallatie en de krachtcentrale daadwerkelijk als één enkele entiteit kunnen worden beschouwd die niet langer dient voor de fabricage van een product, maar voor de opwekking van energie. Deze entiteit onderwerpt namelijk als geheel afval voor verwijdering aan een thermische behandeling in twee etappes, de eerste in de vergassingsinstallatie bestaande in een thermische behandeling van dit afval, en de tweede in de krachtcentrale bestaande in de verbranding van de gasvormige stoffen die zijn voortgekomen uit de thermische behandeling van het afval in voormelde installatie.

29 In een dergelijk geval moet, zoals advocaat-generaal Kokott stelde in haar conclusie in de reeds aangehaalde zaak Lahti Energia, wanneer het proces van opwekking van energie of fabricage van een product eerst bij de overbrenging naar de krachtcentrale van de gasvormige stoffen uit de thermische afvalbehandeling in de vergassingsinstallatie zijn concrete vorm of voltooiing krijgt, het complex bestaande uit de installatie en de centrale voor de toepassing van richtlijn 2000/76 als een geheel worden beschouwd, wegens de technisch-functionele band tussen deze twee installaties. Dit vindt bovendien zijn rechtvaardiging in het feit dat de schadelijke stoffen uit de thermische afvalbehandeling, die in de vergassingsinstallatie is begonnen, zich eerst ontwikkelen en, althans gedeeltelijk, worden verwijderd nadat het ruwe gas naar de krachtcentrale is overgebracht.

30 Wat het betoog van Lahti Energia betreft dat de krachtcentrale in het hoofdgeding slechts aan het begrip „meeverbrandingsinstallatie” kan beantwoorden indien zij voor de opwekking van energie overwegend het in de vergassingsinstallatie geproduceerde niet-gereinigde gas gebruikt, volstaat het eraan te herinneren dat, zoals blijkt uit punt 27 van de considerans van richtlijn 2000/76, bij meeverbranding van afvalstoffen in niet specifiek voor de verbranding van afval bestemde installaties, in het deel van het rookgasvolume dat door deze meeverbranding vrijkomt, geen hogere emissies van verontreinigende stoffen mogen voorkomen dan de toegestane emissies voor specifiek voor afvalverbranding gebouwde installaties.

31 Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord, dat een krachtcentrale die als aanvullende brandstof naast de fossiele brandstoffen die zij voor haar productie overwegend gebruikt, gas gebruikt dat in een installatie uit thermische afvalbehandeling wordt gewonnen, tezamen met deze installatie moet worden beschouwd als een „meeverbrandingsinstallatie” in de zin van artikel 3, punt 5, van richtlijn 2000/76, wanneer dit gas niet in deze installatie is gereinigd.

Tweede vraag

- 32 De Korkein hallinto-oikeus heeft de tweede vraag slechts gesteld voor het geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag.
- 33 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag van de verwijzende rechter dus niet te worden beantwoord.

Kosten

- 34 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Een krachtcentrale die als aanvullende brandstof naast de fossiele brandstoffen die zij voor haar productie overwegend gebruikt, gas gebruikt dat in een installatie uit thermische afvalbehandeling wordt gewonnen, moet tezamen met deze installatie worden beschouwd als een „meeverbrandingsinstallatie” in de zin van

artikel 3, punt 5, van richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval, wanneer dit gas niet in deze installatie is gereinigd.

ondertekeningen