ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

5 oktober 1999 *

In de gevoegde zaken C-175/98 en C-177/98,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Pretore di Udine (Italië), in de aldaar dienende strafzaken tegen

P. Lirussi (C-175/98)

en

F. Bizzaro (C-177/98),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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), en van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), zoals gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 (PB L 168, blz. 28),

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. Murray, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, H. Ragnemalm (rapporteur) en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger

griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door F. Quadri, avvocato dello Stato,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. G. Lammers, waarnemend juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door F. Cede, Botschafter bij het Bondsministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Ström, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door G. M. Roberti, advocaat te Napels,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Italiaanse regering en de Commissie ter terechtzitting van 6 mei 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 september 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij twee beschikkingen van 20 april 1998, binnengekomen bij het Hof op 11 mei daaraanvolgend, heeft de Pretore di Udine het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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 75/442"), en van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), zoals gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 (PB L 168, blz. 28; hierna: „richtlijn 91/689").

2 Die vragen zijn gerezen in strafprocedures tegen P. Lirussi en F. Bizzaro, die terechtstaan wegens onregelmatige opslag van afvalstoffen.

3 Lirussi en Bizzaro zijn in de Regione Udine (Italië) bedrijfsleider van een garagebedrijf respectievelijk wasserij. Beiden kregen van de Assessore Regionale all'Ambiente (regionale milieudienst) vergunning voor de voorlopige opslag van

toxische en gevaarlijke afvalstoffen die door hun ondernemingsactiviteit ontstonden en die voor Lirussi in loodhoudende batterijen en voor Bizzaro in door de distillatie van een machine voor chemische reiniging geproduceerd slib bestonden.

4 De vergunning van Lirussi werd verleend voor een geldigheidsduur van vijf jaar te rekenen vanaf 1 april 1992, en voor een maximumhoeveelheid afvalstoffen van 0,1 ton. De vergunning liep op 1 april 1997 af, aangezien de betrokkene, met de verklaring dat de opslag binnenkort zou worden beëindigd, om de intrekking ervan had verzocht, daar de onderneming zou worden verhuurd. Bij controles in het garagebedrijf van Lirussi op 8 april en 21 mei 1997 bleek, dat na de datum van afloop van de vergunning nog 160 kg gebruikte loodhoudende batterijen op het terrein van de onderneming waren opgeslagen.

5 Op grond van de op 9 augustus 1994 aan Bizzaro verleende vergunning mocht deze een maximumhoeveelheid van 50 kg afvalstoffen opslaan. Bij controles in haar wasserij bleek, in de eerste plaats, dat op 6 juni 1994, dat wil zeggen ongeveer twee maanden vóór afgifte van de vergunning, met de voorlopige opslag was begonnen en, in de tweede plaats, dat zij meer afvalstoffen had opgeslagen dan was toegestaan.

6 In het kader van de tegen Lirussi en Bizzaro ingeleide strafprocedures merkte het Openbaar ministerie op, dat de ongeoorloofde opslag die verdachten ten laste werd gelegd, in beide gevallen als „voorlopige opslag" in de zin van de Italiaanse wettelijke regeling en, uit dien hoofde, als vrijgesteld van de vergunningplicht kon worden aangemerkt, voor zover de voor dit soort opslag geldende termijnen en maximumhoeveelheden niet waren overschreden.

7 Ofschoon het Openbaar ministerie de handelwijze van verdachten dus niet strafbaar achtte, verlangde het toch, dat het Hof een prejudiciële vraag werd voorgelegd, teneinde na te gaan of de nationale regeling verenigbaar is met de bepalingen van het gemeenschapsrecht en of de ten laste gelegde feiten als „voorlopige opslag" kunnen worden aangemerkt.

De geldende gemeenschapsregeling

Richtlijn 75/442

8 Artikel 1 van richtlijn 75/442 luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan 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;

b) ‚producent': elke persoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht (‚eerste producent') en/of elke persoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging in de aard of de samenstelling van die afvalstoffen;

c) ‚houder': de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft;

d) ‚beheer': inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting;

e) ‚verwijdering': alle in bijlage II A bedoelde handelingen;

f) ‚nuttige toepassing': alle in bijlage II B bedoelde handelingen;

g) ‚inzameling': het ophalen, sorteren en/of samenvoegen van afvalstoffen teneinde deze te vervoeren."

9 Artikel 4 van richtlijn 75/442 bepaalt:

„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."

10 Volgens artikel 6 van richtlijn 75/442 dienen „de lidstaten (...) de bevoegde instanties in te stellen of aan te wijzen die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de bepalingen van deze richtlijn".

11 Artikel 8 van de richtlijn bepaalt meer in het bijzonder:

„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."

12 Overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 75/442 moet iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II A bij de richtlijn bedoelde handelingen verricht, voor de toepassing van de artikelen 4, 5 en 7 een vergunning hebben van de in artikel 6 bedoelde bevoegde instantie.

13 Bijlage II A, betreffende verwijderingshandelingen, bevatte in de oorspronkelijke versie de volgende definitie:

„D 15 Opslag in afwachting van een in deze bijlage genoemde handeling, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie."

14 Deze definitie is gewijzigd bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 houdende aanpassing van de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442 (PB L 135, blz. 32), en luidt thans als volgt:

„D 15 Opslag in afwachting van een van de onder D 1 tot en met D 14 vermelde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)."

15 Artikel 10 van richtlijn 75/442 bepaalt, dat voor de toepassing van artikel 4 iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II B vermelde handelingen verricht, een vergunning moet hebben.

16 Bijlage II B, betreffende handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt, bevatte in de oorspronkelijke versie de volgende definitie:

„R 13 Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage genoemde handelingen te kunnen toepassen, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie."

17 Deze definitie is gewijzigd bij beschikking 96/350 en luidt thans als volgt:

„R 13 Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R 1 tot en met R 12 genoemde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)."

18 Artikel 11, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 75/442 luidt:

„Onverminderd de bepalingen van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen, laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag betreffende de toetreding van Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen, kunnen van de in artikel 9 of artikel 10 bedoelde vergunning worden vrijgesteld:

a) inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen

en

b) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen."

19 Volgens artikel 13 van richtlijn 75/442 worden „inrichtingen of ondernemingen die de in de artikelen 9 tot en met 12 bedoelde handelingen verrichten, (...) op passende wijze periodiek gecontroleerd door de bevoegde instanties".

20 Artikel 14, eerste alinea, van de richtlijn luidt:

„Iedere inrichting of onderneming als bedoeld in de artikelen 9 en 10 moet:

— voor de in bijlage I bedoelde afvalstoffen en de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen een register bijhouden waarin hoeveelheid, aard, oorsprong, en waar van toepassing bestemming, frequentie van de inzameling, wijze van vervoer en wijze van behandeling van de afvalstoffen zijn vermeld;

— deze gegevens op verzoek aan de in artikel 6 bedoelde bevoegde instanties verstrekken."

Richtlijn 91/689

21 Bij artikel 11 van richtlijn 91/689 is richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB L 84, blz. 43) met ingang van 27 juni 1995 ingetrokken.

22 Artikel 1 van richtlijn 91/689 preciseert, dat de richtlijn tot doel heeft, de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen, dat, onverminderd deze richtlijn, richtlijn

75/442 van toepassing is op gevaarlijke afvalstoffen en dat voor „afvalstoffen" en andere in richtlijn 91/689 gebruikte termen, de definities van richtlijn 75/442 gelden.

23 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 91/689 bepaalt, dat artikel 13 van richtlijn 75/442 ook van toepassing is op producenten van gevaarlijke afvalstoffen.

24 Volgens artikel 4, lid 2, van richtlijn 91/689 is „artikel 14 van richtlijn 75/442/EEG ook van toepassing op producenten van gevaarlijke afvalstoffen en op alle bedrijven en ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen vervoeren".

25 Artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 91/689 luidt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de afvalstoffen bij inzameling, vervoer en tijdelijke opslag deugdelijk zijn verpakt en overeenkomstig de geldende internationale en communautaire normen zijn gekenmerkt.

2. De op grond van artikel 13 van richtlijn 75/442/EEG verrichte controles op inzameling en vervoer hebben, wat gevaarlijke afvalstoffen betreft, meer in het bijzonder betrekking op de oorsprong en de bestemming van de gevaarlijke afvalstoffen."

De toepasselijke nationale regeling

26 De Italiaanse regeling inzake afvalstoffen is thans neergelegd in besluitwet nr. 22/97 van 5 februari 1997 houdende uitvoering van de richtlijnen 91/156/EEG betreffende afvalstoffen, 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen en 94/62/EG betreffende verpakkingen en afval van verpakkingen (*GURI*, supplemento ordinario nr. 38 van 15 februari 1997), zoals gewijzigd bij besluitwet nr. 389/97 van 8 november 1997 (*GURI* nr. 261 van 8 november 1997; hierna: „besluitwet nr. 22/97").

27 Besluitwet nr. 22/97 neemt in haar bijlagen B en C respectievelijk de punten D 15 en R 13 alsmede de overeenkomstige bepalingen van de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442 volledig over.

28 Artikel 6, sub l, van besluitwet nr. 22/97 preciseert, dat onder opslag („stoccaggio") moet worden verstaan, „verwijderingshandelingen bestaande in voorafgaande opslag zoals bedoeld in bijlage B, punt D 15, alsmede handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt bestaande in de opslag van de in bijlage C, punt R 13, bedoelde materialen".

29 Artikel 6, sub m, van besluitwet nr. 22/97 definieert „voorlopige opslag" als volgt:

„het bijeenbrengen van afvalstoffen, voorafgaande aan inzameling, op de plaats van productie, onder de volgende voorwaarden:

1. de opgeslagen afvalstoffen mogen geen polychloordibenzodioxine, polychloordibenzofuranen, polychloordibenzofenylen in grotere hoeveelheden

dan 2,5 ppm en geen polychloorbifenylen of polychloorterfenylen in grotere hoeveelheden dan 25 ppm bevatten;

2. de gevaarlijke afvalstoffen moeten, ongeacht de opgeslagen hoeveelheden, ten minste om de twee maanden worden ingezameld en onderworpen aan bewerkingen voor terugwinning of verwijdering, en voorts ook wanneer de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke afvalstoffen 10 m^3 bedraagt; de maximumduur van de voorlopige opslag bedraagt een jaar indien de hoeveelheid gedurende het jaar niet groter is dan 10 m^3, of, ongeacht de hoeveelheid, indien de voorlopige opslag plaatsvindt in installaties op kleine eilanden (‚isole minori');

3. de niet-gevaarlijke afvalstoffen moeten, ongeacht de opgeslagen hoeveelheden, ten minste om de drie maanden worden ingezameld en onderworpen aan bewerkingen voor terugwinning of verwijdering, en voorts ook wanneer de hoeveelheid opgeslagen niet-gevaarlijke afvalstoffen 20 m^3 bedraagt; de maximumduur van de voorlopige opslag bedraagt een jaar indien de hoeveelheid opgeslagen afvalstoffen gedurende het jaar niet groter is dan 20 m^3, of, ongeacht de hoeveelheid, indien de voorlopige opslag plaatsvindt in installaties op kleine eilanden (‚isole minori');

4. de voorlopige opslag dient plaats te vinden per soort product en met inachtneming van de bijbehorende technische normen en, wat de gevaarlijke afvalstoffen betreft, met inachtneming van de regels inzake de opslag van gevaarlijke substanties die zij bevatten;

5. de regels inzake verpakking en etikettering van de gevaarlijke afvalstoffen moeten in acht worden genomen."

30 Artikel 28 van besluitwet nr. 22/97 bepaalt in het bijzonder, dat „de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door de bevoegde Regione op territoriaal niveau wordt toegestaan binnen drie maanden na de indiening van het verzoek door de betrokkene".

31 De in artikel 28 bedoelde vergunningregeling geldt echter niet voor „voorlopige opslag". Artikel 28, lid 5, van besluitwet nr. 22/97 bepaalt immers, dat „met uitzondering van de verplichting inzake het bijhouden van een register van inkomende en uitgaande producten door personen bedoeld in artikel 12, en het verbod om stoffen te vermengen, de bepalingen van het onderhavige artikel niet gelden voor de voorlopige opslag onder de voorwaarden van artikel 6, lid 1, sub m".

32 De niet-inachtneming van de bepalingen van artikel 28 is strafbaar gesteld in artikel 51 van besluitwet nr. 22/97.

De prejudiciële vragen

33 Bij twee beschikkingen van 20 april 1998 heeft de Pretore di Udine de behandeling van de zaak geschorst en het Hof in beide zaken vier prejudiciële vragen voorgelegd. De eerste drie, in beide zaken identieke vragen, luiden als volgt:

„1) Wat is in voorkomend geval het verschil tussen voorlopige opslag en voorafgaande opslag van afvalstoffen (of materialen) binnen de productie-eenheid, en aan de hand van welke criteria moet in concreto onderscheid worden gemaakt tussen beide vormen van opslag van afvalstoffen?

2) Valt voorlopige opslag buiten het begrip ‚beheer' van afvalstoffen als bedoeld in artikel 1, sub d, van richtlijn 91/156/EEG, met alle daarmee samenhangende verplichtingen, daaronder begrepen de kennisgeving van die activiteit aan de bevoegde toezichthoudende instanties?

3) Is de voorlopige opslag onderworpen aan toezicht en, zo ja, aan welk soort maatregelen? Gelden in dit verband de beginselen van artikel 4, eerste en tweede alinea, van richtlijn 91/156/EEG, en volgens welke modaliteiten?"

34 In zaak C-175/98 luidt de vierde prejudiciële vraag als volgt:

„4) Vormt het aan de verdachte ten laste gelegde feit, namelijk de opslag, gedurende meer dan één maand, van 160 kg loodhoudende batterijen zonder kennisgeving aan de bevoegde toezichthoudende instanties, voorlopige opslag in de zin van de richtlijn?"

35 In zaak C-177/98 luidt de vierde prejudiciële vraag:

„4) Vormt het aan de verdachte ten laste gelegde feit, namelijk de opslag, gedurende meer dan twee maanden, van 87,5 kg slib dat halogeenhoudende oplosmiddelen bevat, voorlopige opslag in de zin van de richtlijn?"

De bevoegdheid van het Hof

36 Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat de verwijzende rechter met de vierde vraag in beide zaken, waarop eerst moet worden ingegaan, het Hof in wezen vraagt, of de bepalingen van de richtlijn waarvan hij om uitlegging verzoekt, van toepassing zijn op de twee bij hem aanhangige zaken.

37 In het kader van de procedure van artikel 177 van het Verdrag, dat op een duidelijke scheiding van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, behoort elke waardering van de feiten echter tot de bevoegdheid van de nationale rechter (arresten van 15 november 1979, Denkavit, 36/79, Jurispr. blz. 3439, punt 12, en 16 juli 1998, Dumon en Froment, C-235/95, Jurispr. blz. I-4531, punt 25).

38 Het Hof is dus niet bevoegd, over de feiten van het hoofdgeding te beslissen of de communautaire voorschriften die het heeft uitgelegd, op nationale maatregelen of situaties toe te passen, aangezien dit tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale rechter behoort (zie arresten van 19 december 1968, Salgoil, 13/68, Jurispr. blz. 632, 642; 23 januari 1975, Van der Hulst, 51/74, Jurispr. blz. 79, punt 12, en 8 februari 1990, Shipping and Forwarding Enterprise Safe, C-320/88, Jurispr. blz. I-285, punt 11).

39 Onder deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat het Hof niet bevoegd is de vierde vraag in beide zaken te beantwoorden.

Het begrip „voorlopige opslag"

40 Met zijn eerste vraag en het eerste deel van zijn tweede vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of het

begrip „voorlopige opslag" moet worden onderscheiden van het begrip „voorafgaande opslag" van afvalstoffen en of het onder het begrip „beheer" in de zin van artikel 1, sub d, van richtlijn 75/442 valt.

41 In hun schriftelijke opmerkingen zijn de Italiaanse, de Duitse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering alsmede de Commissie het alle in wezen erover eens, dat de bijlagen II A, punt D 15, en II B, punt R 13, van richtlijn 75/442 aldus moeten worden uitgelegd, dat een tijdelijke samenvoeging van afvalstoffen, voorafgaande aan de inzameling ervan, op de plaats van productie, „voorlopige opslag" en geen „voorafgaande opslag" in de zin van de richtlijn is.

42 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat de bijlagen II A, punt D 15, en II B, punt R 13, waarin is bepaald, dat de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen de voorafgaande opslag met uitsluiting van voorlopige opslag omvat, noodzakelijkerwijs impliceren, dat voorlopige opslag moet worden onderscheiden van voorafgaande opslag. De voorafgaande opslag maakt deel uit van de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen, terwijl de voorlopige opslag vóór de inzameling daar juist uitdrukkelijk van is uitgesloten.

43 Bovendien wordt in de punten D 15 en R 13 van de bijlagen II A en II B gepreciseerd, dat de voorlopige opslag plaatsvindt vóór de inzameling, die, volgens artikel 1, sub d, van richtlijn 75/442, de eerste handeling is die verband houdt met het beheer van de afvalstoffen.

44 Bijgevolg gaat de voorlopige opslag vooraf aan een handeling verband houdend met het beheer en, met name, aan de inzameling van afvalstoffen, en is zij een voorbereidende handeling voor een van de handelingen verband houdend met de

nuttige toepassing of de verwijdering zoals genoemd in de bijlagen II A en II B, punten D 1 tot en met D 15 respectievelijk R 1 tot en met R 13 van richtlijn 75/442.

45 De voorlopige opslag, voorafgaand aan de inzameling, op de plaats van productie, moet dan ook worden gedefinieerd als de handeling voorafgaand aan een handeling verband houdend met het beheer van afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub d, van richtlijn 75/442.

46 Mitsdien moet op de eerste vraag en het eerste onderdeel van de tweede vraag worden geantwoord, dat het begrip „voorlopige opslag" moet worden onderscheiden van het begrip „voorafgaande opslag" van afvalstoffen en niet onder het begrip „beheer" in de zin van artikel 1, sub d, van richtlijn 75/442 valt.

De verplichtingen die gelden voor handelingen verband houdend met de voorlopige opslag van afvalstoffen

47 Met het tweede deel van de tweede vraag en met de derde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bevoegde nationale autoriteiten, wat de voorlopige opslag betreft, erop moeten toezien dat de uit artikel 4 van richtlijn 75/442 voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen.

48 De regeringen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, en de Commissie stellen, dat de belangrijkste bepalingen van richtlijn 75/442 in beginsel niet gelden voor „voorlopige opslag". Deze uitsluiting wordt huns inziens gerechtvaardigd door de noodzaak, te vermijden dat ondernemingen die door hun werkzaamheden afvalstoffen produceren, op die grond aan de strenge voorschriften van die richtlijn worden onderworpen.

49 De Commissie voegt hier echter aan toe, dat het begrip „voorlopige opslag", als uitzondering op voorschriften ter verwezenlijking van doelstellingen van fundamenteel belang, zoals de bescherming van het milieu en de gezondheid, restrictief moet worden uitgelegd op een wijze die strookt met de beginselen genoemd in artikel 130 R EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 174 EG). De lidstaten, die de nuttige werking van richtlijn 75/442, met name van de in artikel 4 genoemde algemene beginselen, moeten verzekeren, dienen dus bepalingen vast te stellen die streng genoeg zijn om te vermijden dat ondernemingen in geval van „voorlopige opslag" misbruik kunnen maken van de in deze richtlijn voorziene uitzondering. Volgens de Commissie zijn de bepalingen van de Italiaanse wettelijke regeling kennelijk niet in strijd met de doelstellingen van de richtlijn.

50 Er zij aan herinnerd, dat de lidstaten ingevolge artikel 4, eerste alinea, van richtlijn 75/442 de nodige maatregelen moeten treffen 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, met name zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora mee te brengen, zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken en zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

51 Artikel 4 van richtlijn 75/442, die is vastgesteld op basis van artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG), beoogt de tenuitvoerlegging van het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zoals genoemd in artikel 130 R, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag. Op grond van die beginselen dienen de Gemeenschap en de lidstaten de bronnen van vervuiling en overlast van meet af aan te voorkomen, te verminderen en, voor zover mogelijk, op te heffen door het vaststellen van maatregelen die de bekende risico's kunnen wegnemen.

52 De artikelen 4, tweede alinea, en 8 van richtlijn 75/442 bevatten met name de verplichtingen waaraan de lidstaten moeten voldoen om zich te houden aan het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Het gaat erom, dat zij het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen verbieden respectievelijk ervoor zorgen, dat iedere houder van

afvalstoffen deze afgeeft aan een particuliere of openbare inzamelaar of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht, of dat de houder zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn.

53 Aangezien afvalstoffen, zelfs indien zij voorlopig zijn opgeslagen, enorme schade voor het milieu kunnen veroorzaken, moet ervan worden uitgegaan, dat de bepalingen van artikel 4 van richtlijn 75/442, die het voorzorgsbeginsel beogen toe te passen, eveneens gelden voor de voorlopige opslag.

54 Zo zijn ondernemingen die afvalstoffen houden en deze voorlopig opslaan, weliswaar niet onderworpen aan de registratie- en vergunningplicht van richtlijn 75/442, doch dit neemt niet weg, dat bij alle handelingen verband houdend met de opslag, of dit nu voorlopige of voorafgaande opslag is, alsmede bij handelingen in verband met het beheer van afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub d, van die richtlijn, de beginselen van voorzorg en preventief handelen die artikel 4 van richtlijn 75/442 beoogt toe te passen en, inzonderheid, de uit die bepaling en artikel 8 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen moeten worden geëerbiedigd.

55 Mitsdien moet op het tweede deel van de tweede vraag en op de derde vraag worden geantwoord, dat de bevoegde nationale autoriteiten, wat handelingen verband houdend met de voorlopige opslag betreft, erop moeten toezien, dat de uit artikel 4 van richtlijn 75/442 voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen.

Kosten

56 De kosten door de Italiaanse, de Duitse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering, alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten

aanzien van de partijen in de hoofdzaken 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 (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door de Pretore di Udine bij beschikkingen van 20 april 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Het begrip „voorlopige opslag" moet worden onderscheiden van het begrip „voorafgaande opslag" van afvalstoffen en valt niet onder het begrip „beheer" in de zin van artikel 1, sub d, 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.

2) De bevoegde nationale autoriteiten moeten, wat handelingen verband houdend met de voorlopige opslag betreft, erop toezien, dat de uit artikel 4 van richtlijn 75/442 voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen.

Murray Ragnemalm Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 oktober 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

P. J. G. Kapteyn