ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)
12 september 1996 *

In de 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,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli en sezione distaccata di Castelnuovo di Porto (Italië), in de aldaar dienende strafzaken tegen

S. Gallotti,

R. Censi,

G. Salmaggi,

S. Pasquire,

M. Zappone,

F. Segna e. a.,

C. Cervetti,

M. Gasbarri,

I. Narducci,

F. Smaldone,

* Procestaal: Italiaans.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, kamerpresident, L. Sevón (rapporteur) en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en G. Mignot, secretaris buitenlandse zaken bij dezelfde directie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en L. Pignataro, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 februari 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij tien beschikkingen, gegeven tussen 26 oktober 1994 en 4 april 1995 en ingekomen bij het Hof tussen 6 maart en 19 mei 1995, heeft de Pretore van de Pretura circondariale di Roma, afwisselend zitting houdend in de sezione distaccata di Tivoli en de sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32; hierna: „richtlijn 91/156").

2 Die vragen zijn gerezen in het kader van strafvervolgingen tegen verscheidene personen, die worden verdacht van overtreding van de Italiaanse wettelijke bepalingen inzake afvalstoffen, meer in het bijzonder van decreet nr. 915 van de president van de Republiek van 10 september 1982 ter uitvoering van de richtlijnen 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, 76/403/EEG betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen, en 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (*GURI* nr. 343 van 15 december 1982; hierna: „DPR nr. 915/82"), en van besluitwet nr. 397 van 9 september 1988, getiteld „Dringende bepalingen inzake de verwijdering van industriële afvalstoffen" (*GURI* nr. 213 van 10 november 1988), met bepaalde wijzigingen omgezet in wet nr. 475 van 9 november 1988 (*GURI* nr. 264 van 10 november 1988; hierna: „wet nr. 475/88"). Hoewel de verwijzingsbeschikkingen op dit punt niet erg duidelijk zijn, wordt de verdachten naar het schijnt, hoofdzakelijk ten laste gelegd, dat zij zonder vergunning stortplaatsen hebben aangelegd voor bijzondere afvalstoffen, in strijd met artikel 10 van DPR nr. 915/82, dat zij afvalstoffen hebben verwijderd zonder vergunning, in strijd met artikel 25 van hetzelfde DPR, en dat zij de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 3 en 9 octies van wet nr. 475/88, inzake het bijhouden van registers voor afvalstoffen, niet zijn nagekomen.

3 In zijn verwijzingsbeschikkingen overweegt de Pretore in de eerste plaats, dat richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39) bij richtlijn 91/156 grondig is gewijzigd in die zin, dat de definitie van „afvalstoffen" is veranderd, de nuttige toepassing van afvalstoffen wordt aangemoedigd en gestreefd wordt naar het voorkomen en het beperken van

de hoeveelheid afvalstoffen door het gebruik van schone technologieën, gebaseerd op recycling, hergebruik en winning van energie. Hij concludeert daaruit, dat de omzetting van de richtlijn in nationaal recht zou moeten leiden tot een radicale wijziging van de Italiaanse wetgeving, die thans onderscheid zou moeten maken tussen verwijdering en nuttige toepassing en dit laatste volgens de Pretore aan een minder streng vergunningstelsel zou moeten onderwerpen. Hij stelt evenwel vast, dat de Italiaanse wetgever richtlijn 91/156 niet ten uitvoer heeft gelegd, hoewel de omzettingstermijn op 1 april 1993 is verstreken.

4 Richtlijn 91/156, zo vervolgt de Pretore zijn analyse, heeft de afvalstoffenmaterie in de eerste plaats, zo niet uitsluitend, in de administratiefrechtelijke sfeer willen brengen met beperking van de strafrechtelijke repressie tot extreme gevallen. Doordat DPR nr. 915/92 op het gebied van beheer en toezicht voornamelijk voorziet in strafrechtelijke sancties, zijn de bepalingen ervan onverenigbaar met de richtlijn. Dat heeft tot gevolg, dat de Italiaanse ondernemers in een minder gunstige situatie verkeren dan de andere ondernemers in de Gemeenschap, hoewel de richtlijn juist tot doel had de goede werking van de binnenmarkt te verzekeren en door invoering van homogene regelgeving de ongelijkheden in de behandeling van de marktdeelnemers binnen de gemeenschappelijke markt weg te nemen.

5 De Pretore vraagt het Hof derhalve

„1) om een prejudiciële beslissing over de vraag, in hoeverre het verzuim van de Italiaanse Republiek om tijdig de nodige wettelijke maatregelen ter uitvoering van richtlijn 91/156/EEG van de Raad te treffen, juridisch relevant is, en meer bepaald,

2) of het bestaan van een strafrechtelijke sanctie, met name die welke in de artikelen 25 en volgende van DPR 915/82 op overtreding van de Italiaanse wettelijke regeling is gesteld, kan worden geacht onverenigbaar te zijn met het gemeenschapsrecht, dat een homogene behandeling van de marktdeelnemers binnen de gemeenschappelijke markt beoogt te verzekeren, ook op het punt van sanctiemaatregelen".

De ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

6 De Franse regering en de Commissie wijzen erop, dat niet erg duidelijk is wat de hoedanigheid van de verdachten is, welke feiten hun ten laste worden gelegd, en welke de toepasselijke nationale bepalingen zijn, en dat de vragen weinig precies zijn.

7 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, volgens de rechtspraak van het Hof noodzakelijk is dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name arrest van 26 januari 1993, gevoegde zaken C-320/90, C-321/90 en C-322/90, Telemarsicabruzzo e. a., Jurispr. 1993, blz. I-393, r. o. 6, en beschikking van 20 maart 1996, zaak C-2/96, Sunino en Data, Jurispr. 1996, blz. I-1543, r. o. 4).

8 Verder dient de in de verwijzingsbeschikking vervatte informatie niet enkel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, doch ook om de regeringen der Lid-Staten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut. Het Hof dient erop toe te zien, dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge genoemde bepaling alleen de verwijzingsbeschikking ter kennis van de betrokken partijen wordt gebracht (zie met name arrest van 1 april 1982, gevoegde zaken 141/81, 142/81 en 143/81, Holdijk, Jurispr. 1982, blz. 1299, r. o. 6, en beschikking Sunino en Data, reeds aangehaald, r. o. 5).

9 In casu moet evenwel worden vastgesteld, dat gelet op de zeer algemene aard van de gestelde vragen en de zeer uitvoerige uiteenzetting van de nationale rechter in de motivering van zijn beschikkingen over de uitlegging van richtlijn 91/156, het Hof over voldoende gegevens beschikt om een nuttig antwoord op de gestelde vragen te kunnen geven. Deze vragen moeten dus ontvankelijk worden verklaard.

De gestelde vragen

10 Met zijn vragen wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, in de eerste plaats, of het gemeenschapsrecht, en in het bijzonder richtlijn 91/156, aldus moet worden uitgelegd, dat het strafsancties zoals voorzien in de Italiaanse wettelijke regeling nog toelaat, en in de tweede plaats, welke consequenties kunnen worden verbonden aan het feit dat de Italiaanse Republiek die richtlijn niet binnen de gestelde termijn in nationaal recht heeft omgezet.

11 Blijkens de bewoordingen van de vragen en de context van de verwijzingsbeschikkingen is het tweede onderdeel van de vraag enkel een ruimere formulering van het eerste, en heeft het slechts zin wanneer men ervan uitgaat, dat de strafsancties van de Italiaanse wettelijke regeling onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht en, meer in het bijzonder, met richtlijn 91/156. Aangezien de vragen met elkaar samenhangen, dienen zij te zamen te worden onderzocht.

12 De vragen zijn gebaseerd op de hierboven weergegeven uitlegging die de Pretore aan de richtlijn geeft, namelijk dat de nieuwe gemeenschapsbepalingen wat de vergunningen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen betreft, een soepeler regeling hebben ingevoerd, alsmede een controlestelsel van meer administratieve aard, waarbij de strafrechtelijke repressie tot de ernstige gevallen blijft beperkt. Verder heeft die richtlijn volgens de Pretore tot doel, de goede werking van de gemeenschappelijke markt te bevorderen en ongelijkheden in de behandeling van de marktdeelnemers weg te nemen.

13 Zoals de advocaat-generaal in de punten 23 tot en met 30 van zijn conclusie heeft aangetoond, is deze uitlegging van richtlijn 91/156 voor wat het vergunningstelsel betreft onjuist. De artikelen 9 en 10 van de richtlijn schrijven immers voor, dat ondernemingen en inrichtingen die afvalstoffen verwerken, een vergunning moeten hebben, ongeacht of zij op verwijdering gerichte handelingen verrichten als bedoeld in bijlage II A van de richtlijn, dan wel handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt als bedoeld in bijlage II B. Artikel 11, dat voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling van de vergunningsplicht voor inrichtingen of

ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van produktie in eigen beheer verwijderen, en voor inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen, vergt de vaststelling van nationale maatregelen, over de wenselijkheid waarvan de Lid-Staten zelf hebben te oordelen.

14 Voorts zij erop gewezen, dat richtlijn 91/156 de Lid-Staten geen precieze verplichting oplegt met betrekking tot de controle- en sanctieregeling. Daaruit kan echter niet worden afgeleid, dat nationale bepalingen die overtreding van de nationale bepalingen ter uitvoering van de richtlijn met straf bedreigen, met de richtlijn onverenigbaar zijn. In het kader van de hun door artikel 189, derde alinea, van het Verdrag gelaten vrijheid zijn de Lid-Staten immers verplicht, de meest passende vormen en middelen te kiezen om het nuttig effect van richtlijnen te verzekeren (arrest van 8 april 1976, zaak 48/75, Royer, Jurispr. 1976, blz. 497, r. o. 75). Het Hof heeft verder gepreciseerd, dat wanneer een richtlijn geen specifieke sancties stelt op overtreding van de bepalingen ervan of daarvoor verwijst naar nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van het Verdrag gehouden zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daartoe dienen zij erop toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare, even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (arresten van 8 juni 1994, zaken C-382/92 en C-383/92, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1994, blz. I-2435, r. o. 55, respectievelijk blz. I-2479, r. o. 40).

15 Uit deze rechtspraak volgt, dat een Lid-Staat bevoegd is strafrechtelijke sancties te stellen op de niet-nakoming van verplichtingen uit hoofde van de wettelijke regeling strekkende tot tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake afvalstoffen, hetzij richtlijn 75/442 hetzij richtlijn 91/156, wanneer hij dat de meest geschikte manier acht om het nuttig effect van die richtlijnen te verzekeren, mits de gestelde sancties even zwaar zijn als die welke gelden voor vergelijkbare, even ernstige overtredingen van het nationale recht, en doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

16 Wat ten slotte richtlijn 91/156 betreft, heeft het Hof juist beslist, dat deze geldig was vastgesteld op de grondslag van artikel 130 S van het Verdrag — en niet van artikel 100 A —, daar de in artikel 1 van de richtlijn bedoelde harmonisatie primair tot doel heeft de doeltreffendheid van het beheer van afvalstoffen, ongeacht hun herkomst, binnen de Gemeenschap te verzekeren met het oog op de bescherming van het milieu, en slechts bijkomstig gevolgen heeft voor de concurrentie- en handelsvoorwaarden (arrest van 17 maart 1993, zaak C-155/91, Commissie/Raad, Jurispr. 1993, blz. I-939, r. o. 20 en 21). Het is dus onjuist te stellen, dat deze richtlijn specifiek tot doel heeft de goede werking van de binnenmarkt te bevorderen en ongelijkheden in de behandeling van de marktdeelnemers weg te nemen.

17 Daarbij zij nog opgemerkt, dat ook indien richtlijn 91/156 de specifieke doelen zou hebben die de nationale rechter eraan toeschrijft, dit niet zou afdoen aan de door artikel 189, derde alinea, van het Verdrag aan de Lid-Staten gelaten vrijheid om de meest geschikte vormen en middelen te kiezen om het nuttig effect ervan te verzekeren.

18 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat de artikelen 5 en 189, derde alinea, van het Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat niet verbieden te voorzien in strafsancties teneinde de nakoming van de door richtlijn 91/156 opgelegde verplichtingen te verzekeren, mits die sancties even zwaar zijn als die welke gelden voor vergelijkbare, even ernstige overtredingen van het nationale recht, en in ieder geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Kosten

19 De kosten door de Franse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door de Pretura circondariale di Roma bij tussen 26 oktober 1994 en 4 april 1995 gewezen beschikkingen, gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 5 en 189, derde alinea, EG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat niet verbieden te voorzien in strafsancties teneinde de nakoming te verzekeren van de verplichtingen opgelegd door richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, mits die sancties even zwaar zijn als die welke gelden voor vergelijkbare, even ernstige overtredingen van het nationale recht, en in ieder geval doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Edward Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 september 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Eerste kamer

D. A. O. Edward