

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 13 december 1989 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Onderhavige zaken zijn bij het Hof ahangig gemaakt bij wege van prejudiciële verwijzingen van de Pretura di Asti in de gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88 en van de Pretura di San Vito al Tagliamento in zaak 359/88. Zij hebben alle drie betrekking op de uitlegging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47) en richtlijn 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43), en op de gevolgen van deze richtlijnen voor bij de nationale rechter dienende strafzaken. Gezien de soortgelijkheid van de geschilpunten kan ik de drie zaken in één conclusie behandelen.

De feiten

2. In de zaken C-206/88 en C-207/88 worden de verdachten ervan beschuldigd, dat zij artikel 25 van het presidentiële decreet nr. 915 van 10 september 1982 (hierna: het decreet) hebben overtreden door zonder voorafgaande vergunning stedelijk en bijzonder afval ter verwijdering op te halen, te vervoeren en op te slaan. Ter verweer voeren verdachten aan, dat zij geen afval ophaalden en vervoerden, maar allerlei materialen die zich nog voor economisch hergebruik leenden.

3. De verwijzende rechter heeft kennelijk al een aantal soortgelijke zaken behandeld

en de betrokkenen daarbij steeds schuldig bevonden. Andere rechters waren daarentegen van mening, dat materialen die nog geschikt zijn voor economisch hergebruik, geen afvalstoffen zijn in de zin van het decreet. De verwijzende rechter verklaart, dat de Corte di cassazione in een arrest van 1987 (Perino, arrest van 14 april 1987) zijn opvatting heeft bevestigd. Hij acht het evenwel raadzaam het Hof van Justitie te raadplegen, daar het decreet uitvoering beoogt te geven aan drie EEG-richtlijnen, waaronder de twee bovengenoemde. De in beide zaken in identieke bewoordingen geformuleerde vraag luidt als volgt:

„Moeten artikel 1 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en artikel 1 van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen aldus worden begrepen, dat het juridisch begrip afvalstoffen mede omvat zaken waarvan de houder zich heeft ontdaan, doch die nog een andere economische bestemming kunnen krijgen, en dat dit begrip het bestaan van de ‚animus derelinquendi‘ (de wil om afstand te doen van de zaak) bij de houder van de stof of van het voorwerp als voorwaarde stelt?”

4. In zaak C-359/88 gaat het om zoutzuur dat door verzinkingsbedrijven wordt gebruikt om metaaloppervlakken te reinigen. Om de oppervlakken te kunnen verzinken,

* Oorspronkelijke taal: Engels.

moet eerst alle oxydatie chemisch worden verwijderd, hetgeen geschiedt door het metaal in geconcentreerde zoutzuuroplossingen te dompelen. Na verloop van tijd is het zoutzuur daarvoor niet meer bruikbaar en moet het worden weggedaan. Dat is nog duurder dan de aanschaf van het zoutzuur. Het afgewerkte zoutzuur kan evenwel nog worden gebruikt door ondernemingen die zich met de produktie van ijzerchloride bezighouden. Het zuur is een zeer gevaarlijk produkt en wordt in verzegelde containers naar die ondernemingen vervoerd.

5. Verdachten, die allen in de regio Friuli-Venezia Giulia zijn gevestigd, vervoeren het afgewerkte zuur uit die regio naar andere regio's in Italië. Zij staan terecht, omdat zij in strijd met het decreet dat vervoer zonder vergunning van de regionale autoriteiten van Friuli-Venezia Giulia hebben verricht.

6. In de loop van de procedure voor de nationale rechter kwam aan het licht, dat een van de verdachten over een door het provinciebestuur van Lucca afgegeven vergunning beschikte, en dat de regionale autoriteiten van Friuli-Venezia Giulia hadden gemeend, dat er daarom geen vergunning nodig was. De nationale rechter twijfelde er ook aan, of de zuuroplossingen wel als afvalstoffen in de zin van het decreet konden worden beschouwd.

7. Daarom legde hij het Hof de navolgende vragen voor:

„Is de definitie die de Italiaanse wetgever in artikel 2, eerste alinea, van het presidentiële decreet nr. 915 van 1982 van het begrip afvalstoffen heeft gegeven, in overeenstemming met de richtlijnen 75/442 en 78/319?

Heeft de wetgever artikel 10 van richtlijn 75/442 in acht genomen, door slechts voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, doch (artikel 16 van het presidentiële decreet nr. 915/82) niet voor de overeenkomstige handelingen met betrekking tot bijzondere afvalstoffen een vergunning voor te schrijven?

Heeft de Italiaanse wetgever artikel 5 van de richtlijn in acht genomen, door voor het vervoer van afvalstoffen afzonderlijke regionale vergunningen voor te schrijven, aangezien de daarmee belaste instanties kennelijk slechts voor een „bepaald gebied bevoegd zijn?”

8. De eerste vraag komt dus in wezen overeen met de in de zaken C-206/88 en C-207/88 gestelde vraag, doch in de tweede en de derde vraag worden andere kwesties aangeroerd. Zoals zij thans zijn geformuleerd, kunnen deze vragen niet rechtstreeks worden beantwoord in een procedure krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, omdat zij erop gericht zijn te vernemen, of de relevante bepalingen van Italiaans recht verenigbaar zijn met de twee richtlijnen. Dat is een kwestie die onder de uitsluitende bevoegdheid van de verwijzende rechter valt. Het Hof mag evenwel uit de gestelde vragen de elementen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht puren ten einde de verwijzende rechter in staat te stellen het hem voorgelegde probleem op te lossen.

De nationale wettelijke regeling

9. In artikel 2, eerste alinea, van het decreet worden afvalstoffen gedefinieerd als „elke stof die of elk voorwerp dat door

menselijk handelen of door natuurlijke processen ontstaat en wordt weggeworpen of bestemd is om te worden weggeworpen". Terloops zij erop gewezen, dat artikel 1 van het decreet, waarin „algemene beginzelen" zijn vermeld, het heeft over hergebruik en recyclage van afvalstoffen in de zin van artikel 2, hetgeen betekent, dat een stof de status van afval in de zin van het decreet niet verliest om de enkele reden dat het op die manier kan worden behandeld.

10. In artikel 2, tweede alinea, van het decreet worden de afvalstoffen in drie categorieën verdeeld:

- a) stedelijk afval, dat is voornamelijk groot afval en op openbare terreinen gestort afval;
- b) bijzonder afval, dat zijn de resten van industriële verwerking en afval afkomstig van de landbouw en het kleinbedrijf;
- c) toxische en gevaarlijke afvalstoffen, dat wil zeggen afval dat bepaalde, in een bijlage bij het decreet genoemde stoffen bevat.

In zaak C-359/88 staat buiten discussie, dat wanneer het betrokken zoutzuur inderdaad als afval moet worden aangemerkt, het bijzonder afval als bedoeld in het decreet is.

11. Volgens artikel 16 van het decreet is voor elke fase van de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen een vergunning vereist, waarbij uitdrukkelijk wordt

bepaald, dat het ophalen en het vervoer van dergelijke afvalstoffen twee van die fasen zijn waarvoor een vergunning is vereist. Verdachten in zaak C-359/88 betogen, dat er geen overeenkomstige bepaling bestaat voor bijzonder afval, en dat voor het vervoer daarvan dus geen vergunning nodig is.

12. De stelling van de wederpartij is, dat ingevolge de artikelen 6, sub d, en 25 van het decreet voor het verwijderen (en dus ook het vervoer) van bijzonder afval steeds een vergunning is vereist wanneer het gaat om door derden geproduceerd afval. Artikel 25 van het decreet bevat strafsancities voor degenen die door derden geproduceerd stedelijk of bijzonder afval verwijderen zonder de in artikel 6, sub d, bedoelde vergunning. Laatstgenoemde bepaling belast de regio's met het afgeven van vergunningen aan ondernemingen die zich willen bezighouden met de verwijdering van door derden geproduceerd stedelijk en bijzonder afval.

De richtlijnen

13. Blijkens hun considerans hebben de richtlijnen 75/442 en 78/319 een tweeledig doel. In de eerste plaats beogen zij de harmonisatie van de nationale bepalingen inzake afvalstoffen om te voorkomen dat de dispariteit tussen deze bepalingen de mededinging scheeftrekt en de handel tussen de Lid-Staten belemmert. In de tweede plaats beogen zij de volksgezondheid en het milieu te helpen beschermen tegen de schadelijke invloeden van het ophalen, vervoeren, behandelen, opslaan en storten van afval. Daartoe moest onder meer worden voorzien in een vergunningstelsel voor afvalverwijderingsbedrijven en in overheidstoezicht op de productie en de verwijdering van afvalstoffen.

14. Volgens artikel 1, sub a, van de twee richtlijnen moet onder „afvalstoffen” worden verstaan „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen”. Artikel 1, sub b, van richtlijn 78/319 bepaalt, dat „onder toxische en gevaarlijke afvalstoffen” moet worden verstaan afvalstoffen die de in de bijlage bij de richtlijn genoemde stoffen bevatten of hiermee zijn besmet, in zulke mate dat zij een gevaar voor de gezondheid of het milieu vormen.

handeling van de afvalstoffen, alsmede soort en hoeveelheid daarvan”.

15. Artikel 5 van richtlijn 75/442 bepaalt: „De Lid-Staten zorgen voor het in het leven roepen of aanwijzen van de bevoegde instantie(s) die voor een bepaald gebied belast is (zijn) met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen.”

16. Ingevolge artikel 8 van richtlijn 75/442 „moet elke inrichting of elke onderneming die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelt, opslaat of stort, over een vergunning van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie beschikken; deze vergunning heeft met name betrekking op:

- soort en hoeveelheid van de te behandelen afvalstoffen,
- de algemene technische eisen,
- de te nemen voorzorgsmaatregelen,
- de op verzoek van de bevoegde instanties te verstrekken gegevens betreffende de oorsprong, de bestemming en de be-

17. Artikel 10 van richtlijn 75/442 bepaalt: „De ondernemingen die hun eigen afvalstoffen vervoeren, ophalen, opslaan, storten of behandelen alsmede die welke ten behoeve van derden afvalstoffen ophalen of vervoeren, staan onder toezicht van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie.”

De relevante rechtspraak van het Hof

18. Dit is niet de eerste keer dat het Hof zich over de gemeenschapsregeling inzake afvalstoffen moet buigen. In de gevoegde zaken 372/85 tot en met 374/85, Traen, Jurispr. 1987, blz. 2141, overwoog het Hof, dat richtlijn 75/442 volgens de definitie van artikel 1 een ruim gebied bestrijkt. Het Hof erkende evenwel, dat de richtlijn een onderscheid maakt tussen het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht, en merkte op, dat de in artikel 8 neergelegde verplichting om een vergunning te bezitten, alleen geldt voor ondernemingen die ten behoeve van derden afval verwijderen. De ondernemingen die hun eigen afvalstoffen verwijderen staan overeenkomstig artikel 10 slechts „onder toezicht van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instanties”.

19. Verder overwoog het Hof, dat artikel 5 geen enkel restrictief criterium vermeldt met betrekking tot de door de Lid-Staten in het leven te roepen of aan te wijzen bevoegde instanties. De Lid-Staten blijven dus vrij in de keuze van deze instantie. Evenzo wordt de discretionaire bevoegdheid waarover de Lid-Staten bij de organisatie van het in artikel 10 bedoelde toezicht beschikken, enkel beperkt door de verplichting om de doelstellingen van de richtlijn, namelijk de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu, te eerbiedigen.

20. Richtlijn 75/442 was ook, te zamen met drie andere richtlijnen, aan de orde in de gevoegde zaken 227/85 tot en met 230/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 1. In die zaak had de Commissie een beroep krachtens artikel 171 EEG-Verdrag tegen België ingesteld, omdat dit land had nagelaten uitvoering te geven aan eerdere arresten waarin het Hof had verklaard, dat België zijn verdragsverplichtingen niet was nagekomen door een aantal richtlijnen niet binnen de gestelde termijnen uit te voeren. Als verweer voerde België onder meer aan, dat de vertraging bij het opvolgen van de eerdere arresten van het Hof te wijten was aan moeilijkheden in verband met de overdracht van een aanzienlijk deel van de bevoegdheden aan nieuwe regionale instellingen in België. Het Hof overwoog dienaangaande:

„Zoals het Hof in de arresten van 25 mei 1982 (zaken 96/81 en 97/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, respectievelijk blz. 1791 en 1819) heeft verklaard, heeft iedere Lid-Staat de vrijheid de bevoegdheden intern naar eigen goedgevonden te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen. Deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hem echter niet van de verplichting ervoor te zorgen, dat de bepalingen van de richtlijn nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet” (r. o. 9).

De vragen

21. In de drie zaken zijn opmerkingen ingediend door de Italiaanse regering en de

Commissie, die op een groot aantal punten dezelfde mening zijn toegedaan. Over de uitlegging van het begrip „afvalstoffen” voor de toepassing van de richtlijnen ben ik het met hen eens: op de vraag in de zaken C-206/88 en C-207/88 en op de eerste vraag in zaak C-359/88 moet mijns inziens worden geantwoord, dat het begrip „afvalstoffen” mede omvat zaken die nog opnieuw kunnen worden gebruikt, en dat de bedoeling van de houder geen rol speelt.

22. Gelijk het Hof in de zaak-Traen opmerkte, bestrijkt de in richtlijn 75/442 gegeven definitie van afvalstoffen een erg ruim gebied, en hetzelfde geldt uiteraard ook voor de overeenkomstige definitie in richtlijn 78/319. Geen van beide definities suggereert, dat de bedoeling van de houder van belang is. Dat zou ook niet stroken met de doeleinden van de richtlijn, want of een stof of voorwerp een gevaar voor de volksgezondheid of het milieu vormt, is geen subjectief, maar een objectief gegeven. De bedoeling van degene die zich van de stof ontdoet, is in dit opzicht volstrekt irrelevant. Dat gevaar wordt ook niet groter of kleiner naargelang het produkt al of niet kan worden teruggewonnen of hergebruikt. Niemand betwist, dat de afgewerkte zoutzuuroplossing in zaak C-359/88 hoogst gevaarlijk is, ook al kunnen sommige ondernemingen er nog gebruik van maken. Gelet op de doeleinden van de richtlijnen, had de Raad alle redenen om een dergelijke stof onder de daarin bepaalde toezichtsprocedures te brengen. In ieder geval blijkt uit de artikelen 1, sub b, en 3, leden 1 en 2, van richtlijn 75/442 en de artikelen 1, sub c, en 4 van richtlijn 78/319, die in uiteenlopende bewoordingen spreken van hergebruik of recycling van „afvalstoffen”, dat de mogelijkheid een stof of voorwerp te hergebruiken of te recyclen, niet van invloed is op de primaire vraag of het wel om „afvalstoffen” in de zin van de richtlijn gaat.

23. Ik ben dan ook van mening, dat een stof of voorwerp ook afval in de zin van de richtlijnen kan vormen wanneer hergebruik ervan mogelijk is en zulks ongeacht de bedoeling of het oogmerk van de houder die zich ervan ontdoet. In deze zaak moet evenwel een nuancering worden aangebracht in het antwoord dat ik op de uitleggingsvraag wil geven.

24. In de verwijzingsbeschikking van de nationale rechter en in de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt er blijkbaar van uitgegaan, dat het Italiaanse decreet overeenkomstig de richtlijnen moet worden uitgelegd, te meer omdat het uitdrukkelijk naar die richtlijnen verwijst. In andere gevallen zou dit uitgangspunt zeker juist zijn. Het Hof heeft immers verklaard, dat de nationale rechter bij de toepassing van nationaal recht, en met name bij de toepassing van de bepalingen van een speciaal ter uitvoering van een richtlijn vastgestelde nationale wet, dit nationale recht moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn; zie zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891. Dit uitleggingsvoorschrift kan derhalve ertoe leiden, dat tussen partijen in een civiele procedure verbintenissen ontstaan waarvan de nakoming in rechte kan worden gevorderd doch die niet kunnen voortvloeien uit de uitlegging van de nationale wettelijke regeling alleen.

25. Dit uitleggingsvoorschrift moet mijns inziens evenwel worden genuanceerd voor strafzaken, waar een dergelijke uitlegging van de nationale wettelijke regeling tot gevolg zou hebben dat strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat in gevallen waarin zulks op grond van de nationale wettelijke regeling alleen niet het geval is. De reden voor deze nuancering is, dat een extensieve uitlegging van strafrechtelijke bepalingen zich niet verdraagt met de grondregel *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

26. Vaststaat, dat een richtlijn, bij gebreke van een nationale wettelijke regeling ter uitvoering ervan, uit zichzelf niet bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, noch deze aansprakelijkheid kan verzwaren: zie zaak 14/86, strafzaak X, Jurispr. 1987, blz. 2545, en zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jurispr. 1987, blz. 3969). Mijns inziens geldt hetzelfde beginsel wanneer een Lid-Staat ter uitvoering van een richtlijn een wettelijke regeling invoert die weliswaar voorziet in strafrechtelijke aansprakelijkheid, doch niet duidelijk en ondubbelzinnig aangeeft in welke omstandigheden die strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat. Ik geloof niet, dat de nationale rechter uit hoofde van het gemeenschapsrecht verplicht is nationale wettelijke bepalingen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn uit te leggen wanneer dat leidt tot een strafrechtelijke aansprakelijkheid die er anders niet is. Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of de hier in geding zijnde nationale wettelijke regeling in overeenstemming met de betrokken richtlijnen kan worden uitgelegd zonder dat men vervalt in een extensieve uitlegging die indruist tegen het beginsel *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

27. Met betrekking tot de tweede vraag in zaak C-359/88 moet worden opgemerkt, dat het Hof in de zaak-Traen heeft verklaard, dat richtlijn 75/442 onderscheid maakt tussen activiteiten waarvoor een voorafgaande vergunning nodig is, en activiteiten waarop slechts toezicht moet worden gehouden. Het Hof erkende evenwel, dat het de Lid-Staten bij het omzetten van de richtlijnen vrijstond, een vergunning te verlangen waar de richtlijn slechts het houden van toezicht voorschrijft.

28. Het vervoer van afvalstoffen in de zin van artikel 1 van de richtlijn wordt in artikel 8 niet genoemd als een van de activitei-

ten waarvoor de ondernemingen over een voorafgaande vergunning moeten beschikken. Artikel 10 van de richtlijn verlangt, dat toezicht wordt gehouden op het vervoer van afvalstoffen ten behoeve van derden, maar vereist daarvoor geen voorafgaande vergunning. Naar mijn oordeel is er geen reden om achter deze bepalingen meer te zoeken dan er staat. Ik geloof evenwel niet, dat de richtlijn eraan in de weg staat, dat de Lid-Staten het bezit van een vergunning vereisen voor het vervoer van bepaalde categorieën van afvalstoffen waarvoor zij zulks wenselijk achten.

29. Met de derde vraag wenst de Pretore in zaak C-359/88 te vernemen, welke verplichtingen er voor de Lid-Staten uit artikel 5 van de richtlijn voortvloeien. Naar het oordeel van de Pretore valt uit de bewoordingen van die bepaling af te leiden, dat de bevoegde instanties slechts geldig vergunningen kunnen afgeven voor het gebied waarvoor zij bevoegd zijn. Dat zou betekenen,

dat wanneer afval van het ene gebied naar het andere wordt vervoerd, er een aparte vergunning nodig is voor elk te passeren gebied. Gelet op de problemen die dit in de praktijk zou opleveren, meent de Pretore, dat volgens een redelijke uitlegging van de richtlijn een instantie met nationale bevoegdheid met de afgifte van die vergunningen moet worden belast.

30. Gelet op hetgeen ik tot dusver heb gezegd, is het wellicht niet nodig de derde vraag van de Pretore in zaak C-359/88 te beantwoorden. Indien toch een antwoord moet worden gegeven, dient het Hof daarbij de in de arresten-Commissie/België en -Traen getrokken lijn te volgen. Ik moet hier evenwel aan toevoegen dat, zoals de Commissie heeft gezegd, een te grote versnippering van de bevoegdheid om de in artikel 5 genoemde taken te vervullen, de verwezenlijking van de doeleinden van de richtlijn in gevaar kan brengen en daarom niet toelaatbaar is.

31. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de in gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88 gestelde vraag en de eerste van de in zaak C-359/88 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 van de Raad van 15 juli 1975 en artikel 1, sub a, van richtlijn 78/319 van de Raad van 20 maart 1978 moeten aldus worden uitgelegd, dat ook stoffen of voorwerpen die nog opnieuw kunnen worden gebruikt, afvalstoffen in de zin van genoemde bepalingen kunnen zijn, en dat de bedoeling of het oogmerk van de houder die zich ervan ontdoet, daarbij geen rol speelt.

De rechterlijke instanties van de Lid-Staten zijn niet verplicht hun nationale wettelijke regeling in het licht van de bewoordingen en het doel van een richtlijn uit te leggen, wanneer dat zou leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid in gevallen waarin deze anders niet zou bestaan.”

32. De tweede vraag in zaak 359/88 ware als volgt te beantwoorden:

„Artikel 10 van richtlijn 75/442 moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten niet verplicht zijn voor het vervoer ten behoeve van derden van afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub a, een voorafgaande vergunning van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie te eisen. De richtlijn staat evenwel niet eraan in de weg, dat de Lid-Staten in dergelijke gevallen een voorafgaande vergunning eisen.”

33. De derde vraag in zaak 359/88 kan, voor zoveel nodig, worden beantwoord als volgt:

„Bij het in het leven roepen of aanwijzen van de in artikel 5 van richtlijn 75/442 bedoelde bevoegde instantie(s) worden de Lid-Staten enkel beperkt door de verplichting om de doelstellingen van de richtlijn, namelijk de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu, te eerbiedigen. De Lid-Staten mogen de bevoegdheid om de in artikel 5 genoemde taken te vervullen dan ook niet zodanig versnipperen, dat de verwezenlijking van die doelstellingen daardoor in gevaar komt.”