ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

9 juni 2005 *

In zaak C-270/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 23 juni 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Visaggio en R. Amorosi als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, J.-P. Puissochet (rapporteur), S. von Bahr, J. Malenovský en U. Lõhmus, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 februari 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door krachtens artikel 30, lid 4, van wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 houdende omzetting van de richtlijnen 91/156/EEG betreffende

afvalstoffen, 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, en 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (gewoon supplement bij GURI nr. 38 van 15 februari 1997), zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 19, van wet nr. 426 van 9 december 1998 (GURI nr. 291 van 14 december 1998; hierna: „wetsdecreet"), ondernemingen toe te staan:

— hun eigen ongevaarlijke afvalstoffen in te zamelen en te vervoeren als een gebruikelijke en regelmatige activiteit, zonder verplichting tot inschrijving in het Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (nationale register van ondernemingen die afvalverwijderingsdiensten verrichten) en

— hun eigen gevaarlijke afvalstoffen te vervoeren in hoeveelheden van hoogstens 30 kilogram en 30 liter per dag, zonder verplichting tot inschrijving in genoemd register,

de krachtens artikel 12 van 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"), op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

De communautaire regelgeving

2 Artikel 1, sub a, eerste alinea, van de richtlijn definieert afvalstof 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".

3 Artikel 1, sub c, van de richtlijn definieert „houder" als „de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft".

4 Artikel 4 van de richtlijn bepaalt het volgende:

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

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

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

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

5 Artikel 8 van de richtlijn luidt als volgt:

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

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

of

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

6 Volgens artikel 9 van de richtlijn moet, voor de toepassing van onder meer artikel 4 van deze richtlijn iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II A bedoelde handelingen ter verwijdering van afvalstoffen verricht, een vergunning hebben van de bevoegde instantie. Deze vergunning heeft met name betrekking op de soort en hoeveelheid afvalstoffen, de technische eisen, de te nemen voorzorgsmaatregelen inzake veiligheid, de plaats waar de afvalstoffen worden verwijderd, en de behandelingsmethode.

7 Artikel 12 van de richtlijn bepaalt het volgende:

„Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars of makelaars), dienen zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instanties te laten registreren."

De nationale regelgeving

8 Artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet bepaalt:

„De ondernemingen die ongevaarlijke, door derden geproduceerde, afvalstoffen inzamelen en vervoeren, alsmede de ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen inzamelen en vervoeren, dienen zich in te schrijven in het [nationale] register [van ondernemingen die afvalverwijderingsdiensten verrichten], tenzij het gaat om het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen van hoogstens 30 kilogram of 30 liter per dag door de producent van de betrokken afvalstoffen."

De precontentieuze procedure

9 Omdat zij van mening was dat artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet in strijd was met artikel 12 van de richtlijn, heeft de Commissie bij brief van 24 oktober 2001 de

Italiaanse Republiek aangemaand om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen in te dienen.

10 Bij brief van 27 februari 2002 hebben de Italiaanse autoriteiten op deze aanmaning gereageerd. In deze brief hebben zij het standpunt van de Commissie bestreden op grond van met name een notitie van 25 januari 2002 van het Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio (ministerie voor milieu en bescherming van het grondgebied).

11 Omdat de Commissie door deze argumentatie niet was overtuigd, heeft zij op 27 juni 2002 de Italiaanse Republiek een met redenen omkleed advies gestuurd en haar een termijn van twee maanden na de betekening van dit advies toegekend om eraan te voldoen.

12 Omdat zij op dit advies geen antwoord heeft ontvangen, heeft de Commissie bij het Hof het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

13 De Commissie brengt naar voren dat, zoals zij had uiteengezet in de zaak die heeft geleid tot de beschikking van het Hof van 29 mei 2001, Caterino (C-311/99, niet

gepubliceerd in de Jurisprudentie), het in artikel 12 van de richtlijn gebruikte begrip „ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren", niet enkel doelt op ondernemingen die deze activiteiten ten behoeve van anderen uitoefenen. Dit begrip ziet ook op ondernemingen die deze activiteiten voor eigen rekening uitoefenen, wanneer dit vervoer of deze inzameling, tezamen met hun andere taken, een van de normale bedrijfsactiviteiten vormt die hun winst of een ander economisch voordeel opleveren. Deze uitlegging is in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn ter zake van milieubescherming, met de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 91/156 en met artikel 8 van de richtlijn, dat van toepassing is op iedere „houder van afvalstoffen", en is door het Hof zijdelings bevestigd in punt 25 van de reeds aangehaalde beschikking Caterino.

14 In de eerste plaats sluit artikel 30 van het wetsdecreet, door met betrekking tot ongevaarlijke afvalstoffen de uitdrukking „door derden geproduceerde" te gebruiken in plaats van de uitdrukking „beroepsmatig" in de zin van artikel 12 van de richtlijn, ondernemingen die in het kader van hun specifieke bedrijfsuitoefening voor eigen rekening afvalstoffen inzamelen en vervoeren, in strijd met de richtlijn uit van de registratieplicht.

15 In de tweede plaats bepaalt artikel 12 van de richtlijn dat alle ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren, zich, ongeacht de hoeveelheid of de mate van gevaarlijkheid van deze afvalstoffen, bij de bevoegde instanties dienen te laten registreren indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen. Artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet druist dus tegen de richtlijn in door een uitzondering op deze verplichting te maken voor ondernemingen die niet meer dan 30 liter of 30 kilogram afvalstoffen per dag vervoeren.

16 In haar verweerschrift stelt de Italiaanse regering dat geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht voorschrijft dat de inzameling en het vervoer van afvalstoffen moeten plaatsvinden door tussenkomst van marktdeelnemers die ten opzichte van de producenten van deze afvalstoffen derden zijn. Waar het bij de realisering van de doelstellingen van de richtlijn ter zake van de preventie en het geïntegreerde beheer van afvalstoffen om gaat, is ervoor te zorgen dat de cyclus daarvan wordt gecontroleerd. De communautaire regelgeving bepaalt dat de producent van afvalstoffen verantwoordelijk is tot het moment waarop hij zich met het oog op hergebruik, terugwinning of verwijdering ervan ontdoet. Artikel 12 van de richtlijn heeft dus betrekking op het toezicht op afvalstoffen op het moment waarop deze niet meer onder deze verantwoordelijkheid van de producent vallen.

17 De producent van afvalstoffen die de afvalstoffen rechtstreeks naar zijn inrichting voor herwinning of verwijdering vervoert, „ontdoet" zich daarvan pas op het moment waarop hij ze bij deze inrichting aflevert. Er is dus voor hem geen enkele noodzaak zich in te schrijven in het register, omdat de registratieplicht slechts van toepassing is op ondernemingen die beroepsmatig, dat wil zeggen als „gebruikelijke activiteit", afvalstoffen vervoeren of inzamelen.

18 Artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet maakt dus geen inbreuk op de doelstellingen van de richtlijn.

Beoordeling door het Hof

19 De bepalingen van de richtlijn moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling daarvan, te weten, in de bewoordingen van de derde overweging van

de considerans, 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 en dat beleid onder meer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (zie in die zin onder meer arrest van 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punt 23).

20 In haar oorspronkelijke versie bepaalde de richtlijn in artikel 10, dat de ondernemingen die afvalstoffen vervoerden enkel onder „toezicht" stonden van de bevoegde instantie, ongeacht of dit vervoer werd verricht ten eigen behoeve of ten behoeve van een ander. Deze bepaling werd weerspiegeld in de zevende overweging van de considerans van dezelfde richtlijn, waar werd gezegd dat „voor de bescherming van het milieu [...] moet worden voorzien [...] in toezicht op bedrijven die hun eigen afvalstoffen verwijderen alsmede op die welke de afvalstoffen van derden ophalen [...]".

21 Richtlijn 91/156 diende onder meer de controle door de overheidsinstanties te versterken. In de twaalfde overweging van de considerans van deze richtlijn wordt dan ook verklaard dat „ook andere ondernemingen die met afvalstoffen te maken hebben, zoals ophalers, vervoerders of makelaars, aan een vergunnings- of registratieplicht en aan een passende controle moeten worden onderworpen, teneinde de afvalstoffen vanaf hun ontstaan tot aan hun definitieve verwijdering onder toezicht te houden". Daartoe zijn in artikel 12 van de richtlijn nieuwe bepalingen opgenomen. Deze bepalingen schrijven inzonderheid in de eerste plaats voor dat ondernemingen die afvalstoffen vervoeren zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, dienen te laten registreren, en in de tweede plaats dat deze verplichting geldt voor die ondernemingen die een dergelijk vervoer „beroepsmatig" verrichten. Richtlijn 91/156 heeft dus de registratieplicht in de plaats gesteld van het enkele „toezicht", dat als zodanig niet meer in de richtlijn voorkomt.

22 Omdat richtlijn 91/156 een betere controle door de overheidsinstanties van het vervoer van afvalstoffen beoogt dan de controle op grond van de oorspronkelijke versie van de richtlijn, zou het in strijd met dit doel zijn om het in artikel 12 van de richtlijn genoemde begrip „onderneming die beroepsmatig afvalstoffen vervoert" in die zin uit te leggen dat het ondernemingen uitsluit die in het kader van hun bedrijfsuitoefening voor eigen rekening afvalstoffen vervoeren. Wanneer deze uitlegging wordt aanvaard, zouden deze ondernemingen worden ontrokken aan iedere controle van hun afvalstoffenvervoer.

23 Het Hof heeft overigens reeds voor recht verklaard dat het in artikel 12 van de richtlijn gebruikte begrip beroepsmatig vervoer van afvalstoffen, niet alleen betrekking heeft op diegene die in het kader van zijn beroep van vervoerder door derden geproduceerde afvalstoffen vervoert, maar ook op diegene die, hoewel hij niet het beroep van vervoerder uitoefent, niettemin in het kader van zijn eigen beroepsactiviteit door hemzelf geproduceerde afvalstoffen vervoert (beschikking Caterino, reeds aangehaald, punt 25).

24 Anders dan de Italiaanse regering stelt, impliceert het door de richtlijn nagestreefde toezicht op de afvalstoffencyclus, dat afvalstoffen vanaf het moment dat zij worden geproduceerd onder toezicht worden gehouden en met name dat, zoals in artikel 12 van de richtlijn wordt bepaald, de omstandigheden waaronder zij worden ingezameld en vervoerd, worden gecontroleerd. Hoewel in bepaalde gevallen de producent van de afvalstoffen deze zelf kan inzamelen of vervoeren en zich van deze afvalstoffen pas daadwerkelijk kan ontdoen na afloop van de inzameling of het vervoer ervan, heeft dit geen invloed op de kwalificatie van de ingezamelde of vervoerde afvalstoffen, stoffen of voorwerpen noch, bijgevolg, op de registratieplicht die deze producent op grond van een dergelijke handeling heeft.

25 Artikel 12 van de richtlijn heeft echter niet betrekking op alle ondernemingen die in het kader van hun bedrijfsuitoefening de door hen geproduceerde afvalstoffen vervoeren.

26 In de eerste plaats is het in dit artikel gebruikte woord „beroepsmatig" niet synoniem aan de uitdrukkingen „in het kader van hun bedrijfswerkzaamheden" of „naar aanleiding van hun bedrijfswerkzaamheden", welke uitdrukkingen door de gemeenschapswetgever waarschijnlijk zouden zijn gebruikt wanneer hij alle ondernemingen had beoogd die in het kader van hun bedrijfswerkzaamheden door henzelf geproduceerde afvalstoffen vervoeren.

27 Voorts volgt uit de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 91/156 dat de nieuwe vergunningsplicht en registratieplicht waarin deze richtlijn voorziet, van toepassing zijn op „ondernemingen die met afvalstoffen te maken hebben, zoals ophalers, vervoerders of makelaars". Het gebruik van het werkwoord „te maken hebben", alsmede de gegeven voorbeelden van specialistische beroepen op het gebied van afvalstoffen, laten zien dat artikel 12 van de richtlijn van toepassing is op ondernemingen die met regelmaat afvalstoffen inzamelen of vervoeren.

28 Tot slot houdt het vereiste dat het vervoer „beroepsmatig" moet geschieden in, dat het vervoer van afvalstoffen een gebruikelijke en regelmatige activiteit van deze ondernemingen moet zijn, ook al bepaalt artikel 12 niet dat het om de enige of zelfs de voornaamste activiteit van deze ondernemingen moet gaan.

29 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat artikel 12 van de richtlijn inrichtingen of ondernemingen die in het kader van hun bedrijf normalerwijze en regelmatig afvalstoffen vervoeren, tot registratie verplicht, ongeacht of deze afvalstoffen door henzelf of door derden worden geproduceerd. Voor het overige blijkt uit geen bepaling van de richtlijn dat op deze verplichting uitzonderingen op grond van de soort of de hoeveelheid afvalstoffen bestaan.

30 Artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet stelt de registratieplicht vast, die varieert al naar gelang de ingezamelde of vervoerde afvalstoffen al dan niet gevaarlijk zijn.

31 Met betrekking tot ongevaarlijke afvalstoffen verplicht deze bepaling alleen ondernemingen die door derden geproduceerde afvalstoffen inzamelen en vervoeren tot inschrijving in het nationale register van ondernemingen die afvalverwijderingsdiensten verrichten, waardoor zij ondernemingen die hun eigen afvalstoffen inzamelen of vervoeren uitsluit.

32 Met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen bepaalt artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet dat deze registratieplicht geldt voor alle ondernemingen die dergelijke afvalstoffen inzamelen en vervoeren. Deze bepaling bevat geen beperking op grond van het beroepsmatige karakter van dit inzamelen en vervoeren en heeft dus in dat opzicht een ruimere werkingssfeer dan artikel 12 van de richtlijn.

33 Deze bepaling ontheft echter het „vervoer van gevaarlijke afvalstoffen van hoogstens 30 kilogram of 30 liter per dag door de producent van de betrokken afvalstoffen" van

de daarbij ingevoerde registratieplicht, welke uitzonderingen in geen bepaling van de richtlijn zijn opgenomen. Overigens heeft de Italiaanse regering niet uitgelegd op basis van welke overwegingen deze minimumhoeveelheid is vastgesteld.

34 Gelet op het voorgaande is artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet in strijd met artikel 12 van de richtlijn. In deze omstandigheden moet het beroep van de Commissie gegrond worden geacht.

35 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door ondernemingen krachtens artikel 30, lid 4, van het wetsdecreet toe te staan:

— hun eigen ongevaarlijke afvalstoffen in te zamelen en te vervoeren als een gebruikelijke en regelmatige activiteit, zonder verplichting tot inschrijving in het nationale register van ondernemingen die afvalverwijderingsdiensten verrichten, en

— hun eigen gevaarlijke afvalstoffen te vervoeren in hoeveelheden van hoogstens 30 kilogram en 30 liter per dag, zonder verplichting tot inschrijving in genoemd register,

de krachtens artikel 12 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

36 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar 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) Door krachtens artikel 30, lid 4, van wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 houdende omzetting van de richtlijnen 91/156/EEG betreffende afvalstoffen, 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, en 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 19, van wet nr. 426 van 9 december 1998, ondernemingen toe te staan:

— **hun eigen ongevaarlijke afvalstoffen in te zamelen en te vervoeren als een gebruikelijke en regelmatige activiteit, zonder verplichting tot inschrijving in het Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (nationale register van ondernemingen die afvalverwijderingsdiensten verrichten), en**

— **hun eigen gevaarlijke afvalstoffen te vervoeren in hoeveelheden van hoogstens 30 kilogram en 30 liter per dag, zonder verplichting tot inschrijving in genoemd register,**

is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 12 van 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, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen