

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

23 november 2006^{*}

In zaak C-486/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 25 november 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek als gemachtigde, bijgestaan door F. Louis, avocat, en A. Capobianco, avvocato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

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

verweester,

^{*} Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen,
P. Kūris, J. Makarczyk (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 april 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 mei 2006,

het navolgende

Arrest

¹ De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek:

- door het project voor een installatie voor de verbranding van brandstof afkomstig van afvalstoffen (hierna: „BAA”) en van biomassa te Massafra, welke installatie valt onder bijlage I bij richtlijn 85/337/EEG, niet te hebben

onderworpen aan een milieueffectbeoordeling in de zin van de artikelen 5 tot en met 10 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5; hierna: „richtlijn 85/337”),

- door een regelgeving te hebben vastgesteld [artikel 3, lid 1, van het decreet van de minister-president van 3 september 1999, „Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l’attuazione dell’art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell’impatto ambientale” (Oriëntatie- en coördinatiebesluit tot wijziging en aanvulling van het eerdere oriëntatie- en coördinatiebesluit voor de toepassing van artikel 40, lid 1, van wet nr. 146 van 22 februari 1994 betreffende bepalingen inzake milieueffectbeoordeling; GURI nr. 302 van 27 december 1999, blz. 17; hierna: „DMP”) tot wijziging van bijlage A, sub i en l, bij het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996, „Atto di indirizzo e coordinamento per l’attuazione dell’art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell’impatto ambientale” (Oriëntatie- en coördinatiebesluit voor de toepassing van artikel 40, lid 1, van wet nr. 146 van 22 februari 1994 betreffende bepalingen inzake milieueffectbeoordeling; GURI nr. 210 van 7 september 1996, blz. 28; hierna „DPR”)], waarbij bepaalde onder bijlage I bij richtlijn 85/337 vallende projecten (projecten voor installaties voor de nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen en niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag) van de milieueffectbeoordelingsprocedure worden uitgesloten indien zij in aanmerking komen voor de vereenvoudigde vergunningsprocedure in de zin van artikel 11 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”), en
- door een regelgeving te hebben vastgesteld (artikel 3, lid 1, van het DMP tot wijziging van bijlage A, sub i en l, bij het DPR), die bij de beoordeling of een onder bijlage II bij richtlijn 85/337 vallend project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, een ongeschikt criterium hanteert omdat daardoor projecten met een aanzienlijk milieueffect van die beoordeling kunnen worden uitgesloten,

de krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 1, 2 en 3, van richtlijn 85/337 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

Richtlijn 75/442

- 2 Artikel 1 van richtlijn 75/442 luidt als volgt:

„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.

[...]

- 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;

[...]”

3 Artikel 4 van die richtlijn 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.

[...]”

4 Artikel 9, lid 1, van die richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van de artikelen 4, 5 en 7 moet iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II A bedoelde handelingen verricht, een vergunning hebben van de in artikel 6 bedoelde bevoegde instantie.

[...]”

5 Artikel 10 van die richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van artikel 4 moet iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II B vermelde handelingen verricht, een vergunning hebben.”

6 In artikel 11, lid 1, van richtlijn 75/442 wordt bepaald:

„Onverminderd de bepalingen van richtlijn 78/319/EEG [...], kunnen van de in artikel 9 of artikel 10 bedoelde vergunning worden vrijgesteld:

[...]

b) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen.

Deze vrijstelling kan alleen worden verleend:

- indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning;

en

- indien de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 wordt voldaan.”

7 In bijlage II A bij richtlijn 75/442, „Verwijderingshandelingen”, wordt een overzicht gegeven van verwijderingshandelingen zoals die in de praktijk plaatsvinden. Daarin wordt aangegeven dat overeenkomstig artikel 4 de afvalstoffen moeten worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

8 In bijlage II B bij die richtlijn, „Handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt”, wordt een overzicht gegeven van handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen zoals die in de praktijk plaatsvinden. Ook daarin wordt vermeld dat overeenkomstig artikel 4 de afvalstoffen nuttig moeten worden toegepast zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Richtlijn 85/337

- 9 Artikel 1, leden 2 en 3, van richtlijn 85/337 luidt als volgt:

„2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

project:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;

opdrachtgever:

de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt;

vergunning:

het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

3. De bevoegde instantie (instanties) is (zijn) die welke de lidstaten aanwijzen om de taken die uit deze richtlijn voortvloeien uit te voeren.”

10 Artikel 2, leden 1, 2 en 3, eerste alinea, van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

2. De milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

[...]

3. Onverminderd de bepalingen van artikel 7, kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.”

11 In artikel 3 van voornoemde richtlijn wordt bepaald:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- mens, dier en plant;
- bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- materiële goederen en het culturele erfgoed;
- de samenhang tussen de in het eerste, tweede en derde streepje genoemde factoren.”

12 Artikel 4 van die richtlijn bepaalt:

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a en b genoemde procedures toe te passen.

3. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moet met de relevante selectiecriteria van bijlage III rekening worden gehouden.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig lid 2 door de bevoegde instanties [genomen beslissingen] ter beschikking van het publiek worden gesteld.”

- 13 In punt 9 van bijlage I bij richtlijn 85/337 wordt gesproken van afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding, de chemische behandeling, zoals gedefinieerd in bijlage II A, punt D 9, bij richtlijn 75/442, of het storten van gevaarlijke afvalstoffen [dat wil zeggen afvalstoffen waarop richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), van toepassing is].
- 14 In punt 10 van bijlage I wordt melding gemaakt van afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding of chemische behandeling, zoals gedefinieerd in bijlage II A, punt D 9, bij richtlijn 75/442, van ongevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag.
- 15 In punt 11, sub b, van bijlage II bij richtlijn 85/337 worden de installaties voor de verwijdering van afval (niet onder bijlage I vallende projecten) genoemd.
- 16 Bijlage III bij die richtlijn bevat een opsomming van de in artikel 4, lid 3, bedoelde selectiecriteria:

„1. Kenmerken van de projecten

Bij de kenmerken van de projecten moet in het bijzonder in overweging worden genomen:

— de omvang van het project,

- de cumulatie met andere projecten,
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- de productie van afvalstoffen,
- verontreiniging en hinder,
- risico van ongevallen, met name gelet op de gebruikte stoffen of technologieën.

2. Plaats van de projecten

Bij de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn moet in het bijzonder in overweging worden genomen:

- het bestaande grondgebruik;
- de relatieve rijkdom aan en de kwaliteit en het regeneratievermogen van de natuurlijke hulpbronnen van het gebied;

- het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, met in het bijzonder aandacht voor de volgende typen gebieden:

[...]

3. Kenmerken van het potentiële effect

Bij de potentiële aanzienlijke effecten van het project moeten in samenhang met de criteria van de punten 1 en 2 in het bijzonder in overweging worden genomen:

- het bereik van het effect (geografische zone en grootte van de getroffen bevolking),

[...]”

Bepalingen van nationaal recht

¹⁷ Bij artikel 6 van wet nr. 349 van 8 juli 1986 tot oprichting van het ministerie van Milieuzaken (GURI nr. 59 van 15 juli 1986), is richtlijn 85/337 in Italiaans recht omgezet. Daarna is bij artikel 40, lid 1, van wet nr. 146 van 22 februari 1994 betreffende bepalingen inzake de milieueffectbeoordeling (GURI, gewoon supplement bij nr. 52 van 4 maart 1994; hierna: „wet nr. 146/1994”) de Italiaanse regering ermee belast om bij uitdrukkelijk oriëntatie- en coördinatiebesluit de voorwaarden,

de criteria en de technische voorschriften vast te stellen voor de toepassing van de milieueffectbeoordelingsprocedure op de projecten die onder bijlage II bij die richtlijn vallen.

18 Bij het DPR is uitvoering gegeven aan artikel 40, lid 1, van wet nr. 146/1994.

19 Artikel 1, lid 3, van het DPR preciseert:

„De in bijlage A bedoelde projecten worden aan de milieueffectbeoordelingsprocedure onderworpen.”

20 Artikel 3, lid 1, van het DMP, waarbij de oorspronkelijke versie van bijlage A bij het DPR is gewijzigd, luidt als volgt:

„In bijlage A bij het DPR van 12 april 1996 worden de punten i, l [...] vervangen door de volgende punten:

- i) Installaties voor verwijdering en nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen door middel van handelingen, genoemd in bijlage B en in bijlage C, punten R 1 tot en met R 9, van wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 [hierna: „wetsdecreet nr. 22/1997”], met uitzondering van installaties voor nuttige toepassing waarvoor de vereenvoudigde procedures van de artikelen 31 en 33 van dat wetsdecreet gelden [...].

l) Installaties voor verwijdering en nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, door middel van de handelingen van verbranding en behandeling, genoemd in bijlage B, punten D 2 en D 8 tot en met D 11, alsmede genoemd in bijlage C, punten R 1 tot en met R 9, van wetsdecreet nr. 22 [1997], met uitzondering van installaties voor nuttige toepassing waarvoor de vereenvoudigde procedures van de artikelen 31 en 33 van dat wetsdecreet gelden [...]"

21 De bepalingen van wetsdecreet nr. 22/1997, waarin de kenmerken worden beschreven van de afvalstoffen en de handelingen die in aanmerking kunnen komen voor de vereenvoudigde procedure, zijn vastgesteld met het oog op de omzetting in Italiaans recht van artikel 11 van richtlijn 75/442. Die bepalingen zijn uitgewerkt in het decreet van het Italiaanse ministerie van Milieuzaken van 5 februari 1998 relativo all'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreet betreffende de identificatie van niet-gevaarlijke afvalstoffen waarvoor vereenvoudigde procedures voor nuttige toepassing in de zin van de artikelen 31 en 33 van wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 gelden (GURI, gewoon supplement bij nr. 88 van 16 april 1998).

Precontentieuze procedure

22 Bij brieven van 22 augustus en 12 november 2001 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht om informatie over de toepassing van de procedures van richtlijn 85/337 op twee in de gemeente Massafra geplande industriële installaties, namelijk een installatie voor de opwekking van elektriciteit door verbranding van BAA en van biomassa en een installatie voor de sortering van vaste stedelijke afvalstoffen en voor de productie van BAA.

23 De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard dat zij de betrokken projecten van de milieueffectbeoordeling hebben uitgesloten, aangezien zij vallen onder de uitzondering van bijlage A, sub l, van het DPR, zoals gewijzigd bij artikel 3, lid 1, sub l, van het DMP.

- 24 Aangezien de Commissie geen genoegen kon nemen met de aldus door de Italiaanse regering verstrekte antwoorden, heeft zij de precontentieuze procedure ingeleid met een aanvankelijke aanmaningsbrief van 18 oktober 2002, aangevuld met een brief van 11 juli 2003, in welke brieven melding wordt gemaakt van tekortkomingen die verband houden met de behandeling van de industriële installatie te Massafra en met de nationale wetgeving zelf.
- 25 Vervolgens heeft de Commissie de Italiaanse Republiek bij een met redenen omkleed advies van 16 december 2003 verzocht, de nodige maatregelen te treffen om binnen twee maanden vanaf de ontvangst van dit advies te voldoen aan de uit richtlijn 85/337 voortvloeiende verplichtingen.
- 26 Daar zij geen genoegen kon nemen met de standpuntbepaling van de regering van de Italiaanse Republiek in een brief van 22 april 2004, heeft de Commissie krachtens artikel 226, tweede alinea, EG het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 27 Volgens de Commissie valt de verbrandingsinstallatie te Massafra, met een capaciteit van meer dan 100 ton afval per dag, onder bijlage I, punt 10, bij richtlijn 85/337, en had zij als zodanig, vóór de verkrijging van de vergunning, aan een milieueffectbeoordelingsprocedure moeten worden onderworpen.

- 28 Meer in het algemeen stelt zij dat de litigieuze Italiaanse wettelijke regeling, door bepaalde installaties voor nuttige toepassing van afvalstoffen te onderwerpen aan de specifieke procedures van de artikelen 31 en 33 van wetsdecreet nr. 22/1997, onder bijlage I bij richtlijn 85/337 vallende installaties aan de bij artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn ingevoerde procedure onttrekt.
- 29 De Commissie voert ook aan dat de onder bijlage II bij richtlijn 85/337 vallende installaties, in het bijzonder die welke in punt 11, sub b, bij die richtlijn worden bedoeld, ongeacht of zij de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen betreffen, ten minste moeten worden onderworpen aan de procedure van artikel 4, lid 2, van die richtlijn tot vaststelling van de aldaar bedoelde beslissing.
- 30 De Commissie verklaart dat volgens richtlijn 75/442, in haar oorspronkelijke versie, de term „verwijdering” zowel doelde op handelingen van definitieve verwijdering als op handelingen voor nuttige toepassing. Zij wijst erop dat de in de oorspronkelijke versies van de richtlijnen 75/442 en 85/337 gebezigde termen gelijk zijn en leidt daaruit af dat de gemeenschapswetgever met de vaststelling van laatstgenoemde richtlijn noodzakelijkerwijs bepaalde handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen heeft willen onderwerpen aan de bepalingen die voor de milieueffectbeoordelingsprocedure gelden.
- 31 Volgens die instelling dekt het begrip „verwijdering” in bijlage I, punten 9 en 10, en in bijlage II, punt 11, sub b, bij richtlijn 85/337 nog steeds zowel verwijdering in de strikte zin van het woord als de handelingen voor nuttige toepassing.
- 32 De Commissie voegt eraan toe dat zij niet inziet welk verschil kan bestaan, vanuit het oogpunt van het milieueffect, tussen de bouw op een bepaald stuk grond van een installatie die handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen verricht en die van een installatie die handelingen van verwijdering van afvalstoffen verricht. Zij

herinnert in dit verband eraan dat richtlijn 75/442 beoogt — weliswaar met enige verschillen —, zowel de handelingen van verwijdering als die voor nuttige toepassing aan een controle te onderwerpen ten einde de bescherming van de mens en het milieu te verzekeren.

33 De Italiaanse Republiek erkent de haar verweten niet-nakoming niet, aangezien de litigieuze installaties afvalstoffen nuttig toepassen en onderworpen zijn aan de bij wetsdecreet nr. 22/1997 ingevoerde vereenvoudigde procedures. Door enerzijds een verband te leggen tussen richtlijn 85/337 en richtlijn 75/442 met betrekking tot de voor afvalstoffen gebezigde termen en anderzijds te verwijzen naar de bewoordingen zelf van bijlage I, punten 9 en 10, en naar die van bijlage II, punt 11, sub b, bij richtlijn 85/337, waarin enkel sprake is van het begrip verwijdering van afval, stelt de Italiaanse Republiek zich op het standpunt dat laatstgenoemde richtlijn enkel van toepassing is op afvalverwijderingsinstallaties, zodat installaties die afval nuttig toepassen, buiten de werkingssfeer ervan vallen.

34 De Italiaanse Republiek voert ook aan dat de bij richtlijn 91/156 in richtlijn 75/442 aangebrachte wijzigingen tot doel hadden een gemeenschappelijke terminologie en een geharmoniseerde definitie van afval in te voeren, waardoor de verschillende bepalingen die zowel op nationaal als op communautair niveau betrekking hebben op afval, nader tot elkaar kunnen worden gebracht. Wanneer richtlijn 97/11 het begrip afval noemt, zijn bijgevolg de door die richtlijn gebezigde termen en definities noodzakelijkerwijs ontleend aan de voor die sector specifieke regelgeving, te weten richtlijn 91/156.

35 De Italiaanse Republiek stelt bovendien dat wanneer bij de nuttige toepassing van afvalstoffen, de uitstoot niet de door de communautaire regelgeving toegestane grenzen overschrijdt, de beoordelingsprocedure niet behoeft te worden toegepast, aangezien de nuttige toepassing van afvalstoffen zelf de bescherming van het milieu tot doel heeft.

Beoordeling door het Hof

³⁶ De lidstaten dienen aan richtlijn 85/337 een uitvoering te geven die volledig strookt met de daarin gestelde eisen, gelet op de belangrijkste doelstelling daarvan, die, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, van die richtlijn, erin bestaat dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de vergunningverlening worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten (zie in die zin arrest van 19 september 2000, Linster, C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 52).

³⁷ Bovendien zij erop gewezen dat volgens de rechtspraak van het Hof richtlijn 85/337 een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (zie arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punten 31 en 39, en 16 september 2004, Commissie/Spanje, C-227/01, Jurispr. blz. I-8253, punt 46).

De grief dat de milieueffectbeoordelingsprocedure niet is toegepast op de te Massafra gelegen installatie voor de opwekking van elektriciteit door verbranding van BAA en van biomassa

³⁸ Bij de huidige stand van de Italiaanse wetgeving wordt de te Massafra gelegen installatie voor verbranding van BAA en van biomassa beschouwd als een installatie voor nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, die onderworpen is aan de vereenvoudigde procedures ingevolge de bepalingen van wetsdecreet nr. 22/1997 tot omzetting van artikel 11 van richtlijn 75/442. De Commissie stelt dat het, gelet op de bij richtlijn 85/337 gemaakte indeling, gaat om een afvalverwijderingsinstallatie voor de verbranding of chemische behandeling van ongevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, in de zin van bijlage I, punt 10, bij richtlijn 85/337.

- 39 Voor de beoordeling van de gegrondheid van deze grief, moet eerst uitspraak worden gedaan over de juridische strekking van het begrip afvalverwijdering in de zin van richtlijn 85/337 in het licht van hetzelfde begrip zoals opgevat in richtlijn 75/442.
- 40 Vaststaat dat richtlijn 85/337 geen definitie geeft van het begrip afvalverwijdering, en dat de bijlagen I en II daarbij enkel bepaalde afvalverwijderingsinstallaties noemen. Verder staat ook vast dat richtlijn 75/442 geen algemene definitie van de begrippen verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen bevat, maar slechts verwijst naar de bijlagen II A en II B, waarin verschillende handelingen zijn opgesomd die onder het ene of het andere begrip vallen (zie arrest van 27 februari 2002, ASA, C-6/00, Jurispr. blz. I-1961, punt 58).
- 41 Verder bestaat het wezenlijke kenmerk van een nuttige toepassing van afvalstoffen, zoals dit uit artikel 3, lid 1, sub b, van richtlijn 75/442 en uit de vierde overweging van de considerans ervan voortvloeit, hierin dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die anders voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd (zie met name arrest ASA, reeds aangehaald, punt 69; arresten van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, C-458/00, Jurispr. blz. I-1553, punt 36, en 7 oktober 2004, Commissie/Italië, C-103/02, Jurispr. blz. I-9127, punt 62).
- 42 Een dergelijk kenmerk heeft niets van doen met de gevolgen voor het milieu die de handelingen voor nuttige toepassing van de afvalstoffen op zich kunnen hebben. Zoals de advocaat-generaal in de punten 54 tot en met 56 van zijn conclusie opmerkt, kunnen immers die handelingen evenals de verwijderingshandelingen een aanzienlijk milieueffect hebben. Overigens verplicht artikel 4 van richtlijn 75/442 de lidstaten de nodige maatregelen te 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.

- 43 Ten slotte moet worden vastgesteld dat de gemeenschapswetgever, waar hij het in richtlijn 85/337 noodzakelijk heeft geacht een verband te leggen met richtlijn 75/442, dit uitdrukkelijk heeft gedaan. Dat is in het bijzonder het geval waar hij in bijlage I, punten 9 en 10, van richtlijn 85/337 verwijst naar de chemische behandeling zoals gedefinieerd in punt D 9 van bijlage II A bij richtlijn 75/442. Een dergelijke verwijzing ontbreekt echter voor de verwijdering zelf van afvalstoffen.
- 44 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat het begrip verwijdering van afvalstoffen in de zin van richtlijn 85/337 een autonoom begrip is dat een betekenis moet krijgen die volledig beantwoordt aan het met die richtlijn nagestreefde doel, dat in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Derhalve dient dit begrip, dat niet gelijkstaat met dat van afvalverwijdering in de zin van richtlijn 75/442, in ruime zin aldus te worden opgevat dat het alle handelingen omvat die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot de nuttige toepassing daarvan.
- 45 Bijgevolg valt de inrichting te Massafra, die elektriciteit opwekt uit de verbranding van biomassa en van BAA en over een capaciteit van meer dan 100 ton per dag beschikt, onder de categorie van afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding of chemische behandeling van ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in bijlage I, punt 10, bij richtlijn 85/337. Als zodanig had zij, vóór de afgifte van een vergunning, aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, daar de onder die bijlage I vallende projecten ingevolge de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 1, van die richtlijn aan een systematische beoordeling moeten worden onderworpen (zie in die zin arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 35).
- 46 Gelet op het voorgaande, moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door de te Massafra gelegen installatie voor de verbranding van BAA en van biomassa, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, die valt onder bijlage I, punt 10, bij richtlijn 85/337, van milieueffectbeoordeling vrij te stellen, de krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 1, van voormelde richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De grief inzake de vaststelling van artikel 3, lid 1, van het DMP tot wijziging van bijlage A, sub i en l, van het DPR, waarbij bepaalde onder bijlage I bij richtlijn 85/337 vallende projecten (projecten voor installaties voor de nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen en niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag) van de milieueffectbeoordelingsprocedure worden uitgesloten, indien zij worden onderworpen aan de vereenvoudigde vergunningsprocedure van artikel 11 van richtlijn 75/442

⁴⁷ Blijkens bijlage A, sub i en l, van het DPR worden zowel de installaties voor nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen door middel van handelingen, genoemd in bijlage B en in bijlage C, punten R 1 tot en met R 9, van wetsdecreet nr. 22/1997, waarvoor de vereenvoudigde procedures gelden, als de installaties voor nuttige toepassing van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, door middel van de handelingen van verbranding en behandeling, genoemd in bijlage B, punten D 2 en D 8 tot en met D 11, alsmede genoemd in bijlage C, punten R 1 tot en met R 9, van voornoemd wetsdecreet, waarvoor dezelfde vereenvoudigde procedures gelden, niet aan de milieueffectbeoordelingsprocedure onderworpen.

⁴⁸ Gelet op de strekking van het begrip afvalverwijdering in de zin van richtlijn 85/337, zoals gepreciseerd in punt 44 van het onderhavige arrest, blijken tot de projecten die aldus door de nationale wettelijke regeling aan de vereenvoudigde procedures worden onderworpen, installaties te kunnen behoren die, hoewel zij afvalstoffen nuttig toepassen, vallen binnen de categorie van afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding of de chemische behandeling van gevaarlijke afvalstoffen in de zin van bijlage I, punt 9, bij die richtlijn, alsmede binnen de categorie van afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen in de zin van bijlage I, punt 10, bij dezelfde richtlijn.

⁴⁹ Dergelijke installaties kunnen echter niet aan de milieueffectbeoordeling ontsnappen, aangezien, zoals in punt 45 van het onderhavige arrest is verklaard, de in bijlage I bij richtlijn 85/337 genoemde projecten verplicht aan een dergelijke

beoordeling worden onderworpen aangezien zij een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben.

- 50 Met de vaststelling van artikel 3, lid 1, van het DMP tot wijziging van bijlage A, sub i en l, van het DPR, waardoor de projecten voor de nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen en ongevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, die onder bijlage I bij richtlijn 85/337 vallen, kunnen worden uitgesloten van de milieueffectbeoordelingsprocedure als bedoeld in de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 1, van voormelde richtlijn, is de Italiaanse Republiek bijgevolg de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

De grief inzake de vaststelling van artikel 3, lid 1, van het DMP tot wijziging van bijlage A, sub i en l, van het DPR, dat bij de beoordeling of een onder bijlage II bij richtlijn 85/337 vallend project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, een ongeschikt criterium hanteert

- 51 Zoals in punt 47 van het onderhavige arrest is verklaard, volgt uit de gelaakte nationale wettelijke regeling dat de projecten voor nuttige toepassing van gevaarlijke of ongevaarlijke afvalstoffen, waarvoor vereenvoudigde procedures gelden, aan elke beoordeling van hun milieueffect ontsnappen. De installaties voor nuttige toepassing van afvalstoffen die vallen onder punt 11, sub b, van bijlage II bij richtlijn 85/337, kunnen tot die projecten behoren.

- 52 Volgens de Commissie is het door de Italiaanse autoriteiten gehanteerde criterium om aldus de in die bijlage II bedoelde installaties voor nuttige toepassing van afvalstoffen van de milieueffectbeoordeling uit te sluiten, namelijk de toepassing van de vereenvoudigde procedures van wetsdecreet nr. 22/1997, ongeschikt aangezien daardoor projecten met een aanzienlijk milieueffect van die beoordeling kunnen worden uitgesloten.

- 53 In dit verband heeft het Hof reeds beslist dat de lidstaten de criteria en/of drempelwaarden kunnen vaststellen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke van de projecten van bijlage II bij richtlijn 85/337, in de oorspronkelijke versie ervan, aan een beoordeling moeten worden onderworpen. De aldus aan de lidstaten verleende beoordelingsmarge werd echter begrensd door de in artikel 2, lid 1, van die richtlijn neergelegde verplichting, projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van die effecten te onderwerpen (zie in die zin arresten Kraaijeveld e.a., reeds aangehaald, punt 50, en 16 maart 2006, Commissie/Spanje, C-332/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 76). Bij de vaststelling van deze criteria en/of drempelwaarden moeten de lidstaten derhalve niet enkel de omvang van de projecten in aanmerking nemen maar ook de aard en de ligging ervan (zie in die zin arrest van 21 september 1999, Commissie/Ierland, C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punt 65, en arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 76).
- 54 Bovendien zijn de lidstaten ingevolge artikel 4, lid 3, van richtlijn 85/337 verplicht bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria rekening te houden met de relevante selectiecriteria van bijlage III bij die richtlijn (zie in die zin arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 79).
- 55 Als in dat artikel 4, lid 3, bedoelde selectiecriteria worden in bijlage III bij richtlijn 85/337 genoemd: 1) de kenmerken van de projecten, waarbij in het bijzonder in overweging moeten worden genomen de omvang van het project, de cumulatie met andere projecten, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van afvalstoffen, verontreiniging en hinder, risico van ongevallen; 2) de plaats van de projecten, inhoudende dat bij de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn, in het bijzonder in overweging moeten worden genomen het bestaande grondgebruik en het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, en 3) de kenmerken van het potentiële effect, met name uit het oogpunt van de geografische zone en de grootte van de bevolking.

56 Wat het gebruik van de vereenvoudigde procedures betreft, als voorzien in de met het oog op de omzetting van artikel 11 van richtlijn 75/442 vastgestelde bepalingen van wetsdecreet nr. 22/1997, moet worden vastgesteld dat de vrijstelling voor de betrokken inrichtingen en ondernemingen van de verplichting om de vergunning voor de nuttige toepassing van afvalstoffen te verkrijgen, welke vergunning in beginsel in de uitvoeringsfase van de behandeling van de afvalstoffen vereist is ingevolge artikel 10 van voornoemde richtlijn, enkel van toepassing kan zijn onder de in de artikelen 4 en 11, lid 1, van die richtlijn gepreciseerde voorwaarden.

57 Blijkens laatstgenoemde bepalingen dienen de bevoegde instanties in de eerste plaats algemene voorschriften per type activiteit te hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning. In de tweede plaats dienen de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard te zijn dat de gezondheid van de mens niet in gevaar wordt gebracht en dat geen procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, met name zonder dat risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora wordt geschapen, zonder dat geluids- of stankhinder wordt veroorzaakt, en zonder dat schade wordt berokkend aan natuur- en landschapsschoon.

58 Door de projecten voor installaties die afvalstoffen nuttig toepassen op basis van de vereenvoudigde procedure, uit te sluiten van de milieueffectbeoordeling die moet plaatsvinden voordat het besluit van de bevoegde instantie of instanties wordt genomen waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren, neemt de Italiaanse regelgeving derhalve niet alle in bijlage III bij richtlijn 85/337 gepreciseerde selectiecriteria in aanmerking.

59 Het door de Italiaanse regelgeving gehanteerde criterium, dat uitsluitend uitgaat van de toepassing van de vereenvoudigde procedures, om de installaties voor nuttige toepassing van afvalstoffen, die onder bijlage II, punt 11, sub b, bij richtlijn 85/337 vallen, van de milieueffectbeoordeling vrij te stellen, strookt bijgevolg niet met de in de punten 53 tot en met 55 van het onderhavige arrest uiteengezette eisen, aangezien het ertoe kan leiden dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, gelet op hun omvang of ligging, niet aan een beoordeling van die effecten worden onderworpen. Derhalve doet de betrokken regelgeving afbreuk aan het doel van richtlijn 85/337, zoals dat in punt 36 van het onderhavige arrest is gepreciseerd.

60 Gelet op een en ander, moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, met de vaststelling van artikel 3, lid 1, van het DMP tot wijziging van bijlage A, sub i en l, van het DPR, dat bij de beoordeling of een onder bijlage II bij richtlijn 85/337 vallend project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, een ongeschikt criterium hanteert, aangezien daardoor projecten met een aanzienlijk milieueffect van die beoordeling kunnen worden uitgesloten, de krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 2 en 3, van die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

61 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. 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 (Tweede kamer) verklaart:

- 1) — Met de vrijstelling van milieueffectbeoordeling van de te Massafra gelegen installatie voor de verbranding van brandstof afkomstig van afvalstoffen en van biomassa, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, welke installatie valt onder bijlage I, punt 10, bij richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997,
- met de vaststelling van artikel 3, lid 1, van het decreet van de minister-president van 3 september 1999, „Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale” (Oriëntatie- en coördinatiebesluit tot wijziging en aanvulling van het eerdere oriëntatie- en coördinatiebesluit voor de toepassing van artikel 40, lid 1, van wet nr. 146 van 22 februari 1994 betreffende bepalingen inzake milieueffectbeoordeling), tot wijziging van bijlage A, sub i en l, bij het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996, „Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale” (Oriëntatie- en coördinatiebesluit voor de toepassing van artikel 40, lid 1, van wet nr. 146 van 22 februari 1994 betreffende bepalingen inzake milieueffectbeoordeling), waardoor de projecten voor nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen en niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, die vallen onder bijlage I bij richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11, kunnen worden uitgesloten van de milieueffectbeoordelingsprocedure als bedoeld in de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 1, van voormelde richtlijn, en
 - met de vaststelling van artikel 3, lid 1, van het decreet van de minister-president van 3 september 1999, dat bij de beoordeling of een project

van bijlage II bij richtlijn 85/337, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11, aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, een ongeschikt criterium hanteert, aangezien daardoor projecten met een aanzienlijk milieueffect van die beoordeling kunnen worden uitgesloten,

is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 1, 2 en 3, van die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt in de kosten verwezen.

ondertekeningen