CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MAZÁK van 22 maart 2007 [1]

I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975, betreffende afvalstoffen [2], zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EG van de Raad van 18 maart 1991 [3] (hierna: „richtlijn 75/442" of „richtlijn"), door

— operationele richtsnoeren te hebben uitgevaardigd die voor het hele nationale grondgebied gelden en die in het bijzonder worden toegelicht in de circulaire van 28 juni 1998 van het ministerie van Milieu en de circulaire van 22 juli 2002 van het ministerie van Volksgezondheid, waarbij voor de productie van diervoeders bestemde voedselresten van de agrovoederindustrie van de werkingssfeer van de afvalstoffenregeling worden uitgesloten, en door

— bij artikel 23 van wet nr. 179 van 31 juli 2002 van de werkingssfeer van deze regeling te hebben uitgesloten resten van de bereiding in keukens van vaste, gekookte en rauwe voedingswaren die niet in de consumptieketen zijn terechtgekomen en bestemd zijn voor opvangcentra van huisdieren.

2. Wederom is een geding bij het Hof aanhangig gemaakt omtrent het communautaire begrip afvalstof. Gelet op het feit dat er

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.
2 — PB L 194, blz. 39.
3 — PB L 78, blz. 32.

geen allesomvattende omschrijving van het begrip afvalstof bestaat of kan worden gegeven en dat dus de vraag of in concreto sprake is van een afvalstof, per geval moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, zal het Hof ook in de toekomst zeker ruim de gelegenheid hebben om na te denken over de betekenis van dit begrip.

3. De onderhavige zaak is nauw verbonden met zaak C-194/05 — waarin ik vandaag eveneens concludeer — in die zin dat in beide zaken de vraag aan de orde is, in hoeverre en onder welke omstandigheden een stof die voor bepaalde doeleinden wordt hergebruikt, kan worden geacht buiten de omschrijving van afvalstof in de zin van de richtlijn te vallen. Beide zaken hebben bijgevolg betrekking op het te maken onderscheid tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen en de normale industriële behandeling van een product of — meer precies — een bijproduct dat geen afvalstof is.

II — Toepasselijke wetgeving

A — *Richtlijn 75/442*

4. Artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 bepaalt dat onder afvalstof wordt verstaan:

„a) 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.

De Commissie stelt uiterlijk op 1 april 1993 volgens de procedure van artikel 18 een lijst op van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren. Deze lijst wordt periodiek opnieuw bezien en zo nodig volgens dezelfde procedure gewijzigd."

Bijlage I bij richtlijn 75/442, met als titel „Categorieën Afvalstoffen", omvat als categorie Q14 „Producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bijvoorbeeld artikelen die zijn afgedankt door landbouw, huishoudens, kantoren, winkels, bedrijven enz.)" en als categorie Q16 „[a]lle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen."

5. De huidige lijst van afvalstoffen, zoals deze door de Commissie overeenkomstig

artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 is vastgesteld [4], verwijst in hoofdstuk 2 (een van de hoofdstukken die de herkomst van afvalstoffen opsommen) naar „Afval van landbouw, tuinbouw, aquacultuur, bosbouw, jacht en visserij en de voedingsbereiding en -verwerking".

B — *Nationale wetgeving*

6. In Italië wordt de verwijdering van afvalstoffen beheerst door decreto legislativo nr. 22 van 5 februari 1997 [5] (hierna: „wetsdecreet nr. 22/97").

7. Artikel 6, lid 1, sub a, van wetsdecreet nr. 22/97 omschrijft afvalstoffen als volgt:

„In dit wetsdecreet wordt verstaan onder:

a) „afvalstof": elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage A genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen."

8. Artikel 8, lid 1, van wetsdecreet nr. 22/97 sluit bepaalde stoffen of materialen uit van de werkingssfeer van het wetsdecreet, voor zover deze onder specifieke wetgeving vallen, daaronder begrepen „karkassen en de volgende landbouwafvalstoffen: fecaliën en andere natuurlijke en niet-gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt" (sub c).

9. Artikel 23 van wet nr. 179 van 31 juli 2002 (hierna: „wet nr. 179") heeft een nieuw punt (c-bis) aan artikel 8, lid 1, van wetsdecreet nr. 22/97 toegevoegd. Volgens dit nieuwe punt worden onder andere de volgende stoffen, die daarin worden gespecificeerd, uitgesloten van de werkingssfeer van het wetsdecreet:

„residuen en overschotten afkomstig van de bereiding in keukens van vaste, gekookte en rauwe voedingswaren die niet in de consumptieketen zijn terechtgekomen, en bestemd zijn voor opvangcentra van huisdieren als bedoeld in wet nr. 281 van 14 augustus 1991, zoals nadien gewijzigd, overeenkomstig de geldende wetgeving."

10. Circulaire nr. 3402/V/IMIN van de Minister van Milieu van 28 juni 1999 (hierna:

4 — Beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 226, blz. 3) („Europese Afvalstoffencatalogus" of „EAC").

5 — GURI nr. 38 van 15 februari 1997, gewoon supplement nr. 33.

„juni 1999 circulaire") preciseert het in artikel 6 van wetsdecreet nr. 22/97 opgenomen begrip „afvalstof" en stelt in punt b van de laatste alinea ervan:

„Materialen, stoffen en voorwerpen, voortkomend uit een productie- of preconsumptiecyclus, waarvan de houder zich niet ontdoet, niet voornemens is zich te ontdoen of niet verplicht is zich te ontdoen en die de houder bijgevolg niet overdraagt aan afvalinzamelings- of afvaltransportsystemen of aan afvalbeheerssystemen met het oog op de nuttige toepassing of de verwijdering ervan, vallen onder de bepalingen inzake grondstoffen en niet onder de afvalstoffenregeling, op voorwaarde dat zij de kenmerken bezitten van secundaire grondstoffen als bedoeld in het ministeriële decreet van 5 februari 1998 en zij objectief en daadwerkelijk rechtstreeks zijn bestemd om te worden gebruikt in een productiecyclus."

11. Voorts stelt deze ministeriële circulaire in punt c van de laatste alinea:

„Consumptiegoederen waarvan de houder zich niet ontdoet, niet voornemens is zich te ontdoen of niet verplicht is zich te ontdoen, vallen niet onder de afvalstoffenregeling, voor zover zij kunnen en ook daadwerkelijk worden gebruikt voor hun oorspronkelijke doel."

12. Andere bepalingen met betrekking tot de in wetsdecreet nr. 22/97 opgenomen omschrijving van het begrip „afvalstof" zijn ingevoerd bij artikel 14 van wetsdecreet nr. 138 van 8 juli 2002, dat is omgezet in wet nr. 178 van 8 augustus 2002 (hierna: „wet nr. 178"). Bovendien zijn hierover richtsnoeren opgenomen in de circulaire van het ministerie van Volksgezondheid van 22 juli 2002 (hierna: „circulaire van 2002").

13. De circulaire van 2002 stelt onder andere:

„Op voorwaarde dat is voldaan aan de eisen van gezondheid en hygiëne, vormen materialen en bijproducten voortkomend uit verwerkingen in de agrovoederindustrie ‚grondstoffen voor diervoeders', wanneer de producent ze wenst te gebruiken in de zoötechnische voedselcyclus.

In dat geval zijn deze materialen niet onderworpen aan de afvalstoffenwetgeving, maar aan de bepalingen inzake de productie en verkoop van diervoeders en, voor zover sprake is van producten van dierlijke herkomst of producten die ingrediënten van dierlijke herkomst bevatten, aan de geldende wetgeving op het gebied van de volksgezondheid.

[...]

Bij gebreke van de [in het vorige lid] vermelde schriftelijke bewijsstukken met betrekking tot de daadwerkelijke bestemming als diervoeders, zijn de materialen en bijproducten voortkomend uit de productie- en handelscyclus van de agrovoederindustrie onderworpen aan de wetgeving inzake afvalstoffen."

III — Precontentieuze procedure en procesverloop voor het Hof

14. Bij brieven van 11 en 19 juni 2001, 28 augustus 2001, 6 november 2001 en 10 april 2002 hebben de Italiaanse autoriteiten geantwoord op de aanmaningsbrief die door de Commissie op 22 oktober 1999 aan de Italiaanse Republiek was gezonden en op het met redenen omklede advies van 11 april 2001. In deze documenten had de Commissie het standpunt ingenomen dat de Italiaanse Republiek richtlijn 75/442 had geschonden door bindende operationele richtsnoeren uit te vaardigen met betrekking tot de toepassing van de Italiaanse afvalstoffenwetgeving, die bepaalde voedselresiduen en overschotten — voortkomend uit de agrovoederindustrie, kantines en restaurants en bestemd voor diervoeders — van de werkingssfeer van deze wetgeving uitsluit.

15. In het licht van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de aanpassing van de Italiaanse wetgeving aan de in het met redenen omklede advies gestelde eisen eerder formele wijzigingen vergden dan materiële.

16. Om die reden heeft de Commissie op 19 december 2002 een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd, waarop de Italiaanse autoriteiten bij brief van 13 februari 2003 hebben gereageerd. De Commissie heeft vervolgens op 11 juli 2003 een nieuw met redenen omkleed advies uitgebracht, waarbij de Italiaanse Republiek een periode van twee maanden werd gegund om aan de eisen daarvan te voldoen.

17. Aangezien de Italiaanse autoriteiten in hun brief van 4 november 2003 de geldigheid van de redenering van de Commissie bleven betwisten, heeft de Commissie bij op 2 mei 2005 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.

IV — Bespreking van de gestelde nietnakoming

A — *Belangrijkste argumenten van partijen*

18. Met haar grief, die uit twee onderdelen bestaat, stelt de Commissie in wezen dat de litigieuze Italiaanse afvalstoffenwetgeving a

priori bepaalde voedselresiduen van haar werkingssfeer uitsluit op basis van bepaalde aannames. Zo worden volgens de Italiaanse wetgeving bepaalde materialen die voortkomen uit een productieproces niet als afvalstof beschouwd, terwijl dat wel zou moeten bij een juiste toepassing van het begrip afvalstof — dat ruim moet worden uitgelegd — zoals dat is uitgelegd door het Hof.

19. De Commissie verwijst om te beginnen naar het feit dat bepaalde ministeriële richtsnoeren voor de productie van diervoeders bestemde voedselresten van de agrovoederindustrie feitelijk van de afvalstoffenregeling uitsluiten. Volgens deze richtsnoeren volstaat het dat deze bestemd zijn voor de productie van diervoeders, zoals blijkt uit de kennelijke wil van de houder, en dat zij bepaalde technische kenmerken hebben om definitief te worden uitgesloten van de afvalstoffenregeling.

20. Volgens de Commissie kan echter het feit dat het mogelijk is om productieresiduen te hergebruiken zonder voorafgaande bewerking als zodanig niet worden beschouwd als overtuigend bewijs dat de producent/houder er zich niet van ontdoet, niet voornemens is zich ervan te ontdoen of zich er niet van hoeft te ontdoen.

21. De Commissie benadrukt met name dat krachtens vaste rechtspraak materialen of grondstoffen die worden verkregen bij een productieproces of door delving zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, geen afvalstof vormen, maar een bijproduct waarvan de houder zich niet wil ontdoen in de zin van richtlijn 75/442, wanneer het hergebruik ervan zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces. [6]

22. Het is bijgevolg noodzakelijk om de aannemelijkheid te beoordelen dat een materiaal zal worden hergebruikt, en vooral om vast te stellen of het al dan niet zal worden hergebruikt binnen hetzelfde productieproces. Het feit dat de voedselresiduen door de voedselproducent worden overgebracht naar de gebruiker van deze residuen impliceert een reeks handelingen die het bestaan aantoont van verschillende processen, die de richtlijn nu juist beoogt te controleren.

23. Wat dat betreft voert de Commissie aan, dat wet nr. 178 productieresiduen eveneens uitsluit van de Italiaanse afvalstoffenregeling wanneer zij worden of kunnen worden hergebruikt binnen dezelfde of een andere productiecyclus.

24. Reagerend op het argument van de Italiaanse regering dat de betrokken voedselresten onder verschillende Italiaanse rege-

6 — Zie met name arresten van 18 april 2002, Palin Granit (C-9/00, Jurispr. blz. I-3533), en 11 november 2004, Niselli (C-457/02, Jurispr. blz. I-10853).

lingen inzake levensmiddelen vallen, voert de Commissie aan dat geen van deze regelingen tot doel heeft het milieu te beschermen, aangezien zij enkel bedoeld zijn ter bescherming van de volksgezondheid. Evenmin voldoen deze regelingen aan de noodzakelijke voorwaarden om te worden beschouwd als „andere voorschriften" in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van richtlijn 75/442.

25. In de tweede plaats bekritiseert de Commissie het feit dat artikel 23 van wet nr. 179 tot gevolg heeft dat van de werkingssfeer van de Italiaanse wetgeving inzake afvalstoffen, zoals opgenomen in wetsdecreet nr. 22/79, worden uitgesloten residuen en overschotten van de bereiding in keukens van vaste, gekookte en rauwe voedingswaren die niet in de consumptieketen zijn terechtgekomen en bestemd zijn voor opvangcentra van huisdieren. De Commissie stelt dat artikel 23 van wet nr. 179 aldus de uitsluiting uitbreidt tot materialen die niet automatisch kunnen worden uitgesloten van het begrip afvalstof als bedoeld in de richtlijn.

26. De Commissie verwerpt de stelling van de Italiaanse regering dat, indien de door de Commissie voorgestane uitlegging werd aanvaard, dit zou leiden tot een toename van de productie en de verwijdering van voedselresiduen doordat het hergebruik van de betrokken levensmiddelen zou worden verhinderd. Volgens de Commissie is het probleem met betrekking tot het feit dat de levensmiddelen zouden moeten worden vervoerd in een voor afvalstoffen goedgekeurd vervoermiddel gecreëerd door de Italiaanse wetgeving.

27. De Italiaanse regering stelt dat, op voorwaarde dat is voldaan aan de relevante vereisten op het gebied van volksgezondheid en hygiëne, materialen en bijproducten die voortkomen uit bewerkingen in de agrovoederindustrie „grondstoffen voor diervoeders" vormen in gevallen waarin de producent voornemens is ze te gebruiken in de zoötechnische voedselcyclus. Een dergelijk voornemen, gecombineerd met de zekerheid dat deze bijproducten zullen worden hergebruikt zonder dat een voorafgaande bewerking nodig is — of slechts een bewerking zoals voorzien in de van kracht zijnde communautaire of nationale wetgeving — vormt voldoende bewijs dat de producent of de houder niet voornemens is zich te ontdoen van het betrokken materiaal.

28. Naar de mening van de Italiaanse regering is er in het onderhavige geval geen sprake van een uitsluiting „op voorhand", aangezien de uitsluiting in werkelijkheid niet alleen afhankelijk is gesteld van het duidelijke voornemen van de houder om de betrokken grondstoffen te gebruiken in de zoötechnische voedselcyclus, maar eveneens van het zekere hergebruik van de bijproducten.

29. De Italiaanse regering voert aan dat de betrokken materialen niet onder de afvalstoffenwetgeving vallen, maar onder de bepalingen met betrekking tot de productie

en verkoop van diervoeders. Zij verwijst wat dat betreft naar verschillende communautaire en nationale verordeningen. [7] Deze verordeningen inzake voedingsmiddelen beogen, evenals de richtlijn, de opslag, de bewerking en het vervoer te controleren en, doordat zij een passende bescherming van de volksgezondheid waarborgen, beschermen zij tevens het milieu. Met name de nationale bepalingen inzake levensmiddelen en diervoeders maken het mogelijk om producten en grondstoffen voor diervoeders te volgen vanaf de productie-eenheid tot en met alle stadia van transport.

30. Verder benadrukt de Italiaanse regering dat, in tegenstelling tot de uitlegging die de Commissie aan het begrip afvalstof geeft, de betrokken productieketen juist één enkel productieproces vormt. Zij verwijst wat dat betreft naar recente rechtspraak van het Hof, inhoudende dat een stof niet als afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 behoeft te worden aangemerkt, indien zij met zekerheid wordt gebruikt voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan die welke ze heeft voortgebracht. [8]

31. De Italiaanse regering stelt dat de benadering van de Commissie zou leiden tot het paradoxale resultaat dat het gebruik van voedselbijproducten voor de productie van diervoeders zou worden verhinderd, aangezien deze bijproducten krachtens de Italiaanse wetgeving niet mogen worden afgeleverd op plaatsen waar diervoeders worden geproduceerd, juist omdat zij zijn vervoerd in een voor afvalstoffen goedgekeurd vervoermiddel. De uitlegging van de Commissie zou derhalve leiden tot een toename van de productie en verwijdering van voedselafval, doordat zij het hergebruik ervan als voedermiddel verhindert.

32. Wat het tweede onderdeel van de grief van de Commissie betreft, stelt de Italiaanse regering dat de houder of producent ten overstaan van de autoriteiten moet aantonen — op basis van bewijsstukken van het daadwerkelijk voorgenomen gebruik, zoals

7 — Met name verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1); verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PB L 273, blz. 1) en de HACCP-bepalingen („hazard analysis and critical control points") (risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen) zoals opgenomen in de verordeningen (EG) nrs. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB L 139, blz. 1), 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 139, blz. 55) en 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB L 139, blz. 206); verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 12 januari 2005 tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne (PB L 35, blz. 1) en verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB L 165, blz. 1).

8 — Zie arresten van 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-416/02, Jurispr. blz. I-7487; C-121/03, Jurispr. blz. I-7569).

de overeenkomst tussen de houder en de gebruiker van de materialen of in voorkomend geval, fiscale documenten — dat hij voornemens is om zich niet te ontdoen van de residuen of voedseloverschotten, maar ze daarentegen wil hergebruiken op een door de nationale wetgeving goedgekeurde wijze. Daarenboven wordt de daadwerkelijke bestemming van de voedselbijproducten gewaarborgd door de bepalingen inzake de veiligheid van levensmiddelen en van diervoeders.

33. De Italiaanse regering voert bovendien aan, dat de onderhavige zaak eigenlijk betrekking heeft op voedseloverschotten en niet op productie-„residuen".

B — *Bespreking*

34. Het bezwaar van de Commissie tegen de Italiaanse afvalstoffenwetgeving — zoals deze volgens een aantal ministeriële richtsnoeren dient te worden uitgelegd — is in wezen dat deze voorziet in een te algemene uitsluiting van de werkingssfeer ervan van bepaalde stoffen, namelijk door de agrovoederindustrie afgekeurde voedingsmiddelen en residuen/overschotten van de bereiding van voedsel in keukens, die niet zijn terechtgekomen in de consumptieketen en die bestemd zijn voor de productie van diervoeders of, rechtstreeks, voor het voeren van dieren in opvangcentra voor huisdieren.

35. Het geschil tussen de Commissie en de Italiaanse regering heeft zowel betrekking op de juiste uitlegging van de omschrijving van het begrip „afvalstof" in de richtlijn zelf als op de vraag of de Italiaanse wetgeving met betrekking tot de in casu in geding zijnde stoffen in overeenstemming is met die omschrijving. Ik zal derhalve om te beginnen in meer algemene termen het vraagstuk van de uitlegging van het begrip „afvalstof" bespreken, teneinde vervolgens te onderzoeken of de grief van de Commissie in deze procedure betreffende schending van de richtlijn gegrond is.

1. Inleidende opmerkingen met betrekking tot de omschrijving van het begrip „afvalstof" in richtlijn 75/442, zoals nader uitgelegd in de rechtspraak van het Hof

36. Het probleem dat zich voordoet bij elke poging om het begrip „afvalstof" te omschrijven, schuilt in het feit dat het een hoogst relatief begrip is. Gewoonlijk kunnen wij stoffen of materialen die wij niet langer wensen omdat zij hun nut of, meer algemeen, hun waarde hebben verloren, dan wel omdat zij om een of andere reden nooit enige

waarde voor ons hebben gehad, als „afvalstof" beschouwen. In elk geval, aangezien de waarde van materialen of voorwerpen niet „intrinsiek" is, maar zogezegd in 's vrijers oog ligt, is er bijna geen enkele stof die algemeen en in alle omstandigheden als afvalstof kan worden beschouwd.

37. De subjectieve aard ervan wordt eveneens duidelijk uit de wijze waarop richtlijn 75/442 de omschrijving van het begrip „afvalstof" afbakent, namelijk door afvalstof te omschrijven als „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*" (cursivering van mij).

38. Het is derhalve het feit dat de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, dat stoffen of voorwerpen kenmerkt als afvalstof, waarbij het duidelijk moge zijn dat geen enkel materiaal op zich een afvalstof is. Het Hof heeft dan ook reeds geoordeeld, dat bijlage I bij richtlijn 75/442 en de Europese Afval Catalogus deze definitie preciseren en illustreren met lijsten van stoffen en voorwerpen die als afvalstof kunnen worden beschouwd, maar dat deze lijsten niet definitief bepalen of een gegeven stof een afvalstof is in de zin van de richtlijn. [9]

39. In dezelfde geest heeft het Hof geoordeeld dat het verrichten van een in bijlage II A of II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling op zichzelf niet volstaat om een stof of voorwerp als afvalstof aan te merken en, omgekeerd, dat het begrip afvalstof voorwerpen of stoffen die een commerciële waarde hebben of voor economisch hergebruik geschikt zijn, niet uitsluit. [10]

40. Het toepassingsgebied van het begrip afvalstof hangt dus uiteindelijk altijd af van de betekenis van de term „zich ontdoen van" [11], die moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling van richtlijn 75/442, te weten de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen de schadelijke gevolgen van het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen, alsmede tegen de achtergrond van artikel 174, lid 2, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft, welk beleid onder meer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Bovendien volgt uit deze doelstellingen dat het begrip afvalstof niet restrictief kan worden uitgelegd. [12]

41. Het moge duidelijk zijn dat, om vast te stellen of de houder zich van iets ontdoet of

9 — Zie met name arrest Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 22.

10 — Zie met name arrest Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punten 27 en 29.

11 — Zie in deze zin arresten Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 22, en Commissie/Spanje (C-121/03), reeds aangehaald (voetnoot 8), punt 57.

12 — Zie met name arresten Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punten 22 en 23, en Niselli, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 33.

voornemens is zich ergens van te ontdoen, het vanuit juridisch oogpunt niet mogelijk is om uit te gaan van de „feitelijke wil" van de houder of te vertrouwen op diens daartoe strekkende verklaringen. [13] De vraag of een bepaalde stof een afvalstof is, moet, integendeel, worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de bovengenoemde doelstelling van richtlijn 75/442 en ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan. [14]

42. Hiertoe heeft het Hof een aantal criteria en aanwijzingen gegeven waaruit de wil van de houder kan worden afgeleid. [15] Het Hof heeft daarbij echter tevens het om zo te zeggen „intellectuele" karakter van het begrip afvalstof onthuld, want ofschoon de omstandigheden waarnaar het Hof verwijst erop kunnen duiden dat de houder zich van een stof of voorwerp heeft ontdaan, voornemens is te ontdoen of zich moet ontdoen in de zin van de richtlijn, vormt dat op zichzelf nog niet noodzakelijkerwijs een sluitend bewijs. [16]

43. De kwalificatie van een stof of voorwerp als afvalstof is derhalve uiteindelijk een kwestie van indirect bewijs. Het Hof heeft in zijn rechtspraak dan ook getracht de omstandigheden te omschrijven waarin het gerechtvaardigd is te veronderstellen dat er bij de houder een voornemen bestaat om zich van iets te ontdoen.

44. Een dergelijk voornemen is vooral moeilijk vast te stellen in gevallen waarin goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen bij een productieproces of door delving, op enigerlei wijze worden gebruikt in een daaropvolgend proces. Deze materialen zouden in principe kunnen worden beschouwd als hetzij productieresiduen die vervolgens als afvalstof door hergebruik nuttig worden toegepast in de zin van artikel 3, lid 1, sub b, en bijlage II B van de richtlijn, hetzij echte producten die geen afvalstoffen zijn en die een normale industriële behandeling ten deel valt. [17]

45. Wat dat betreft heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat een gebruikte stof een productieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig door de producent is beoogd, in de regel een aanwij-

13 — Zie in deze zin conclusie van advocaat-generaal Alber in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97, ARCO Chemie Nederland e.a. (Jurispr. 2000, blz. I-4475, punt 59).

14 — Zie met name arrest Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 24.

15 — Zie met name arrest Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 25.

16 — Zie met name beschikking Hof van 15 januari 2004, Saetti en Frediani (C-235/02, Jurispr. blz. I-1005, punt 40).

17 — Zie in deze zin met name arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 33).

zing is dat de houder van deze stof zich ervan heeft ontdaan of voornemens is dat te doen. [18] Voor consumptieresiduen geldt hetzelfde. [19]

46. Volgens vaste rechtspraak is echter een andere aanvaardbare redenering dat goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen door delving of bij een productieproces zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, mogelijk niet een residu vormen, doch wel een bijproduct waarvan de onderneming zich niet wil „ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking. [20]

47. Gelet op de verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen teneinde de nadelen en de schadelijke gevolgen die deze stoffen naar hun aard met zich brengen, te beperken, heeft het Hof een beroep op deze redenering met betrekking tot bijproducten beperkt tot situaties waarin hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces. Het Hof heeft derhalve de mate waarin het waarschijnlijk is dat de betrokken stof wordt hergebruikt, in aanmerking genomen als een criterium dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof gaat. [21]

48. Ter verduidelijking van de gevolgen van deze benadering dienen de meest relevante zaken omtrent dit onderwerp in herinnering te worden geroepen.

49. In het arrest AvestaPolarit heeft het Hof een onderscheid gemaakt tussen residuen die zonder voorafgaande bewerking in het productieproces worden gebruikt voor de noodzakelijke opvulling van de mijngangen, en andere residuen. Door eerstgenoemde residuen als bijproducten aan te merken waarvan de houder zich niet ontdoet of niet voornemens is zich te ontdoen, heeft het Hof het belang onderstreept van het feit dat de opvulling van de mijngangen een noodzakelijke stap was in het eigenlijke industriële mijnbouwproces en dat de houder van deze residuen ze derhalve voor zijn hoofdactiviteit nodig had. [22]

50. In de zaak Saetti en Frediani heeft het Hof geoordeeld, dat petroleumcokes die in een petroleumraffinaderij opzettelijk worden

18 — Zie onder andere arresten ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald (voetnoot 13), punten 83 en 84, en Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 32.

19 — Zie arrest Niselli, reeds aangehaald (voetnoot 6), punt 43.

20 — Zie met name het arrest in zaak C-121/03, Commissie/Spanje, reeds aangehaald (voetnoot 8), punt 58.

21 — Zie met name arresten Saetti en Frediani, reeds aangehaald (voetnoot 16), punt 36, en Niselli, reeds aangehaald (voetnoot 6), punten 45 en 46.

22 — Arrest van 11 september 2003 (C-114/01, Jurispr. blz. I-8725, punten 35-37).

geproduceerd of bij de gelijktijdige productie van andere brandbare petroleumderivaten ontstaan en die met zekerheid worden gebruikt als brandstof voor de energiebehoeften van de raffinaderij en van andere industriebedrijven, geen afvalstof in de zin van de richtlijn vormen. [23] Het Hof heeft benadrukt dat de productie van cokes het resultaat is van een technische keuze voor het gebruik van een bepaalde brandstof. [24]

51. Ten slotte heeft het Hof in de zaken C-416/02 en C-121/03 beslist dat dierlijke mest niet als afvalstof kan worden aangemerkt, indien het als bodemmeststof rechtmatig op of in naar behoren geïdentificeerde gronden wordt gebracht en de opslag ervan tot de voor deze bemestingsactiviteiten vereiste hoeveelheid wordt beperkt. [25] In deze zaken heeft het Hof derhalve uit het feit dat volgens de processtukken de drijfmest als landbouwmeststof wordt gebruikt, geconcludeerd dat de persoon die dit landbouwbedrijf leidt, niet de bedoeling heeft zich ervan te ontdoen. [26]

52. Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van deze zaken is dat er in elk concreet geval bepaalde aanwijzingen zijn die erop duiden dat het betrokken materiaal voor de houder eerder een voordeel of economische waarde vertegenwoordigt dan een last waarvan hij zich zou willen ontdoen, wat betreft de noodzaak of althans de bruikbaarheid van het product voor de hoofdactiviteit, zoals bijvoorbeeld als vulmateriaal, als mest of als brandstof voor de energiebehoeften van een raffinaderij. [27]

53. Er dient in dit verband te worden opgemerkt dat de rechtspraak eist dat bijproducten worden hergebruikt als voortzetting van eenzelfde productie- of consumptieproces. [28]

54. In het arrest Saetti en Frediani en in de zaken C-416/02 en C-121/03 heeft het Hof deze eis weliswaar bevestigd, doch het heeft het eveneens mogelijk geacht dat een stof niet als afvalstof wordt aangemerkt indien zij met zekerheid wordt gebruikt voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan die welke de stof heeft voortgebracht. [29] Het lijkt derhalve dat het, om het hergebruik met

23 — Beschikking reeds aangehaald (voetnoot 16), punt 47.

24 — Beschikking reeds aangehaald (voetnoot 16), punt 45.

25 — Arresten reeds aangehaald (voetnoot 8), punt 89, respectievelijk punt 60.

26 — Arresten Commissie/Spanje, reeds aangehaald (voetnoot 8), punten 94 en 65.

27 — In het arrest Palin Granit daarentegen, waarin het Hof overgebleven gesteente dat vrijkomt bij de exploitatie van een steengroeve heeft gekwalificeerd als winningsresidu en bijgevolg als afvalstof, heeft het Hof uiteengezet dat de langdurige opslag voor de houder een last vormt en mogelijkerwijs milieuschade veroorzaakt die de richtlijn nu juist probeert te beperken. Zie arrest Palin Granit, reeds aangehaald (voetnoot 6), punten 38 en 39.

28 — Zie wat dat betreft met name arresten Niselli, reeds aangehaald (voetnoot 6), punten 47 en 52, en Commissie/Spanje, reeds aangehaald (C-416/02, voetnoot 8), punt 87.

29 — Beschikking in de zaak Saetti en Frediani, reeds aangehaald (voetnoot 16); arresten Commissie/Spanje, reeds aangehaald (C-416/02, voetnoot 8), punt 90, en Commissie/Spanje, reeds aangehaald (C-121/03, voetnoot 8), punt 61. In de zaak Saetti en Frediani werden de cokes gebruikt als brandstof in het productieproces om energie op te wekken, en alle daarmee opgewekte elektriciteitsoverschotten werden verkocht aan andere industrieën of aan een elektriciteitsmaatschappij. In de twee laatstgenoemde zaken werd de drijfmest door de landbouwer verspreid op gronden die geen deel uitmaakten van dezelfde landbouwonderneming als die welke de drijfmest produceerde.

de vereiste zekerheid te kunnen vaststellen, van wezenlijk belang is dat de stof wordt hergebruikt door de houder ervan als voortzetting van eenzelfde productieproces zonder voorafgaande bewerking, maar dat het niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden hergebruikt — zoals bijvoorbeeld in het arrest AvestaPolarit [30] — om te voldoen aan de behoefte van de producent zelf.

55. Het kan in het concrete geval weliswaar moeilijk blijken te zijn om de grenzen van „eenzelfde" productieproces of gebruik te bepalen. Maar, ik herhaal, de vraag die uiteindelijk achter al deze begrippen schuilgaat, is of er een aanwijzing is dat de houder voornemens is om de betrokken stof in voor hem gunstige omstandigheden te exploiteren of op de markt te brengen in een proces volgend op de productie van deze stof, zodat het voor hem eerder een economische waarde vertegenwoordigt dan een last waarvan hij zich zou willen ontdoen.

2. Bestaan van de gestelde schending

56. Wat de in casu in geding zijnde materialen betreft, lijkt mij om te beginnen, dat bij nadere beschouwing niet alle betrokken voedingsmiddelen als „productieresidu" kunnen worden beschouwd. Voedselresiduen afkomstig van de agrovoederindustrie, kantines of restaurants vormen duidelijk op zijn minst gedeeltelijk consumptieresiduen, dat wil zeggen, residuen die als zodanig niet het gevolg zijn van een verwerkings- of productieproces, maar voortvloeien uit het feit dat het primaire product niet geheel is geconsumeerd. Dit geldt temeer daar artikel 23 van wet nr. 179 verwijst naar „overschotten" afkomstig van de bereiding in keukens.

57. Dienaangaande heeft het Hof in het arrest Niselli geoordeeld dat de beoordeling met betrekking tot bijproducten waarvan de houder zich niet wenst te ontdoen „niet [geldt] voor consumptieresiduen die niet kunnen worden aangemerkt als ‚bijproducten' die worden verkregen bij een productieproces of door delving en die verder in het productieproces kunnen worden hergebruikt." [31]

58. Ik vind het derhalve moeilijk om dergelijke materialen van het begin af aan te beschouwen als „bijproducten" die worden verkregen bij een productieproces of door delving.

59. Ongeacht of de betrokken voedselresiduen nu consumptieresiduen zijn of, naar gelang de situatie, „klassiek" keukenafval, het blijft in elk geval een feit dat, zoals blijkt uit

30 — Reeds aangehaald (voetnoot 22).

31 — Zie arrest Niselli, aangehaald in voetnoot 6, punt 48.

de inhoud van het dossier, deze residuen afkomstig zijn van de bereiding van voedsel — of bereid voedsel — voor menselijke consumptie. Deze residuen worden vervolgens gebruikt voor de productie van diervoeders of rechtstreeks voor het voeren van huisdieren in opvangcentra.

60. Ik ben het eens met de Commissie dat deze situatie verschilt van de hierboven beschreven situaties [32], waarin het Hof heeft geoordeeld dat een materiaal dat wordt verkregen bij een productieproces of door delving een bijproduct vormt waarvan de houder zich niet wil ontdoen.

61. Er kan duidelijk niet algemeen worden gesteld dat de betrokken voedselresiduen als zodanig of op zijn minst als een accessoir product zijn bedoeld, of dat zij op wat voor manier dan ook noodzakelijk of bruikbaar zijn voor de hoofdactiviteit, die duidelijk bestaat in de productie en bereiding van voedsel voor menselijke consumptie.

62. Uit het feit dat de uitzonderingen waarin de litigieuze Italiaanse wetgeving voorziet, verwijzen naar voedselresiduen of overschotten die — zelfs op basis van een overeenkomst — worden hergebruikt als voer voor dieren of om diervoeders te produceren, kan naar mijn mening bovendien niet automatisch worden geconcludeerd dat de houder deze stoffen als „grondstoffen voor diervoeders" op de markt brengt in voor hem gunstige omstandigheden. Uit deze nationale bepalingen of uit het dossier wordt eigenlijk niet duidelijk of het voordeel van het hergebruik uit méér bestaat dan het loutere feit dat de houder op deze wijze in staat is zich van de betrokken stoffen te ontdoen.

63. Naar mijn mening dient op basis van een meer realistische benadering dan ook te worden geoordeeld dat in de omstandigheden van het onderhavige geval de houder van de voedselresiduen zich in de regel daarvan ontdoet of voornemens is zich daarvan te ontdoen, waarna zij vervolgens als afvalstof nuttig worden toegepast door recycling of hergebruik als bedoeld in artikel 3, lid 1, sub b, van richtlijn 75/442. Daaraan kan worden toegevoegd dat bijlage II B bij de richtlijn, die nuttige toepassingen opsomt, onder andere recycling en terugwinning van organische stoffen noemt.

64. Deze beoordeling lijkt eveneens beter te stroken met de verplichting om het begrip afvalstof in de zin van de richtlijn ruim uit te leggen. [33]

32 — Zie hierboven, punten 49-52.

33 — Zie onder andere arrest Niselli, aangehaald in voetnoot 6, punt 45.

65. Ook al zouden in bepaalde gevallen de voedselresiduen waarnaar de Italiaanse ministeriële richtsnoeren en artikel 23 van wet nr. 179 verwijzen, worden beschouwd als bijproducten in plaats van als stoffen waarvan de houder zich ontdoet of voornemens is zich te ontdoen, het blijft hoe dan ook een feit dat, zoals de Commissie heeft gesteld, niet algemeen en op voorhand kan worden aangenomen dat dat het geval is.

66. Bijgevolg dient te worden geconcludeerd dat op grond van de Italiaanse wetgeving inzake afvalstoffen productie- of consumptieresiduen ontsnappen aan de kwalificatie als afvalstof, ofschoon deze residuen onder het begrip afvalstof van richtlijn 75/442 vallen.

67. Voor zover de uitzonderingen waarin het Italiaanse recht voorziet met betrekking tot voedselresiduen die bedoeld zijn voor hergebruik, daadwerkelijk een vermoeden opleveren dat deze materialen geen afvalstof als bedoeld in de richtlijn vormen, moet worden opgemerkt dat aan de doeltreffendheid van artikel 174 EG en de richtlijn afbreuk zou worden gedaan, indien de nationale wetgever bewijsmethoden, zoals wettelijke vermoedens, hanteerde waardoor de werkingssfeer van de richtlijn wordt beperkt en stoffen, materialen of producten die beantwoorden aan de omschrijving van het begrip „afvalstof" in de zin van de richtlijn, niet onder de richtlijn vallen. [34]

68. De Italiaanse regering heeft verder nog aangevoerd dat voedselresiduen die zijn bedoeld om te worden gebruikt om diervoeders te produceren of te bereiden, reeds onder tal van nationale en communautaire bepalingen met betrekking tot voedselveiligheid en de productie en verkoop van diervoeders vallen. [35]

69. Wat dat betreft moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat dergelijke residuen enkel buiten de werkingssfeer van de richtlijn kunnen vallen, indien zij tot een van de categorieën afvalstoffen die zijn opgesomd in artikel 2, lid 1, van de richtlijn behoren.

70. En naar mijn mening is dat niet het geval. Van de in deze bepaling genoemde materialen komen „kadavers" als bedoeld in lid 1, sub b, punt iii, het dichtst in de buurt van de betrokken voedselresiduen. Gesteld echter al dat de betrokken voedselresiduen stoffen van dierlijke herkomst bevatten, dan kan nog steeds niet serieus worden volgehouden dat zij „kadavers" als bedoeld in deze bepaling vormen.

34 — Zie in deze zin arrest ARCO Chemie Nederland e.a., aangehaald in voetnoot 13, punt 42.

35 — Zie hierboven, punt 29 en voetnoot 7.

71. In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat overeenkomstig vaste rechtspraak het begrip „andere voorschriften" in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de richtlijn doelt op andere communautaire of nationale voorschriften, voor zover deze betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen als zodanig en zij ten minste een niveau van milieubescherming opleveren dat gelijkwaardig is aan dat van de richtlijn. [36]

72. De verschillende door de Italiaanse regering genoemde voorschriften zijn daarentegen duidelijk niet gericht op het beheer van afvalstoffen als zodanig, maar eerder op de veiligheid van voedsel en met name op het waarborgen van bepaalde kwaliteitseisen op het gebied van de volksgezondheid en hygiëne wat betreft de productie en verkoop van diervoeders. Dus hoewel de door deze bepalingen nagestreefde doeleinden en de beschermde rechtsbelangen gedeeltelijk met die van de richtlijn kunnen samenvallen, blijven zij duidelijk verschillend.

73. Bovendien — en juist om die reden — sluiten naar mijn mening de toepassing van het stelsel van controle en bescherming zoals voorzien in richtlijn 75/442 en de toepassing van de voorschriften inzake voedselveiligheid en diervoeders elkaar in het algemeen niet uit: zij kunnen daarentegen in principe cumulatief worden toegepast.

74. Met betrekking tot het argument van de Italiaanse regering dat het hergebruik van voedselresiduen als diervoeder zou worden verhinderd, omdat deze residuen alsdan zouden moeten worden vervoerd in vervoermiddelen die zijn goedgekeurd voor het vervoer van afvalstoffen en die niet voldoen aan de noodzakelijke eisen van hygiëne, heeft de Commissie terecht aangevoerd dat dit probleem voortvloeit uit de Italiaanse wetgeving en niet uit de richtlijn.

75. De richtlijn vereist niet dat alle afvalstoffen worden vervoerd door dezelfde vervoermiddelen; de inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen verzamelen en vervoeren moeten daarentegen een vergunning hebben of worden geregistreerd en de verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de richtlijn. In het bijzonder kunnen voedselresiduen worden vervoerd door hetzij de vorige houder of producent, hetzij de onderneming die deze afvalstof nuttig toepast, op voorwaarde dat de betrokken vervoerder is geregistreerd of, in voorkomend geval, een vergunning heeft verkregen. [37]

76. In het licht van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het beroep van de Commissie gegrond is.

36 — Zie onder andere arrest AvestaPolarit, aangehaald in voetnoot 22, punt 61. Zie bovendien voor een enge uitlegging van het begrip kadavers in de zin van artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de richtlijn, arrest van 1 maart 2007, KVZ retec/Oostenrijk (C-176/05, Jurispr. blz. I-1721), met name punt 46.

37 — Zie, wat de registratieverplichting betreft, arrest Commissie/Italië (C-270/03, Jurispr. blz. I-5233).

V — Conclusie

77. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

„1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door operationele richtsnoeren te hebben uitgevaardigd die voor het hele nationale grondgebied gelden en die in het bijzonder zijn opgenomen in de circulaire van 28 juni 1998 van het ministerie van Milieu en de circulaire van 22 juli 2002 van het ministerie van Volksgezondheid, waarbij voor de productie van diervoeders bestemde voedselresten van de agrovoederindustrie van de werkingssfeer van de afvalstoffenregeling worden uitgesloten, en door bij artikel 23 van wet nr. 179 van 31 juli 2002 van de werkingssfeer van deze regeling te hebben uitgesloten resten van de bereiding in keukens van vaste, gekookte en rauwe voedingswaren die niet in de consumptieketen zijn terechtgekomen en bestemd zijn voor opvangcentra van huisdieren, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EG van de Raad;

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten."