RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88 *

I — De feiten en het procesverloop

A — *De gemeenschapsrechtelijke bepalingen*

Bij richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47) en richtlijn 78/319/EEG van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43) heeft de Raad regels gesteld ter harmonisering van de nationale wettelijke regelingen inzake de verwijdering van afvalstoffen.

Volgens artikel 1, sub a, van beide richtlijnen wordt onder afvalstoffen verstaan: „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen".

Blijkens de considerans van de twee richtlijnen hebben deze als voornaamste doelstelling de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen.

Ingevolge artikel 4 van richtlijn 75/442 respectievelijk artikel 5 van richtlijn 78/319 dienen de Lid-Staten de nodige maatregelen te nemen om deze doelstelling te verwezenlijken.

Daartoe zorgen de Lid-Staten voor het in het leven roepen of aanwijzen van de bevoegde instantie(s) die voor een bepaald gebied belast is (zijn) met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen (artikel 5 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen; artikel 6 van richtlijn 78/319 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen).

Om de naleving van de door de Lid-Staten krachtens artikel 4 genomen maatregelen te verzekeren, bepaalt artikel 8 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, dat elke inrichting of elke onderneming die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelt, opslaat of stort, over een vergunning van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie dient te beschikken. Artikel 9 bepaalt bovendien, dat deze ondernemingen periodiek worden gecontroleerd door diezelfde instantie.

De ondernemingen die hun eigen afvalstoffen vervoeren, ophalen, opslaan, storten of behandelen alsmede die welke ten behoeve van derden afvalstoffen ophalen of vervoeren, staan onder toezicht van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie.

Artikel 9 van richtlijn 78/319 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen voorziet eveneens in een vergunningen- en controlesysteem voor de verwijdering van dat soort afvalstoffen.

* Procestaal: Italiaans.

B — *De nationale wettelijke regeling*

In Italië zijn de richtlijnen 75/442 en 78/319 in nationaal recht omgezet bij decreet nr. 915 van de president van de Republiek van 10 september 1982 (GURI nr. 343 van 15 december 1982, blz. 9071).

Ingevolge artikel 2, eerste alinea, van dit decreet, wordt onder afvalstoffen in de zin van dat besluit verstaan: „elke stof die of elk voorwerp dat door menselijk handelen of door natuurlijke processen ontstaat en wordt weggeworpen of bestemd is om te worden weggeworpen".

In artikel 2, tweede alinea, van het decreet worden de afvalstoffen onderverdeeld in drie categorieën: stedelijk afval (hoofdzakelijk groot afval en op openbare terreinen gestort afval), bijzondere afvalstoffen (waaronder de resten van industriële verwerking en afval afkomstig van landbouw, kleinbedrijf en handel), toxische en gevaarlijke afvalstoffen (namelijk afval dat de in een bijlage bij het decreet genoemde stoffen bevat).

Het stedelijk afval en de bijzondere afvalstoffen bedoeld in het Italiaanse presidentiële decreet, vallen onder richtlijn 75/442, doch de eveneens in dat decreet genoemde toxische en gevaarlijke afvalstoffen vallen onder richtlijn 78/319.

Artikel 25 van het decreet bevat strafbepalingen voor de bestuurders van een onderneming die door derden geproduceerd stedelijk of bijzonder afval verwijderen zonder in het bezit te zijn van de in artikel 6, sub d, van dat decreet bedoelde vergunning. Laatstgenoemde bepaling verleent de regio's de bevoegdheid om de vergunning voor het verwijderen van door derden geproduceerd afval af te geven.

C — *De procedures voor de nationale rechter*

G. Vessoso en G. Zanetti staan voor de Pretura di Asti terecht wegens het verwijderen van stedelijk afval en bijzondere, door derden geproduceerde afvalstoffen zonder een voorafgaande vergunning van de bevoegde regio.

De verdachten hebben ter verweer aangevoerd, dat de door hen verwijderde voorwerpen en stoffen geen afvalstoffen waren, maar materialen die nog geschikt waren voor economisch hergebruik. Voor deze werkzaamheden was volgens hen geen vergunning vereist.

Daarop heeft de Pretura di Asti de behandeling van de zaak geschorst en het Hof bij twee beschikkingen van 18 december 1987 de navolgende vraag gesteld:

„Moeten artikel 1 van richtlijn 75/442 van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en artikel 1 van richtlijn 78/319 van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen aldus worden begrepen, dat het juridisch begrip afvalstoffen mede omvat zaken waarvan de houder zich heeft ontdaan, doch die nog een andere economische bestemming kunnen krijgen, en dat dit begrip het bestaan van een ‚animus derelinquendi' (de wil om afstand te doen van de zaak) bij de houder van de stof of van het voorwerp als voorwaarde stelt?"

In de verwijzingsbeschikking zet de nationale rechter uiteen, dat de rechtspraak in Italië verdeeld is over de vraag, of voorwerpen of stoffen die zich voor economisch hergebruik lenen, als afval moet worden beschouwd. Hij verklaart, dat hij deze vraag

in eerdere gevallen steeds bevestigend heeft beantwoord. Een van deze uitspraken is trouwens op dit punt door de Corte di cassazione bevestigd. Die rechterlijke instantie overwoog, dat ook al lenen bepaalde voorwerpen of stoffen waarvan de houder zich ontdoet, zich voor economisch hergebruik, dit niet wegneemt, dat het toezicht op de voornaamste fasen van de verwijdering een zaak van algemeen belang is (arrest van 14 april 1987, Perino, niet gepubliceerd). De Pretura is evenwel van mening, dat er ook na deze uitspraak van de Corte di cassazione nog onduidelijkheid bestaat op dit punt, en dat een arrest van het Hof van Justitie hierover opheldering moet verschaffen.

Verder verklaart de nationale rechter, dat volgens een deel van de rechtspraak en de doctrine het begrip afvalstoffen een subjectief begrip is: voorwerpen of stoffen kunnen pas als afvalstoffen worden aangemerkt, wanneer de houder ervan ze definitief voor wegwerpen bestemt. Deze uitlegging steunt op de definitie van het begrip afvalstof in het Italiaanse presidentiële decreet, waar het „wegwerpen" van de zaak centraal staat. Volgens de Pretura is een dergelijke subjectieve benadering onverenigbaar met de definitie die de richtlijnen van het begrip afvalstoffen geven en die slechts de gedraging van de houder die zich van de zaak ontdoet, als uitgangspunt neemt. Gezien de op dit gebied bestaande controverse, is het gewenst dat het Hof ook dit punt verduidelijkt.

D — *De procedure voor het Hof*

De twee beschikkingen van de Pretura di Asti zijn op 28 juli 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend, op 21 oktober 1988 (in de zaken C-206/88 en C-207/88) door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Fabro, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, op 10 (zaak C-207/88) en 11 (zaak C-206/88) november 1988 door de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato.

Bij beschikking van 23 november 1988 zijn de twee zaken voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van 4 oktober 1989 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering, besloten de zaak naar de Eerste Kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De *Italiaanse regering* merkt allereerst op, dat de definitie van het begrip afvalstoffen in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 voornamelijk uitgaat van het gedrag van de persoon die zich van een voorwerp of stof ontdoet, en niet van de bedoeling die achter deze gedraging schuilgaat. De omstandigheid dat degene die zich van de zaak ontdoet, daarvoor een tegenprestatie verlangt, ontneemt die zaak het karakter van afvalstof niet.

Volgens artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 wordt onder afvalstoffen niet alleen verstaan de voorwerpen of stoffen waarvan de houder zich uit eigen beweging ontdoet, maar ook die waarvan hij zich ontdoet, omdat hij daartoe krachtens de nationale regeling verplicht is. Afvalstoffen van deze laatste categorie kunnen zich ongetwijfeld voor economisch hergebruik lenen. Uit artikel 1, sub b, tweede streepje, alsmede artikel 3, lid 1, van deze richtlijn blijkt overigens, dat hergebruik een van de voornaamste oogmerken van het ophalen en verwijderen van afvalstoffen is. Dit begrip omvat dus zeker voorwerpen en stoffen die zich voor economisch hergebruik lenen.

De Italiaanse regering stelt voor, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Volgens richtlijn 75/442 staan het ontbreken van de wil om afstand te doen of het bestaan van mogelijkheden tot economisch hergebruik niet eraan in de weg, dat een voorwerp of stof als afvalstof wordt aangemerkt en derhalve onder de desbetreffende nationale wettelijke regeling valt."

Volgens de *Commissie* volgt uit de bewoordingen van artikel 1 van de richtlijnen 75/442 en 78/319, dat het begrip afvalstof elk voorwerp en elke stof omvat waarvan de houder zich ontdoet, ongeacht de wijze waarop de verwijdering plaatsvindt en welke bedoeling daaraan ook ten grondslag ligt.

Alleen een dergelijke uitlegging waarborgt een doeltreffende werking van het door beide richtlijnen ingevoerde controle- en vergunningenstelsel. Wanneer de toepassing daarvan afhankelijk zou zijn van de bedoeling die aan de verwijdering ten grondslag ligt, of van de mogelijkheid de weggeworpen zaak opnieuw in de economische kringloop te brengen, zou het stelsel gemakkelijk kunnen worden omzeild.

De Commissie stelt dan ook voor, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1 van richtlijn 75/442 van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en artikel 1 van richtlijn 78/319 van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen moeten aldus worden verstaan, dat het juridische begrip ‚afvalstof' iedere stof en ieder voorwerp omvat waarvan de houder zich om welke reden dan ook ontdoet."

R. Joliet
rechter-rapporteur