ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

18 december 2007 *

In zaak C-194/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 2 mei 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis als gemachtigde, bijgestaan door G. Bambara, avvocato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. Fiengo, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (rapporteur) en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 januari 2007,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 maart 2007,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, voor zover artikel 10 van wet nr. 93 van 23 maart 2001 houdende vaststelling van milieubepalingen (GURI nr. 79 van 4 april 2001; hierna: „wet nr. 93/2001") en artikel 1, leden 17 en 19, van wet nr. 443 van 21 december 2001 tot machtiging van de regering met betrekking tot infrastructuur en

strategische productie-inrichtingen alsook andere maatregelen tot herstel van de productieactiviteit (gewoon supplement bij GURI nr. 299 van 27 december 2001; hierna: „wet nr. 443/2001"), grond en stenen afkomstig van graafwerken en bestemd voor daadwerkelijk hergebruik ten behoeve van aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen, met uitzondering van materialen die afkomstig zijn van verontreinigde locaties en gesaneerde gebieden met een concentratie van verontreinigende stoffen die de in de toepasselijke voorschriften vastgestelde maximumwaarden overschrijdt, hebben uitgesloten van de werkingssfeer van de nationale afvalstoffenregeling, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32) (hierna: „richtlijn").

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

2 Artikel 1, sub a en c, van de richtlijn verstaat onder:

„a) *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.

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;

[...]

c) *houder:* de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft."

3 Artikel 1, sub e en f, van de richtlijn definieert de begrippen verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen als alle in de bijlagen II A en II B bedoelde handelingen.

4 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„1. Buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen de volgende stoffen:

[...]

b) wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen:

[...]

ii) afvalstoffen die ontstaan bij opsporing, winning, behandeling en opslag van delfstoffen, alsmede bij de exploitatie van steengroeven;

[...]

2. Bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen kunnen in bijzondere richtlijnen worden vastgesteld."

5 De Commissie heeft op 20 december 1993 beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 (PB 1994, L 5, blz. 15) vastgesteld. Deze lijst (hierna: „Europese afvalstoffenlijst") is vernieuwd bij beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3 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). De bij beschikking 2000/532 opgestelde Europese afvalstoffenlijst is meermaals gewijzigd, laatstelijk bij beschikking 2001/573/EG van de Raad van 23 juli 2001 (PB L 203, blz. 18). Deze lijst bevat een hoofdstuk 17, „Bouw- en sloopafval (inclusief afgegraven grond van verontreinigde locaties)", dat met name een afdeling 17 05, „grond (inclusief afgegraven grond van verontreinigde locaties), stenen en baggerspecie", met de onderafdelingen 17 05 03, „grond en stenen die gevaarlijke stoffen bevatten", en 17 05 04, „niet onder 17 05 03 vallende grond en stenen", bevat.

Nationale regeling

6 Artikel 6, lid 1, sub a, van wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 houdende uitvoering van de richtlijnen 91/156/EEG betreffende afvalstoffen, 91/689/CEE betreffende gevaarlijke afvalstoffen en 94/62/EG betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (gewoon supplement bij GURI nr. 38 van 15 februari 1997; hierna: „wetsdecreet nr. 22/97") luidt:

„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.

[...]"

7 Artikel 8, lid 1, van dit wetsdecreet sluit bepaalde stoffen of materialen uit van de werkingssfeer ervan, voor zover deze onder specifieke voorschriften vallen, met name sub b ervan, „afvalstoffen die ontstaan bij de opsporing, winning, behandeling en opslag van delfstoffen, alsmede bij de exploitatie van mijnen".

8 Bij artikel 10 van wet nr. 93/2001 is een nieuw punt f bis toegevoegd aan artikel 8, lid 1, van wetsdecreet nr. 22/97. Het luidt als volgt:

„grond en stenen afkomstig van graafwerken en bestemd voor hergebruik in aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen, met uitzondering van materialen die afkomstig zijn van verontreinigde locaties en gesaneerde gebieden met een concentratie van verontreinigende stoffen die de in de toepasselijke voorschriften vastgestelde maximumwaarden overschrijdt".

9 Volgens artikel 1, lid 17, van wet nr. 443/2001 moest artikel 8, lid 1, sub f bis, van wetsdecreet nr. 22/97 aldus worden uitgelegd „dat grond en stenen afkomstig van graafwerken, met inbegrip van tunnels, geen afvalstoffen vormen en bijgevolg zijn uitgesloten van de werkingssfeer van dit wetsdecreet, ook indien zij tijdens de productiecyclus zijn vervuild met verontreinigende stoffen afkomstig van graaf-, boor- en bouwactiviteiten, voor zover de gemiddelde samenstelling van de totale hoeveelheid geen concentratie van verontreinigende stoffen bevat die de in de toepasselijke voorschriften vastgestelde maximumwaarden overschrijdt".

10 Bovendien bepaalt lid 19 van dit artikel:

„Met betrekking tot de in lid 17 bedoelde materialen wordt onder daadwerkelijk hergebruik in aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen tevens verstaan het gebruik in verschillende stadia van industriële productie, met inbegrip van het opvullen van ontgonnen mijnen en het storten op andere locaties, dat ongeacht de reden is toegestaan door de bevoegde overheidsinstantie, op

voorwaarde dat de in lid 18 genoemde waarden in acht worden genomen en dat het storten wordt uitgevoerd overeenkomstig de gedetailleerde bepalingen inzake de sanering van de betrokken locatie."

11 Bij artikel 23 van wet nr. 306 van 31 oktober 2003 houdende bepalingen ter vervulling van de verplichtingen voortvloeiende uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Gemeenschappen (GURI nr. 266 van 15 november 2003; hierna: „wet nr. 306/2003"), heeft de Italiaanse wetgever artikel 1, leden 17 en 19, van wet nr. 443/2001 gewijzigd.

Precontentieuze procedure

12 Van oordeel dat artikel 10 van wet nr. 93/2001 juncto artikel 1, leden 17 en 19, van wet nr. 443/2001 (hierna, samen: „litigieuze bepalingen") de richtlijn schenden, heeft de Commissie de in artikel 226 EG bedoelde niet-nakomingsprocedure ingeleid.

13 Daar de Italiaanse autoriteiten de aanmaningsbrief van 27 juni 2002 onbeantwoord lieten, heeft de Commissie op 19 december 2002 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarbij zij de Italiaanse Republiek verzocht binnen een termijn van twee maanden na de ontvangst ervan, die op dezelfde dag plaatsvond, de nodige maatregelen te nemen om aan de richtlijn te voldoen.

14 In hun antwoord van 5 maart 2003 op dit met redenen omkleed advies hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie een ontwerp tot wijziging van de nationale regeling voor grond afkomstig van graafwerken meegedeeld.

15 Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst op 25 juni 2003 heeft de Commissie gesteld dat dit wetsontwerp nog immer voorzag in een enge uitlegging van het begrip afvalstof en dus in strijd was met de richtlijn.

16 Bij brief van 3 februari 2004 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie een kopie van de tekst van wet nr. 306/2003 met de wijzigingen als aangekondigd in hun brief van 5 maart 2003 toegezonden.

17 Aangezien de Commissie de situatie nog steeds onbevredigend vond, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

De ontvankelijkheid

18 In haar verweerschrift stelt de Italiaanse Republiek om te beginnen dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is daar de Commissie geen rekening heeft gehouden met de bij wet nr. 306/2003 aangebrachte wijzigingen, die op 31 oktober 2003 is vastgesteld en op 30 november 2003, dat wil zeggen vóór de instelling van het onderhavige beroep, in werking is getreden.

19 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat enerzijds het Hof meermaals heeft geoordeeld dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld

op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en het Hof met sindsdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arresten van 14 september 2004, Commissie/Spanje, C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 24, en 27 oktober 2005, Commissie/Luxemburg, C-23/05, Jurispr. blz. I-9535, punt 9).

20 Anderzijds is het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure, zodat het beroep niet op andere grieven kan worden gebaseerd dan die welke in de precontentieuze procedure worden genoemd (zie in deze zin arresten van 10 mei 2001, Commissie/Nederland, C-152/98, Jurispr. blz. I-3463, punt 23, en 22 september 2005, Commissie/België, C-221/03, Jurispr. blz. I-8307, punt 38).

21 In casu zijn de bij wet nr. 306/2003 doorgevoerde wijzigingen evenwel eerst na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn aangebracht.

22 Al is de Commissie van mening dat deze wijzigingen de Italiaanse wet niet in overeenstemming met de richtlijn hebben gebracht, toch heeft zij er in repliek en ter terechtzitting op gewezen dat zij deze wet in het kader van het onderhavige beroep niet wenst te betwisten.

23 In deze omstandigheden moet de door de Italiaanse Republiek opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen, daar het voorwerp van het beroep krachtens artikel 226 EG niet op andere grieven dan die in de precontentieuze procedure is gebaseerd.

Ten gronde

Argumenten van partijen

24 Volgens de Commissie sluiten de litigieuze bepalingen a priori en algemeen grond en stenen afkomstig van graafwerken, bestemd voor bepaalde handelingen van hergebruik, uit van de werkingssfeer van de nationale afvalstoffenregeling, met het gevolg dat deze materialen buiten toepassing van de richtlijnbepalingen inzake afvalstoffenbeheer vallen.

25 Volgens de Commissie zijn grond en stenen afkomstig van graafwerken, die op de Europese afvalstoffenlijst zijn opgenomen, materialen waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen, en vallen zij onder de definitie van afvalstof in artikel 1, sub a, van de richtlijn. De litigieuze bepalingen beperken niet de uitsluiting van de toepassing van de uit de richtlijn voortvloeiende bepalingen van intern recht tot de uitdrukkelijk in de rechtspraak van het Hof beschreven gevallen, maar voorzien in een meer algemene uitsluiting.

26 Volgens de Italiaanse Republiek kent het communautaire begrip afvalstof redelijke uitzonderingen in het geval van bijproducten waarvan de onderneming zich niet als afvalstof wenst te „ontdoen". Aandachtige lezing van de rechtspraak van het Hof over dit begrip wijst namelijk uit dat niet het hergebruik van de betrokken materialen in hetzelfde productieproces als waarin ze ontstaan, maar hun zeker hergebruik zonder voorafgaande bewerking de onontbeerlijke voorwaarden zijn voor de kwalificatie van een residu als bijproduct en niet als afvalstof. Dienaangaande baseert de Commissie zich op een onjuiste uitlegging van het arrest van 11 november 2004, Niselli (C-457/02, Jurispr. blz. I-10853, punt 52), dat alleen de rechtmatigheid uitsluit van algemene uitsluitingen van de categorie der afvalstoffen bij gebrek aan concrete verificatie van het daadwerkelijke hergebruik van de in die zaak bedoelde materialen.

27 Volgens deze lidstaat moeten residuen die zeker en zonder voorafgaande bewerking in een ander productieproces dan waarin ze ontstaan, worden gebruikt, worden gekwalificeerd als bijproducten, wanneer hergebruik en ontstaan samenvallen of het hergebruik niet zo lang op zich laat wachten, dat de opslag van de residuen schade kan veroorzaken.

28 De Italiaanse Republiek wijst erop dat de litigieuze bepalingen in verband staan met de uitvoering van een groot project van openbare werken betreffende de verbindingswegen in het land, waarvoor het gebruik van grond en stenen afkomstig van graafwerken noodzakelijk is, hetgeen waarschijnlijk het hoofdaandeel van dit project vormt, waardoor het daadwerkelijke hergebruik wordt gegarandeerd. Een dergelijke garantie vloeit ook voort uit de verplichting van de verschillende projectleiders ze tot een goed einde te brengen.

29 In dit kader voorzien de litigieuze bepalingen helemaal niet in een algemene uitsluiting, maar bakenen zij via dit project en de controle op de uitvoering van de betrokken werken de gevallen af waarin grond en stenen afkomstig van graafwerken buiten de toepassing van de afvalstoffenregeling vallen, voor zover het materialen zijn die kunnen worden hergebruikt in overeenstemming met een samenhangend plan dat is gebaseerd op een voorafgaande en specifieke beoordeling van de gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid.

Beoordeling door het Hof

30 In haar betoog stelt de Commissie in wezen dat de litigieuze bepalingen in strijd zijn met de richtlijn en met name met artikel 1, sub a, ervan, waar zij het krachtens de richtlijn toepasselijke begrip „afvalstof" miskennen door grond en stenen afkomstig

van graafwerken, bestemd voor bepaalde handelingen van hergebruik, uit te sluiten van de werkingssfeer van de nationale regeling tot omzetting van de richtlijnbepalingen betreffende afvalstoffenbeheer.

31 Artikel 1, sub a, eerste alinea, verstaat onder „afvalstof" „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I [bij de richtlijn] genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

32 Deze bijlage licht deze definitie nader toe met een lijst van stoffen en voorwerpen die als afvalstoffen kunnen worden gekwalificeerd. Die lijst is echter louter indicatief, daar de kwalificatie als afvalstof vooral afhangt van het gedrag van de houder en van de betekenis van de term „zich ontdoen van" (zie in die zin arresten van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 26; 7 september 2004, Van de Walle e.a., C-1/03, Jurispr. blz. I-7613, punt 42, en 10 mei 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, Jurispr. blz. I-3883, punt 24).

33 Deze term „zich ontdoen van" moet worden uitgelegd niet alleen in het licht van het hoofddoel van de richtlijn, namelijk volgens de derde considerans van de overweging ervan „de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen", maar ook in het licht van artikel 174, lid 2, EG. Dat artikel luidt: „De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen [...]" De term „zich ontdoen van" en dus het begrip „afvalstof" in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn kunnen bijgevolg niet restrictief worden uitgelegd (zie in die zin met name arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punten 36-40, alsook arrest Thames Water Utilities, reeds aangehaald, punt 27).

34 Bepaalde omstandigheden kunnen evenwel een aanwijzing zijn voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van een stof of voorwerp te „ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn (arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, punt 83). Dat is met name het geval wanneer de gebruikte stof een productie- of consumptieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig was beoogd (zie in die zin voormelde arresten ARCO Chemie Nederland e.a., punt 84, en Niselli, punt 43).

35 Aldus heeft het Hof gepreciseerd dat bij winning vrijgekomen ganggesteente uit een granietgroeve, dat niet de door de exploitant ervan in eerste instantie beoogde productie vormt, in beginsel een afvalstof vormt (zie in die zin arrest van 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, hierna: „Palin Granit", punten 32 en 33).

36 Voorts is de methode van behandeling of de wijze van toepassing van een stof niet doorslaggevend voor de kwalificatie van deze stof als afvalstof (zie arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, punt 64, en arrest van 1 maart 2007, KVZ retec, C-176/05, Jurispr. blz. I-1721, punt 52).

37 Het Hof heeft enerzijds gepreciseerd dat uit een handeling van verwijdering of nuttige toepassing in de zin van bijlage II A respectievelijk II B bij de richtlijn, op zich niet kan worden afgeleid dat een aan deze handeling onderworpen stof of voorwerp als afvalstof moet worden gekwalificeerd (zie in die zin met name arrest Niselli, reeds aangehaald, punten 36 en 37), en anderzijds dat het begrip afvalstof niet de stoffen en voorwerpen uitsluit die voor economisch hergebruik geschikt zijn (zie in die zin met name arrest van 25 juni 1997, Tombesi e.a., C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punten 47 en 48). Het bij de richtlijn ingevoerde stelsel van toezicht en beheer beoogt namelijk alle voorwerpen en stoffen te omvatten, waarvan de eigenaar zich ontdoet, zelfs al hebben zij een commerciële grond en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling,

terugwinning of hergebruik (zie met name arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punt 29).

38 Uit de rechtspraak van het Hof volgt evenwel ook dat in bepaalde situaties 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, maar wel een bijproduct waarvan de houder zich niet wil „ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn, maar dat hij in een later stadium, in voor hem gunstige omstandigheden, voornemens is te exploiteren of op de markt te brengen — waaronder in voorkomend geval voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd —, mits dit hergebruik zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productie- of gebruiksproces (zie in die zin arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punten 34-36; arrest van 11 september 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Jurispr. blz. I-8725, punten 33-38; arrest Niselli, reeds aangehaald, punt 47, alsook arresten van 8 september 2005, Commissie/Spanje, C-416/02, Jurispr. blz. I-7487, punten 87 en 90, en Commissie/Spanje, C-121/03, Jurispr. blz. I-7569, punten 58 en 61).

39 Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin deze stof zonder voorafgaande bewerking waarschijnlijk zal worden hergebruikt, een criterium te vormen dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van de richtlijn gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil „ontdoen", maar is zij een echt product (zie voormelde arresten Palin Granit, punt 37, en Niselli, punt 46).

40 Wanneer een dergelijk hergebruik noopt tot opslag die lang kan duren, voor de houder dus een last vormt en mogelijkerwijs milieuschade veroorzaakt die de richtlijn nu juist probeert te beperken, is het hergebruik evenwel niet zeker en is het alleen op min of meer lange termijn mogelijk, zodat de betrokken stof in beginsel als

een afvalstof moet worden beschouwd (zie in die zin voormelde arresten Palin Granit, punt 38, en AvestaPolarit Chrome, punt 39).

41 Of inderdaad sprake is van een „afvalstof" in de zin van de richtlijn, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de richtlijn en ervoor moet worden gezorgd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid ervan (zie voormelde arresten ARCO Chemie Nederland e.a., punt 88, en KVZ retec, punt 63, alsook beschikking van 15 januari 2004, Saetti en Frediani, C-235/02, Jurispr. blz. I-1005, punt 40).

42 In casu staat vast dat de litigieuze bepalingen grond en stenen afkomstig uit graafwerken uitsluiten van de werkingssfeer van de nationale regeling tot ontzetting van de richtlijn, voor zover deze materialen enerzijds niet zijn verontreinigd in de zin van deze bepalingen en anderzijds bestemd zijn om daadwerkelijk te worden gebruikt ten behoeve van aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen met inbegrip van „het opvullen van ontgonnen mijnen en het storten op andere locaties, dat ongeacht de reden is toegestaan".

43 Dienaangaande dient van meet af aan eraan te worden herinnerd dat „grond en stenen" die onder de Europese afvalstoffenlijst vallen, zoals blijkt uit de punten 5 en 31 van het onderhavige arrest, moeten worden gekwalificeerd als „afvalstof" in de zin van de richtlijn indien de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen.

44 Aangezien de richtlijn geen enkel beslissend criterium geeft op grond waarvan het voornemen van de houder om zich van een bepaalde stof of een bepaald voorwerp te ontdoen, kan worden vastgesteld, zijn de lidstaten bij gebreke van gemeenschapsbepalingen vrij in hun keuze van de bewijsmethoden voor de verschillende elementen in de richtlijnen die zij omzetten, mits daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht (zie voormelde arresten ARCO Chemie Nederland e.a., punt 41, en Niselli, punt 34). Zo kunnen de lidstaten

bijvoorbeeld verschillende categorieën afvalstoffen definiëren, met name om de organisatie en de controle van hun beheer te vergemakkelijken, voor zover de verplichtingen die uit de richtlijn of andere gemeenschapsrechterlijke bepalingen betreffende deze afvalstoffen voortvloeien, in acht worden genomen en de eventuele uitsluiting van categorieën van de werkingssfeer van de teksten tot omzetting van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, overeenkomstig artikel 2, lid 1, daarvan geschiedt (zie in die zin arrest van 16 december 2004, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-62/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 12).

45 De Italiaanse Republiek stelt in wezen dat de door de litigieuze bepalingen bedoelde materialen overeenkomstig de rechtspraak van het Hof niet als residuen afkomstig van graafwerken, maar als bijproducten moeten worden beschouwd, waarvan de houder die ze manifest voor hergebruik wenst te bestemmen, niet voornemens is zich te „ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn, zodat deze bepalingen de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen inzake afvalstoffenbeheer niet beperken.

46 Gelet op de in punt 33 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting het begrip afvalstof ruim uit te leggen en op de vereisten van de in de punten 34 tot en met 40 van het onderhavige arrest uiteengezette rechtspraak kan een betoog als dat van de Italiaanse regering inzake de bijproducten waarvan de houder zich niet wenst te ontdoen, evenwel alleen worden aangevoerd in situaties waarin het hergebruik van goederen, materialen of grondstoffen, waaronder het hergebruik voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd, niet alleen mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productie- of gebruiksproces.

47 In casu omvat de litigieuze wetgeving, met name artikel 1, lid 19, van wet nr. 443/2001, duidelijk een breed scala aan situaties, met inbegrip van gevallen waarin grond of stenen afkomstig van graafwerken wordt gestort op een andere locatie.

48 Bovendien kan, anders dan de Italiaanse Republiek in wezen stelt, niet worden uitgesloten dat het door de litigieuze bepalingen bedoelde „werkelijke hergebruik" eerst na langere, ja zelfs onbepaalde tijd plaatsvindt, waardoor de betrokken materialen langdurig moeten worden opgeslagen. Zoals blijkt uit punt 40 van het onderhavige arrest vormt een dergelijke opslag een last voor de houder en veroorzaakt hij mogelijkerwijs milieuschade die de richtlijn nu juist probeert te beperken.

49 Voorts blijkt met name uit de punten 36 en 37 van het onderhavige arrest dat de wijze van gebruik van een stof niet beslissend is voor de kwalificatie ervan als afvalstof. Bijgevolg kan uit de loutere omstandigheid dat de betrokken materialen zullen worden hergebruikt, niet worden afgeleid dat zij geen „afvalstoffen" in de zin van de richtlijn vormen.

50 De toekomstige bestemming van een voorwerp of een stof is namelijk op zich niet beslissend voor het karakter van afvalstof van deze stof, dat overeenkomstig artikel 1, sub a, van de richtlijn wordt omschreven in termen van de handeling, het voornemen of de verplichting van de houder van dit voorwerp of deze stof om zich daarvan te ontdoen (zie in die zin voormelde arresten ARCO Chemie Nederland e.a., punt 64, en KVZ retec, punt 52).

51 De litigieuze bepalingen lijken dus in feite een vermoeden in te stellen dat in de erin bedoelde situaties grond en stenen afkomstig van graafwerken bijproducten zijn die voor de houder ervan wegens zijn voornemen ze voor hergebruik te bestemmen een voordeel of een economische grond vertegenwoordigen veeleer dan een last waarvan hij zich wenst te ontdoen.

52 Ook al kan dit in bepaalde gevallen stroken met de werkelijkheid, kan evenwel geen sprake zijn van een algemeen vermoeden dat een houder van grond en stenen afkomstig van graafwerken uit hun hergebruik een voordeel haalt dat verder gaat dan dat als gevolg van de gewone mogelijkheid om zich ervan te ontdoen.

53 Ook al kan worden gegarandeerd dat de door de litigieuze bepalingen bedoelde materialen werkelijk worden hergebruikt ten behoeve van aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen — waaromtrent de Italiaanse Republiek evenwel geen specifiek voorschrift heeft vermeld —, vallen als gevolg van deze bepalingen residuen die nochtans beantwoorden aan de definitie van artikel 1, sub a, van de richtlijn, naar Italiaans recht bijgevolg buiten de kwalificatie als afvalstof.

54 Deze laatste bepaling definieert niet alleen het begrip „afvalstof" in de zin van de richtlijn, maar stelt ook samen met artikel 2, lid 1, de werkingssfeer ervan vast. Dit artikel 2, lid 1, noemt namelijk de soorten afvalstoffen die buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen of kunnen vallen en onder welke voorwaarden, terwijl in beginsel alle afvalstoffen die aan deze definitie beantwoorden, eronder vallen. Elke bepaling van intern recht die de draagwijdte van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen algemeen meer beperkt dan toegestaan door artikel 2, lid 1, ervan, doet noodzakelijkerwijze afbreuk aan de werkingssfeer van de richtlijn (zie in die zin voormeld arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 11), en schendt dus de doeltreffendheid van artikel 174 EG (zie in die zin voormeld arrest ARCO Chemie Nederland e.a., punt 42).

55 Ook al worden, zoals de Italiaanse Republiek ter terechtzitting heeft gesteld, de door de litigieuze bepalingen bedoelde verrichtingen ook beheerst door de nationale

regeling inzake uitvoering van openbare werken, zoals het aanleggen van ophogingen en tunnels, volstaat het hier dienaangaande op te merken dat dit soort werken en de daarbij gebruikte materialen in beginsel niet onder de in artikel 2, lid 1, van de richtlijn gestelde uitzondering op de werkingssfeer ervan vallen.

56 Wat ten slotte het door deze lidstaat aangevoerde argument betreft dat de toepassing van de afvalstoffenregeling tot gevolg zou hebben dat afvalverwijderingsbedrijven of ondernemingen met een vergunning om afvalstoffen te vervoeren of in te zamelen, moeten worden ingeschakeld bij de werken, hetgeen de kosten aanzienlijk zou kunnen verhogen, heeft de Commissie terecht gesteld dat niet de richtlijn maar de Italiaanse wetgeving aan deze situatie ten grondslag ligt. Met inachtneming van de verplichtingen inzake registratie of, in voorkomend geval, het verkrijgen van een vergunning kan de houder van de afvalstoffen deze zelf nuttig toepassen of verwijderen in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn. In dit verband dient eraan te worden toegevoegd dat de richtlijn niet alleen geldt voor de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen door gespecialiseerde ondernemingen, doch eveneens voor de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door de onderneming die ze heeft geproduceerd, op de plaats van productie (arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 29).

57 In deze omstandigheden moet het beroep van de Commissie worden toegewezen.

58 Vastgesteld dient dus te worden dat voor zover de litigieuze bepalingen grond en stenen afkomstig van graafwerken en bestemd voor daadwerkelijk hergebruik ten behoeve van aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen, met uitzonde-

ring van die welke afkomstig zijn van verontreinigde locaties en gesaneerde gebieden met een concentratie van verontreinigende stoffen die de in de toepasselijke voorschriften vastgestelde maximumwaarden overschrijdt, hebben uitgesloten van de werkingssfeer van de nationale afvalstoffenregeling, de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens de richtlijn op haar rusten.

Kosten

59 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

1) **Voor zover artikel 10 van wet nr. 93 van 23 maart 2001 houdende vaststelling van milieubepalingen, en artikel 1, leden 17 en 19, van wet nr. 443 van 21 december 2001 tot machtiging van de regering met betrekking tot infrastructuur en strategische productie-inrichtingen alsook andere maatregelen tot herstel van de productieactiviteit, grond en stenen afkomstig van graafwerken en bestemd voor daadwerkelijk hergebruik ten behoeve van aanaardingen, opvullingen, ophogingen en vermalingen, met uitzondering van die welke afkomstig zijn van verontreinigde locaties en gesaneerde gebieden met een concentratie van verontreinigende stoffen die de in de toepasselijke voorschriften vastgestelde maximumwaarden**

overschrijdt, hebben uitgesloten van de werkingssfeer van de nationale afvalstoffenregeling, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen