CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 24 oktober 1996 *

1. Deze zaken maken deel uit van een groot aantal op dit moment bij het Hof aanhangige zaken betreffende de communautaire regeling op het gebied van afvalstoffen. [1] In de onderhavige zaken vragen de Pretura circondariale di Pescara en de Pretura circondariale di Terni om opheldering over de mate waarin industriële residuen moeten worden aangemerkt als „afvalstoffen" en mitsdien moeten worden onderworpen aan de bij de communautaire voorschriften ingevoerde regeling.

De relevante gemeenschapsrechtelijke regeling

2. Ofschoon het oorspronkelijke EEG-Verdrag geen specifieke rechtsgrondslag voor wetgeving op het gebied van het milieu bood, stelde de Raad in de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig op basis van de artikelen 100 en 235 een aantal richtlijnen betreffende afvalstoffen vast. De belangrijkste richtlijn, richtlijn 75/442/EEG van de Raad [2], verplichtte de Lid-Staten tot invoering van een algemeen systeem voor het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen (artikel 5). Elke inrichting of onderneming die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelde, opsloeg of stortte, diende over een vergunning van de bevoegde instantie te beschikken (artikel 8). Ondernemingen die hun eigen afvalstoffen vervoerden, ophaalden, opsloegen, stortten of behandelden alsmede die welke ten behoeve van derden afvalstoffen ophaalden of vervoerden, stonden eveneens onder toezicht van de door de Lid-Staat aangewezen bevoegde instantie (artikel 10). Het begrip „afvalstoffen" werd in artikel 1, onder a, van de richtlijn omschreven als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen". De term „verwijdering" werd in artikel 1, onder b, omschreven als:

„— het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem;

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Zie zaken C-26/95, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati en Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati en Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Commissie/Spanje; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, Commissie/Frankrijk; C-251/96, Cordella en Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova, en C-296/96, Pezzola. Zie eveneens arrest van 12 september 1996, gevoegde zaken C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 en C-157/95, Gallotti e. a., Jurispr. 1996, blz. I-4345.

2 — Richtlijn van 15 juli 1975; PB 1975, L 194, blz. 47.

— de verwerking, hoofdzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recycling van afvalstoffen".

3. Richtlijn 78/319/EEG van de Raad [3] bevatte specifieke regels voor toxische en gevaarlijke afvalstoffen. De begrippen „afvalstoffen" en „verwijdering" kregen overeenkomstige definities als in richtlijn 75/442.

4. Richtlijn 76/403/EEG van de Raad [4] legde specifieke regels vast voor de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen.

5. Richtlijn 84/631/EEG van de Raad [5], zoals gewijzigd bij richtlijn 86/279/EEG van de Raad [6], voerde een systeem van toezicht en controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen in. Het begrip „gevaarlijke afvalstoffen" betekende voornamelijk toxische en gevaarlijke afvalstoffen als omschreven in artikel 1, onder b, van richtlijn 78/319.

6. Nadat onder auspiciën van de Verenigde Naties een aantal internationale initiatieven op het gebied van het afvalstoffenbeleid waren genomen, inzonderheid het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, dat door de Gemeenschap op 22 maart 1989 werd ondertekend, nam de Raad op 7 mei 1990 een resolutie aan, waarin hij verzocht om voorstellen in te dienen met het oog op wijziging van richtlijn 84/631 en hij zich ertoe verbond overeenstemming te bereiken over de voorstellen tot wijziging van de richtlijnen 75/442 en 78/319.

7. Op 18 maart 1991 stelde de Raad richtlijn 91/156/EEG [7] vast, waarbij richtlijn 75/442 aanzienlijk werd gewijzigd. De richtlijn, die werd vastgesteld op basis van het bij de Europese Akte ingevoerde artikel 130 S, introduceert een meer gedetailleerde definitie van afvalstoffen en verzwaart de verplichtingen van de Lid-Staten op het gebied van het afvalstoffenbeleid. Overeenkomstig de vereisten van artikel 130 R van het Verdrag gaan de bij de richtlijn ingevoerde wijzigingen uit „van een hoog niveau van milieubescherming" (eerste overweging van de considerans). In de richtlijn wordt de noodzaak erkend om „de terminologie te harmoniseren en over een vaste definitie van afvalstoffen te beschikken" (derde overweging van de considerans) en er wordt gesteld, dat „een disparitеit tussen de wetgevingen van de Lid-Staten" op het gebied van de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen nadelig kan zijn voor de kwaliteit van het milieu en de goede werking van de interne markt (vijfde overweging van de considerans). Voorts wordt in de considerans gesproken

3 — Richtlijn van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43).

4 — Richtlijn van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PB 1976, L 108, blz. 41).

5 — Richtlijn van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1984, L 326, blz. 31).

6 — Richtlijn van 12 juni 1986 tot wijziging van richtlijn 84/631/EEG betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap van grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1986, L 181, blz. 13).

7 — Richtlijn van 18 maart 1991 (PB 1991, L 78, blz. 32).

van de noodzaak om te zorgen voor een verantwoorde verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door maatregelen te treffen om het ontstaan ervan te beperken (vierde overweging) en wordt de wens benadrukt om „recycling van afvalstoffen en hergebruik van afvalstoffen als grondstoffen aan te moedigen" (zesde overweging).

8. Artikel 4 van de gewijzigde richtlijn (alle verwijzingen hierna naar de „richtlijn" zijn verwijzingen naar de gewijzigde richtlijn 75/442, tenzij anders wordt vermeld) bevat de algemene plicht voor de Lid-Staten om:

„ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name

— zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

De Lid-Staten nemen voorts de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden."

9. Artikel 8 bepaalt meer in het bijzonder:

„De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen:

— deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht, of

— zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn."

10. De artikelen 9 en 10 van de gewijzigde richtlijn bepalen, dat inrichtingen of onder-

nemingen die de in bijlage II A of bijlage II B bedoelde handelingen verrichten, een vergunning van de nationale bevoegde instanties nodig hebben. Artikel 11, lid 1, bepaalt dat Lid-Staten, onverminderd de bepalingen van richtlijn 78/319 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen, inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen of afvalstoffen nuttig toepassen, kunnen vrijstellen van de verplichting om een vergunning aan te vragen. Die vrijstelling geldt echter alleen, indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning en indien de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 wordt voldaan. Volgens artikel 11, lid 2, moeten vrijgestelde inrichtingen of ondernemingen zich bij de bevoegde instanties laten registreren en ingevolge artikel 11, lid 3, dienen de Lid-Staten de Commissie in kennis te stellen van de krachtens lid 1 uitgevaardigde algemene voorschriften.

11. Artikel 12 van de richtlijn bepaalt, dat inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars of makelaars), indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, zich bij de bevoegde instanties dienen te laten registreren. Ingevolge artikel 13 worden de inrichtingen of ondernemingen die de in de artikelen 9 tot en met 12 bedoelde handelingen verrichten, periodiek gecontroleerd door de bevoegde instanties.

12. Het begrip „afvalstof" wordt in artikel 1, onder a, eerste alinea, van de gewijzigde richtlijn omschreven als volgt:

„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".

13. Artikel 1, onder a, tweede alinea, voegt hieraan toe:

„De Commissie stelt (...) een lijst op van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren. Deze lijst wordt periodiek opnieuw bezien en zo nodig (...) gewijzigd."

14. Bijlage I, die het opschrift „Categorieën afvalstoffen" draagt, bevat een reeks verschillende soorten afvalstoffen. Voor de onderhavige zaken zijn van bijzonder belang: „produktie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd" (Q1), „onbruikbaar materiaal (bij voorbeeld lege batterijen, uitgewerkte katalysatoren enz.)" (Q6) en „bij industriële procédés ontstane residuen (bij voorbeeld slakken, distillatieresiduen enz.)" (Q8). De ruime definitie van afvalstoffen wordt bevestigd door de laatste categorie: „alle stoffen, materialen of pro-

dukten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen" (Q16).

15. Overeenkomstig artikel 1, onder a, van de richtlijn heeft de Commissie bij beschikking 94/3/EG [8] een gedetailleerde lijst van afvalstoffen vastgesteld, die bekend staat onder de naam Europese afvalcatalogus. Punt 3 van de inleiding van de catalogus luidt:

„De EAC is een geharmoniseerde lijst van afvalstoffen die niet uitputtend is, dat wil zeggen een lijst die periodiek volgens de comité-procedure opnieuw zal worden bezien en indien nodig zal worden aangepast.

Materialen en voorwerpen die in de EAC zijn opgenomen, worden echter niet onder alle omstandigheden als afval beschouwd, maar alleen als aan de definitie van afvalstof is voldaan."

16. Zoals reeds gezegd, geldt het bij de artikelen 9 en 10 van de richtlijn ingevoerde vergunningsstelsel zowel voor de verwijdering als voor de nuttige toepassing van afvalstoffen. Artikel 1, onder e, van de gewijzigde richtlijn omschrijft „verwijdering" als alle in bijlage II A bedoelde handelingen. Bijlage II A, die het opschrift „Verwijderingshandelingen" draagt, bevat een reeks handelingen zoals het op of in de bodem brengen van afval (bijvoorbeeld stortplaats), behandeling op of in de bodem, opslag in waterbekkens, storting op met bijzondere techniek aangelegde stortplaats, lozing in zeeën en verbranding. Artikel 1, onder f, omschrijft „nuttige toepassing" als alle in bijlage II B bedoelde handelingen, te weten:

„R1 Terugwinning/regeneratie van oplosmiddelen

R2 Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddelen worden gebruikt

R3 Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen

R4 Recycling/terugwinning van andere anorganische materialen

R5 Regeneratie van zuren of basen

8 — Beschikking van de Commissie van 20 december 1993 (PB 1994, L 5, blz. 15).

R6 Terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt voor de bestrijding van vervuiling

R7 Terugwinning van bestanddelen uit katalysatoren

R8 Raffinage van olie of andere vormen van hergebruik van olie

R9 Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking

R10 Verspreiding over de grond ten behoeve van de landbouw of het milieu, met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen, behoudens in geval van afvalstoffen die ingevolge artikel 2, lid 1, onder b-iii), zijn uitgesloten

R11 Gebruik van afvalstoffen die via een van de onder R1 tot en met R10 genoemde handelingen zijn verkregen

R12 Ruiling van afvalstoffen om een van de onder R1 tot en met R11 genoemde handelingen te kunnen toepassen

R13 Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage genoemde handelingen te kunnen toepassen, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van produktie."

17. Op 12 december 1991 stelde de Raad voorts ter vervanging van richtlijn 78/319, richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen vast. [9] Artikel 1, lid 3, van deze richtlijn bepaalt, dat voor afvalstoffen en de andere in de richtlijn gebruikte termen de definities van richtlijn 75/442 gelden.

18. Op 1 februari 1993 verving de Raad richtlijn 84/631 door verordening (EEG) nr. 259/93 [10] betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. Artikel 2, onder a, van deze verordening bevat dezelfde definitie van afvalstoffen als in artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442. De verordening bevat verschillende regels en procedures voor de overbrenging naar een andere Lid-Staat of buiten de Gemeenschap van afvalstoffen bestemd voor verwijdering

9 — PB 1991, L 377, blz. 20. De richtlijn zelf werd gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG van de Raad (PB 1994, L 168, blz. 28).

10 — PB 1993, L 30, blz. 1.

(artikelen 3-5, 14 en 15) en afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing (artikelen 6-11, 16 en 17).

De relevante Italiaanse wettelijke regeling

19. Richtlijnen 75/442, 76/403 en 78/319 zijn bij decreet nr. 915/82 van de president van de Republiek van 10 september 1982 in Italiaans recht omgezet. [11] Artikel 2, lid 1, van dit decreet omschrijft afval als „alle stoffen of voorwerpen afkomstig van menselijke activiteit of van natuurlijke kringlopen, waarvan afstand is gedaan of die bestemd zijn om afstand van te doen". Het decreet maakt onderscheid tussen stedelijk, bijzonder en gevaarlijk afval, en voorziet in verschillende regels hiervoor. De artikelen 24 en volgende voorzien in een reeks boetes waarmee overtreding van de bepalingen van het decreet wordt bestraft.

20. Besluitwet nr. 397 van 9 september 1988 [12], omgezet in wet nr. 475 van 9 november 1988 [13], bevat bijzondere regels betreffende industrieel afval en stelt boetes op overtreding van die regels (artikel 9 octies). Deze besluitwet heeft voor uit productiecycli afkomstige residuen die als vervangende grondstoffen („secundaire grondstoffen") kunnen worden hergebruikt, maatregelen ingevoerd die verschillen van de maatregelen die voor afvalstoffen in het algemeen gelden. Blijkens de verwijzingsbeschikkingen heeft de Italiaanse Corte suprema di cassazione deze besluitwet echter aldus uitgelegd, dat zij enkel een wettelijk kader omschrijft, zodat decreet nr. 915/82 blijft gelden totdat specifieke regels zijn vastgesteld. De Corte suprema di cassazione oordeelde voorts, dat laatstgenoemd decreet secundaire grondstoffen niet als een afzonderlijke categorie behandelde.

21. De situatie in Italiaans recht is echter gewijzigd bij enkele besluitwetten die sinds november 1993 zijn vastgesteld (de eerste was besluitwet nr. 443 van 9 november 1993). Deze tussen die datum en juli 1996 vastgestelde besluitwetten droegen steeds de naam: „Bepalingen betreffende het hergebruik van residuen afkomstig van productiecycli of van verbruik in het kader van een productieproces of van een verbrandingsproces alsmede betreffende de verwijdering van afval." [14] Ofschoon de bepalingen van de besluitwetten enigszins verschillen, lijkt hun inhoud in wezen identiek te zijn geweest. De voortdurende vervanging van deze besluitwetten wordt verklaard door het feit, dat volgens de Italiaanse Grondwet een besluitwet weliswaar onmiddellijk geldt, maar met terugwerkende kracht iedere werking verliest, indien het parlement deze niet binnen zestig dagen na haar bekendmaking omzet in een wet (artikel 77, lid 3, van de Italiaanse Grondwet). Het Italiaanse parlement heeft geen van de besluitwetten in een wet omgezet.

11 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)* nr. 343 van 15 december 1982, blz. 9071.

12 — *GURI* nr. 213 van 10 september 1988, blz. 3.

13 — *GURI* nr. 264 van 10 november 1988, blz. 3.

14 — De laatste besluitwet met die naam, besluitwet nr. 246 van 3 mei 1996 (*GURI* nr. 106 van 8 mei 1996), werd vervangen bij besluitwet nr. 352 van 8 juli 1996 betreffende voorschriften voor werkzaamheden op het gebied van de nuttige toepassing van afvalstoffen (*GURI* nr. 158 van 8 juli 1996).

22. De besluitwetten maken onderscheid tussen „afvalstoffen" en „residuen" en voorzien in vereenvoudigde procedures voor het ophalen, het vervoer, de behandeling en het hergebruik van residuen, zoals omschreven in decreet van de minister van Milieuzaken. Besluitwet nr. 246 van 3 mei 1996 bijvoorbeeld, die op het moment van de mondelinge behandeling voor het Hof van kracht was, geldt op grond van artikel 1 voor „activiteiten met betrekking tot het hergebruik van uit productiecycli of verbruik afkomstige residuen". Artikel 2, lid 1, onder b, van de besluitwet omschrijft het begrip „residu" als „elke residuele stof of materie, afkomstig uit een productieproces of uit verbruik en geschikt om te worden hergebruikt". Artikel 5 bevat een aanmeldingsplicht (en geen vergunningsplicht) voor de behandeling, de opslag en het hergebruik van de residuen genoemd in de bijlagen 2 en 3 bij het decreet van de minister van Milieuzaken van 5 september 1994 [15] en het decreet van de minister van Milieuzaken van 16 januari 1995. [16]

23. Naast het feit dat de besluitwet vereenvoudigde regels voor bovengenoemde residuen bevat, sluit zij van haar werkingssfeer uit „materialen die aan nauwkeurige handelsspecificaties beantwoorden en welke op een goederenbeurs zijn genoteerd dan wel zijn opgenomen in officiële prijscouranten bij de kamers van koophandel, industrie, handwerksnijverheid en landbouw (...) zoals genoemd in bijlage I bij het decreet van de minister van Milieuzaken van 5 september 1994" (zie artikel 3, lid 3). Bijlage I bij laatstgenoemd decreet geeft een opsomming van de residuen die als secundaire grondstoffen worden aangemerkt.

24. Op grond van artikel 8 van de besluitwet blijft voor de behandeling, de opslag en het hergebruik van uit productiecycli of verbruik afkomstige residuen welke niet in artikel 5 worden bedoeld, de vergunningsregeling van de presidentiële decreten nrs. 915 en 203 van 10 september 1982 respectievelijk 24 mei 1988 gelden.

25. Artikel 12 van de besluitwet vervangt de bij presidentieel decreet nr. 915/82 ingevoerde strafsancties door sancties die aan de gewijzigde regels zijn aangepast. Artikel 12, leden 4 en 6, luidt als volgt:

„4. Niet strafbaar is degene die vóór 7 januari 1995 een handeling heeft verricht die bij decreet nr. 915 van de president van de Republiek is aangemerkt als strafbaar feit (...) bij de uitoefening van activiteiten die zijn ingedeeld bij de handelingen op het gebied van het ophalen, het vervoer, de opslag, de behandeling, de voorbehandeling, de terugwinning of het hergebruik van residuen, volgens de modaliteiten en in de gevallen voorzien in de bepalingen van het decreet van de minister van Milieuzaken van 26 januari 1990

15 — *GURI* nr. 212 van 10 september 1994, Supplemento ordinario nr. 126.

16 — *GURI* nr. 24 van 30 januari 1995, Supplemento ordinario.

en bekendgemaakt in de Gazzetta ufficiale nr. 30 van 6 februari 1990 en in overeenstemming hiermee of in overeenstemming met de regionale wettelijke voorschriften;

(...)

6. De bepalingen van decreet nr. 915 van de president van de Republiek (...) zijn niet van toepassing, voor zover zij de activiteiten, in dit decreet bedoeld en door dit decreet ingedeeld bij de handelingen bestemd voor het hergebruik van residuen, regelen en strafbaar stellen. De in decreet nr. 915 van de president van de Republiek voorziene sancties zijn van toepassing, wanneer de residuen niet werkelijk en objectief bestemd zijn om te worden hergebruikt."

De feiten en de vragen van de nationale rechters

26. In zaak C-224/95 wordt Savini ten laste gelegd dat hij in strijd met artikel 25, lid 1, van presidentieel decreet nr. 915/82 en zonder vergunning van de Regione Abruzzo, bijzondere afvalstoffen (diverse soorten schroot) heeft vervoerd die waren geproduceerd door Elios Srl, een onderneming die elektromechanische installaties en elektrische machines vervaardigt. Elios Srl verkocht het schroot, bestaande in koper afkomstig uit de vervaardiging van elektrische spoelen, resten van metalen kabels, ijzer, schroot van ijzer en van diverse andere metalen, aan SIA, een onderneming die van een andere Regione, de Regione Marche, toestemming had gekregen om dergelijke materialen op te halen en te vervoeren. Savini vervoerde het schroot zonder vergunning van de Regione Abruzzo, waar het vervoer begon.

27. In de zaak Savini heeft de Pretura circondariale di Pescara het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Vallen voor economisch hergebruik geschikte stoffen en voorwerpen ingevolge het gemeenschapsrecht al dan niet onder het begrip afvalstoffen en onder de desbetreffende regeling inzake *milieubescherming*?

2) Omvat het begrip afvalstoffen in de zin van de richtlijnen 91/156/EEG en 91/689/EEG en verordening (EEG) nr. 259/93, elke stof waarvan de bezitter zich ontdoet dan wel besloten heeft of verplicht is zich te ontdoen, ongeacht of de voor hergebruik bestemde stof nog kan worden verhandeld dan wel in een openbare of particuliere prijscourant is opgenomen?"

28. In zaak C-304/94 worden E. Tombesi en A. Tombesi vervolgd omdat zij, in strijd met onder meer artikel 25, lid 11, van presidentieel decreet nr. 915/82, zonder vergunning

marmerafval en -resten hebben gestort, afkomstig van de marmerbewerking door de vennootschap Sotema, waarvan zij eigenaars en wettelijke vertegenwoordigers zijn. Hun is voorts ten laste gelegd, dat zij niet het voorgeschreven register van het laden en storten van afvalstoffen hebben gehouden en dat zij valse verklaringen hebben afgelegd.

29. In zaak C-330/94 is Santella ten laste gelegd, dat hij zonder vergunning en in strijd met de artikelen 16 en 26 van presidentieel decreet nr. 915/82 toxische en gevaarlijke afvalstoffen heeft geproduceerd, bestaande in teer afkomstig van de uitstoot van elektrofilters van calcineerovens en bestemd om door middel van verbranding te worden verwijderd.

30. In zaak C-342/94 ten slotte worden G. Muzi en P. Muzi onder meer vervolgd wegens overtreding van de bepalingen van artikel 25, lid 1, juncto artikel 6 van presidentieel decreet nr. 915/82 betreffende bijzondere afvalstoffen die „olijfkoeken" (residuen van olijfolie) worden genoemd.

31. In de zaken C-304/94, C-330/94 en C-342/94 heeft de Pretura circondariale di Terni het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Moeten de begrippen ‚afvalstoffen' en ‚afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing' in de richtlijnen 91/156/EEG en 91/689/EEG alsmede in verordening (EEG) nr. 259/93, verder worden uitgelegd in het licht van de eerdere arresten van het Hof ter zake, en vallen onder deze twee begrippen alle residuen afkomstig van productiecycli of van verbruik in het kader van een productieproces of van een verbrandingsprocédé, en zo ja, moeten ook laatstbedoelde materialen gemeenschapsrechtelijk gezien worden geacht onder de betrokken richtlijnen te vallen?

2) Moet een procédé waarbij afvalstoffen enkel inert en aldus onschadelijk worden gemaakt, worden gerekend tot de activiteiten gericht op het hergebruik van residuen, die als zodanig zijn onttrokken aan de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen?

3) Kan het storten van afvalstoffen met het oog op het egaliseren of ophogen van terreinen worden beschouwd als een nuttige toepassing van afvalstoffen, zodat deze als residuen kunnen worden gekwalificeerd en als zodanig niet onderworpen zijn aan de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen?

4) Kan het verbranden van afvalstoffen worden beschouwd als een nuttige toepassing ervan op de enkele grond dat de residuen hieraan een economische waarde ontlenen, en kan het dus worden onttrokken aan de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen, meer in het bijzonder aan de regels inzake verbranding?

5) Kunnen afvalstoffen worden ingedeeld als voor hergebruik geschikte residuen zonder dat de kenmerken en de bestemming ervan worden vermeld, en aldus aan de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen worden onttrokken?

6) Kunnen afvalstoffen waarvan de kenmerken in geen enkel opzicht worden gewijzigd, door het enkele feit van het vermalen niet aan de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen onderworpen residuen worden, wanneer niet is bepaald hoe de vermalen afvalstoffen later zullen worden hergebruikt?"

De ontvankelijkheid

32. De Commissie betwist de ontvankelijkheid van de laatste vijf vragen van de Pretura circondariale di Terni in de zaken C-304/94, C-330/94 en C-342/94, omdat in de verwijzingsbeschikkingen niet wordt uiteengezet, wat hun verband is met het voorwerp van de zaken.

33. Mijns inziens hebben de vragen betreffende het storten en verbranden van afvalstoffen betrekking op de vervolgingen in de zaak Tombesi respectievelijk Santella. De voorlaatste vraag, die van algemener belang is, lijkt te zijn ingegeven door de bezorgdheid van de nationale rechterlijke instantie, dat de besluitwetten voor hergebruik geschikte residuen aan de regels betreffende afvalstoffen onttrekken, zonder dat er sprake is van enige garantie dat zij ook daadwerkelijk worden hergebruikt.

34. Ik geef toe, dat niet geheel duidelijk is op welke wijze de tweede vraag, betreffende een procédé waarbij afvalstoffen inert en onschadelijk worden gemaakt, en de laatste vraag, betreffende het vermalen van afvalstoffen, verband houden met de feiten van de onderhavige zaken (ofschoon eerstgenoemde vraag rechtstreeks relevant lijkt te zijn voor de feiten van een recente, in gelijkluidende bewoordingen gestelde prejudiciële vraag van de Pretura di Terni, zaak C-26/95, Rosi, waarin de betrokkene ten laste wordt gelegd, dat zij zonder vergunning een installatie heeft geëxploiteerd voor het onschadelijk

maken en verwijderen van bijzonder afval, zoals plastic). Toch kan men mijns inziens niet stellen, dat de vragen voor de hoofdgedingen irrelevant zijn; bovendien is de algemene context waarin zij zijn gesteld duidelijk en is het mogelijk, en ik zal later uitleggen waarom, om de Pretura een antwoord te geven dat haar kan helpen bij de beslechting van de hoofdgedingen. Ik ben daarom van mening, dat het Hof alle vragen moet beantwoorden.

35. Er zijn echter twee andere punten die gemakshalve hier afgehandeld kunnen worden. In de eerste plaats is duidelijk, dat de feiten van ten minste drie zaken plaatsvonden vóór de vaststelling van de eerste hierboven genoemde besluitwet, namelijk besluitwet nr. 443 van november 1993, en vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 91/156, namelijk 1 april 1993. Men kan zich daarom afvragen, waarom de nationale rechterlijke instanties vragen hebben gesteld over de verenigbaarheid van bepalingen van nog niet vastgestelde besluitwetten met de bepalingen van een nog niet in werking getrede richtlijn. De verklaring hiervoor lijkt te worden gevonden in artikel 2, lid 3, van het Italiaanse Wetboek van Strafrecht, waarin het in een aantal rechtsstelsels bekende beginsel is neergelegd, dat indien de ten tijde van de feiten geldende bepalingen verschillen van latere bepalingen, voorrang wordt verleend aan die bepalingen die voor de verdachte het gunstigst zijn. Op grond van artikel 2, lid 5, van het Wetboek van Strafrecht geldt de gunstigste bepaling zelfs indien een besluitwet niet is goedgekeurd of met wijzigingen is omgezet. Het is echter niet duidelijk, of het arrest van 22 februari 1995 van de Italiaanse Corte costituzionale thans niet verhindert, dat een beroep wordt gedaan op de betrokken niet-omgezette besluitwetten, aangezien in dit arrest artikel 2, lid 5, in strijd met de grondwet werd geacht, behalve voor feiten die plaatsvonden gedurende de periode van voorlopige geldigheid van een niet-omgezette besluitwet. Het betreft hier echter een vraag van Italiaans recht die alleen de nationale rechterlijke instanties kunnen beantwoorden. Ik wil er slechts op wijzen, dat, voor het geval in de hoofdgedingen alleen het presidentieel decreet nr. 915/82 geldt, ik tussen de richtlijn in haar oorspronkelijke vorm (die ten tijde van de feiten gold) en in haar gewijzigde vorm, wat residuen betreft, geen enkel wezenlijk verschil zie voor de draagwijdte van het begrip afvalstoffen.

36. Er is echter een tweede, gemeenschapsrechtelijk punt waarop de nationale rechterlijke instanties moeten worden gewezen. Zoals reeds gezegd, beogen de nationale rechters met hun vragen te vernemen, of besluitwetten die zijn vastgesteld in afwijking van de algemene regels inzake afvalstoffen zoals neergelegd in presidentieel decreet nr. 915/82, verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. De nationale rechters lijken daarom aan te nemen, dat ingeval de besluitwetten onverenigbaar met het gemeenschapsrecht zijn, zij buiten toepassing moeten worden gelaten, zodat de vervolgingen kunnen plaatsvinden op basis van presidentieel decreet nr. 915/82.

37. Het Hof heeft geoordeeld, dat bij gebreke van juiste omzetting in nationaal recht, een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en met

name niet „bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, noch deze aansprakelijkheid kan verzwaren". [17] Die regel, die is gebaseerd op het beginsel dat een Lid-Staat niet mag profiteren van de omstandigheid dat hij het gemeenschapsrecht niet heeft geëerbiedigd en, in strafzaken, op het legaliteitsbeginsel (nullum crimen, nulla poena sine lege) [18], lijkt in casu van toepassing te zijn, aangezien de Italiaanse autoriteiten zich kennelijk op het gemeenschapsrecht willen beroepen teneinde te vermijden, dat de verdachten een beroep doen op de besluitwetten die afwijken van presidentieel decreet nr. 915/82. Dit is zo, niettegenstaande het feit dat het legaliteitsbeginsel in de onderhavige zaken wellicht minder gewicht heeft, indien, hetgeen het geval lijkt te zijn, de richtlijn in Italiaans recht werd omgezet, maar de omzetting gebrekkig is geworden na de vermeende schendingen door niet-omgezette besluitwetten.

Ten gronde

38. Het eerste probleem dat in de vragen van beide nationale rechters aan de orde komt is, of de rechtspraak van het Hof over de definitie van afvalstoffen in de oorspronkelijk versie van richtlijn 75/442 na de wijziging van die richtlijn bij richtlijn 91/156 nog steeds geldt.

39. In het arrest Vessoso en Zanetti [19] oordeelde het Hof:

„Uit deze verschillende bepalingen blijkt, dat een stof waarvan de houder zich ontdoet, ook een afvalstof in de zin van de richtlijnen 75/442 en 78/319 kan zijn wanneer zij voor economisch hergebruik geschikt is."

40. Het Hof baseerde die conclusie op het feit, dat in beide richtlijnen werd beklemtoond, dat het van belang was de terugwinning van afvalstoffen te bevorderen en dat onder verwijdering van afvalstoffen in de zin van de richtlijnen moest worden verstaan de verwerking, noodzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recycling van de afvalstoffen. [20] Zoals ik heb opgemerkt in mijn conclusie in de zaak Commissie/Duitsland [21], geldt deze redenering a fortiori voor de gewijzigde richtlijn, die een meer gedetailleerde opsomming geeft van de handelingen waardoor nuttige toepassing van afvalstoffen mogelijk wordt (bijlage II B) en bepaalt, dat elke inrichting of onderneming die dergelijke

17 — Zie laatstelijk het arrest van 26 september 1996, zaak C-168/95, Arcaro, Jurispr. 1996, blz. I-4705, waarin het Hof zijn arresten van 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723; 11 juni 1987, zaak 14/86, Pretore di Salò, Jurispr. 1987, blz. 2545, en 8 oktober 1987, zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jurispr. 1987, blz. 3969, bevestigde.

18 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 18 juni 1996 in de gevoegde zaken C-74/95 en C-129/95, Strafzaak tegen X, punten 43 e. v.

19 — Arrest van 28 maart 1990, gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, Jurispr. 1990, blz. I-1461, r. o. 8. Zie eveneens arrest van 28 maart 1990, zaak C-359/88, Zanetti e. a., Jurispr. 1990, blz. I-1509, r. o. 12 en 13.

20 — Zie r. o. 8 van het arrest Vessoso en Zanetti.

21 — Arrest van 10 mei 1995, zaak C-422/92, Jurispr. 1995, blz. I-1097.

handelingen verricht een specifieke vergunning moet hebben (artikel 10).

41. De volgende vragen van de nationale rechters kunnen gemakshalve gezamenlijk worden behandeld. De Pretura di Pescara wenst in wezen te vernemen, welk belang moet worden gehecht aan het feit, dat een stof nog kan worden verhandeld dan wel in een openbare of particuliere prijscourant kan worden opgenomen; zoals reeds gezegd, sluiten de besluitwetten waar het in de hoofdgedingen om gaat van de regels inzake afvalstoffen uit, residuen die op goederenbeurzen genoteerd zijn of zijn opgenomen in prijscouranten die door de kamers van koophandel en industrie worden opgesteld. De volgende vraag van de Pretura di Terni betreft de mate waarin het begrip „afvalstoffen" betrekking heeft op residuen afkomstig uit productie- of consumptiecycli.

42. Alvorens deze vragen te beantwoorden, dient men wat gedetailleerder dan in vorige zaken in te gaan op de draagwijdte van het begrip afvalstoffen in de communautaire wetgeving. In dit verband kan het zinvol zijn om eerst de bij het Hof ingediende opmerkingen de revue te laten passeren. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Savini, de Deense, de Franse en de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie. Met uitzondering van de Franse regering hebben al deze partijen ter terechtzitting eveneens mondelinge opmerkingen gemaakt.

43. Savini is van mening, dat de producent of houder van een stof zich hiervan niet ontdoet of zich wenst te ontdoen, indien hij deze stof behandelt als deel uitmakend van het normale handelscircuit. Wanneer, gelijk in casu wordt gesteld, metaalschroot een perfecte vervanging vormt voor een grondstof als ruw koper of ijzer, is het geen afval en zou het geen verschil moeten maken, of het rechtstreeks in de hoogoven terecht komt of door tussenkomst van een of meerdere gespecialiseerde tussenpersonen, die de samenstelling ervan niet veranderen. Ofschoon Savini toegeeft, dat elke stof waarvan men zich ontdoet als afvalstof kan worden aangemerkt, ongeacht het feit of deze al dan niet in een prijscourant is opgenomen, is hij van mening, dat stoffen die in prijscouranten zijn opgenomen bijna altijd stoffen zijn die rechtstreeks kunnen worden hergebruikt, hetzij als grondstof hetzij als eindproduct.

44. De Deense regering stelt daarentegen, dat het begrip afvalstoffen betrekking heeft op alle residuen. Residuen zijn per definitie niet het doel van een productieproces. Zij hebben geen constante economische waarde en het gebruik ervan is afhankelijk van de voor hen beschikbare markten. De Deense regering voegt hieraan toe, dat een kennelijk onschadelijke stof gevaarlijk kan blijken te zijn voor het milieu.

45. De Franse regering lijkt eveneens, zij het ook minder expliciet, een ruime opvatting van het begrip afvalstoffen te hebben. Haars

inziens blijven afvalstoffen, inclusief residuen, tot aan hun nuttige toepassing afvalstoffen.

46. De Italiaanse regering is van mening, dat de nieuwe communautaire definitie van afvalstoffen de nadruk legt op een subjectief element, namelijk de beslissing van de houder om zich van de stof of het voorwerp te ontdoen. De reikwijdte van dit element is haars inziens onduidelijk en het bij artikel 18 van de gewijzigde richtlijn ingestelde comité onderzoekt thans de criteria die kunnen dienen ter onderscheiding van afvalstoffen en secundaire grondstoffen. In het licht hiervan stelt de Italiaanse regering, dat het legitiem is om de mogelijkheid van gebruik als basiscriterium te nemen en om stoffen die erkende eigenschappen hebben en gewoonlijk op markten worden verhandeld, althans bij wijze van vooronderstelling, uit te sluiten van het begrip afvalstoffen.

47. De Nederlandse regering en die van het Verenigd Koninkrijk nemen een tussenstandpunt in. De Nederlandse regering stelt, dat het begrip „ontdoen" op twee verschillende manieren wordt gebruikt, aangezien de richtlijn zowel betrekking heeft op de verwijdering als op de nuttige toepassing van afvalstoffen. De richtlijn geeft niet gedetailleerd aan wanneer een stof als secundaire grondstof of als afvalstof moet worden aangemerkt. De doelstellingen op het gebied van milieu die aan richtlijnen inzake afvalstoffen ten grondslag liggen betekenen, dat aan zeer strenge voorwaarden moet worden voldaan voordat een stof als secundaire grondstof kan worden ingedeeld en dat dit enkel in uitzonderlijke gevallen mogelijk is. In Nederland zijn met het oog daarop de volgende criteria vastgesteld: de stof moet rechtstreeks worden vervoerd van de producent naar de degene die de stof verder zal gebruiken; de stof moet voor 100 % worden gebruikt in een productieproces en mag niet worden onderworpen aan een behandeling die vergelijkbaar is met één van de huidige procédés van verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen. In dergelijke omstandigheden zal een stof niet noodzakelijkerwijs als afvalstof worden ingedeeld. De Nederlandse regering beklemtoont echter, dat een stof wel als zodanig zal worden ingedeeld, indien enige vorm van voorbehandeling nodig is voordat de stof in een productieproces wordt gebruikt. Als voorbeeld van een secundaire grondstof noemt de Nederlandse regering gips afkomstig van een elektriciteitscentrale dat voor ontzwaveling wordt gebruikt ter vervanging van vers gips, en schone gemalen eierschalen die zonder behandeling of bewerking als kunstmest kunnen worden gebruikt.

48. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk moet een stof als afvalstof worden aangemerkt, indien zij het normale handelscircuit of de normale gebruiksketen verlaat en een speciale behandeling ondergaat waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt, bijvoorbeeld de handelingen genoemd in bijlage II B, hetgeen van geval tot geval moet worden beoordeeld. Het Verenigd Koninkrijk illustreert haar standpunt door te verwijzen naar de feiten in de hoofdgedingen. Ten aanzien van metaalschroot bijvoorbeeld merkt zij op, dat residuen van metaal die zonder verdere bewerking als grondstof kunnen worden gebruikt alsmede staalschroot van hoge kwaliteit en non-ferroschroot dat aan de vereiste technische specificaties voor smelting in een hoogoven voldoet, geen afvalstoffen vormen. Zij wijst er echter op,

dat in de praktijk in de meeste gevallen een verdere behandeling nodig zal zijn voordat smelting mogelijk wordt.

49. De Commissie wijst het gebruik van begrippen als continuïteit van de economische kringloop of van de gebruiksketen af, en pleit voor een van-geval-tot-geval benadering, gebaseerd op een ruime uitlegging van de wettelijke regeling.

50. Het noodzakelijke uitgangspunt bij de beoordeling van deze argumenten is de definitie van „afvalstof" in artikel 1, onder a. Volgens deze bepaling is een 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". Mijns inziens heeft men weinig aan de gewone betekenis van het begrip „ontdoen". Uit de bepalingen van de richtlijn, en met name uit de artikelen 4, 8 tot en met 12, en bijlagen II A en II B volgt duidelijk, dat het begrip „afvalstof" en het regelgevende stelsel van de richtlijn zowel betrekking hebben op stoffen of voorwerpen die worden verwijderd als op stoffen en voorwerpen die voor nuttige toepassing worden gebruikt. Het begrip „ontdoen" zoals gebruikt in de definitie van afvalstoffen in artikel 1, onder a, heeft dus een bijzondere betekenis, aangezien het zowel de verwijdering van afvalstoffen als het nuttig gebruik ervan omvat. De draagwijdte van het begrip „afvalstof" hangt daarom af van hetgeen wordt verstaan onder „verwijderingshandeling" en „handeling voor de nuttige toepassing".

51. Jammer genoeg — maar misschien is dit onvermijdelijk — zijn deze begrippen niet uitputtend gedefinieerd. Bijlage II A bevat een overzicht van verwijderingshandelingen „zoals die in de praktijk plaatsvinden"; bijlage II B bevat een overzicht van „handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen zoals die in de praktijk plaatsvinden". Deze bewoordingen suggereren, dat de overzichten louter als illustratie dienen en dat zij gebaseerd zijn op de bestaande ervaring.

52. Niettemin kan men uit de term „handeling voor nuttige toepassing" en uit het hierboven weergegeven overzicht van bijlage II B afleiden, dat nuttige toepassing een procédé is waarbij goederen in hun vorige staat worden teruggebracht of in een staat worden gebracht waarin zij geschikt zijn voor hergebruik of waardoor bepaalde bruikbare bestanddelen worden onttrokken of geproduceerd. Hieruit volgt, dat, gelijk de Italiaanse en de Nederlandse regering alsmede de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen, goederen die naar een andere persoon worden vervoerd en in hun bestaande vorm verder worden gebruikt, geen „afvalstoffen" in de bovengenoemde zin zijn. [22] Een aan een derde verkocht tweedehands motorvoertuig dat door hem nog steeds als motorvoertuig wordt gebruikt vormt dus geen afval.

22 — Zie ook J. Fluck, „The term ‚waste' in EU law", *European Environmental Law Review*, 1994, blz. 79. Zie voor een bespreking van de benadering van Fluck en het Verenigd Koninkrijk, I. Cheyne en M. Purdue, „Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste", *Journal of Environmental Law*, 1995, blz. 149.

53. Het in de richtlijn impliciet aanwezige onderscheid tussen goederen die in hun bestaande vorm nog verder kunnen worden gebruikt en goederen die nuttig moeten worden toegepast, lijkt echter enigszins gekunsteld. Zo is het begrijpelijk, dat de nuttige toepassing bijvoorbeeld inhoudt, recycling van glas afkomstig van gebroken flessen, door dit glas opnieuw te smelten. Een dergelijke handeling is gemakkelijk herkenbaar als een handeling voor de nuttige toepassing, aangezien zij de recycling inhoudt van de bestanddelen van een bestaand eindproduct met het oog op de productie van een ander eindproduct. In andere gevallen kan het echter moeilijk zijn om een onderscheid te maken tussen nuttige toepassing en verdere verwerking van grondstoffen of tussenproducten. Dit is met name het geval voor residuen of bijproducten uit een productieproces. Ofschoon residuen in bijlage II B niet uitdrukkelijk worden genoemd, worden zij in bijlage I genoemd als een specifieke categorie afvalstoffen. Het is duidelijk, dat residuen afvalstoffen zijn, indien de houder zich ervan ontdoet. Naar analogie van de in bijlage II B genoemde handelingen, lijkt de verwerking van een residu volgens een procédé bestemd om het te bewerken of om sommige bestanddelen ervan om te zetten in bruikbare grondstoffen echter een handeling voor nuttige toepassing in de zin van de bijlage. Artikel 3, lid 1, onder b-i, van de richtlijn verplicht de Lid-Staten immers om passende maatregelen te nemen ter bevordering van „de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel *andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen*" (cursivering van mij). Bovendien zouden vele van de in bijlage II B genoemde handelingen, bijvoorbeeld R1 („terugwinning/regeneratie van oplosmiddelen"), R2 („recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddelen worden gebruikt") en R3 („recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen"), nuttige toepassing van residuen afkomstig uit industriële procédés kunnen inhouden. Ik deel daarom het standpunt van de Franse regering, dat indien het niet mogelijk is een residu in een normaal industrieel procédé te gebruiken zonder dat het een handeling voor nuttige toepassing als genoemd in bijlage II B moet ondergaan, het tot het tijdstip waarop het nuttig wordt toegepast als afvalstof moet worden aangemerkt.

54. Het probleem is echter, dat het onderscheid tussen nuttige toepassing van afvalstoffen en gewone verwerking van grondstoffen soms wat vaag is. Economisch gezien zijn afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing en voor gebruik als secundaire grondstof in een industrieel procédé, zelfs voordat zij nuttig zijn toegepast, grondstoffen. Zo kan men zich bijvoorbeeld voorstellen, dat een producent, afhankelijk van de bedrijfsomstandigheden, overgaat tot het gebruik van een secundaire grondstof en zelfs zijn procédé aanpast teneinde een residu of bijproduct rechtstreeks te behandelen, waarbij de handeling voor „nuttige toepassing" wordt opgenomen in het normale procédé. Evenzo is het mogelijk, dat een fabrikant een van nature voorkomende grondstof moet behandelen of raffineren voordat hij deze in een productieproces kan gebruiken; deze handeling zal waarschijnlijk niet als een handeling voor nuttige toepassing worden aangemerkt.

55. Het probleem dat zich bij de uitlegging en de toepassing van de richtlijn voordoet is dus, dat het begrip „handeling voor nuttige toepassing", waarvan de definitie van afvalstoffen ten dele afhangt, in de richtlijn niet uitputtend is gedefinieerd en dus in sommige gevallen moeilijk kan worden toegepast. Bovendien is er in zekere zin sprake van een

cirkelredenering: of „nuttige toepassing" plaatsvindt hangt af van de vraag of er „afvalstoffen" zijn, hetgeen weer afhangt van de vraag, of „nuttige toepassing" plaatsvindt. Voor de oplossing van dit probleem behoeft mijns inziens geen uitgebreide definitie te worden opgesteld, maar dient men te werken aan de hand van voorbeelden, met andere woorden te onderzoeken, of de houder van een voorwerp of stof dit voorwerp of deze stof onderwerpt of wil onderwerpen aan een van de handelingen genoemd in bijlage II B of aan een soortgelijke handeling.

56. Anders dan het door de Commissie verdedigde standpunt, lijkt mij de benadering van de Nederlandse regering en die van het Verenigd Koninkrijk, namelijk om goederen die tot het normale handelscircuit behoren en afvalstoffen van elkaar te onderscheiden, door te onderzoeken of een voorwerp of stof aan een handeling voor nuttige toepassing wordt onderworpen, geheel in overeenstemming met de richtlijn. Ik ben het met de Commissie eens, dat het tot op zekere hoogte nodig is om het probleem van geval tot geval te benaderen. Ik denk echter, dat de Commissie er wellicht geen erg in heeft, dat de Lid-Staten voor de dagelijkse toepassing van de richtlijn praktische regels en richtsnoeren moeten opstellen die particulieren de vereiste mate van rechtszekerheid bieden; dit te meer omdat niet-eerbiediging van de nationale omzettingsbepalingen tot strafvervolging kan leiden. De definitie van „afvalstoffen" in de richtlijn is onnauwkeurig en onvolledig en het is duidelijk, dat de Lid-Staten moeite hebben gehad om deze definitie toe te passen op de verschillende situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen. De Italiaanse regering heeft verklaard, dat het probleem betreffende het onderscheid tussen secundaire grondstoffen en residuen is besproken in het krachtens artikel 18 van de richtlijn ingestelde comité. Zoals de richtlijn er thans uitziet, moet het mijns inziens in zekere mate aan de Lid-Staten worden overgelaten om meer gedetailleerde criteria te ontwikkelen voor de toepassing van de term „handeling voor de nuttige toepassing" op de verschillende situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen. Een dergelijke benadering is in overeenstemming met de wijze waarop het Verdrag de bevoegdheden tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties verdeelt. Het staat daarom aan de nationale rechterlijke instanties om de richtlijn toe te passen op de feiten van het mogelijk grote aantal grensgevallen dat zich in de praktijk kan voordoen. Het Hof dient de nationale rechterlijke instanties slechts de door hen gevraagde opheldering te verschaffen. Hierbij is duidelijk, dat het begrip „afvalstoffen" in het licht van het beoogde doel, namelijk het verzekeren van een hoog niveau van milieubescherming, ruim moet worden uitgelegd en dat het met name zelfs betrekking heeft op voorwerpen of stoffen die handelswaarde hebben en bestemd zijn voor verder gebruik, indien zij daarvoor eerst een handeling voor de nuttige toepassing moeten ondergaan zoals genoemd in bijlage II B, of een soortgelijke handeling.

57. In de onderhavige zaken is het in feite waarschijnlijk overbodig om de reikwijdte van de beoordelingsbevoegdheid van de Lid-Staten te bepalen, aangezien de Italiaanse besluitwetten die aanleiding waren voor de vragen van de nationale rechters duidelijk niet verenigbaar met de richtlijn zijn. Een residu kan niet aan de werkingssfeer van de richtlijn worden onttrokken, door het eenvoudigweg op een goederenbeurs te noteren dan wel op te nemen in officiële prijscouranten bij de kamers van koophandel en industrie. Het feit dat voor een stof een erkende markt bestaat volstaat niet eens om aan te

nemen, dat het geen afvalstof is. In het kader van de richtlijn is de enige vraag die moet worden beantwoord die, of de betrokken stof wordt verwijderd of aan een handeling voor nuttige toepassing wordt onderworpen in de zin van bijlagen II A of II B.

58. Ik ben het eveneens oneens met Savini's stelling, dat de indeling van een voorwerp of stof afhangt van de wijze van behandeling ervan door de houder. Het feit dat een verkoper van metaalschroot dit schroot behandelt als goederen die hij in het kader van zijn normale bedrijfsuitoefening verkoopt en dit schroot op de normale wijze factureert en in zijn boekhouding opneemt is irrelevant. Zo kan de omzet van een garage die nieuwe accu's in voertuigen inbouwt ten dele bestaan in de verkoop van gebruikte en uit de voertuigen van klanten verwijderde accu's aan een onderneming die de zuren uit deze accu's onttrekt en regenereert; de inkomsten uit de verkoop van oude accu's kan zelfs de prijs van de nieuwe accu's bepalen. Er kan echter geen twijfel over bestaan, dat de regeneratie van de in de accu's aanwezige zuren een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van punt R5 van bijlage II B vormt en dat de oude accu's die daarvoor worden gebruikt afval vormen in de zin van de richtlijn; dit geldt ongeacht het feit hoe de garage een dergelijke verkoop boekhoudkundig en budgettair gezien behandelt.

59. Anderzijds ben ik het niet eens met het standpunt van de Deense regering, dat alle residuen welke niet in de eerste plaats door een productieproces worden beoogd, afvalstoffen vormen. Ik ben het met haar eens, dat kennelijk onschadelijke residuen gevaarlijk kunnen blijken te zijn voor de omgeving en dat dergelijke producten geen vaste economische waarde hebben. Hetzelfde kan echter worden gezegd van stoffen die door een productieproces primair worden beoogd. De richtlijn beoogt niet de verwerking, het vervoer en de opslag van alle voor het milieu mogelijk schadelijke stoffen te regelen, zij bevat slechts regels voor afvalstoffen, dat wil zeggen stoffen of voorwerpen die worden verwijderd of aan een handeling voor de nuttige toepassing worden onderworpen. Bovendien lijkt mij, dat het concept van een door een productieproces primair beoogd product niet bruikbaar is. Een productieproces kan immers tot een reeks van producten leiden, elk met een eigen markt en fluctuerende marktwaarden.

60. Ik wil thans ingaan op de meer specifieke vragen van de Pretura di Terni, namelijk de vragen 2 en volgende. Mijns inziens is het van belang om bij de beantwoording van die vragen voor ogen te houden, dat de verdachten in de hoofdgedingen er de voorkeur aan geven, dat de betrokken stoffen worden ingedeeld als voor hergebruik geschikte residuen en niet als voor verwijdering bestemd afval, zodat zij zich kunnen onttrekken aan de toepassing van de regels van presidentieel decreet nr. 915/82. De belangrijkste aanwijzing die de Pretura moet worden gegeven is daarom, dat er krachtens het gemeenschapsrecht geen afzonderlijke categorie van voor hergebruik geschikte residuen bestaat en dat een stof die voor verwijdering of voor nuttige toepassing is bestemd, onderworpen is aan de regels betreffende afvalstoffen. Ofschoon ik het in ruime mate eens ben met het standpunt dat de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen over deze vragen

inneemt (zij het met enige aarzeling, gezien het ontbreken van precieze details over de handelingen), ben ik van mening, dat het Hof in deze zaken dient te vermijden een nauwkeurig onderscheid tussen verwijderingshandelingen en handelingen voor de nuttige toepassing te maken (hetgeen gevolgen kan hebben voor de toepassing van verordening nr. 259/93 die, zoals gezegd, voor beide categorieën handelingen verschillende regels bevat).

61. Tegen deze achtergrond wil ik als antwoord van het Hof op de tweede, de derde en de vierde vraag van de Pretura voorstellen, dat een procédé waarbij afvalstoffen enkel inert en aldus onschadelijk worden gemaakt, het storten van afvalstoffen met het oog op het egaliseren of ophogen van terreinen en het verbranden van afvalstoffen, handelingen op het gebied van de verwijdering of de nuttige toepassing vormen, die binnen de werkingssfeer van de communautaire voorschriften vallen. Ik stel voor, dat het Hof op de laatste vraag antwoordt, dat het loutere feit van vermaling van een afvalstof, zonder dat de kenmerken ervan op enige wijze worden veranderd, deze stof niet aan de werkingssfeer van de communautaire regeling onttrekt. De voorlaatste vraag, namelijk of afvalstoffen kunnen worden ingedeeld als voor hergebruik geschikte residuen „zonder dat de kenmerken en de bestemming ervan worden vermeld", lijkt op het eerste gezicht wat onduidelijk. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt echter, dat de Pretura bezorgd is over het feit, dat de besluitwetten voor hergebruik geschikte residuen aan de regels inzake afvalstoffen onttrekken, zonder dat enige garantie over het hergebruik wordt gegeven. Mijns inziens volstaat het daarom te antwoorden, dat het feit dat een stof in de categorie voor hergebruik bestemde residuen is ingedeeld zonder nadere omschrijving van de kenmerken of de bestemming ervan, deze stof niet onttrekt aan de werkingssfeer van de communautaire regels betreffende afvalstoffen.

Conclusie

62. Ik geef het Hof daarom in overweging, de vragen van de Pretura di Pescara (zaak C-224/95) en de Pretura di Terni (zaken C-304/94, C-330/94 en C-342/94) te beantwoorden als volgt:

„Zaak C-224/95

De communautaire regels inzake afvalstoffen, met name die neergelegd in richtlijn 75/442/EEG van de Raad (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad), richtlijn 91/689/EEG van de Raad en verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad, gelden voor alle stoffen of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, zelfs al kunnen zij worden

hergebruikt en verhandeld of zijn zij, omdat zij een handelswaarde hebben, in openbare of particuliere prijscouranten opgenomen.

Zaken C-304/94, C-330/94 en C-342/94

1) Het begrip ‚afvalstoffen' in richtlijn 75/442/EEG van de Raad (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad), richtlijn 91/689/EEG van de Raad en verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad, moet niet aldus moet worden opgevat, dat stoffen of voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn daar niet onder vallen. Een residuele stof afkomstig uit een productie- of consumptiecyclus in een productie- of verbrandingsproces is een ‚afvalstof' en is onderworpen aan de bij de communautaire voorschriften ingevoerde regeling, indien de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen. De houder ontdoet zich van een stof, indien hij deze verwijdert of onderwerpt aan een handeling voor de nuttige toepassing zoals genoemd in bijlage II B van richtlijn 75/442, of aan een soortgelijke handeling.

2) Een procédé waarbij afvalstoffen enkel inert en aldus onschadelijk worden gemaakt, het storten van afvalstoffen met het oog op het egaliseren of ophogen van terreinen en de verbranding van afvalstoffen, vormen handelingen op het gebied van de verwijdering of de nuttige toepassing, die binnen de werkingssfeer van de communautaire voorschriften vallen. Het feit dat een stof in de categorie voor hergebruik bestemde residuen is ingedeeld zonder nadere omschrijving van de kenmerken of de bestemming ervan, onttrekt deze stof niet aan de werkingssfeer van de communautaire voorschriften. Hetzelfde geldt voor de vermaling van een afvalstof."