

**Zaak C-263/05**

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**

**tegen**

**Italiaanse Republiek**

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijnen 75/442/EEG en 91/156/EEG – Begrip ‚afvalstof‘ –  
Stoffen of voorwerpen bestemd voor verwijdering of nuttige toepassing –  
Productieresiduen die voor hergebruik geschikt zijn”

Arrest van het Hof (Derde kamer) van 18 december 2007

**Samenvatting van het arrest**

1. *Milieu – Afvalstoffen – Richtlijn 75/442 – Begrip afvalstof*

*(Art. 174, lid 2, EG; richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 1, sub a)*

2. *Milieu – Afvalstoffen – Richtlijn 75/442 – Begrip afvalstof*

*(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 1, sub a)*

3. *Milieu – Afvalstoffen – Richtlijn 75/442 – Werkingssfeer*

*(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 1, sub a, en art. 2, lid 1)*

1. De kwalificatie als „afvalstof” van een stof of een voorwerp in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, hangt vooral af van het gedrag van de houder en van de betekenis van de term „zich ontdoen van”. Deze term moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van enerzijds het hoofddoel van de richtlijn, namelijk volgens de derde overweging van de considerans ervan de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen de schadelijke invloeden van het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen, en anderzijds artikel 174, lid 2, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, waarbij dit beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Deze term en dus het begrip afvalstof mogen bijgevolg niet restrictief worden uitgelegd.

(cf. punten 32-33)

2. Of inderdaad sprake is van een „afvalstof” in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling ervan en ervoor moet worden gezorgd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

In die zin kunnen bepaalde omstandigheden een aanwijzing zijn voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van een stof of voorwerp te „ontdoen” in de zin van deze bepaling. Dat is met name het geval wanneer de stof een productie- of consumptieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig was beoogd, zonder dat de methode van behandeling of de wijze van gebruik van een stof doorslaggevend is voor de kwalificatie van deze stof als afvalstof.

Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin deze stof waarschijnlijk zonder voorafgaande wijziging 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 ervan 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.

De omstandigheid alleen dat een stof bestemd is om te worden hergebruikt of kan worden hergebruikt, kan evenwel niet beslissend zijn voor de kwalificatie ervan als afvalstof. Goederen, materialen of grondstoffen die ontstaan in een productieproces dat niet bestemd is voor de productie ervan, kunnen slechts worden beschouwd als een bijproduct waarvan de houder niet voornemens is zich te ontdoen, indien het hergebruik ervan, waaronder voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd, niet alleen mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande wijziging vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productie- of gebruiksproces.

(cf. punten 34-35, 38, 40, 49-50)

3. Aangezien richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, geen enkel beslissend criterium geeft aan de hand 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 in nationaal recht omzetten, mits daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht. Zo kunnen de lidstaten bijvoorbeeld verschillende categorieën afvalstoffen definiëren, met name om de organisatie en de controle van het beheer ervan te vergemakkelijken, voor zover de verplichtingen die uit de richtlijn of andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende deze afvalstoffen voortvloeien, in acht worden genomen en de eventuele uitsluiting van bepaalde categorieën van de werkingssfeer van de teksten tot omzetting van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen in nationaal recht, overeenkomstig artikel 2, lid 1, daarvan geschiedt.

(cf. punt 41)

## ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

18 december 2007

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijnen 75/442/EEG en 91/156/EEG – Begrip ‚afvalstof‘ – Voor verwijdering en nuttige toepassing bestemde stoffen of voorwerpen – Voor hergebruik geschikte productieresiduen”

In zaak C-263/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 23 juni 2005,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis en L. Cimaglia als gemachtigden, 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,

wijst

### HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

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

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 februari 2007,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de vaststelling en handhaving van artikel 14 van wetsdecreet nr. 138 van 8 juli 2002 betreffende spoedmaatregelen inzake belastingen, privatisering en beheersing van de geneesmiddelen uitgaven alsook steun aan de economie in probleemgebieden (GURI nr. 158 van 8 juli 2002), thans na wijziging wet nr. 178 van 8 augustus 2002 (gewoon supplement bij GURI nr. 187 van 10 augustus

2002), die enerzijds stoffen, materialen of goederen, bestemd voor niet uitdrukkelijk in de bijlagen B en C bij dit decreet vermelde handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing, en anderzijds stoffen of materialen die productieresiduen zijn en waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, wanneer zij in een productie- of consumptiecyclus zonder voorafgaande behandeling en zonder schade voor het milieu, of na voorafgaande behandeling wanneer het gaat om een van de in bijlage C bij dit decreet genoemde handelingen tot nuttige toepassing, kunnen worden hergebruikt of worden hergebruikt, uitsluit van de werkingssfeer van wetsdecreet nr. 22 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 verpakkingsafval (gewoon supplement bij GURI nr. 38 van 15 februari 1997; hierna: „wetsdecreet nr. 22/97”), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, sub a, 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 door beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32) (hierna: „richtlijn”).

## **Toepasselijke bepalingen**

### ***Gemeenschapsregeling***

- 2 Artikel 1, sub a, eerste alinea, van de richtlijn verstaat onder „afvalstof” „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I [bij deze richtlijn] genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”.
- 3 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). De bijlage bij beschikking 2000/532, die de Europese afvalstoffenlijst bevat, begint met een inleiding waarvan punt 1 verduidelijkt dat het om een geharmoniseerde lijst gaat die periodiek zal worden herzien. Dit punt 1 stelt ook, dat „opneming van een materiaal in de [Europese afvalstoffenlijst] 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 [de richtlijn] is voldaan.”
- 4 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 bij deze richtlijn bedoelde handelingen. Deze bijlagen zijn bij beschikking 96/350 aangepast aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang.

### ***Nationale regeling***

- 5 Artikel 6, lid 1, sub a, van 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.

[...]"

- 6 Bijlage A bij wetsdecreet nr. 22/97 neemt de lijst van de afvalstoffencategorieën van bijlage I bij de richtlijn over. Voorts komt de opsomming van de handelingen tot verwijdering respectievelijk nuttige toepassing van de afvalstoffen in de bijlagen B en C bij dit wetsdecreet overeen met die in de bijlagen II A en II B bij de richtlijn.

- 7 Artikel 14 van wet nr. 178 van 8 augustus 2002 (hierna: „litigieuze bepaling”), die na wijziging wetsdecreet nr. 138 van 8 juli 2002 heeft vervangen, geeft een „authentieke uitlegging” van het begrip „afvalstof” in artikel 6, lid 1, sub a, van wetsdecreet nr. 22/97. Dit artikel luidt:

„1. De woorden ‚zich ontdoet’, ‚voornemens is zich te ontdoen’ of ‚zich moet ontdoen’ [...] 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 wetsdecreet [nr. 22/97];
- b) ‚voornemens is zich te ontdoen’: de wil om stoffen, materialen of goederen te bestemmen voor handelingen tot verwijdering en nuttige toepassing, overeenkomstig de bijlagen B en C bij wetsdecreet [nr. 22/97];
- c) ‚zich moet ontdoen’: de verplichting om materialen, stoffen of goederen te onderwerpen aan handelingen tot 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 wetsdecreet [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 soortgelijke 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 soortgelijke 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 wetsdecreet [nr. 22/97] bedoelde gevallen, noodzakelijk is.”

## **De precontentieuze procedure**

- 8 Van oordeel dat de door de litigieuze bepaling vastgestelde uitleggingsregels niet conform zijn aan de richtlijn, in het bijzonder artikel 1, sub a, ervan, heeft de Commissie de in artikel 226 EG bedoelde niet-nakomingsprocedure ingeleid.
- 9 Daar de Italiaanse autoriteiten een aanmaningsbrief van 18 oktober 2002 niet binnen de gestelde termijn hadden beantwoord, heeft de Commissie op 3 april 2003 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarbij zij de Italiaanse Republiek uitnodigde binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies aan de richtlijn te voldoen.
- 10 Daar de Italiaanse autoriteiten inmiddels – zij het na de gestelde termijn – de aanmaningsbrief van 18 oktober 2002 hadden beantwoord, was de Commissie echter van mening dat dit met redenen omkleed advies in dat stadium geacht moest worden geen rechtsgevolgen te hebben.
- 11 Daar de Commissie met dit antwoord evenwel geen genoegen nam, heeft zij de Italiaanse Republiek bij brief van 11 juli 2003 een aanvullend met redenen omkleed advies gezonden, waarbij zij deze lidstaat uitnodigde binnen een nieuwe termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies daaraan gevolg te geven.
- 12 Na te hebben verzocht om een verlenging van deze termijn met twee maanden heeft de Italiaanse regering de opmerkingen van de Commissie over de nationale wetgeving beantwoord bij nota's van de permanente vertegenwoordiging van 12 november en 19 december 2003.
- 13 Ter verduidelijking van haar conclusies over de verweten inbreuk, met name ten aanzien van de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 10 juni 2004 in de zaak Niselli (arrest van 11 november 2004, C-457/02, Jurispr. blz. I-10853), heeft de Commissie bij brief van 9 juli 2004 een tweede aanvullend met redenen omkleed advies gezonden, waarbij zij de Italiaanse Republiek opnieuw uitnodigde binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies daaraan gevolg te geven.
- 14 De Italiaanse autoriteiten hebben dit laatste met redenen omkleed advies beantwoord bij nota van 29 september 2004.
- 15 Aangezien de Commissie de situatie nog steeds onbevredigend vond, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

## **Het beroep**

### ***Argumenten van partijen***

- 16 Met de twee onderdelen van haar grief stelt de Commissie dat de door de Italiaanse wetgever in de leden 1 en 2 van de litigieuze bepaling gegeven uitlegging van artikel 6, lid 1, sub a, van wetsdecreet nr. 22/97 in strijd is met artikel 1, sub a, van de richtlijn.
- 17 In de eerste plaats voeren de verwijzingen in lid 1, sub a en b, van de litigieuze bepaling naar „activiteiten van verwijdering of nuttige toepassing” respectievelijk „handelingen tot verwijdering en nuttige toepassing”, door de nadere precisering „overeenkomstig de bijlagen B en C bij [wetsdecreet nr. 22/97]” een onderscheid in tussen enerzijds handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing in het algemeen en

anderzijds die waarin de bijlagen B en C bij dit wetsdecreet uitdrukkelijk voorzien. Aldus worden alle door bijlage A bij wetsdecreet nr. 22/97 bedoelde stoffen, materialen of goederen die de houder onderwerpt aan, bestemt voor of voornemens is te bestemmen voor andere handelingen tot verwijdering dan die van bijlage B bij dit wetsdecreet of aan andere handelingen tot nuttige toepassing dan die van bijlage C uitgesloten van de kwalificatie als afvalstof zodat zij buiten toepassing van de wetgeving inzake afvalstoffenbeheer vallen.

- 18 Deze bepaling heeft dus tot gevolg dat de draagwijdte van het begrip afvalstof en dus de werkingssfeer van de Italiaanse wetgeving inzake afvalstoffenbeheer onrechtmatig wordt beperkt.
- 19 De Commissie stelt in de tweede plaats met betrekking tot lid 2 van de litigieuze bepaling dat de uitsluiting in dit lid van de in lid 1, sub b en c, van deze bepaling vastgestelde criteria voor de uitlegging van het begrip afvalstof en dus van de kwalificatie als afvalstof, wat bepaalde productie- en consumptieresiduen betreft, onder de voorwaarden van de punten a en b van dit lid 2, erop neerkomt dat de Italiaanse wetgever impliciet erkent dat in de bedoelde omstandigheden deze residuen de kenmerken van afvalstoffen vertonen, terwijl hij tevens de toepassing van de afvalstoffenwetgeving uitsluit naargelang van de omstandigheden van de behandeling van deze residuen.
- 20 Volgens de Commissie is het ontoelaatbaar stoffen of voorwerpen waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, formeel uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn, ook wanneer ze met of zonder noodzakelijke voorafgaande behandeling – althans in het eerste geval voor zover zij niet worden onderworpen aan uitdrukkelijk in de overeenkomstige bijlage vermelde handelingen tot nuttige toepassing – in een productie- of consumptiecyclus kunnen worden hergebruikt en worden hergebruikt, en zonder voorafgaande behandeling niet schadelijk zijn voor het milieu.
- 21 Anders dan de Italiaanse Republiek stelt, geeft de litigieuze bepaling dus niet alleen de uitleggingscriteria ter beoordeling of is voldaan aan de voorwaarden waarin sprake is van een afvalstof, maar beperkt zij het begrip afvalstof en de toepassing ervan, met name door een groot deel van het terugwinbaar afval te onttrekken aan de toepassing van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn.
- 22 Volgens de Italiaanse Republiek is een hergebruikt materiaal geen afvalstof, ook wanneer de houder ervan voornemens is het voor andere productieprocessen over te dragen. De rechtspraak van het Hof heeft namelijk de uitsluiting van het begrip afvalstof onder bepaalde voorwaarden uitgebreid tot zelfs door derden daadwerkelijk hergebruikte materialen.
- 23 Volgens deze lidstaat stelt de litigieuze bepaling criteria vast ter beoordeling of de houder van een materiaal zich ervan heeft ontdaan, heeft beslist zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen. Dankzij deze criteria, doordat ook in een verder stadium van het productieproces nog kan worden getoetst of het betrokken materiaal daadwerkelijk en objectief is gebruikt, kan worden voldaan aan twee voorwaarden van voormeld arrest Niselli, namelijk dat het hergebruik zeker is en dat de materialen, waarvan afstand is gedaan, binnen het begrip afvalstof vallen.
- 24 Afstand van een materiaal of voorwerp is volgens deze lidstaat een indirecte wijze om het te bestemmen voor een handeling tot verwijdering of nuttige toepassing, zodat de

afstand van een materiaal of voorwerp in feite onder lid 1, sub a, van de litigieuze bepaling valt.

- 25 Volgens de Italiaanse Republiek sluit lid 2 van de litigieuze bepaling overeenkomstig de beginselen die aan de rechtspraak van het Hof ten grondslag liggen, de kwalificatie als afvalstof uit voor de industriële residuen die, hoewel niet in de hoofdproductie beoogd, niet als afvalstoffen kunnen worden beschouwd, omdat zij ongewijzigd, zonder enige handeling om zich ervan te „ontdoen”, dat wil zeggen zonder „voorafgaande wijzigingen” of na voorafgaande behandeling waarbij zij niet volledig nuttig worden toegepast, zoals handelingen tot sortering, selectie, scheiding, verdichting of zifting, worden hergebruikt.
- 26 Met de litigieuze bepaling die in haar geheel moet worden gelezen, wil de Italiaanse wetgever positieve uitleggingscriteria geven om materialen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is of verplicht is zich te ontdoen, onder de afvalstoffen op te nemen. Het is noodzakelijk om aan de hand van zekere uitleggingscriteria een positieve afvalstoffenlijst te geven en er niet van uit te gaan dat alles afvalstof is behalve het materiaal of het voorwerp waarvan kan worden aangetoond dat de houder zich er niet van ontdoet, of niet voornemens of verplicht is zich ervan te ontdoen.
- 27 Volgens de Italiaanse Republiek houdt het standpunt van de Commissie in dat elke precisering betreffende de uitdrukking „zich ontdoen” onvermijdelijk een beperking van de werkingssfeer van de richtlijn tot gevolg zou hebben, waardoor de lidstaten zouden worden belemmerd in hun mogelijkheid om te bepalen hoe de richtlijnen worden toegepast.
- 28 Ten slotte heeft de Italiaanse Republiek er ter terechtzitting op gewezen dat het afvalstoffenbeheer in Italië soms in handen is van personen die werken „op het randje van wat toegestaan is”, zodat deze lidstaat er de voorkeur aan heeft gegeven zich te verlaten op de afvalstoffenproducenten voor het beheer ervan veeleer dan deze producenten dit beheer aan derden te laten toevertrouwen.

### ***Beoordeling door het Hof***

- 29 Met het eerste onderdeel van haar grief stelt de Commissie in wezen dat de in lid 1 van de litigieuze bepaling vastgestelde uitlegging tot gevolg heeft dat het begrip afvalstof voor de toepassing van de Italiaanse regeling ter zake onrechtmatig wordt afgebakend, doordat dit begrip wordt beperkt tot materialen die worden onderworpen aan handelingen tot verwijdering en nuttige toepassing in de zin van de bijlagen B en C bij decreet nr. 22/97 – die letterlijk overeenkomen met de bijlagen II A respectievelijk II B bij de richtlijn – met uitsluiting van de andere, niet in bijlagen B en C genoemde handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing.
- 30 Met het tweede onderdeel van deze grief stelt de Commissie in wezen dat de uitsluiting waarin lid 2 van de litigieuze bepaling voorziet, ook tot gevolg heeft dat voormeld begrip afvalstof onrechtmatig wordt afgebakend, doordat deze uitsluiting betrekking heeft op productie- of consumptieresiduen, wanneer zij kunnen worden of worden hergebruikt in dezelfde productie- of consumptiecyclus of in een soortgelijke of andere cyclus zonder voorafgaande behandeling en zonder schade voor het milieu of na voorafgaande behandeling zonder evenwel een van de in bijlage C bij wetsdecreet nr. 22/97 genoemde handelingen tot nuttige toepassing te vereisen.
- 31 Gelet op het standpunt van de Italiaanse Republiek die in wezen stelt dat de litigieuze bepaling in haar geheel moet worden gelezen en strekt tot inhoudelijke verduidelijking



van het begrip „afvalstof”, zoals gedefinieerd in artikel 1, sub a, van de richtlijn, dient ~~vo~~ het gezamenlijke onderzoek van de twee onderdelen van de grief van de Commissie te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Hof over dit begrip.

- 32 Dienaangaande definieert artikel 1, sub a, eerste alinea, van de richtlijn afvalstof als „elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I [bij deze richtlijn] genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet [of] voornemens is zich te ontdoen [...]”. 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 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 arrest *ARCO Chemie Nederland e.a.*, reeds aangehaald, punt 84, en arrest *Niselli*, punt 43).
- 35 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).
- 36 Het Hof heeft enerzijds gepreciseerd dat uit een handeling tot 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 waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik (zie met name arrest van 18 april 2002, *Palin Granit en Vehmassalon*

kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punt 29; hierna: arrest „Palin Granit“).

- 37 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, eerste alinea, 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 wijziging 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).
- 38 Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin deze stof zonder voorafgaande wijziging 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).
- 39 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 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).
- 40 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 daarvan (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).
- 41 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 bepaalde 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).

- 42 In casu staat enerzijds vast dat de handeling, het voornemen of de verplichting zich van een stof of voorwerp te „ontdoen” in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van de richtlijn krachtens lid 1 van de litigieuze bepaling alleen blijkt uit de directe of indirecte bestemming van deze stof of dit voorwerp voor de in bijlagen B en C bij wetsdecreet nr. 22/97 vermelde handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing, en anderzijds dat deze bijlagen B en C letterlijk overeenkomen met de bijlagen II A en II B bij de richtlijn.
- 43 Zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kan uit een van de in bijlage II A respectievelijk II B bij de richtlijn genoemde handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing op zich niet worden afgeleid dat een aan deze handeling onderworpen stof of voorwerp als afvalstof moet worden gekwalificeerd.
- 44 Enerzijds, 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 B en C bij wetsdecreet nr. 22/97 vermelde handeling van verwijdering of nuttige toepassing, doet de in lid 1 van de litigieuze bepaling vastgestelde uitlegging de kwalificatie als afvalstof namelijk 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. Indien de betrokken uitlegging werd gevolgd, moeten alle stoffen of alle materialen die aan een van de in de bijlagen II A en II B bij de richtlijn genoemde soorten handelingen worden onderworpen, als afvalstof worden gekwalificeerd, zodat deze uitlegging ertoe zou leiden dat als afvalstof worden gekwalificeerd stoffen of materialen die geen afvalstof in de zin van deze richtlijn zijn (zie in die zin arrest Niselli, reeds aangehaald, punten 36 en 37).
- 45 Anderzijds brengt de in punt 42 van het onderhavige arrest uiteengezette uitlegging mee dat een stof of een voorwerp waarvan de houder zich ontdoet op een andere dan de in de bijlagen II A en II B bij de richtlijn genoemde wijzen, geen afvalstof is, zodat zij ook het begrip afvalstof als bedoeld in artikel 1, sub a, van de richtlijn beperkt. Volgens deze uitlegging zouden dus 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 terwijl het in de zin van de richtlijn ~~wel~~ om een afvalstof gaat (zie in die zin arrest Niselli, reeds aangehaald, punt 38).
- 46 Dienaangaande kan het in punt 24 van het onderhavige arrest uiteengezette betoog van de Italiaanse Republiek dat afstand van een materiaal of voorwerp in feite onder lid 1, sub a, van de litigieuze bepaling valt, niet slagen. Ook al moet dit punt naar nationaal recht in die zin worden gelezen, kan de litigieuze bepaling wegens gebrek aan duidelijkheid en precisering in dit opzicht namelijk niet de volledige toepassing van de richtlijn waarborgen.
- 47 Ook staat vast dat volgens de verduidelijking in lid 2 van de litigieuze bepaling het voor de uitsluiting van de kwalificatie van een productie- of consumptieresidu als afvalstof volstaat dat het wordt of kan worden hergebruikt in elke productie- of consumptiecyclus zonder voorafgaande behandeling en zonder schade voor het milieu, dan wel na voorafgaande behandeling, wanneer het gaat om een van de handelingen tot nuttige

toepassing die worden opgesomd in bijlage C bij wetsdecreet nr. 22/97, die letterlijk overeenstemt met bijlage II B bij de richtlijn.

- 48 Deze opsomming is niet conform aan de vereisten van de in de punten 33 tot en met 39 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak. Zij sluit namelijk productie- of consumptieresiduen die nochtans voldoen aan de definitie van „afvalstof” van artikel 1, sub a, eerste alinea, van de richtlijn, uit van de kwalificatie als afvalstof.
- 49 In het bijzonder, zoals blijkt uit de punten 34 tot en met 36 van het onderhavige arrest, vormt het feit dat een stof een productie- of consumptieresidu is, een aanwijzing dat het gaat om een afvalstof en kan de loutere omstandigheid dat een stof bestemd is om te worden hergebruikt of kan worden hergebruikt, niet beslissend zijn voor de kwalificatie ervan als afvalstof.
- 50 Voorts kan het in punt 25 van het onderhavige arrest uiteengezette betoog van de Italiaanse regering niet worden aanvaard. Gelet op de in punt 33 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting om het begrip afvalstof ruim uit te leggen en op de vereisten van de in de punten 34 tot en met 39 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak van het Hof kunnen goederen, materialen of grondstoffen die ontstaan in een productieproces dat niet bestemd is voor de productie ervan, namelijk slechts worden beschouwd als een bijproduct waarvan de houder niet voornemens is zich te ontdoen, indien het hergebruik ervan, waaronder voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd, niet alleen mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande wijziging vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productie- of gebruiksproces.
- 51 Met betrekking ten slotte tot de door de Italiaanse Republiek ter terechtzitting gemaakte opmerkingen over het feit dat personen „op het randje van wat toegestaan is” in de sector van het afvalstoffenbeheer actief zijn, volstaat het op te merken dat deze omstandigheid, gesteld dat zij bewezen zou zijn, niet kan rechtvaardigen dat deze lidstaat zijn uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet nakomt.
- 52 Gelet op al het voorgaande moet het beroep van de Commissie worden toegewezen.
- 53 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door de vaststelling en handhaving van artikel 14 van wetsdecreet nr. 138 van 8 juli 2002, thans na wijziging wet nr. 178 van 8 augustus 2002, die enerzijds materialen, stoffen of goederen, bestemd voor niet uitdrukkelijk in de bijlagen B en C bij dit decreet vermelde handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing, en anderzijds stoffen of materialen die productieresiduen zijn en waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, wanneer zij in een productie- of consumptiecyclus zonder voorafgaande behandeling en zonder schade voor het milieu of na voorafgaande behandeling, wanneer het gaat om een van de in de bijlage C bij dit decreet genoemde handelingen tot nuttige toepassing kunnen worden hergebruikt of worden hergebruikt, uitsluit van de werkingssfeer van wetsdecreet nr. 22/97, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, sub a, van de richtlijn.

## **Kosten**

- 54 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) **Door de vaststelling en handhaving van artikel 14 van wetsdecreet nr. 138 van 8 juli 2002 betreffende spoedmaatregelen inzake belastingen, privatisering en beheersing van de geneesmiddelen uitgaven alsook steun aan de economie in probleemgebieden, thans na wijziging wet nr. 178 van 8 augustus 2002, die enerzijds stoffen, materialen, of goederen, bestemd voor niet uitdrukkelijk in de bijlagen B en C bij dit decreet vermelde handelingen tot verwijdering of nuttige toepassing, en anderzijds stoffen of materialen, die productieresiduen zijn en waarvan de houder voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, wanneer zij in een productie- of consumptiecyclus zonder voorafgaande behandeling en zonder schade voor het milieu of na voorafgaande behandeling wanneer het gaat om een van de in bijlage C bij dit decreet genoemde handelingen tot nuttige toepassing, kunnen worden hergebruikt of worden hergebruikt, uitsluit van de werkingssfeer van wetsdecreet nr. 22 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 verpakkingsafval, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, sub a, 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.**
  
- 2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**