CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 30 september 1999 *

Inhoudsopgave

I — Inleiding I-4789

II — Het juridisch kader I-4789

A — Het gemeenschapsrecht I-4789

B — Het nationale recht I-4792

III — De feiten I-4792

IV — De prejudiciële vragen I-4794

V — Beantwoording van de prejudiciële vragen I-4795

A — De ontvankelijkheid I-4795

B — Ten principale I-4796

1. De door de bepalingen van richtlijn 91/689 opgeworpen problemen I-4796

a) De artikelen 130 S en 130 T EG-Verdrag I-4796

b) Richtlijn 91/689 ..... I-4798

2. De wegen die voor het Hof openstaan I-4803

a) Ongeldigverklaring van de in geding zijnde bepalingen van richtlijn 91/689 ..... I-4803

b) Beantwoording van de prejudiciële vragen, ongeacht de geldigheid van de bepalingen van richtlijn 91/689 ..... I-4806

i) De eerste vraag I-4806

ii) De zesde vraag I-4808

iii) De tweede en de derde vraag I-4808

iv) De vierde en de vijfde vraag I-4810

3. De voorgestelde oplossing I-4810

VI — Conclusie I-4811

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

I — Inleiding

1. In deze zaak stelt de Pretura circondariale di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli (Italië), een aantal prejudiciële vragen in het kader van strafzaken tegen meerdere personen die ervan worden verdacht gevaarlijke afvalstoffen te hebben gestort op een stortplaats die hiervoor geen vergunning had. De vragen hebben betrekking op de uitlegging van artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen [1] en van beschikking 94/904/EG van de Raad van 22 december 1994 tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689. [2]

II — Het juridisch kader

A — *Het gemeenschapsrecht*

2. Richtlijn 91/689 maakt deel uit van de gemeenschapsregelingen inzake de verwijdering van afvalstoffen, die is ingevoerd bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad [3], gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad (hierna: „richtlijn 75/442"). [4]

3. Richtlijn 75/442 bevat regelingen voor het beheer (het vervoer, het ophalen, de opslag, en het storten en behandelen) van afvalstoffen. Hiertoe zijn in deze richtlijn een aantal begrippen gedefinieerd, waaronder het begrip „afvalstof" (artikel 1). In de richtlijn zijn verder de milieudoelstellingen vastgesteld die de lidstaten in het kader van het afvalstoffenbeheer moeten nastreven (artikel 4). Ook bevat zij regels met betrekking tot de planning, het verlenen van vergunningen en de controle op de verwijdering van afvalstoffen, waarbij aan de lidstaten ruime bevoegdheden zijn overgelaten, onder meer wat de aanwijzing betreft van de nationale bevoegde autoriteiten die belast zijn met de toepassing van de richtlijn (artikel 5 en 6).

4. Volgens de derde overweging van de considerans van richtlijn 91/689 zijn „de algemene voorschriften voor het beheer van afvalstoffen, als vastgesteld in richtlijn 75/442/EEG van de Raad (...), eveneens van toepassing (...) op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen". De vierde overweging van de considerans voegt hier evenwel aan toe, „dat voor een correct beheer van gevaarlijke afvalstoffen aanvullende en stringentere voorschriften zijn vereist waar-

1 — PB L 377, blz. 20.
2 — PB L 356, blz. 14.
3 — Richtlijn van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39).
4 — Richtlijn van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442 (PB L 78, blz. 32).

bij de specifieke aard van deze afvalstoffen in aanmerking wordt genomen".

5. Richtlijn 91/689 [5] vormt een lex specialis ten opzichte van richtlijn 75/442 zoals blijkt uit artikel 1 van richtlijn 91/689, waarvan lid 3 verwijst naar de definities van richtlijn 75/442, behalve wat betreft het begrip „gevaarlijke afvalstoffen", dat wordt omschreven in artikel 1, lid 4. [6] Deze definitie luidt als volgt:

„In deze richtlijn worden verstaan onder ‚gevaarlijke afvalstoffen':

— alle afvalstoffen die voorkomen op een lijst die overeenkomstig de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442/EEG en op basis van de bijlagen I en II bij deze richtlijn uiterlijk zes maanden vóór de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn is opgesteld. Deze afvalstoffen moeten een of meer van de in bijlage III vermelde eigenschappen bezitten. In de lijst worden de oorsprong en de samenstelling van de afvalstoffen en in voorkomend geval de concentratiegrenswaarden in aanmerking genomen. De lijst wordt op gezette tijden aan een hernieuwd onderzoek onderworpen en zo nodig volgens dezelfde procedure herzien,

— alle andere afvalstoffen die naar het oordeel van een lidstaat een of meer van de in bijlage III vermelde eigenschappen bezitten. Dergelijke gevallen worden bekendgemaakt aan de Commissie en overeenkomstig de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442/EEG, met het oog op aanpassing van de lijst, aan een hernieuwd onderzoek onderworpen."

6. Bijlage I bij richtlijn 91/689 bestaat uit bijlage IA en IB. Deze bijlagen bevatten respectievelijk 18 en 22 categorieën of soorten van gevaarlijke afvalstoffen, die worden gekenmerkt door hun aard of de activiteit waarbij zij ontstaan. In bijlage II worden 51 bestanddelen opgesomd waardoor de afvalstoffen van bijlage IB gevaarlijk zijn, indien zij eigenschappen bezitten als genoemd in bijlage III. In bijlage III worden 14 eigenschappen opgesomd die afvalstoffen gevaarlijk maken.

7. De vijfde overweging van de considerans van richtlijn 91/689 vermeldt, dat „om het beheer van gevaarlijke afvalstoffen in de Gemeenschap doeltreffender te maken, de definitie van gevaarlijke afvalstoffen moet worden verfijnd en geüniformiseerd in het licht van de opgedane ervaring". De definitie van die categorieën vormt de gemeenschappelijke noemer van gevaarlijke afvalstoffen in de Gemeenschap.

8. De lijst die wordt vermeld in artikel 1, lid 4, eerste streepje, van richtlijn 91/689 (hierna: de „gemeenschapslijst") is vastge-

5 — Deze richtlijn heeft richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB L 84, blz. 43) vervangen.

6 — De eerdere richtlijn 78/319 vormde een zelfstandig rechtskader dat geen aanvulling was op dat van richtlijn 75/442.

steld bij beschikking 94/904 en is sindsdien niet meer gewijzigd.

9. Als gevolg van de vaststelling van de lijst is er thans enerzijds een reeks afvalsoorten die in de gehele Gemeenschap als gevaarlijk gelden. Dit zijn de categorieën afvalstoffen die vallen onder artikel 1, lid 4, eerste streepje, van richtlijn 91/689 en voorkomen op de gemeenschapslijst die is vastgesteld overeenkomstig de in artikel 18 van richtlijn 75/442 omschreven procedure. [7]

10. Anderzijds bestaan er categorieën afvalstoffen die slechts door één of meerdere lidstaten als gevaarlijk worden aangemerkt. Daarbij gaat het om de in artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689 bedoelde afvalstoffen die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat als gevaarlijk worden aangemerkt omdat zij huns inziens een van de in bijlage III bij richtlijn 91/689 opgesomde kenmerken bezitten. De bijzondere herkomst van die afvalstoffen speelt hier geen rol. [8]

11. De lidstaat die een categorie afvalstoffen gevaarlijk acht, dient dit mee te delen aan de Commissie. Op die stoffen kan die lidstaat de bepalingen van richtlijn 91/689 toepassen. Verder vermeldt punt 4 van de bijlage bij beschikking 94/904: „Overeenkomstig artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689/EEG *zijn* alle andere dan de hieronder in de lijst opgenomen afvalstoffen die naar het oordeel van een lidstaat een of meer van de in bijlage III bij richtlijn 91/689/EEG vermelde eigenschappen bezitten, *gevaarlijke* afvalstoffen. Dergelijke gevallen worden gemeld aan de Commissie en overeenkomstig de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442/EEG, met het oog op aanpassing van de lijst, aan een onderzoek onderworpen" (cursivering van mij).

12. De mededeling van de aldus gekwalificeerde afvalstoffen aan de Commissie stelt haar in staat met die stoffen rekening te houden en de gemeenschapslijst aan te passen overeenkomstig de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442. [9]

7 — Volgens artikel 18, lid 1, van richtlijn 75/442 wordt de Commissie in die procedure bijgestaan door een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie. De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het comité. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité of indien geen advies is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel in voor de te nemen maatregelen. Indien de Raad drie maanden na de indiening van het voorstel geen besluit heeft genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld.

8 — De in bijlage III vermelde eigenschappen die de afvalstoffen gevaarlijk maken, zijn de volgende: „Ontplofbaar", „Oxiderend", „Licht ontvlambaar", „Ontvlambaar", „Irriterend", „Schadelijk", „Vergiftig", „Kankerverwekkend", „Corrosief", „Infectueus", „Teratogeen", en „Mutageen", stoffen en preparaten die in contact met water, lucht of zuur vergiftig of zeer vergiftig gas ontwikkelen, en stoffen en preparaten die na verwijdering op de een of andere wijze een andere stof doen ontstaan (bijvoorbeeld een uitlogingsproduct) die een van de hierboven genoemde eigenschappen bezit. De laatste categorie betreft stoffen die als „ecotoxisch" worden gekwalificeerd.

9 — De Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen verklaard, dat zij van de lidstaten talrijke mededelingen heeft ontvangen met betrekking tot als gevaarlijk aangemerkte afvalstoffen en dat zij doende is om de gemeenschapslijst voor de eerste keer bij te werken. Van deze mededelingen was geen enkele van Italië afkomstig.

B — *Het nationale recht*

13. Zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet, is met de Italiaanse besluitwet nr. 22/97 van 5 februari 1997[10] (hierna: „besluitwet nr. 22/97") binnen de Italiaanse rechtsorde uitvoering gegeven aan, onder andere, de richtlijnen 91/156 en 91/689. Bij deze besluitwet is de oude regeling, met name het decreet van de president van de Republiek nr. 915/82 (hierna: „DPR nr. 915/82") dat onder andere uitvoering gaf aan richtlijn 75/442[11], grotendeels ingetrokken. Deze nieuwe regeling spreekt van gevaarlijke afvalstoffen in plaats van giftige afvalstoffen.

14. Artikel 7, lid 4, van besluitwet nr. 22/97 bepaalt dat „gevaarlijk zijn de niet-huishoudelijke afvalstoffen, vermeld in de lijst van bijlage D op basis van bijlagen G, H en I".[12] Bijlage D is volledig gelijkluidend aan de gemeenschapslijst, vastgesteld bij beschikking 94/904, en de bijlagen G, H en I zijn identiek aan de bijlagen I, II en III bij richtlijn 91/689.

15. In artikel 50 van de besluitwet nr. 22/97 ten slotte is het ophalen, het vervoeren alsmede het verwijderen van afvalstoffen zonder vergunning strafbaar gesteld.

III — De feiten

16. Bij een controle op 11 maart 1994 tijdens het storten van afval op de stortplaats van Verdeindustria Srl ontdekten de „carabinieri" giftige afvalstoffen. Blijkens de vervoersdocumenten waren deze afkomstig van de fabriek Monfalcone van Fincantieri — Cantieri Navali Italiani SpA (hierna: „Fincantieri"). Voor het storten van dit soort afvalstoffen was geen vergunning verleend.

17. De functionarissen die belast waren met de controle, troffen enkele blikken en een vat met het opschrift „ICI poliuretaniche" (ICI polyurethaan) aan. Voor het onderzoek van de substantie werden monsters genomen en de betrokken deskundige kwalificeerde de substantie in zijn rapport aan het parket als „schadelijke en gevaarlijke stof in de zin van DPR nr. 915/82". Krachtens artikel 26 van DPR nr. 915/82 werd tegen de wettelijk aansprakelijke personen[13] strafvervolging ingesteld ter

10 — *GURI*, gewone bijlage nr. 33, van 15 februari 1997.

11 — Decreet van 10 september 1982 (*GURI* van 15 december 1982, nr. 343, blz. 9071). De nationale rechter wijst er voorts op, dat besluitwet nr. 22/97 vervolgens is gewijzigd bij besluitwet nr. 389/97 van 8 november 1997 (hierna: „besluitwet nr. 389/97"). Tot slot is het ministerieel decreet (decreto ministeriale) nr. 141/98 van 11 maart 1998 („regeling voor het storten van afval en voor de classificatie van gestorte gevaarlijke afvalstoffen") vastgesteld.

12 — De verwijzing naar de bijlagen G, H en I is ingelast bij besluitwet nr. 389/97.

13 — Fornasar en de medeverdachten hebben in hun schriftelijke opmerkingen vermeld, dat strafvervolging is ingesteld tegen drie werknemers van Fincantieri, namelijk de directeur van de vervoersonderneming en de twee opzichters van de stortplaats.

zake van het zonder voorafgaande vergunning storten van „giftige en schadelijke" afval van „speciale aard".

18. In de loop van de procedure zijn richtlijn 91/689 en besluitwet nr. 22/97, zoals gewijzigd bij besluitwet nr. 389/97, van kracht geworden. Artikel 2 van het Italiaanse wetboek van strafrecht bepaalt, dat „niemand kan worden gestraft voor een feit dat volgens een latere wet niet langer strafbaar is". De nationale rechter dient derhalve na te gaan of de verdachten krachtens artikel 26 van DPR nr. 915/82, dat intussen is ingetrokken, kunnen worden vervolgd ter zake van het strafbaar feit van artikel 50 van besluitwet nr. 22/97, en met name of de op de stortplaats van Verdeindustria Srl ontdekte afvalstoffen gevaarlijke afvalstoffen waren, waarvoor geen vergunning tot storten op de genoemde stortplaats was afgegeven.

19. Gelet op de noodzaak tot vaststelling van de aard van de stoffen in het vat werd een deskundigenonderzoek gelast. De deskundige werd opgedragen, de afvalstoffen te analyseren en mee te delen, of deze al dan niet als gevaarlijke afvalstoffen waren aan te merken en of de herkomst van het afval van invloed was op die kwalificatie.

20. Na analyse van de inhoud van het vat kwam de deskundige tot de conclusie, dat het vat difenylmethaan di-isocyanaat (hierna: „MDI") en een isomeer hiervan bevatte. Hij verklaarde, dat isocyanaten uiterst gevaarlijk zijn voor de gezondheid van de mens, aangezien deze bij zeer kleine concentraties in de atmosfeer, in de orde van grootte van een miljardste deeltje, zeer zware aanvallen van astma met soms fatale gevolgen kunnen veroorzaken. Tevens wees hij erop, dat het moeilijk was om ze onder bijlage D bij besluitwet nr. 22/97 te brengen, aangezien de daarin gevolgde indeling uitgaat van de oorsprong van de afvalstof, die in casu niet met zekerheid was vast te stellen.

21. Volgens de nationale rechter kan in de onderhavige zaak de oorsprong van de afvalstof niet met zekerheid worden vastgesteld, dat wil zeggen het productieproces waarvan de stof afkomstig was. Uit de vervoersdocumenten en de getuigenverklaringen is gebleken, dat alle op de stortplaats gestorte afvalstoffen afkomstig waren van Fincantieri. Gezien de omvang van het bedrijf en de uiteenlopende soorten werkzaamheden die er worden verricht, is niet vast te stellen, waarvoor de stof kan zijn gebruikt. [14]

22. Evenmin kan op grond van de aard van de in het vat aangetroffen stof worden vastgesteld, waarvoor deze in concreto is

14 — De nationale rechter vermeldt dat Fincantieri in hun fabrieken verschillende soorten van timmerwerk uitvoert: scheepsbouw in droogdok, inclusief de binnenaankleding; industriële activiteiten op mechanicagebied en daarmee verband houdende sectoren van de scheepsbouw, inclusief de bouw, uitrusting, reparatie en sloop van schepen.

gebruikt, gezien de vele toepassingsmogelijkheden van die stof. [15]

23. Om te beginnen vraagt de nationale rechter om uitlegging van artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689 alsmede van beschikking 94/904 met betrekking tot het begrip „gevaarlijke afvalstoffen", en of de classificatie die wordt gehanteerd in beschikking 94/904 uitputtend en dwingend is. [16]

24. Vervolgens wenst hij nadere inlichtingen over de wijze waarop de procedure van artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689 voor aanvulling van de categorie gevaarlijke afvalstoffen werkt, en over een mogelijke automatische uitbreiding van de lijst alleen voor één lidstaat.

IV — De prejudiciële vragen

25. Alvorens uitspraak te doen in het aan haar voorgelegde geding heeft de Pretura circondariale di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli, het Hof de volgende zes prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het voor de kwalificatie van een afvalstof als gevaarlijk in de zin van artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad en de beschikking van de Raad van 22 december 1994 noodzakelijk concreet te bepalen, wat de ontstaanswijze van de afvalstof is, nu deze ontstaanswijze in de bij die beschikking vastgestelde lijst van gevaarlijke afvalstoffen wordt gehanteerd als referentie voor de classificatie, of is daartoe voldoende, dat de stof, gezien haar samenstelling, in abstracto te gebruiken is in een bepaald productieproces of daarvan het eindproduct kan zijn?

2) Is de bij beschikking 904/94 van de Raad vastgestelde lijst uitputtend, zodat de daarin niet vermelde afvalstoffen er niet onder vallen, zelfs indien zij de in bijlagen I, II en III bij richtlijn 91/689/EEG genoemde eigenschappen bezitten?

3) Indien het Hof de lijst van gevaarlijke afvalstoffen niet uitputtend acht, moet dan ervan worden uitgegaan, dat gevaarlijke afvalstoffen daarin automatisch worden opgenomen op basis van bijlagen I, II en III bij richtlijn 91/689/EEG?

15 — De verwijzende rechter vermeldt, dat MDI een grondstof is voor de productie van tal van kunstharsen die bij de vervaardiging van auto-onderdelen, bewegende delen, kunststoffen, bekledingen, verf enzovoort worden gebruikt. MDI wordt derhalve in diverse productiesectoren op grote schaal toegepast.

16 — De nationale rechter wijst erop, dat de Italiaanse doctrine en jurisprudentie ertoe neigen de lijst van als gevaarlijk geclassificeerde afvalstoffen als uitputtend te zien.

4) Welke procedure moet een lidstaat volgen, wanneer hij op de voet van artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689/EEG andere afvalstoffen dan die van de bij beschikking 904/94 van de Raad vastgestelde lijst en die een van de in bijlage III bij de richtlijn vermelde eigenschappen hebben, als gevaarlijk wil kwalificeren, en welke instantie moet dit beoordelen en vervolgens mededeling doen aan de Commissie?

5) Zijn ook de rechterlijke instanties van de lidstaat verplicht tot mededeling aan de Commissie?

6) Moet difenylmethaan di-isocyanaat (MDI) volgens het gemeenschapsrecht worden aangemerkt als gevaarlijke afvalstof?"

V — Beantwoording van de prejudiciële vragen

A — De ontvankelijkheid

26. Twee van de verdachten in het hoofdgeding hebben een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zij stellen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof[17] een richtlijn van de Gemeenschap op zich geen verplichtingen kan opleggen aan particulieren en dat dit te meer geldt, wanneer de nationale rechter zich over de strafrechtelijke aansprakelijkheid moet uitspreken. Zij stellen dat ongeacht de uitlegging van de gemeenschapsbepalingen door het Hof, de verwijzende rechter de gunstigste nationale bepaling op de verdachten dient toe te passen. Volgens de Italiaanse rechtsleer en rechtspraak vormen de ten laste gelegde feiten naar huidig geldend recht geen strafbaar feit meer. Het prejudiciële verzoek zou daarom in werkelijkheid een kunstgreep zijn ter verkrijging van een uitlegging die de rechter in staat stelt om de reikwijdte van de in de strafwet opgenomen verplichtingen op onwettige wijze te verruimen.

27. Wat de ontvankelijkheid betreft, wil ik er bij wijze van inleiding op wijzen, dat volgens vaste rechtspraak het Hof zich langs de weg van artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) weliswaar niet kan uitspreken over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het gemeenschapsrecht, zoals het zou kunnen doen in het kader van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG)[18], maar dat het wel bevoegd is de nationale rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen die hem in staat stellen deze verenigbaarheid voor

17 — Zij beroepen zich in het bijzonder op het arrest van 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, Jurispr. blz. I-4705, punt 36).

18 — Zie onder meer arresten van 15 juli 1964, Costa (6/64, Jurispr. blz. 1141) en van 25 juni 1997, Tombesi (C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punt 36).

de beslechting van het bij hem aanhangige geschil te beoordelen. [19]

28. Eveneens volgens vaste rechtspraak „is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Een verzoek van een nationale rechter kan worden afgewezen wanneer duidelijk blijkt, dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging van het gemeenschapsrecht of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding." [20]

29. Ik ben van mening dat de nationale rechter duidelijk maakt, waarom de antwoorden van het Hof zullen bijdragen aan de beslechting van het bij hem aanhangige geschil, en voorts blijkt niet dat deze antwoorden geen verband zouden houden met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. De gestelde vragen zijn mijns inziens dan ook ontvankelijk en ik zou het Hof in overweging willen geven ze te behandelen.

19 — Zie onder meer arresten van 12 juli 1979, Grosoli (223/78, Jurispr. blz. 2621, punt 3) en Tombesi, aangehaald in voetnoot 18, punt 36.

20 — Zie in het bijzonder arresten van 16 juli 1992, Asociación Española de Banca Privada e.a. (C-67/91, Jurispr. blz. I-4785, punten 25 en 26); van 3 maart 1994, Eurico Italia e.a. (C-332/92, C-333/92 en C-335/92, Jurispr. blz. I-711, punt 17); van 6 juli 1995, BP Soupergaz (C-62/93, Jurispr. blz. I-1883, punt 10), alsmede het arrest Tombesi, aangehaald in voetnoot 18, punt 38.

B — Ten principale

30. De bepalingen van richtlijn 91/689 werpen een aantal vragen op met betrekking tot hun verenigbaarheid met de artikelen 130 R EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 174 EG) en 130 T EG-Verdrag (thans artikel 176 EG) (1). Wat de uitlegging van deze bepalingen betreft, dienen zich voor het Hof twee mogelijkheden aan, namelijk (2): de nietigheid van de betrokken bepalingen van richtlijn 91/689 vast te stellen dan wel de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen trachten te beantwoorden zonder de geldigheid van de richtlijn in twijfel te trekken. Alvorens mijn standpunt ter zake te formuleren, zal ik eerst de verschillende aspecten van deze twee mogelijkheden nader bekijken (3).

1) De door de bepalingen van richtlijn 91/689 opgeworpen problemen

a) De artikelen 130 S en 130 T EG-Verdrag

31. Artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG) [21] vormt de rechtsgrondslag van de in het geding zijnde richtlijn 91/689, die is vastgesteld in het kader van de maatregelen van de Gemeenschap ter uitvoering van de doelstellingen van artikel 130 R EG-Verdrag. Arti-

21 — De Griekse versie van richtlijn 91/689 vermeldt abusievelijk artikel 130 R EG-Verdrag als rechtsgrondslag in plaats van artikel 130 S dat de juiste grondslag vormt.

kel 130 R EG-Verdrag heeft betrekking op het beleid van de Gemeenschap op milieugebied en bepaalt de criteria en de grenzen voor het optreden van de gemeenschapsinstellingen uit hoofde van milieubescherming.

32. Met name het tweede lid van dat artikel verdient vermelding. Hierin worden de algemene beginselen van dit specifieke gemeenschapsbeleid opgesomd. Het luidt als volgt: „De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming (...)." Voor de inhoud van de regelgevende taak van de communautaire wetgever op het gevoelige terrein van de milieubescherming wordt dus een kwalitatieve maatstaf opgesteld. Het uitgangspunt van een hoog niveau van bescherming — hetgeen uiteraard niet betekent dat de communautaire wetgever het hoogst mogelijke niveau van bescherming behoort na te streven [22] — is voor laatstgenoemde bindend en zou een grond kunnen zijn voor nietigverklaring van een communautaire regeling die niet aan deze kwalitatieve maatstaf beantwoordt.

33. Het voorzorgsbeginsel, dat uitdrukkelijk is genoemd in artikel 130 R, lid 2, EG-Verdrag, verplicht de Gemeenschap tot het nemen van maatregelen ook in gevallen waarin het gevaar van aantasting van het milieu niet zeker maar slechts waarschijnlijk is. Het Hof heeft overigens het dwingende karakter van dit algemene beginsel bevestigd. [23]

34. Voor de beslechting van het onderhavige geschil is het van bijzonder belang om stil te staan bij een specifieke (negatieve) formulering van het voorzorgsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de bevoegdheid van overheidsinstanties tot het nemen van de maatregelen die zij in het concrete geval noodzakelijk achten ter voorkoming van gevaar voor het milieu, niet kan worden ingeperkt, zeker niet wanneer dit gevaar nog niet in een wettelijk voorschrift vastgesteld of „onderkend" is. Anders gezegd: Het zou strijdig zijn met het voorzorgsbeginsel om de situaties waarin de overheid behoort op te treden ter voorkoming van gevaar voor het milieu, ook indien dat gevaar niet tevoren concreet bepaalbaar is, bij voorbaat uitputtend te regelen.

35. Artikel 130 T EG-Verdrag is in het kader van de milieubescherming een specifieke toepassing van het subsidiariteitsbeginsel dat het gemeenschapsbeleid op dit gebied beheerst. Dit artikel verleent de lidstaten de bevoegdheid tot het handhaven en het treffen van verdergaande beschermingsmaatregelen, zelfs wanneer deze afwijken van de beschermingsmaatregelen

22 — Zie in die zin Dellis, G., Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της τροοτασίας τον περιβάλλοντος συην κοινοτική έννομη τάξη (Communautair milieurecht. De omvang van de bescherming van het milieu in de communautaire rechtsorde), Athene, uitgave Ant. Sakkoulas, 1998 (431 blz.), § 112.

23 — Zie arrest Hof van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211), en de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in die zaak. In casu zijn eveneens van belang de conclusie van advocaat-generaal Gulmann (punt 28) in de zaak Mondiet (arrest van 24 november 1993, C-405/92, Jurispr. blz. I-6133), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Bluhme (arrest van 3 december 1998, C-67/97, Jurispr. blz. I-8033), waar duidelijk uit blijkt dat ook bij gebreke van tastbaar bewijs van daadwerkelijk gevaar voor het milieu het voorzorgsbeginsel een geldige basis is voor het nemen van beschermingsmaatregelen.

die uit hoofde van artikel 130 S genomen zijn, mits deze maatregelen verenigbaar zijn met het Verdrag en ter kennis van de Commissie worden gebracht.

b) Richtlijn 91/689

36. Richtlijn 91/689 stelt bijzondere regels vast voor het correcte en milieuvriendelijke beheer van gevaarlijke afvalstoffen.[24] Aangezien dit de categorie is die het grootste gevaar voor ernstige milieuschade vertegenwoordigt, zijn deze voorschriften strenger dan die voor vaste afvalstoffen, aldus de vierde overweging van de considerans van richtlijn 91/689. Voorts zegt de zesde overweging van de considerans van deze richtlijn „dat de controle op verwijdering en nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen zoveel mogelijk moet worden gewaarborgd".

37. Deze richtlijn beoogt een uitputtende regeling van de problematiek in kwestie. De communautaire wetgever omschrijft de als gevaarlijk geldende afvalstoffen niet op basis van een *algemene bepaling* in een *niet-limitatieve lijst* van eigenschappen die tot deze classificatie leiden.[25] Hij voorziet daarentegen in twee categorieën gevaarlijke afvalstoffen. De eerste omvat de afvalstoffen die voorkomen op een uitputtende gemeenschapslijst (artikel 1, lid 4, eerste streepje, van richtlijn 91/689).[26] De tweede categorie omvat de afvalstoffen die door de lidstaten als gevaarlijk worden aangemerkt, voor zover de in bijlage III bij de genoemde richtlijn uitputtend, zij het altijd nog ruim geformuleerde voorwaarden vervuld zijn (artikel 1, lid 4, tweede streepje, van de richtlijn). De lidstaten dienen de afvalstoffen die zij krachtens bijlage III bij de richtlijn 91/689 als gevaarlijk aanmerken, mee te delen. Deze stoffen worden enkel voor het gebied van de lidstaat die ze als zodanig heeft geclassificeerd, als gevaarlijk aangemerkt. De Commissie onderzoekt evenwel tevens, in hoeverre het doelmatig is de bovengenoemde algemene lijst van gevaarlijke afvalstoffen, die voor alle lidstaten geldig is, aan te vullen door toevoeging van

24 — Zie voor een gedetailleerde bespreking van de richtlijn, N. De Sadeleer, *Le droit communautaire et les déchets*, Paris, LGDJ et Bruylant, 1995 (671 blz.), blz. 293 en in het bijzonder blz. 296 e.v.

25 — Ik wijs erop, dat de Commissie in haar voorstel (93 C 271/06) voor wijziging van richtlijn 91/689/EEG [Com(93) 425 def., PB C 271 van 7 oktober 1993], dat uiteindelijk niet is aangenomen, de lidstaten voorstelde het begrip gevaarlijke afvalstoffen te definiëren aan de hand van de in de drie bijlagen bij richtlijn 91/689 opgenomen criteria. Op deze wijze zou de lijst van gevaarlijke afvalstoffen niet langer verbindend en uitputtend zijn geweest (vierde en vijfde overweging van de considerans van dat voorstel).
Veelzeggend is ook, dat de oude richtlijn 78/319, die op basis van de artikelen 100 en 235 EG-Verdrag (thans de artikelen 94 EG en 308 EG) was vastgesteld, de gevaarlijke afvalstoffen naar de wijze van ontstaan definieerde. Zo waren volgens artikel 1, sub b, „toxische en gevaarlijke afvalstoffen': alle afvalstoffen die de in de bijlage bij deze richtlijn genoemde stoffen of materialen bevatten of hiermee zijn besmet, van zodanige aard of in zodanige hoeveelheden of concentraties dat zij een gevaar voor de gezondheid of het milieu vormen"; voorts bepaalde artikel 1, lid 1, van het door de Commissie bij de Raad op 16 augustus 1988 ingediende voorstel voor een richtlijn [COM(88) 391 def., PB C 295, blz. 8] in de door het Europese Parlement gewijzigde tekst (PB C 158 van 26 juni 1989, blz. 238): „Deze verordening heeft ten doel gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor de behandeling van toxische gevaarlijke afvalstoffen vast te stellen." Artikel 1, lid 2, van het Commissievoorstel in de oorspronkelijke tekst verwees naar de bijlagen I, II en III en verstond onder „gevaarlijke afvalstoffen: alle andere afvalstoffen die één van de in bijlage III vermelde eigenschappen bezitten".

26 — Ik wijs erop dat in de eerste overweging van de considerans van richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 tot wijziging van richtlijn 91/689 (PB L 168, blz. 28), waarbij de aan de lidstaten verleende uitvoeringstermijn is verlengd, uitdrukkelijk de opstelling van een communautaire lijst van gevaarlijke afvalstoffen wordt vermeld.

afvalstoffen die door een of meerdere lidstaten krachtens artikel 1, lid 4, tweede streepje, van de genoemde richtlijn als gevaarlijk aangemerkt zijn.

38. Dit specifieke systeem voor gevaarlijke afvalstoffen dat richtlijn 91/689 heeft ingevoerd, roept drie uitleggingsvragen op vanuit het oogpunt van verenigbaarheid met het primaire gemeenschapsrecht. Ik zal met het minst ingewikkelde vraagstuk beginnen.

39. Om te beginnen ben ik van mening, dat de voorafgaande kwalificatie van afvalstoffen als gevaarlijk evenals de voorafgaande kennisgeving van deze kwalificatie door een lidstaat geen noodzakelijke bestanddelen zijn voor de erkenning van het gevaarlijke karakter, in de zin van richtlijn 91/689, van de betrokken afvalstoffen.[27] Een dergelijke uitlegging zou indruisen tegen de gedachte van voorzorg en preventie: Het is onmogelijk dat een lidstaat, die in het kader van de richtlijn als communautaire autoriteit optreedt en een bijzondere gemeenschapsprocedure uitvoert, vaststelt dat een bepaalde afvalstof gevaarlijk is in de zin van bijlage III van de genoemde richtlijn, en de in die bijzondere milieubeschermingsregeling voorziene beschermingsmaatregelen niet onmiddellijk toepast. Met andere woorden: Het enkele feit dat de instanties van een lidstaat vaststellen dat een afvalstof beantwoordt aan de voorwaarden van bijlage III van richtlijn 91/689, volstaat voor rechtstreekse toepassing van deze richtlijn, ook wanneer die vaststelling niet is voorafgegaan door kwalificatie van die stof als gevaarlijk in het kader van de bijzondere nationale procedure en/of de mededeling van een dergelijke kwalificatie aan de Commissie.

40. Het tweede uitleggingsprobleem is duidelijk van groter belang. Uit de formulering van richtlijn 91/689 volgt a contrario, dat de lidstaten niet beschikken over de mogelijkheid afvalstoffen als gevaarlijk aan te merken en de geëigende maatregelen te nemen, wanneer niet tevens bijlage III bij de richtlijn toepasselijk is. Bijlage III vormt met andere woorden het juridische kader waarbinnen de lidstaten in verband met de gemeenschapslijst verdergaande beschermingsmaatregelen kunnen treffen. De communautaire wetgever wil op deze wijze het probleem van de gevaarlijke afvalstoffen uitputtend regelen. Dit is evenwel niet aanvaardbaar, want in strijd met de bepalingen van artikel 130 T van het Verdrag. Natuurlijk kan richtlijn 91/689 bepalen dat de lidstaten in het kader van de door de richtlijn gecreëerde bijzondere gemeenschappelijke beschermingsregeling (dat wil zeggen in het kader van een limitatieve gemeenschapslijst met aanvullingen van de lidstaten) de bevoegdheid hebben om afvalstoffen die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen en met name onder bijlage III, als gevaarlijk in de zin van de richtlijn te kwalificeren: op die manier is het mogelijk tot een aanvulling van het

27 — Zie N. de Sadeleer, reeds aangehaald, blz. 307.

bijzondere gemeenschapsstelsel voor milieubescherming en behandeling van gevaarlijke afvalstoffen te komen. Niettemin kan deze mogelijkheid in geen geval de rechtstreeks op artikel 130 T van het Verdrag voortvloeiende bevoegdheid van de lidstaten uitsluiten om in de eerste plaats een definitie van het begrip gevaarlijke afvalstoffen te handhaven of zelfstandig in te voeren [28] en in de tweede plaats om geschikte maatregelen voor de bescherming van het milieu tegen gevaarlijke afvalstoffen te treffen; voldoende daarbij is dat de in artikel 130 T van het Verdrag genoemde voorwaarden zijn vervuld, met andere woorden dat de betrokken maatregelen een verdergaande bescherming van het milieu kunnen waarborgen die verenigbaar is met de overige bepalingen van het Verdrag.

41. Indien derhalve werd aanvaard dat de huidige gemeenschapsregeling de mogelijkheid voor de lidstaten om bepaalde afvalstoffen als gevaarlijk aan te merken en maatregelen ter bescherming van het milieu te treffen in zoverre beperkt dat de bevoegde nationale autoriteiten eerst tevoren de betrokken afvalstoffen als gevaarlijk moeten kwalificeren, en dan nog slechts die afvalstoffen met de in bijlage III bij de genoemde richtlijn opgesomde eigenschappen, dan zou de richtlijn in strijd zijn met artikel 130 T van het Verdrag.

42. Bij een uitlegging van richtlijn 91/689 in het licht van artikel 130 T van het Verdrag moet ervan worden uitgegaan, dat naast het door de richtlijn in het leven geroepen stelsel van bescherming tegen gevaarlijke afvalstoffen steeds de mogelijkheid bestaat om krachtens artikel 130 T een eigen nationaal systeem van bescherming tegen gevaarlijke afvalstoffen te creëren. Een lidstaat die de lijst in artikel 1, lid 4, eerste streepje, van richtlijn 91/689 niet voldoende vindt, heeft met andere woorden twee opties: Hij kan afvalstoffen met de in bijlage III vermelde eigenschappen als gevaarlijk kwalificeren en die kwalificatie ter kennis van de Commissie brengen, zodat in de eerste plaats de richtlijn daarop van toepassing wordt en in de tweede plaats de Commissie een eventuele aanvulling van de lijst kan onderzoeken. Daarnaast kan hij echter krachtens artikel 130 T EG-Verdrag nog steeds eigen en verdergaande maatregelen ter bescherming van het milieu tegen gevaarlijke afvalstoffen treffen, buiten het kader van de richtlijn. Deze oplossing vloeit noodzakelijkerwijs voort uit het subsidiariteitsbeginsel enerzijds en het voorzorgs- en het preventiebeginsel op het gebied van milieubescherming anderzijds.

43. Tot slot wil ik nagaan in hoeverre het door richtlijn 91/689 gecreëerde specifieke

28 — Op grond van artikel 130 T EG-Verdrag kunnen zij namelijk hetzij alle afvalstoffen als gevaarlijk aanmerken waarvan andere wetenschappelijke studies (al dan niet achteraf) laten zien dat zij bepaalde als gevaarlijk beschouwde eigenschappen bezitten, hetzij door uitbreiding van de reikwijdte van de voorziene criteria waarmee de in bijlage III genoemde karakteristieke eigenschappen van het gevaar van de afvalstoffen worden vastgesteld. Derhalve is het niet alleen mogelijk om afvalstoffen als „corrosief" te kwalificeren omdat het gaat om „stoffen en preparaten die bij aanraking een vernietigende werking op levende weefsels kunnen uitoefenen", zoals bepaald in bijlage III (punt H8), maar ook omdat zij eenvoudig een schadelijke uitwerking op levende weefsels kunnen hebben; zie in die zin, N. de Sadeleer, reeds aangehaald, blz. 307 e.v.

stelsel voor de bescherming van het milieu tegen gevaarlijke afvalstoffen, zoals hierboven door mij beschreven, voldoet aan de in artikel 130 R van het Verdrag bepaalde voorwaarden en beginselen van primair gemeenschapsrecht. Deze vraag is van bijzonder praktisch belang, vooral voor een lidstaat die geen eigen nationaal stelsel heeft gecreëerd voor de gevaarlijke afvalstoffen en die uitsluitend vertrouwt op de communautaire bescherming die wordt geboden door de in het geding zijnde richtlijn.

44. Mijns inziens is de omzetting van de in artikel 130 R van het Verdrag genoemde doelstellingen door de onderhavige richtlijn niet juist en niet in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel en de basisbeginselen van het communautaire milieurecht. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, roept richtlijn 91/689 een bijzonder stelsel voor de behandeling van gevaarlijke afvalstoffen in het leven, dat naar mijn mening de volgende vier kenmerken vertoont: 1) het ontbreken van een algemene definitie van gevaarlijke afvalstoffen en van een algemeen verbod op het ongecontroleerd lozen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen; 2) de opstelling van een uitputtende lijst van gevaarlijke afvalstoffen voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap, waarop de bepalingen van richtlijn 91/689 van toepassing zijn; 3) de mogelijkheid tot aanvulling van deze lijst die hoe dan ook uitputtend blijft; 4) de bevoegdheid van de lidstaten om voor hun eigen grondgebied bepaalde afvalstoffen als gevaarlijk aan te merken, voor zover aan de in bijlage III bij richtlijn 91/689 gedefinieerde criteria is voldaan. Dit stelsel is mijns inziens in strijd met de beginselen van een hoog niveau van bescherming van het milieu en van bescherming van dit rechtsbelang.

45. Om te beginnen kan een stelsel zonder algemeen verbod van het ongecontroleerd lozen of verwijderen van milieugevaarlijke afvalstoffen en zonder algemene definitie van het begrip „gevaarlijke afvalstoffen" niet worden beschouwd als een stelsel dat milieubescherming op een „hoog" niveau waarborgt. Hoe dan ook, ik zal niet langer over deze vraag uitweiden: De bereikte mate van milieubescherming wordt namelijk primair afgemeten aan wetenschappelijke en technische gegevens, en deze staan het Hof niet ter beschikking.

46. Daarentegen beschikt het Hof wel over de nodige uitleggingsmethodieken om te kunnen beslissen of de bepalingen van de richtlijn verenigbaar zijn met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. In dit verband kan worden gesteld dat de richtlijn het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen schendt en wel op grond van het enkele feit dat richtlijn 91/689 de gevallen waarin bijzondere maatregelen tegen bepaalde gevaren voor het milieu moeten worden getroffen, uitputtend tracht te regelen, terwijl — ook al zou thans worden geconstateerd dat bepaalde afvalstoffen gevaarlijk zijn voor het milieu — de in de richtlijn voorziene beperkende maatregelen niet voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap gelden. Op grond van deze basisbeginselen kan niet worden aanvaard — ofschoon dit zo in richtlijn 91/689 is

gebeurd — dat in een concreet geval wel een bijzonder gevaar voor het milieu wordt geconstateerd dat het gevolg is van het ongecontroleerd lozen of verwijderen van bepaalde afvalstoffen, maar dat niet voor het hele grondgebied van de Gemeenschap de in de richtlijn voorziene algemene beperkende maatregelen daartegen kunnen worden getroffen, tenzij de Commissie op initiatief of verzoek van een lidstaat de betrokken afvalstoffen opneemt in de restrictieve lijst van artikel 1, lid 4, eerste streepje, van de richtlijn. Mijns inziens is alleen een principieel algemeen verbod van het ongecontroleerd lozen of verwijderen van alle voor het milieu schadelijke afvalstoffen verenigbaar met de algemene beginselen van het primaire communautaire milieurecht.

47. Tegen mijn bovenstaande uiteenzetting kan niet worden aangevoerd dat een algemene bepaling die het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen verbiedt, de zekerheid van het handelsverkeer zou aantasten en dat het bestaande specifieke stelsel van de richtlijn juist de bescherming van het milieu én van de vrije markt met elkaar verenigt.

48. Om te beginnen weegt het rechtsbelang van de milieubescherming in het onderhavige geval zwaarder dan dat van bescherming van het handelsverkeer. Dat is ook de reden waarom de richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 130 S van het Verdrag en niet van artikel 100 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG).[29] Bovendien is de poging van de richtlijn om beide rechtsbelangen met elkaar te verenigen in zoverre tevergeefs, dat, zoals gezegd, de hierdoor gewaarborgde milieubescherming vanuit het oogpunt van artikel 130 R van het Verdrag ontoereikend is. De bescherming van het milieu en van de financiële belangen verband houdend met het verwijderen, beheren en vervoeren van gevaarlijke afvalstoffen (die onder de gemeenschapsregelingen voor het vrije verkeer van goederen vallen) zouden heel goed met elkaar te combineren zijn door een algemeen verbod op het ongecontroleerd lozen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen en anderzijds een indicatieve lijst van ten tijde van de opstelling daarvan door de communautaire wetgever als gevaarlijk geldende afvalstoffen.

29 — Het voorstel van de Commissie vermeldde als rechtsgrondslag artikel 100 A van het Verdrag, maar de Raad gaf de voorkeur aan artikel 130 S: zie het voorstel voor een richtlijn COM(88) 391 def., aangehaald in voetnoot 25. Zie met betrekking tot de keuze van een rechtsgrondslag (artikel 100 A of artikel 130 S van het Verdrag) tevens arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad (C-155/91, Jurispr. blz. I-939), waarin de rechtsgrondslag van richtlijn 91/156 aan de orde was. In deze zaak verwierp het Hof het door de Commissie ingestelde beroep, omdat (punten 20 en 21) richtlijn 91/156 tot doel heeft de doeltreffendheid van het beheer van afvalstoffen te verzekeren teneinde het milieu te beschermen en derhalve moet worden geacht geldig te zijn vastgesteld op de enkele grondslag van artikel 130 S van het Verdrag. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in deze zaak. Zie over de keuze tussen artikel 100 A van het Verdrag en artikel 130 S van het Verdrag als rechtsgrondslag voor communautaire handelingen met betrekking tot afvalstoffen, uit de oudere rechtspraak arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in die zaak; deze zaak had betrekking op richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxide-industrie (PB L 201, blz. 56); het Hof verklaarde (punt 25) dat uiteindelijk artikel 100 A van het Verdrag en niet, zoals de Raad had gedaan, artikel 130 S van het Verdrag als rechtsgrondslag moest worden gekozen.

2. De wegen die voor het Hof openstaan

49. Bovenstaande beschouwing stelt het Hof voor het volgende dilemma: (1) ofwel het acht richtlijn 91/689 onverenigbaar met de hogere bepalingen van artikel 130 R en 130 T van het Verdrag en moet derhalve in de uitoefening van de incidentele wettigheidstoetsing waartoe het in het kader van de prejudiciële procedure bevoegd is, de „gebrekkige" bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht ongeldig verklaren, ofwel (2) het beantwoordt de prejudiciële vragen zonder in te gaan op de geldigheid van de richtlijn. Op het eerste gezicht lijken beide mogelijkheden niet gemakkelijk. Wanneer het Hof besluit de eerste weg te bewandelen en de in geding zijnde bepalingen van de richtlijn ongeldig te verklaren, wordt het geconfronteerd met de vraag welk recht voortaan op gevaarlijke afvalstoffen van toepassing is (a). Kiest het voor de tweede weg, dan begeeft het zich op het moeilijke pad van het vinden van een uitlegging van richtlijn 91/689 die in overeenstemming is met het Verdrag (b). Alvorens het Hof mijn conclusie voor te leggen, zal ik de verschillende aspecten van beide opties nader bezien.

a) Ongeldigverklaring van de in geding zijnde bepalingen van richtlijn 91/689

50. Ik wijs erop, dat de ongeldigverklaring enkel betrekking heeft op de bepalingen van richtlijn 91/689 en de gemeenschapslijst, waarin de gevaarlijke afvalstoffen zijn vastgelegd en met name de vier eerdergenoemde parameters.

51. Een dergelijke beslissing zou tot gevolg hebben dat de betrokken bepalingen van de richtlijn en, uiteraard, die van beschikking 94/904 alsmede de desbetreffende nationale uitvoeringsbepalingen niet meer geldig zouden zijn. In dat geval rijst de vraag, welk recht van toepassing zou zijn en in hoeverre artikel 130 R van het Verdrag rechtstreeks van toepassing zou kunnen zijn.

52. Voordat ik nader op deze vraag inga, lijkt het mij nuttig vooraf een aantal opmerkingen te maken met betrekking tot het verdere lot van de prejudiciële vragen, gelet op de noodzakelijkerwijs optredende veranderingen in het nationaal recht. In geval van ongeldigheid van de voornoemde gemeenschapsbepalingen en dus van de bepalingen waarmee deze in Italiaans recht zijn omgezet, lijken immers de gronden te vervallen die volgens de verwijzingsbeschikking tot de prejudiciële vragen hebben geleid. Indien immers de tijdens de strafprocedure in werking getreden wetswijziging als niet plaatsgevonden moet worden beschouwd, is er in beginsel geen plaats meer voor toepassing van artikel 2 van de Italiaanse Codice penale, volgens hetwelk „niemand kan worden gestraft voor een feit dat krachtens een latere wet niet meer

strafbaar is". Zou het Hof derhalve de bovengenoemde bepalingen van richtlijn 91/689 en beschikking 94/904 ongeldig verklaren, dan lijkt beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter niet meer aan de orde te zijn.

53. Het is echter de vraag of de nationale rechter wel toekomt aan toetsing van het nationale wettelijke kader zoals dat er na ongeldigverklaring van de communautaire bepalingen uitziet, gelet op de bovenstaande analyse van de reikwijdte van de artikelen 130 R en 130 T van het Verdrag. Zowel naar Italiaans strafrecht als naar de voor alle lidstaten gemeenschappelijke algemene beginselen van strafrecht kan een dergelijke toetsing slechts van invloed zijn op een aanhangige strafprocedure indien er een voor de verdachte voordeliger wettelijk regime uit voortvloeit. Ik zal dan nu de mogelijkheid van rechtstreekse toepassing van de genoemde verdragsartikelen bezien.

54. Op het eerste gezicht lijkt rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 130 R van het Verdrag niet goed verdedigbaar. De in de artikelen 130 R, lid 2, en 130 S van het Verdrag aangegeven communautaire beleidsmaatregelen lijken technisch van aard en het noodzakelijke uitgangspunt voor concretisering en toepassing van de bepalingen van artikel 130 R in de interne rechtsorde van de lidstaten. Ook al kan het Hof handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht ongeldig verklaren, het kan niet de plaats innemen van gemeenschapsinstellingen, vooral niet wanneer deze een ruime beoordelingsbevoegdheid hebben met betrekking tot de keuze van de meest geschikte technische maatregelen. [30]

55. Niettemin kan in een uitzonderlijk geval als het onderhavige ervan worden uitgegaan, dat deze verdragsartikelen een onaantastbare kerninhoud hebben die door de rechterlijke toetsing van op gemeenschapsniveau reeds getroffen maatregelen zichtbaar is geworden en die dat deel van de normatieve inhoud van deze artikelen vertegenwoordigt dat niet door enige latere bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht op losse schroeven kan worden gezet. [31] De mogelijkheid van rechtstreekse toepassing van de verdragsartikelen vloeit juist voort uit deze onaantastbare kerninhoud, die in het onderhavige geval bestaat in het algemene verbod van ongecontroleerde verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen en de opstelling van een niet-limitatieve lijst van dit soort afvalstoffen. Deze qua reikwijdte beperkte toepassing van de verdragsartikelen druist niet in tegen de algemene vereisten voor rechtstreekse toepassing van verdragsartikelen en ook niet tegen het onderscheid in de institutionele bevoegdheden van het Hof en die van de andere gemeenschapsinstellingen.

56. De onaantastbare kerninhoud van de bepalingen van artikel 130 R van het Verdrag kan als voldoende duidelijk en con-

30 — Zie dienaangaande mijn conclusie (punt 49) in de zaak Nijhuis (arrest van 20 april 1999, C-360/97, Jurispr. blz. I-1919).

31 — Over de algemene problematiek van een dergelijke kerninhoud, zie met name Meyer-Bisch P. (uitg.), *„Le noyau intangible des droits de l'homme"*, Éditions universitaires, Fribourg, Suisse, 1991.

creet worden aangemerkt. Zoals hierboven gezegd, staat het buiten kijf dat alle lidstaten de ongecontroleerde lozing en verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen behoren te verbieden. In de bijzondere context van de onderhavige problematiek in deze zaak is dat verbod een negatieve uitdrukking van het hierboven onderzochte voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.

57. Hoe worden echter de gevaarlijke afvalstoffen gedefinieerd? Is dit niet een technische kwestie die tot de uitsluitende bevoegdheid van de Raad behoort? Het Hof kan mijns inziens zeer wel elementen voor een dergelijke definitie aandragen die alle volgens het Verdrag noodzakelijke kenmerken bezit en past in het logische kader van de — rechtstreeks werkende — onaantastbare kerninhoud van de bepalingen van artikel 130 R van het Verdrag. Het Hof kan en mag evenwel niet het initiatief nemen voor de opstelling van een dergelijke definitie. De meest geschikte oplossing zou zijn om, voor zover zij niet in strijd met het Verdrag zijn, uit te gaan van de elementen van de definitie van de ongeldige richtlijn, als technische basis van waaruit zowel een algemene definitie als een niet-limitatieve lijst van gevaarlijke afvalstoffen kan worden opgesteld. [32]

58. Bij de bepaling van de mogelijke elementen van een definitie van gevaarlijke afvalstoffen behoeft het Hof praktisch gezien enkel de bepalingen van de ongeldige richtlijn te herformuleren naar de doelstellingen van het Verdrag. Deze ingreep van het Hof zal tot gevolg hebben dat enerzijds het oorspronkelijke gemeenschapsstelsel waaraan de richtlijn vorm trachtte te geven, wordt aangevuld met een algemeen verbod op het ongecontroleerd lozen en verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen, en dat anderzijds de limitatieve lijst die als bijlage bij de richtlijn was opgenomen, een niet-limitatieve lijst wordt. [33]

59. Met een dergelijke identificatie van de bestanddelen van de onaantastbare kerninhoud van artikel 130 R van het Verdrag is rechtstreekse toepassing van die kerninhoud mogelijk en kan in casu het nuttig effect van dit verdragsartikel worden beschermd. Wanneer bij die identificatie aansluiting wordt gezocht bij de door de bevoegde gemeenschapsinstellingen vastge-

32 — Gevaarlijk zijn bijvoorbeeld die afvalstoffen die door hun oorsprong, samenstelling of de concentratiegrenswaarden van bepaalde bestanddelen een gevaar vormen voor de volksgezondheid of het milieu. Dat is *met name* het geval bij de afvalstoffen die in de gemeenschapslijst zijn opgenomen.

33 — Deze substantiële herformulering van de bepalingen van secundair gemeenschapsrecht als gevolg van de erkenning van een onaantastbare beschermingskern van de sociale rechten is te vergelijken met de gangbare rechtspraktijk van de nationale rechterlijke instanties bij de constitutionele toetsing van wetten. Hoewel de constitutionele bepalingen inzake de bescherming van sociale rechten in beginsel verplichtingen scheppen voor de staten, verlenen zij de burger geen aanspraken die hij in rechte met succes kan inroepen tegen overheidsautoriteiten die hebben verzuimd om deze rechten te effectueren. De vaststelling van de onrechtmatigheid van dit verzuim zal namelijk, juist omdat eerdere regelgeving ontbreekt, niet tot de gewenste realisering van die rechten leiden, en de rechter is niet bevoegd om op stoel van de wetgever of van het bestuur te gaan zitten en hun taak uit te oefenen. Indien echter maatregelen ter uitvoering van de constitutionele bepalingen zijn vastgesteld, kan een materiële toetsing plaatsvinden en kan nietigverklaring van deze maatregelen tot het ontstaan van een onaantastbare normatieve kerninhoud leiden, waarmee alle latere vormen van regelgeving rekening hebben te houden. Zie mijn conclusie in de zaak Nijhuis, aangehaald in voetnoot 30.
Vermeldenswaard is dat de onderhavige zaak de tegenhanger vormt van de situatie die aan de orde was in het arrest van 22 november 1995, Vougioukas (C-443/93, Jurispr. blz. I-4033) waarin het Hof terecht verklaarde, niet de plaats te kunnen innemen van de Raad die nagelaten had, krachtens artikel 51 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 42 EG) maatregelen ter harmonisering van bijzondere regelingen voor ambtenaren vast te stellen. In die zaak was een herformulering niet mogelijk, aangezien de Raad voor de betreffende sector nog geen wetgevingsinitiatief genomen had.

legde technische criteria die, hoewel deel uitmakend van de ongeldig verklaarde richtlijn 91/689, niet strijdig met het Verdrag zijn, dan heeft het Hof daarmee tevens de mogelijkheid de door de tekortkomingen van het afgeleide gemeenschapsrecht ontstane leemte aan te vullen tot de vaststelling van nieuwe maatregelen, zonder dat van ongeoorloofde toeëigening van de bevoegdheid van de primaire wetgever kan worden gesproken. Ik wijs er met nadruk op dat het in werkelijkheid niet gaat om het opvullen van een juridische leemte, maar om de noodzakelijke erkenning van de onaantastbare kerninhoud van artikel 130 R die rechtstreekse werking heeft.

60. Wanneer derhalve het Hof de betrokken bepalingen van richtlijn 91/689 ongeldig verklaart, dient de nationale rechter het zijns inziens geldende nationale recht toe te passen, dat wil zeggen hetzij de weer herlevende oude bepalingen, hetzij de jongere bepalingen zoals die zijn komen te luiden na de herformulering van het gemeenschapsrecht op grond van de „quasi" rechtstreekse toepassing van de verdragsartikelen, nadat hij het nationale recht heeft getoetst aan de rechtstreeks toepasselijke kerninhoud van artikel 130 R van het Verdrag zoals ik die hierboven heb aangegeven. [34]

61. Deze toetsing komt uitsluitend toe aan de nationale rechter die, rekening houdend met de toepasselijke regels en beginselen van het nationale strafrecht, als enige bevoegd is om het toepasselijke nationale recht te bepalen en de uitleggingsvragen te formuleren die met betrekking tot de bepaling van het geldende gemeenschapsrecht zouden kunnen rijzen. In dat verband kan de verwijzende rechter, voor zover hij dit nodig acht, opnieuw een prejudiciële vraag aan het Hof voorleggen.

b) Beantwoording van de prejudiciële vragen, ongeacht de geldigheid van de bepalingen van richtlijn 91/689

62. Teneinde de prejudiciële vragen zo goed mogelijk te beantwoorden, zal ik om te beginnen de eerste vraag en daarna de zesde vraag onderzoeken; aansluitend worden de tweede en de derde vraag en tot slot de vierde en vijfde vraag gezamenlijk aan een nadere beschouwing onderworpen. Het gezamenlijke onderzoek van de tweede en derde vraag enerzijds en de vierde en vijfde vraag anderzijds is noodzakelijk, aangezien de daarin aangesneden problemen met elkaar verband houden.

i) De eerste vraag

63. De eerste vraag van de nationale rechter is in wezen, of artikel 1, lid 4, van

34 — Artikel 130 T van het Verdrag verbiedt maatregelen van afgeleid gemeenschapsrecht die de lidstaten verhinderen om verdergaande beschermingsmaatregelen voor het milieu te handhaven of te treffen; het verbiedt echter niet de lidstaten dergelijke maatregelen te treffen, ook niet indien gemeenschapsmaatregelen ontbreken en al helemaal niet wanneer deze wel zijn genomen, maar ongeldig zijn verklaard.

richtlijn 91/689 en beschikking 94/904 in die zin moeten worden uitgelegd dat voor de kwalificatie van een afvalstof als gevaarlijk het concrete bewijs vereist is dat deze afvalstof is ontstaan bij een in de gemeenschapslijst opgenomen productieproces of activiteit, of dat daartoe voldoende is dat de stof, gezien haar samenstelling, in abstracto te gebruiken is in een bepaald productieproces of daarvan het eindproduct kan zijn.

64. Blijkens de formulering van richtlijn 91/689 kent de communautaire wetgever beslissende betekenis toe aan de oorsprong van afvalstoffen, waar hij heeft bepaald dat voor de kwalificatie van het gevaar van afvalstoffen rekening moet worden gehouden met het productieproces of de activiteit waarvan deze het eindproduct zijn.

65. Het feit dat plaatsing op de gemeenschapslijst afhangt van de oorsprong van de afvalstoffen, betekent echter niet, zoals uit de relevante bepalingen van richtlijn 91/689 blijkt, dat de exacte bepaling van de oorsprong het enige criterium is voor de kwalificatie van afvalstoffen als gevaarlijk. Artikel 1, lid 4, eerste streepje bepaalt dat de lijst de afvalstoffen omvat die beantwoorden aan de in de bijlage I, II en III genoemde criteria. Volgens de bewoordingen van de lijst worden niet alleen de oorsprong, maar ook de samenstelling en in voorkomend geval de concentratiegrenswaarden van afvalstoffen in aanmerking genomen.[35] In het specifieke kader van richtlijn 91/689 is derhalve de oorsprong niet het enige criterium voor de kwalificatie gevaarlijk.

66. Hoe dan ook kunnen gelet op artikel 130 T van het Verdrag in de door mij gegeven uitlegging de door de communautaire wetgever gehanteerde kwalificatiecriteria voor gevaarlijke afvalstoffen niet bindend zijn voor de lidstaten, in die zin dat zij verplicht zouden zijn in concrete of

35 — Voor de kwalificatie van een afvalstof als gevaarlijk dient volgens het door richtlijn 91/689 en beschikking 94/904 in het leven geroepen stelsel een bepaalde procedure te worden gevolgd, die uit drie opeenvolgende fasen bestaat. Om te beginnen moet de oorsprong van de afvalstof naar de aard of activiteit waarbij deze ontstaat, de aard van het productieproces en de aard van de afvalstof worden bepaald. Daarbij dient men zich te houden aan de opschriften van de afzonderlijke hoofdstukken (categorieën) van de lijst van gevaarlijke afvalstoffen die als bijlage bij beschikking 94/904 is gepubliceerd. Voor de kwalificatie gevaarlijk heeft vervolgens binnen een hoofdstuk de bijzondere categorie voorrang boven de algemene categorie. Binnen de bijzondere categorie heeft de bijzondere definitie voorrang boven de algemene definitie voor de kwalificatie van een afvalstof naar zijn oorsprong. Wanneer na de kwalificatie naar de oorsprong blijkt dat de afvalstof in de lijst is opgenomen, wordt deze gevaarlijk geacht. Is deze daarentegen niet in de lijst opgenomen, dan dient een onderzoek plaats te vinden aan de hand van de hoofdstukken (categorieën) die niet van de oorsprong, maar van de aard van de afvalstof uitgaan, zoals hoofdstuk 13 [Afgewerkte olie [exclusief spijsolie (...)]] en 14 (Afval van organische stoffen die als oplosmiddel zijn gebruikt).
De specifieke hoofdstukken voor afvalstoffen kunnen afhangen van meerdere hoofdstukken/categorieën die uitgaan van de oorsprong. Wanneer in dit geval door het grote aantal verschillende oorsprongsmogelijkheden niet mogelijk is afvalstoffen naar hun oorsprong te classificeren, dient, zoals de Duitse regering naar voren brengt, uiteindelijk geen classificatie naar oorsprong plaats te vinden, maar naar afvalsoort, en dient de categorie afvalstoffen te worden bepaald die aan de formele kenmerken ervan beantwoordt. De Duitse regering geeft als voorbeeld afval dat afkomstig is van olie/waterscheiders, dat wordt opgezogen met daartoe bestemde tankwagens door diverse ondernemingen uit de chemische industrie [hierop zouden hoofdstuk 06 (Afval van anorganische chemische processen) en 07 (Afval van organische chemische processen) van toepassing zijn]: Deze afvalstoffen zouden eigenlijk onder verschillende oorsprongsrubrieken te classificeren zijn. Aangezien deze afvalstoffen in één enkel vat worden verzameld, kunnen zij niet duidelijk onder een bepaalde oorsprongsrubriek worden gerangschikt. Zij dienen te worden ingedeeld onder hoofdstuk 13 betreffende de soorten afval (afgewerkte olie, exclusief spijsolie), in de subcategorie 1305 (Inhoud van olie/waterscheiders), afvalsoort 13 05 02 (Slib uit olie/waterscheiders).

abstracte zin aan te tonen dat de betrokken afvalstoffen afkomstig zijn van een productieproces of activiteit die in de gemeenschapslijst worden vermeld.

ii) De zesde vraag

67. Met de zesde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of difenylmethaan di-isocyanaat (MDI) volgens het gemeenschapsrecht een gevaarlijke afvalstof is.

68. Uitgangspunt voor mijn antwoord is het specifieke kader van richtlijn 91/689. Om te beginnen wijs ik erop, dat difenylmethaan di-isocyanaat niet in de gemeenschapslijst voorkomt. Uit artikel 1, lid 4, tweede streepje vloeit evenwel voort, dat het gemeenschapsrecht de lidstaten niet belet difenylmethaan di-isocyanaat als gevaarlijke afvalstof aan te merken, indien deze stof een of meer van de in bijlage III van de richtlijn genoemde eigenschappen vertoont die deze stof gevaarlijk maken. Gezien de ervaringen van de lidstaten, met uitzondering van de Italiaanse Republiek, kan worden aangenomen dat deze stof beantwoordt aan de criteria van bijlage III. [36]

36 — De Commissie merkt op, dat het Koninkrijk Denemarken met een beroep op de in bijlage III bij richtlijn 91/689 genoemde eigenschappen inderdaad van mening is dat difenylmethaan di-isocyanaat een gevaarlijke afvalstof is, en dat Denemarken dit aan de Commissie heeft medegedeeld. In haar opmerkingen wijst de Oostenrijkse regering erop, dat zij heeft verzocht om uitdrukkelijke opneming van difenylmethaan di-isocyanaat in de gemeenschapslijst.

69. Gelet op artikel 130 T in de door mij gegeven uitlegging kunnen richtlijn 91/689 en beschikking 94/904 de autoriteiten van een lidstaat hoe dan ook verhinderen om andere afvalstoffen als gevaarlijk te kwalificeren op grond van eigenschappen die niet in bijlage III zijn vermeld. Zoals uiteengezet, kan de nationale rechter aan de hand van het nationaal recht beslissen of difenylmethaan di-isocyanaat, gezien het beginsel van een verdergaande bescherming van de volksgezondheid en het milieu in het kader van het afvalstoffenbeheer, als gevaarlijke afvalstof moet worden gekwalificeerd.

iii) De tweede en de derde vraag

70. De tweede vraag van de nationale rechter houdt in, of de bij beschikking 94/904 opgestelde lijst uitputtend en dwingend is, zodat de daarin niet vermelde afvalstoffen er niet onder vallen, zelfs indien zij de in bijlagen I, II en III bij richtlijn 91/689/EEG genoemde eigenschappen bezitten. Met de derde vraag wil de nationale rechter weten of, indien het Hof de lijst van gevaarlijke afvalstoffen niet uitputtend acht, dan kan worden uitgegaan van een automatische opneming van gevaarlijke afvalstoffen in deze lijst op basis van de bijlagen I, II en III bij richtlijn 91/689/EG. In wezen vraagt de nationale rechter dus, of het mogelijk is de lijst buiten de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442 om aan te passen.

71. De Commissie is van mening, dat een niet-uitputtend karakter van de lijst inhoudt dat alle afvalstoffen erin kunnen worden opgenomen die na onderzoek blijken te beantwoorden aan de in bijlagen I, II en III bij richtlijn 91/689 vermelde criteria. Een dergelijk onderzoek zou op zich voldoende zijn; inachtneming van de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442 zou niet noodzakelijk zijn. Daarom acht zij de gemeenschapslijst uitputtend.

72. Volgens de Oostenrijkse regering dient de Europese lijst om rekening te kunnen houden met de technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, in twee delen te worden gesplitst, waarvan er één de gevaarlijke afvalstoffen omvat. Dit kan ook worden afgeleid uit de definitie van artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689: zou de lijst van gevaarlijke afvalstoffen uitputtend zijn, dan zou deze bepaling geen enkele zin hebben.

73. Om misverstanden te voorkomen, wijs ik er nogmaals op dat de beantwoording van de tweede en de derde prejudiciële vraag berust op de veronderstelling dat de in geding zijnde bepalingen van richtlijn 91/689 in het licht van de artikelen 130 R en 130 T van het Verdrag niet ongeldig zijn. Zo gezien moet hoe dan ook worden erkend, dat ook wanneer de in de richtlijn voorziene lijst uitputtend zou zijn, er geen beletsel is voor de lidstaten om andere, niet in de lijst opgenomen afvalstoffen als gevaarlijk aan te merken.

74. Met name wat de derde vraag betreft, wil ik het volgende opmerken. In het kader van het door richtlijn 91/689 in het leven geroepen specifieke stelsel zijn de verschillende fasen van de procedure voor de bijwerking van de gemeenschapslijst, die erop is gebaseerd dat de lidstaten het initiatief nemen voor het kwalificeren van bepaalde afvalstoffen als gevaarlijk, wanneer deze een of meer van de in bijlage III genoemde eigenschappen vertonen, ontegenzeggelijk noodzakelijk en nuttig voor een goede werking van dit stelsel. De voorafgaande kwalificatie en de mededeling daarvan aan de Commissie, die daardoor in staat is de bijwerking van de lijst op gemeenschapsniveau te coördineren, zijn namelijk onmisbaar voor een dynamische ontwikkeling van dit stelsel.

75. Wanneer een lidstaat zijn verplichting tot voorafgaande kwalificatie en mededeling niet nakomt, kan hij in voorkomend geval zeker ter verantwoording worden geroepen wegens niet-nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van richtlijn 91/689. Zodra echter volgens de lidstaat een afvalstof de in bijlage III genoemde eigenschappen bezit, sluit een dergelijke schending in geen geval uit dat de op bescherming van de volksgezondheid en het milieu gerichte bepalingen van de richtlijn op deze afvalstof van toepassing zijn. Elke andere oplossing zou indruisen tegen

het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.

76. Gelet op artikel 130 T van het Verdrag in de door mij gegeven uitlegging verhinderen de specifieke bepalingen van richtlijn 91/689 met betrekking tot de voorafgaande kwalificatie en mededeling aan de Commissie de lidstaten derhalve hoe dan ook niet om een afvalstof met een beroep op hun nationale wetgeving als gevaarlijk aan te merken en op deze afvalstof de desbetreffende milieubeschermingsbepalingen toe te passen.

iv) De vierde en de vijfde vraag

77. Met zijn vierde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, welke procedure een lidstaat op nationaal niveau moet volgen, wanneer hij op de voet van artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689/EEG afvalstoffen als gevaarlijk wil kwalificeren, en welke instantie voor deze kwalificatie conform bijlage III bij de richtlijn bevoegd is en vervolgens mededeling moet doen aan de Commissie. Met zijn vijfde vraag legt de nationale rechter het Hof de vraag voor, of ook de rechterlijke instanties van de lidstaat verplicht zijn tot mededeling aan de Commissie.

78. Artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689 heeft in generlei opzicht betrekking op de nationale procedure die een lidstaat dient te volgen en evenmin op de instantie die bevoegd is voor de kwalificatie van afvalstoffen als gevaarlijk en voor de desbetreffende mededeling aan de Commissie. Aangezien de communautaire wetgever dienaangaande niets heeft geregeld, dienen de te volgen procedure en de bevoegde instantie aan de hand van het nationale recht te worden vastgesteld. Om redenen van een zo groot mogelijke doeltreffendheid van het stelsel van de richtlijn kan mijns inziens niet a priori de mogelijkheid worden uitgesloten dat ook de nationale rechterlijke instanties de vereiste vaststellingen en mededelingen uitvoeren.

3. De voorgestelde oplossing

79. Samenvattend ben ik van mening, dat aangezien zowel de problemen die voortvloeien uit het door richtlijn 91/689 in het leven geroepen stelsel, als de opties die voor het Hof bestaan wanneer het een van de twee voorgestelde oplossingen overneemt, het zeker mogelijk is uit te gaan van de betrokken bepalingen van de richtlijn. Gelet op de feiten en de aard van de prejudiciële vragen acht ik een dergelijke radicale oplossing evenwel niet absoluut noodzakelijk en kunnen mijns inziens de prejudiciële vragen ook worden beantwoord aan de hand van de uitlegging die ik in het kader van de tweede mogelijkheid heb gegeven.

VI — Conclusie

80. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de door de Pretura circondariale di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli, gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De oorsprong van een afvalstof heeft geen beslissende betekenis voor de kwalificatie ervan als gevaarlijk in de zin van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad van 22 december 1994 tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689.

2) Difenylmethaan di-isocyanaat kan als gevaarlijke afvalstof in de zin van richtlijn 91/689 worden gekwalificeerd.

3) De gemeenschapslijst van gevaarlijke afvalstoffen van beschikking 94/904 is uitputtend.

4) Gelet op artikel 130 T EG-Verdrag (thans artikel 176 EG) en voor zover de voorwaarden voor toepassing van dat artikel zijn vervuld, verhinderen de bepalingen van richtlijn 91/689 met betrekking tot de voorafgaande kwalificatie van een afvalstof als gevaarlijk en de mededeling daarvan aan de Commissie, de lidstaten niet om een afvalstof met een beroep op hun nationale wetgeving als gevaarlijk aan te merken en op deze afvalstof de relevante milieubeschermingsbepalingen toe te passen, zelfs indien de in bijlage III bij de genoemde richtlijn vermelde voorwaarden niet vervuld zijn en er geen voorafgaande kwalificatie van die afvalstof als gevaarlijk en mededeling daarvan aan de Commissie heeft plaatsgevonden.

5) Artikel 1, lid 4, tweede streepje, van richtlijn 91/689 heeft in generlei opzicht betrekking op de nationale procedure die een lidstaat dient te volgen of op de instantie die bevoegd is voor de kwalificatie van afvalstoffen als gevaarlijk en voor de betreffende mededeling daarvan aan de Commissie. Aangezien de communautaire wetgever hierin niet heeft voorzien, dienen deze punten door het nationale recht te worden geregeld."