ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 november 2004 *

In zaak C-457/02,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunale penale di Terni (Italië), bij beschikking van 20 november 2002, ingekomen bij het Hof op 18 december 2002, in de strafzaak tegen

Antonio Niselli,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, C. Gulmann en J.-P. Puissochet (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 mei 2004,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

— A. Niselli, vertegenwoordigd door L. Mattrella en E. Morigi, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Kostantidinis en R. Amorosi als gemachtigden, bijgestaan door G. Bambara, avvocato,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juni 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft 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 bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32; hierna: „richtlijn 75/442").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak tegen A. Niselli, die ervan wordt verdacht een activiteit van afvalstoffenbeheer te hebben verricht zonder voorafgaande vergunning van de bevoegde autoriteit.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Richtlijn 75/442 heeft tot doel de nationale wettelijke regelingen inzake afvalstoffenbeheer te harmoniseren.

4 Volgens de omschrijving in artikel 1, sub a, eerste alinea, van deze richtlijn is een 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".

5 Bijlage I bij richtlijn 75/442, met als opschrift „Categorieën afvalstoffen", vermeldt meer in het bijzonder sub Q 1, „productie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd", sub Q 14, „producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bijvoorbeeld artikelen die zijn afgedankt door landbouw, huishoudens, kantoren, winkels, bedrijven enz.)", en sub Q 16, „alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen".

6 Bij artikel 1, sub a, tweede alinea, van richtlijn 75/442 is de Commissie van de Europese Gemeenschappen er mee belast „een lijst van de afvalstoffen die tot de

categorieën van bijlage I behoren" (hierna: „afvalstoffenlijst") op te stellen. Daartoe is overgegaan bij beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 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). Deze lijst is meermaals gewijzigd, laatstelijk bij beschikking 2001/573/EG van de Raad van 23 juli 2001 (PB L 203, blz. 18). De afvalstoffenlijst is op 1 januari 2002 in werking getreden. In hoofdstuk 17 van deze lijst is „bouw- en sloopafval (inclusief puin van verontreinigde locaties)" opgenomen. Onder code 17 04 van dit hoofdstuk zijn verschillende soorten metaalafval genoemd. De inleiding bij de afvalstoffenlijst verduidelijkt dat het om een geharmoniseerde lijst gaat die periodiek zal worden herzien, en dat „opneming van een materiaal in de lijst echter niet [betekent] dat dit materiaal ook in alle omstandigheden een afvalstof is. Dit is alleen het geval wanneer aan de definitie van afvalstof in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 is voldaan."

7 Artikel 1, sub b, van deze richtlijn omschrijft de „producent" als „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".

8 De „houder" is volgens artikel 1, sub c, van richtlijn 75/442 „de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft".

9 Artikel 1, sub d, van deze richtlijn omschrijft het „beheer" van afvalstoffen als „inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting".

10 Artikel 1, sub e en f, omschrijft „verwijdering" en „nuttige toepassing" van afvalstoffen als alle in bijlage II A respectievelijk II B bedoelde handelingen. Deze bijlagen zijn bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32) aangepast aan de vooruitgang van wetenschap en techniek. Onder de in bijlage II B genoemde handelingen voor nuttige toepassing zijn vermeld, sub R 4, „recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen", en sub R 13, „opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de [in deze bijlage] genoemde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)".

11 Artikel 3, lid 1, sub b, van richtlijn 75/442 bepaalt meer in het bijzonder dat de lidstaten passende maatregelen nemen ter bevordering van de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen.

12 In artikel 4 van deze richtlijn heet het dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen 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 en zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon. Het artikel preciseert dat de lidstaten voorts de nodige maatregelen nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

13 De artikelen 9 en 10 van richtlijn 75/442 bepalen dat iedere inrichting of onderneming die zich bezighoudt met de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen een vergunning van de bevoegde overheid moet verkrijgen.

14 Artikel 11 van richtlijn 75/442 voorziet onder bepaalde voorwaarden evenwel in een vrijstelling van vergunning.

Bepalingen van nationaal recht

15 Richtlijn 75/442 is in Italiaans recht omgezet bij wetsbesluit nr. 22 van 5 februari 1997 houdende uitvoering van richtlijnen 91/156/EEG betreffende afvalstoffen, 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, en 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (GURI van 15 februari 1997, gewoon supplement nr. 38), gewijzigd bij wetsbesluit nr. 389 van 8 november 1997 (GURI nr. 261 van 8 november 1997; hierna: „wetsbesluit nr. 22/97").

16 In artikel 6, lid 1, sub a, van wetsbesluit nr. 22/97 is „afvalstof" omschreven als „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". Bijlage A bij dit wetsbesluit neemt de lijst „categorieën afvalstoffen" van bijlage I bij richtlijn 75/442 over. In de bijlagen B, C en D bij wetsbesluit nr. 22/97 zijn op dezelfde wijze als in de bijlagen II A en ii b bij richtlijn 75/442 respectievelijk de verwijderingshandelingen en de handelingen voor nuttige toepassing genoemd, alsmede de gevaarlijke afvalstoffen in de zin van artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689.

17 Wetsbesluit nr. 22/97 vereist voor het beheer van bepaalde soorten afvalstoffen een administratieve vergunning. In die gevallen is het ontbreken van een vergunning strafbaar.

18 Na de inleiding van de strafprocedure in het hoofdgeding is wetsbesluit nr. 138 van 8 juli 2002 (GURI nr. 158 van 8 juli 2002) vastgesteld, dat vervolgens in wet nr. 178 van 8 augustus 2002 (GURI nr. 187 van 10 augustus 2002; hierna: „wetsbesluit nr. 138/02") is omgezet.

19 In artikel 14 van dit wetsbesluit is een „authentieke uitlegging" gegeven van de omschrijving van „afvalstof" in de zin van wetsbesluit nr. 22/97, waarin het heet:

„1. De woorden ‚zich ontdoet', ‚voornemens is zich te ontdoen' of ‚zich moet ontdoen', in artikel 6, lid 1, sub a, van wetsbesluit [nr. 22/97] en daaropvolgende wijzigingen, [...] worden uitgelegd als volgt:

a) ‚zich ontdoet': elk gedrag waardoor stoffen, materialen of goederen direct of indirect worden bestemd voor of onderworpen aan activiteiten van verwijdering of nuttige toepassing, overeenkomstig de bijlagen B en C bij wetsbesluit [nr. 22/97];

b) ‚voornemens is zich te ontdoen': de wil om stoffen, materialen of goederen te bestemmen voor handelingen van verwijdering en nuttige toepassing, overeenkomstig de bijlagen B en C bij wetsbesluit [nr. 22/97];

c) ‚zich moet ontdoen': de verplichting om materialen, stoffen of goederen te onderwerpen aan handelingen van nuttige toepassing of verwijdering, voorgeschreven bij wettelijke bepaling of administratieve maatregel dan wel opgelegd door de aard van de materialen, de stoffen of de goederen of de omstandigheid dat deze laatste in de lijst van gevaarlijke afvalstoffen in bijlage D bij wetsbesluit [nr. 22/97] zijn opgenomen.

2. Het in lid 1, sub b en c, bepaalde is niet van toepassing op goederen, stoffen of materialen die productie- of consumptieresiduen zijn indien aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) indien zij opnieuw kunnen worden gebruikt of daadwerkelijk en objectief opnieuw worden gebruikt in eenzelfde, een analoge of een andere productie- of consumptiecyclus, zonder dat zij enige voorafgaande behandeling ondergaan en zonder dat zij schade berokkenen aan het milieu;

b) indien zij opnieuw kunnen worden gebruikt of daadwerkelijk en objectief opnieuw worden gebruikt in eenzelfde, een analoge of een andere productie- of consumptiecyclus, nadat zij een voorafgaande behandeling hebben ondergaan zonder dat enige handeling van nuttige toepassing, zoals bedoeld in de in bijlage C bij wetsbesluit [nr. 22/97] bedoelde gevallen, noodzakelijk is."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

20 Niselli, wettelijk vertegenwoordiger van de vennootschap ILFER SpA, is ten laste gelegd dat hij zonder vergunning activiteiten van afvalstoffenbeheer heeft verricht. De Carabinieri hebben immers beslag gelegd op een vrachtwagen van ILFER SpA waarmee ijzerhoudende materialen werden vervoerd zonder het in wetsbesluit nr. 22/97 bedoelde formulier voor identificatie van afvalstoffen. Verder is gebleken dat de vrachtwagen niet in het nationale register van ondernemingen voor afvalstoffenbeheer was ingeschreven, welke verplichting eveneens bij dat wetsbesluit is opgelegd.

21 Volgens een in de loop van de procedure overgelegd technisch rapport waren de in beslag genomen materialen afkomstig van de afbraak van machines en voertuigen of van de ophaling van afgedankte voorwerpen. Zij hadden als gemeenschappelijk

kenmerk hun ijzerhoudende basisbestanddelen, met ijzer als enig metaal dan wel in verbinding met andere metalen, en het feit dat zij voor een deel verontreinigd waren met organische stoffen zoals lak, vetten of vezels. Zij waren afkomstig van verschillende technologische cycli waaruit zij waren verwijderd omdat zij daarin niet meer bruikbaar waren.

22 Met het oog op het gevolg dat na de inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 138/02 aan de strafprocedure moet worden gegeven, wenst het Tribunale penale di Terni in wezen te vernemen of de in artikel 14 van wetsbesluit nr. 138/02 gegeven „authentieke uitlegging" van het begrip afvalstof ingaat tegen richtlijn 75/442. Krachtens deze uitlegging zijn de aan Niselli ten laste gelegde feiten niet langer strafbaar, aangezien het in beslag genomen ijzerschroot bestemd was voor hergebruik en dus niet meer als afvalstof kon worden aangemerkt. Indien deze uitlegging evenwel onverenigbaar is met richtlijn 75/442, moet de strafprocedure worden voortgezet op basis van de hogervermelde tenlastelegging.

23 Het Tribunale penale di Terni wijst erop dat de Commissie tegen de Italiaanse Republiek een procedure wegens niet-nakoming van de krachtens richtlijn 75/442 op haar rustende verplichtingen heeft ingeleid. Het heeft de behandeling van de zaak geschorst en aan het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is het mogelijk dat het begrip afvalstof dwingend wordt bepaald door de voorwaarde dat de woorden ‚zich ontdoet', ‚voornemens is zich te ontdoen' of ‚zich moet ontdoen', bij artikel 6, lid 1, sub a, van wetsbesluit [nr. 22/97] in Italiaans recht omgezet, worden uitgelegd als volgt:

a) ‚zich ontdoet': elk gedrag waardoor stoffen, materialen of goederen direct of indirect worden bestemd voor of onderworpen aan activiteiten van verwijdering of nuttige toepassing, overeenkomstig de bijlagen B en C bij wetsbesluit [nr. 22/97];

b) ‚voornemens is zich te ontdoen': de wil om stoffen, materialen of goederen te bestemmen voor handelingen van verwijdering en nuttige toepassing, overeenkomstig de bijlagen B en C bij wetsbesluit [nr. 22/97];

c) ‚zich moet ontdoen': de verplichting om materialen, stoffen of goederen te bestemmen voor handelingen van nuttige toepassing of verwijdering, voorgeschreven bij wettelijke bepaling of administratieve maatregel dan wel opgelegd door de aard van de materialen, de stoffen of de goederen of de omstandigheid dat deze laatste in de lijst van gevaarlijke afvalstoffen in bijlage D bij wetsbesluit [nr. 22/97] zijn opgenomen?

2) Is het mogelijk dat het begrip afvalstof dwingend niet geldt voor goederen, stoffen en materialen die productie- of consumptieresiduen zijn, indien aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) indien zij opnieuw kunnen worden gebruikt of daadwerkelijk en objectief opnieuw worden gebruikt in eenzelfde, een analoge of een andere productie- of consumptiecyclus, zonder dat zij enige voorafgaande behandeling ondergaan en zonder dat zij schade berokkenen aan het milieu;

b) indien zij opnieuw kunnen worden gebruikt of daadwerkelijk en objectief opnieuw worden gebruikt in eenzelfde, een analoge of een andere productie- of consumptiecyclus, nadat zij een voorafgaande behandeling hebben ondergaan zonder dat enige handeling van nuttige toepassing, zoals bedoeld in de in bijlage C bij het in Italië geldende wetsbesluit nr. 22/97 (waarin bijlage II bij richtlijn 91/156/EEG woordelijk is omgezet), noodzakelijk is?"

De prejudiciële vragen

De ontvankelijkheid

24 Om te beginnen betoogt de Italiaanse regering dat de uitlegging van het gemeenschapsrecht waar het Hof om wordt verzocht, nutteloos is omdat de uitleggingsmoeilijkheden waar de verwijzende rechter het over heeft, in de Italiaanse rechtspraak onbestaande zijn.

25 Verder voert de Italiaanse regering aan dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn op grond dat de verwijzende rechter het Hof in werkelijkheid vraagt zich uit te spreken over de niet-nakoming die aan de Italiaanse Republiek wordt verweten in het kader van de door de Commissie ingeleide procedure waar in de verwijzingsbeschikking naar is verwezen.

26 Deze twee argumenten moeten worden afgewezen. Het staat uitsluitend aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie, met name, arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punten 38 en 39).

27 Dit is in casu evenwel niet het geval. Ten eerste blijkt uit de stukken dat de aan het Hof voorgelegde vragen rechtstreeks verband houden met het voorwerp van het bij het Tribunale penale di Terni aanhangige geding. Ten tweede maakt de inleiding door de Commissie tegen de Italiaanse Republiek van een procedure wegens niet-nakoming van de krachtens richtlijn 75/442 op haar rustende verplichtingen de prejudiciële vragen niet overbodig.

28 De Commissie heeft de omstandigheid dat het Hof om een prejudiciële beslissing is verzocht niet ter discussie gesteld, maar heeft van haar kant in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerd dat de nationale rechter niet met een beroep op richtlijn 75/442 de strafrechtelijke aansprakelijkheid van Niselli kan bepalen dan wel verzwaren, indien het Hof de onverenigbaarheid met de richtlijn zou vaststellen van artikel 14 van wetsbesluit nr. 138/02, dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van betrokkene uitsluit.

29 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een richtlijn uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen kan opleggen en bijgevolg als zodanig niet tegenover hen kan worden ingeroepen (zie, met name, arrest van 14 september 2000, Collino en Chiappero, C-343/98, Jurispr. blz. I-6659, punt 20). Evenmin kan een richtlijn uit zichzelf en onafhankelijk van een ter uitvoering ervan vastgesteld intern wettelijk voorschrift van een lidstaat, bepalend zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, noch deze aansprakelijkheid verzwaren (zie, met name, arresten van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Jurispr. blz. 3969, punt 13, en 26 september 1996, Arcaro, C-168/95, Jurispr. blz. I-4705, punt 37).

30 In casu staat evenwel vast dat de feiten die tot de strafzaak tegen Niselli hebben geleid, op het moment waarop zij zich voordeden, strafbaar waren. Onder deze omstandigheden behoeft niet te worden onderzocht, welke gevolgen het legaliteitsbeginsel wat de straffen betreft voor de toepassing van richtlijn 75/442 zou kunnen hebben (zie, in deze zin, 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, punt 43).

31 De prejudiciële vraag is bijgevolg ontvankelijk.

Ten gronde

De eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de in artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442 gebruikte woorden „zich ontdoet", „voornemens is zich te ontdoen" of „zich moet ontdoen", uitsluitend betrekking hebben op de gevallen waarin de houder stoffen of materialen direct of indirect bestemt voor of onderwerpt aan handelingen van verwijdering of nuttige toepassing zoals bedoeld in de bijlagen II A en II B bij deze richtlijn, ingevolge de verwijzing in de Italiaanse wettelijke regeling, dan wel voornemens of verplicht is dat te doen krachtens een wettelijke regeling, een administratieve maatregel, wegens de aard van de betrokken stoffen of materialen of wegens de omstandigheid dat deze in de lijst van gevaarlijke afvalstoffen zijn opgenomen.

33 Het toepassingsgebied van het begrip afvalstof wordt bepaald door de betekenis van het werkwoord „zich ontdoen". Dit moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling van richtlijn 75/442, namelijk, 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 veroorzaakt door 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, met name, arrest van 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, hierna: „arrest Palin Granit", punten 22 en 23).

34 Richtlijn 75/442 geeft evenwel geen enkel beslissend criterium op grond waarvan de wil van de houder om zich van een bepaalde stof of een bepaald voorwerp te ontdoen, kan worden vastgesteld. Bij gebreke van gemeenschapsbepalingen zijn de lidstaten 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, met name, arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punt 41).

35 Volgens de uitlegging die de verwijzende rechter van het begrip afvalstof geeft, is de bestemming van een stof of een voorwerp voor handelingen van verwijdering en nuttige toepassing te begrijpen als de uiting van de handeling, het voornemen of de verplichting om „zich ervan te ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442.

36 Waar de handeling die erin bestaat zich van een stof of een voorwerp te ontdoen louter wordt omschreven op basis van de uitvoering van een in de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442 vermelde handeling van verwijdering of nuttige toepassing, doet deze uitlegging de kwalificatie als afvalstof evenwel afhangen van een handeling die zelf eerst dan als verwijdering of nuttige toepassing kan worden aangemerkt, wanneer zij op een afvalstof betrekking heeft. Wat het begrip afvalstof betreft, bevat deze uitlegging dus geen enkele precisering.

37 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit de omstandigheid dat een stof wordt onderworpen aan een in de bijlagen II A of II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling, niet kan worden afgeleid dat men zich ervan ontdoet en dat die stof als een afvalstof moet worden aangemerkt (arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punt 27). Indien de betrokken uitlegging aldus werd toegepast dat alle stoffen of alle materialen die aan een van de in de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442

genoemde soorten handelingen worden onderworpen, als afvalstof moeten worden gekwalificeerd, zou dat ertoe leiden dat als afvalstof worden gekwalificeerd stoffen of materialen die geen afvalstof in de zin van deze richtlijn zijn. Aldus zou op grond van deze uitlegging bijvoorbeeld als brandstof gebruikte stookolie altijd een afvalstof zijn, omdat zij bij verbranding aan de handeling van categorie R 1 van bijlage II B bij richtlijn 75/442 wordt onderworpen.

38 Maar vooral zou de uitlegging van de verwijzende rechter, als zij aldus werd toegepast dat een stof of een voorwerp waarvan men zich ontdoet op een andere dan de in de bijlagen II A en II B bij richtlijn 75/442 genoemde wijzen, geen afvalstof is, de strekking van het begrip afvalstof als bedoeld in artikel 1, sub a, eerste alinea, van deze richtlijn beperken. Aldus zouden stoffen of materialen die niet moeten worden verwijderd of nuttig toegepast, waarvan de houder zich ontdoet door ze gewoon ergens achter te laten, zonder ze aan zulk een handeling te onderwerpen, niet als afvalstof worden gekwalificeerd wanneer het in de zin van richtlijn 75/442 wél om een afvalstof gaat.

39 Dat het achterlaten van een afvalstof niet als een methode van verwijdering daarvan kan worden beschouwd, blijkt inzonderheid uit artikel 4, tweede alinea, van richtlijn 75/442, naar luid waarvan „de lidstaten [...] de nodige maatregelen [nemen] om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden". Deze bepaling maakt een duidelijk onderscheid tussen het achterlaten en de verwijdering. Daaruit volgt dat het achterlaten en het verwijderen van een voorwerp of een stof slechts twee van de mogelijke wijzen vormen om zich daarvan te ontdoen in de zin van artikel 1, eerste alinea, sub a, van richtlijn 75/442.

40 Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord, dat de in artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442 gegeven omschrijving van afvalstof niet aldus kan

worden uitgelegd dat zij uitsluitend betrekking heeft op stoffen of materialen die bestemd zijn voor of onderworpen worden aan de in de bijlagen II A en II B bij deze richtlijn of in gelijkwaardige lijsten genoemde handelingen van verwijdering of nuttige toepassing, of die de houder ervan daartoe wil of moet bestemmen.

De tweede vraag

41 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of van het begrip afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442 kunnen worden uitgesloten, productie- of consumptieresiduen, wanneer zij kunnen worden of worden hergebruikt in eenzelfde, een analoge of een andere productie- of consumptiecyclus, zonder dat zij een voorafgaande behandeling ondergaan en zonder dat zij schade berokkenen aan het milieu, dan wel nadat zij een voorafgaande behandeling hebben ondergaan zonder dat enige handeling van nuttige toepassing als die van bijlage C bij wetsbesluit nr. 22/97, waarin bijlage II B bij richtlijn 75/442 woordelijk in nationaal recht is omgezet, noodzakelijk is.

42 De Italiaanse regering benadrukt dat de uitlegging waarop de tweede vraag betrekking heeft productie- of consumptieresiduen die kunnen worden hergebruikt, onder bepaalde voorwaarden van het begrip afvalstof beoogt uit te sluiten.

43 Zoals het Hof heeft geoordeeld, vormt de omstandigheid dat een gebruikte stof een productieresidu is in beginsel een aanwijzing voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich daarvan te ontdoen in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 (zie arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, punt 84). Voor consumptieresiduen geldt dezelfde beoordeling.

44 Daarentegen kan wél worden aanvaard de zienswijze dat goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen bij een productieproces of door delving zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, mogelijk niet een residu vormen, doch wel een bijproduct waarvan de onderneming zich niet wil „ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking. Een dergelijke zienswijze is immers niet in strijd met de doelstellingen van richtlijn 75/442, aangezien er geen enkele rechtvaardigingsgrond is om de bepalingen daarvan, die zijn bedoeld ter verzekering van de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen, toe te passen op goederen, materialen of grondstoffen die, los van enige bewerking, economisch gezien, de waarde van producten hebben en als zodanig zijn onderworpen aan de wettelijke regeling die op deze producten van toepassing is (zie arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punten 34 en 35).

45 Gelet echter op de verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen teneinde de nadelen en de schadelijke gevolgen die zij naar hun aard met zich brengen, te beperken, moet een beroep op deze redenering met betrekking tot bijproducten worden beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces (arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punt 36).

46 Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof vormt dus de mate van waarschijnlijkheid dat deze stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een tweede criterium dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit 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 (arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punt 37).

47 Bijgevolg is het mogelijk tegen de achtergrond van de doelstellingen van richtlijn 75/442 goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen bij een productieproces of door delving zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, niet als afvalstoffen te kwalificeren, maar wel als bijproducten waarvan de houder zich niet wil „ontdoen" in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van deze richtlijn, mits vaststaat dat zij zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces zullen worden hergebruikt (zie arrest van 11 september 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Jurispr. blz. I-8725).

48 Deze zienswijze geldt evenwel niet voor consumptieresiduen die niet kunnen worden aangemerkt als „bijproducten" die worden verkregen bij een productieproces of door delving en die verder in het productieproces kunnen worden hergebruikt.

49 Ook een daarmee verwante zienswijze kan niet worden aanvaard, aangezien dergelijke residuen niet kunnen worden gekwalificeerd als tweedehandsgoederen die zonder voorafgaande bewerking zeker en op een vergelijkbare wijze worden hergebruikt.

50 Krachtens de uitlegging van een bepaling als artikel 14 van wetsbesluit nr. 138/02 volstaat het evenwel om een productie- of consumptieresidu niet als afvalstof te kwalificeren, dat het wordt of kan worden hergebruikt in enige productie- of consumptiecyclus zonder dat het een voorafgaande bewerking ondergaat en zonder dat het schade aan het milieu berokkent, dan wel nadat het een voorafgaande bewerking heeft ondergaan doch zonder dat enige handeling van nuttige toepassing in de zin van bijlage II B bij richtlijn 75/442 noodzakelijk is.

51 Op grond van een dergelijke uitlegging ontsnappen productie- of consumptieresiduen die nochtans voldoen aan de definitie van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442, kennelijk aan de kwalificatie als afvalstof.

52 In dit verband worden materialen als die bedoeld in het hoofdgeding niet zeker en zonder voorafgaande bewerking hergebruikt als voortzetting van eenzelfde productie- of consumptieproces, maar gaat het om stoffen of materialen waarvan de houders zich hebben ontdaan. Volgens de toelichting van Niselli zijn de betrokken materialen vervolgens gesorteerd, hebben zij mogelijk bepaalde behandelingen ondergaan en vormen zij een voor de staalindustrie bestemde secundaire grondstof. In zulk een context moeten zij evenwel als afvalstoffen gekwalificeerd blijven tot zij daadwerkelijk zijn gerecycleerd tot ijzer- en staalproducten, met name tot zij in het bewerkingsproces waarvoor zij zijn bestemd, afgewerkte producten vormen. In de daaraan voorafgaande stadia kunnen zij immers nog niet als gerecycleerd worden beschouwd, aangezien dat bewerkingsproces nog niet is voltooid. Omgekeerd, en tenzij de verkregen producten zelf ook worden achtergelaten, kan het ogenblik waarop de betrokken materialen niet langer als afvalstoffen worden gekwalificeerd, niet in een industrieel of commercieel stadium na hun omvorming tot ijzer- en staalproducten worden gesitueerd, aangezien zij vanaf dat ogenblik niet meer kunnen worden onderscheiden van andere ijzer- en staalproducten die zijn verkregen uit primaire grondstoffen (zie, met betrekking tot het specifieke geval van gerecycleerd verpakkingsafval, arrest van 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Jurispr. blz. I-6163, punten 61 tot en met 75).

53 Op de tweede vraag dient dus te worden geantwoord, dat het begrip afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442 niet aldus moet worden uitgelegd dat het alle productie- of consumptieresiduen uitsluit die kunnen worden of daadwerkelijk worden hergebruikt in een productie- of consumptiecyclus, zonder dat zij een voorafgaande bewerking ondergaan en zonder dat zij schade aan het milieu berokkenen, dan wel nadat zij een voorafgaande bewerking hebben ondergaan doch zonder dat enige handeling van nuttige toepassing in de zin van bijlage II B bij deze richtlijn noodzakelijk is.

Kosten

54 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **De omschrijving van afvalstof in artikel 1, sub a, eerste alinea, 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 en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996, kan niet aldus worden uitgelegd dat zij uitsluitend betrekking heeft op stoffen of materialen die bestemd zijn voor of onderworpen worden aan de in de bijlagen II A en II B bij deze richtlijn of in gelijkwaardige lijsten genoemde handelingen van verwijdering of nuttige toepassing, of die de houder ervan daartoe wil of moet bestemmen.**

2) **Het begrip afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156 en bij beschikking 96/350, moet niet aldus worden uitgelegd dat het alle productie- of consumptieresiduen uitsluit die kunnen worden of daadwerkelijk worden hergebruikt in een productie- of consumptiecyclus, zonder dat zij een voorafgaande bewerking ondergaan en zonder dat zij schade aan het milieu berokkenen, dan wel nadat zij een voorafgaande bewerking hebben ondergaan doch zonder dat enige handeling van nuttige toepassing in de zin van bijlage II B bij deze richtlijn noodzakelijk is.**

Ondertekeningen