



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 15 november 2018¹

Gevoegde zaken C-487/17 tot en met C-489/17

**Alfonso Verlezza,
Riccardo Traversa,
Irene Cocco,
Francesco Rando,
Carmelina Scaglione,
Francesco Rizzi,
Antonio Giuliano,
Enrico Giuliano,
Refecta Srl,
E. Giovi Srl,
Vetreco Srl,
SE.IN Srl (C-487/17),
Carmelina Scaglione (C-488/17),
MAD Srl (C-489/17),
andere partijen in de procedure:
Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma,
Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione**

[verzoeken van de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2008/98/EG – Afvalstoffen – Beschikking 2000/532/EG – Europese lijst van afvalstoffen – Indeling van afvalstoffen – Spiegelrubrieken – Afvalstoffen die kunnen worden ingedeeld als gevaarlijke afvalstoffen en als niet-gevaarlijke afvalstoffen – Afval van de mechanische behandeling van stedelijk afval”

1. Gevaarlijke afvalstoffen, die voornamelijk afkomstig zijn uit de chemische industrie, vormen geen groot volume binnen de totaliteit aan in de Unie geproduceerde afvalstoffen, maar de effecten ervan op het milieu kunnen bijzonder groot zijn indien het beheer ervan en de controle erop niet adequaat zijn. Specifiek kunnen gevaarlijke stoffen voorkomen in afval van de mechanische behandeling van stedelijk afval, zoals in de gedingen die ten grondslag liggen aan de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing.

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

2. In dit geval moet het Hof zich uitspreken – voor het eerst indien ik mij niet vergis – over de indeling van afvalstoffen in de zogenoemde *spiegelrubrieken*² van de Europese lijst van afvalstoffen (hierna: „ELA”) die is opgenomen in beschikking 2000/532/EG.³ Het Hof dient te preciseren welke criteria daartoe moeten worden gevolgd, zodat de verwijzende rechterlijke instantie kan vaststellen of de verdachten in verscheidene strafzaken zich schuldig hebben gemaakt aan illegale handel in afval, in Italië, door gevaarlijke afvalstoffen te behandelen als niet-gevaarlijke afvalstoffen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. Richtlijn 2008/98

3. Artikel 3 van richtlijn 2008/98/EG⁴ bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚afvalstof’: elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;
2. ‚gevaarlijke afvalstof’: een afvalstof die een of meer van de in bijlage III genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit;

[...]

6. ‚afvalstoffenhouder’: de afvalstoffenproducent dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in zijn bezit heeft;
7. ‚handelaar’: iedere onderneming die als verantwoordelijke optreedt bij het aankopen en vervolgens verkopen van afval, met inbegrip van handelaars die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben;
8. ‚makelaar’: iedere onderneming die ten behoeve van anderen de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen organiseert, met inbegrip van makelaars die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben;
9. ‚afvalstoffenbeheer’: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van activiteiten van handelaars of makelaars;
10. ‚inzameling’: het verzamelen van afvalstoffen, inclusief de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van afvalstoffen, om deze daarna te vervoeren naar een afvalverwerkingsinstallatie;

2 Afvalstoffen die, afhankelijk van de aanwezigheid of afwezigheid erin van een gevaarlijke stof, in beginsel als gevaarlijk of als niet-gevaarlijk kunnen worden gecategoriseerd.

3 Beschikking van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen 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 [kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1147] (PB 2000, L 226, blz. 3), zoals gewijzigd bij besluit 2014/955/EU van de Commissie van 18 december 2014 (PB 2014, L 370, blz. 44) (hierna: „beschikking 2000/532”).

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3).

[...]”

4. Artikel 7, getiteld „Lijst van afvalstoffen”, luidt:

„1. De maatregelen tot wijziging van niet-essentiële elementen van deze richtlijn ter actualisering van de bij beschikking 2000/532/EG opgestelde lijst van afvalstoffen, worden volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing vastgesteld. In de lijst van afvalstoffen worden gevaarlijke afvalstoffen opgenomen en wordt rekening gehouden met de oorsprong en samenstelling van de afvalstoffen en, waar nodig, de concentratiegrenswaarden voor gevaarlijke stoffen. De lijst van afvalstoffen is bindend waar het erom gaat te bepalen welke afvalstoffen als gevaarlijke afvalstoffen moeten worden aangemerkt. De opname van een stof of een voorwerp in de lijst betekent niet dat die stof of dat voorwerp in alle omstandigheden een afvalstof is. Een stof of een voorwerp wordt alleen als afvalstof aangemerkt indien het gaat om een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1).

2. Een lidstaat kan een afvalstof die niet als gevaarlijke afvalstof in de lijst van afvalstoffen is opgenomen, toch als gevaarlijke afvalstof aanmerken indien zij een of meer van de in bijlage III genoemde eigenschappen bezit. De lidstaat brengt dergelijke gevallen steeds onmiddellijk ter kennis van de Commissie. Hij registreert deze in het in artikel 37, lid 1, bedoelde verslag, en verstrekt de Commissie alle relevante informatie. In het licht van de ontvangen kennisgevingen wordt de lijst opnieuw bezien met het oog op een besluit tot aanpassing daarvan.

3. Indien een lidstaat over gegevens beschikt waaruit blijkt dat een specifieke afvalstof die als gevaarlijke afvalstof in de lijst is opgenomen, geen van de in bijlage III genoemde eigenschappen bezit, mag hij die afvalstof als niet-gevaarlijke afvalstof aanmerken. De lidstaat brengt dergelijke gevallen steeds onmiddellijk ter kennis van de Commissie en verstrekt de Commissie de vereiste gegevens. In het licht van de ontvangen kennisgevingen wordt de lijst opnieuw bezien met het oog op een besluit tot aanpassing daarvan.

4. De herindelings van gevaarlijke afvalstoffen als niet-gevaarlijke afvalstoffen mag niet plaatsvinden na verdunning of vermenging met het oogmerk om de oorspronkelijke concentraties van gevaarlijke stoffen onder de drempelwaarde voor kenmerking als gevaarlijk te brengen.

[...]

6. De lidstaten kunnen afvalstoffen als niet-gevaarlijk afval beschouwen overeenkomstig de lijst afvalstoffen, bedoeld in lid 1.

[...]”

5. Bijlage III bij richtlijn 2008/98, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1357/2014⁵, bevat de lijst van de verschillende eigenschappen die afvalstoffen gevaarlijk maken. Met betrekking tot de testmethoden wordt bepaald:

„De te gebruiken methoden zijn omschreven in verordening (EG) nr. 440/2008 van de Commissie en in andere relevante CEN-nota's [(CEN: Europees Comité voor Normalisatie)] of andere internationaal erkende testmethoden en richtsnoeren.”

⁵ Verordening (EU) nr. 1357/2014 van de Commissie van 18 december 2014 ter vervanging van bijlage III bij richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2014, L 365, blz. 89).

2. Beschikking 2000/532

6. Onder het opschrift „Beoordeling en classificatie” in de bijlage bij deze beschikking luidt punt 2 („Indeling als gevaarlijk afval”) als volgt:

„Alle met een asterisk (*) aangeduide afval in de lijst van afvalstoffen wordt beschouwd als gevaarlijk afval overeenkomstig richtlijn 2008/98/EG, tenzij artikel 20 van die richtlijn van toepassing is.

Voor afval waaraan gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalcodes kunnen worden toegekend geldt het volgende:

- Afval wordt enkel vermeld in de geharmoniseerde lijst van als gevaarlijk ingedeelde afvalstoffen met een specifieke of algemene verwijzing naar ‚gevaarlijke stoffen’ indien het gevaarlijke stoffen bevat waardoor het afval een of meer van de gevaarlijke eigenschappen HP 1 tot en met HP 8 en/of HP 10 tot en met HP 15 van bijlage III bij richtlijn 2008/98/EG bezit. De gevaarlijke eigenschap HP 9 ‚Infectueus’ wordt beoordeeld overeenkomstig de relevante wetgeving of naslagwerken van de lidstaten.
- Een gevaarlijke eigenschap kan worden beoordeeld aan de hand van de concentratie van stoffen in het afval, zoals bedoeld in bijlage III bij richtlijn 2008/98/EG of, tenzij in verordening (EG) nr. 1272/2008 anders is bepaald, door overeenkomstig verordening (EG) nr. 440/2008 of andere internationaal erkende testmethoden en richtsnoeren een test uit te voeren, rekening houdend met artikel 7 van verordening (EG) nr. 1272/2008 met betrekking tot proeven op dieren en mensen.

[...]”

B. Italiaans recht

7. Artikel 184 van wetsbesluit nr. 152/2006⁶ regelt de indeling van afvalstoffen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt, op basis van de herkomst, tussen stedelijk afval en bijzondere afvalstoffen. Deze laatste worden geclassificeerd, op basis van de gevaarlijkheid ervan, als gevaarlijke afvalstoffen of als niet-gevaarlijke afvalstoffen. Gevaarlijk zijn niet-huishoudelijke afvalstoffen die uitdrukkelijk als zodanig zijn aangemerkt – door middel van een asterisk – in de lijst van bijlage D.

8. Bijlage D, die is opgenomen in het vierde deel, voorziet in de opstelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig de Europese wetgeving.

9. In de eerste versie ervan voorzag artikel 184, lid 4, in het opstellen, bij interministerieel besluit, van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG⁷, richtlijn 91/689/EEG⁸ en beschikking 2000/532. Ook werd in dit artikel gespecificeerd dat, tot het toekomstige besluit zou zijn vastgesteld, de bepalingen van de richtlijn van de Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (minister van Milieu en van Bescherming van Land en Zee) van 9 april 2002, die waren opgenomen in genoemde bijlage D, van toepassing bleven.

⁶ Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006 houdende milieuvoorschriften) (gewoon supplement nr. 96 bij GURI nr. 88 van 14 april 2006; hierna: „wetsbesluit nr. 152/2006”).

⁷ Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47).

⁸ Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB 1991, L 377, blz. 20).

10. Bijlage D is vervolgens meerdere keren gewijzigd:

- de eerste keer bij wetsbesluit nr. 205 van 3 december 2010⁹, waarbij de bijlage het opschrift „Lijst van bij beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 vastgestelde afvalstoffen” meekreeg;
- de tweede keer bij wet nr. 28 van 24 maart 2012 houdende buitengewone en spoedeisende milieumaatregelen¹⁰;
- de derde keer bij wet nr. 116 van 11 augustus 2014¹¹, houdende, onder meer, spoedeisende maatregelen ter bescherming van het milieu.

11. Bij deze laatste wet werd de preambule van bijlage D gewijzigd en werden de bepalingen ingevoerd die ik straks¹² zal analyseren.

12. Bij artikel 9 van wetsbesluit nr. 91/2017 van 20 juni 2017 houdende spoedmaatregelen ter bevordering van de economische groei in Zuid-Italië (hierna: „wetsbesluit nr. 91/2017”)¹³, dat van kracht is sinds 21 juni 2017, maar op de datum van de prejudiciële verwijzing nog niet in wet was omgezet, werden de nummers 1 tot en met 7 van bijlage D bij deel vier van wetsbesluit nr. 152/2006 geschrapt en vervangen door de volgende tekst:

„De indeling van afvalstoffen wordt uitgevoerd door de producent, die deze stoffen de juiste EAC-code toekent onder toepassing van de bepalingen van besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014 van de Commissie van 18 december 2014.”

II. Hoofdingen en prejudiciële vragen

13. De prejudiciële vragen zijn gerezen in het kader van drie strafrechtelijke procedures tegen een dertigtal personen aan wie het delict georganiseerde illegale handel in afval, dat strafbaar is gesteld bij artikel 260 van wetsbesluit 152/2006, ten laste is gelegd.

14. Onder de verdachten bevinden zich exploitanten van stortplaatsen, ondernemingen voor afvalverwijdering, analisten en onderzoekslaboratoria. Het openbaar ministerie beschuldigt de verdachten ervan afval waaraan spiegelcodes zijn toegekend, voor ongeoorloofde doeleinden als niet-gevaarlijk te hebben ingedeeld op basis van gedeeltelijke, coulante en niet-uitputtende analyses. Deze afvalstoffen werden behandeld in installaties voor de verwerking van niet-gevaarlijk afval.

9 Decreto legislativo del 3 dicembre 2010, n. 205, Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (wetsbesluit nr. 205 van 3 december 2010 houdende bepalingen tot uitvoering van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (gewoon supplement nr. 269 bij GURI nr. 288 van 10 december 2010).

10 Testo del decreto-legge del 25 gennaio 2012, n. 2 (GURI n. 20 del 25 gennaio 2012), coordinato con la legge di conversione del 24 marzo 2012, n. 28, recante „Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale” (GURI n. 71 del 24 marzo 2012) [tekst van wetsbesluit nr. 2 van 25 januari 2012 (GURI nr. 20 van 25 januari 2012), gecoördineerd bij omzettingwet nr. 28 van 24 maart 2012 houdende buitengewone en spoedeisende milieumaatregelen (GURI nr. 71 van 24 maart 2012)].

11 Testo del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (GURI n. 144 del 24 giugno 2014), coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116, recante „Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea” [tekst van wetsbesluit nr. 91 van 24 juni 2014 (GURI nr. 144 van 24 juni 2014), gecoördineerd bij omzettingwet nr. 116 van 11 augustus 2014 houdende buitengewone en spoedeisende milieumaatregelen voor de landbouwsector, de milieubescherming en de energie-efficiëntie in school- en universiteitsgebouwen, de revitalisering en de ontwikkeling van ondernemingen, de beperking van de over de elektriciteitsstarieven geheven kosten, en tot onmiddellijke vaststelling van maatregelen ter uitvoering van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (gewoon supplement nr. 72 bij GURI nr. 192 van 20 augustus 2014) (hierna: „wet nr. 116/2014”)].

12 Punten 46 en 47 van deze conclusie.

13 Decreto-legge del 20 giugno 2017, n. 91/2017, recante „Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno” (GURI nr. 141 van 20 juni 2017).

15. Op 22 november 2016 en 16 januari 2017 gelastte een rechter van instructie in Rome, op verzoek van het openbaar ministerie, de bewijsbeslaglegging op een aantal stortplaatsen waar het afval was verwerkt (die echter wel in gebruik konden blijven). Ook liet de rechter van instructie preventief beslag leggen op eigendommen van de eigenaars van de afvalstortplaatsen en benoemde hij voor een termijn van zes maanden een gerechtelijk commissaris voor het beheer van de stortplaatsen en de plaatsen waar het afval werd geproduceerd en verzameld.

16. Op 28 februari 2017 deed de Tribunale di Roma, Sezione per il riesame dei provvedimenti di sequestro (rechter in eerste aanleg Rome, kamer voor herziening van beslagvorderingen, Italië), uitspraak over de door enkele verdachten ingediende herzieningsverzoeken. Bij drie beschikkingen, waarbij hij de uitlegging door de openbare aanklager, die was gebaseerd op het vermoeden dat het om gevaarlijk afval ging, afwees, werden de door de rechter gelaste beslagmaatregelen nietig verklaard.

17. De Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Direzione distrettuale antimafia (openbaar aanklager bij de Tribunale di Roma, districtsdirectoraat voor de bestrijding van de maffia), heeft elk van die beschikkingen aangevochten bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) met het betoog dat de rechter in eerste aanleg, door de argumenten van de vertegenwoordigers van de verdachten te aanvaarden, de bepalingen van nationaal recht en van Unierecht ter zake van de indeling van afval in spiegelrubrieken onjuist had uitgelegd.

18. De verwijzende rechterlijke instantie merkt op dat om uit te maken of het strafbare feit is gepleegd, en om te bepalen of de litigieuze afvalstoffen met spiegelcodes correct zijn gekwalificeerd en ingedeeld, de werkingssfeer van besluit 2014/955 en verordening nr. 1357/2014 moet worden verduidelijkt. Alleen op die wijze kan worden bepaald welke (chemische, microbiologische enz.) analyses nodig zijn om de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in dat afval op te sporen met het oog op de kwalificatie en daaropvolgende indeling ervan door middel van een code voor de gevaarlijkheid of niet-gevaarlijkheid van de stoffen.

19. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat in Italië uitgebreid is gedebatteerd over de indeling van afval in spiegelrubrieken:

- een deel van de rechtsleer verdedigt de leer van de „zekerheid” of van het „verondersteld gevaarlijke karakter”, waarbij er op grond van het voorzorgsbeginsel van wordt uitgegaan dat afval gevaarlijk is zolang het tegendeel niet is bewezen¹⁴;
- een ander deel verdedigt de tegenovergestelde leer, die van de „waarschijnlijkheid”, volgens welke het beginsel van duurzame ontwikkeling gebiedt dat het gevaarlijke karakter van de afvalstof eerst via geschikte analyses wordt vastgesteld.¹⁵

20. De Corte suprema di cassazione verwijst naar zijn eigen rechtspraak inzake de bij wet nr. 116/2014 ingevoerde wijzigingen. Daarin heeft de Corte suprema di cassazione het beginsel neergelegd dat de producent of de houder van afval met spiegelcodes, met het oog op de indeling ervan en de toekenning van een code als gevaarlijk of niet-gevaarlijk afval, verplicht is de analyses te verrichten die

14 De aanhangers van deze leer zijn voorstander van de procedures die zijn ingevoerd bij wet nr. 116/2014 en benadrukken dat die wet in overeenstemming is met beschikking 2000/532, met de richtsnoeren van de Europese Commissie en met de technische rapporten of handboeken inzake gevaarlijke afvalstoffen die worden gebruikt in andere lidstaten, alsook met besluit 2014/955 en met verordening nr. 1357/2014. Tot die rapporten behoren het door het Franse ministerie van Milieu (MEDDE) opgestelde rapport nr. 4/2/2016 (*Classification réglementaire des déchets. Guide d'application pour la caractérisation e[n] dangerosité*) en de Britse technische richtsnoeren *Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technics Guidance WM2)*, voor het eerst gepubliceerd in 2003.

15 Vanuit dit perspectief zou wet nr. 116/2014 zeer negatief zijn geweest voor de exploitanten in de sector, zowel vanuit technisch als vanuit economisch oogpunt. Het leveren van bewijs voor de niet-gevaarlijkheid van afval komt neer op het leveren van een „probatio diabolica”, zodat de producent geen andere keuze wordt gelaten dan het afval altijd als gevaarlijk aan te merken. De voorstanders van deze leer stellen dat voornoemde wet onverenigbaar is met het Unierecht en zien wetsbesluit nr. 91/2017, waarbij de door wet nr. 116/2014 ingevoerde procedures zijn ingetrokken, als een bevestiging van hun zienswijze.

noodzakelijk zijn om te achterhalen of er gevaarlijke stoffen in het afval aanwezig zijn en of de concentratiedrempels zijn overschreden. Enkel wanneer in het concrete geval is vastgesteld dat het afval geen gevaarlijke stoffen bevat of dat die drempels niet zijn overschreden, kan het als niet-gevaarlijk worden ingedeeld.¹⁶

21. Om zijn twijfels betreffende de Unierechtelijke bepalingen ter zake weg te nemen, heeft de verwijzende rechter besloten drie verzoeken om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof, waarbij de volgende vragen worden gesteld, die in alle drie de zaken exact dezelfde zijn:

- „1) Moeten de bijlage bij besluit 2014/955 en verordening (EU) nr. 1357/2014, wat de indeling betreft van afval waaraan spiegelcodes zijn toegekend, aldus worden uitgelegd dat de producent van afval waarvan de samenstelling niet bekend is, dat afval vooraf dient te karakteriseren en, zo ja, in hoeverre?
- 2) Moet het opsporen van gevaarlijke stoffen gebeuren volgens vooraf vastgestelde, uniforme methoden?
- 3) Moeten gevaarlijke stoffen worden opgespoord aan de hand van een nauwkeurig en representatief onderzoek waarbij rekening wordt gehouden met de samenstelling van het afval indien die al bekend is of bij het karakteriseren ervan is vastgesteld, of kunnen gevaarlijke stoffen ook worden opgespoord aan de hand van op waarschijnlijkheid gebaseerde criteria, waarbij wordt gekeken naar die stoffen welke redelijkerwijs in het afval aanwezig kunnen zijn?
- 4) Dient afval, bij twijfel of wanneer het onmogelijk is om de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen daarin met zekerheid vast te stellen, op grond van het voorzorgsbeginsel niettemin als gevaarlijk te worden ingedeeld en behandeld?”

22. De Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di cassazione (procureur-generaal bij de Corte suprema di cassazione), Vetreco srl, Francesco Rando, MAD srl, Alfonso Verlezza, Antonio en Enrico Giuliano, de regering van de Italiaanse Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

23. Ter terechtzitting van 6 september 2018 hebben de vertegenwoordigers van Rando, E. Givoli Srl, Vetreco Srl, MAD Srl, de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie alsook de Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (openbaar aanklager bij de Tribunale di Roma, Rome, Italië) pleidooi gehouden.

III. Beantwoording van de prejudiciële vragen

A. Ontvankelijkheid

24. De Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione, Rando en Vetreco srl hebben met verschillende argumenten de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen bepleit.

25. Volgens Rando zijn deze vragen niet-ontvankelijk omdat ze zijn gebaseerd op de toepassing van wet nr. 116/2014, die een technisch voorschrift is in de zin van artikel 8 van richtlijn 98/34/EG¹⁷ dat, omdat het niet bij de Commissie is aangemeld, niet van toepassing is op particulieren.

¹⁶ Arrest nr. 46897 van 3 mei 2016, Arduini e.a., Rv. 26812601.

¹⁷ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1998, L 204, blz. 37). Met ingang van 6 oktober 2015 is deze richtlijn gecodificeerd en vervangen door richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 2015, L 241, blz. 1).

26. Ik deel dit bezwaar niet. De Italiaanse bepaling inzake de indeling van afvalstoffen in een spiegelrubriek, zoals opgenomen in wet nr. 116/2014, dient ter ontwikkeling en uitvoering van de Unieregeling inzake de indeling van afvalstoffen. Ongeacht of die wet nu wel of niet een technisch voorschrift in de zin van richtlijn 98/34 vormt, voorzien artikel 8, lid 1, en artikel 10, lid 1, van deze richtlijn in een vrijstelling van de verplichting tot aanmelding bij de Commissie van nationale technische voorschriften die zijn vastgesteld ter omzetting van geharmoniseerde normen van de Unie. In ieder geval zou beantwoording van de vraag of de Italiaanse wet een technisch voorschrift is een onderzoek ten gronde vereisen, waarop niet kan worden vooruitgelopen in de fase van het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.

27. De overige tegenwerpingen betreffen de beschrijving van de feitelijke en juridische context van de gedingen, die niet toereikend zou zijn:

- Rando betoogt dat in de verwijzingsbeslissing (zaak C-489/17) niet wordt gespecificeerd dat hij verantwoordelijk was voor de verzending naar bepaalde stortplaatsen en dat er geen enkele vraag over de toepassing van richtlijn 1999/31/EG of beschikking 2003/33/EG is gesteld.¹⁸ Ook wordt door de verwijzende rechter bij de feiten geen melding gemaakt van de door hem aangedragen chemische analyses op grond waarvan een laboratorium de afvalstoffen de code CED 19 12 12 (spiegelrubriek met niet-gevaarlijke stoffen) heeft toegekend;
- Vetreco srl voert aan dat de prejudiciële vragen onnodig zijn, omdat de verwijzende rechter beschikt over rechtspraak inzake de criteria die van toepassing zijn op de indeling van afval in spiegelrubrieken. De verwijzende rechter had zich daarom moeten beperken tot een beoordeling van de feiten en de toepassing van zijn rechtspraak, zonder zich tot het Hof te wenden;
- volgens de Procuratore generale della Repubblica presso la Corte Suprema di cassazione wordt in de geformuleerde vragen niet met precisie vermeld welke bepalingen van Unierecht uitlegging behoeven, aangezien alleen in de eerste vraag een algemene verwijzing naar richtlijn 2014/955 en verordening nr. 1357/2014 is opgenomen. Ook voldoen de vragen niet aan het vereiste dat ze voor zichzelf moeten spreken, aangezien ze zonder de motivering erbij niet begrijpelijk zijn. In de verwijzingsbeslissing worden de in de jaren 2013, 2014 en 2015 gebeurde feiten niet toegelicht, en de verwijzende rechter beperkt zich tot een uiteenzetting van zijn vragen betreffende de uitlegging van een term in bijlage II, punt 2, bij richtlijn 2014/955.

28. Geen van deze bezwaren lijkt mij voldoende gronden te bieden om de drie prejudiciële verwijzingen niet-ontvankelijk te verklaren. Het Hof heeft in zijn rechtspraak bij herhaling verklaard dat het slechts kan weigeren zich uit te spreken over een prejudiciële vraag wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.¹⁹

29. Het staat aan de nationale rechter, en niet aan de partijen in het bij hem aanhangige geding, om het Hof de vragen voor te leggen in verband waarmee hij uitleggingstwifels heeft. De verwijzende rechter kan dus besluiten om in het geding van Rando geen vragen over richtlijn 1999/31/EG en beschikking 2003/33/EG te stellen indien hij zulks niet onontbeerlijk acht. Ook kan hij andere vragen opwerpen indien hij denkt dat zijn eerdere rechtspraak kan worden genuanceerd of tegengesproken

¹⁸ Richtlijn van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB 1999, L 182, blz. 1) en beschikking van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II bij richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (PB 2003, L 11, blz. 27).

¹⁹ Zie, bijvoorbeeld, arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punten 24 en 25); 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punten 15 en 16); 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punt 19); 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 54), en 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punten 50 en 155).

door de rechtspraak die voortvloeit uit de prejudiciële beantwoording. In ieder geval geniet het Hof de vrijheid om zich te baseren op andere Unieregelingen dan die welke in de verwijzingsbeslissing worden genoemd wanneer het dat relevant acht voor de beantwoording van de geformuleerde prejudiciële vragen.

30. In casu blijkt uit de vragen onbetwistbaar een verband met het voorwerp van het geding en volgt de noodzaak om Unieregelingen uit te leggen uit de door de nationale rechter verstrekte toelichtingen. Bovendien wordt in de verwijzingsbeslissingen in wezen de feitelijke en wettelijke context van de lopende strafprocedure uiteengezet, met inbegrip van een redelijk volledige beschrijving van de Italiaanse toepasselijke bepalingen. Het is juist dat in het feitenrelaas aanvullende informatie over het soort afvalstoffen en de uitgevoerde analyses had kunnen worden opgenomen, maar niets heeft de partijen belet om opmerkingen in te dienen en in mijn ogen beschikt het Hof over voldoende gegevens om de verwijzende rechter een zinvol antwoord te geven.

31. Aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is, kortom, voldaan.

B. Ten gronde

32. De indeling van afvalstoffen is van cruciaal belang in alle fasen van hun bestaan, vanaf de productie tot de eindbehandeling. Deze indeling is bepalend voor alle beslissingen over het beheer ervan, de praktische haalbaarheid en economische levensvatbaarheid van de inzameling, de keuze tussen recycling of verwijdering en, in voorkomend geval, de recyclingmethode.

33. De aanmerking van een afvalstof als gevaarlijk heeft belangrijke juridische gevolgen²⁰, aangezien richtlijn 2008/98 strikte voorwaarden stelt aan het beheer van dergelijke afvalstoffen. Zo moet er bewijs worden verstrekt voor het toezicht volgens het door de lidstaat opgezette systeem (artikel 17), is het verboden om gevaarlijke afvalstoffen te mengen (artikel 18), zijn er specifieke verplichtingen met betrekking tot de verpakking en etikettering (artikel 19) en mogen gevaarlijke afvalstoffen alleen worden verwerkt in speciaal daarvoor bestemde inrichtingen die een (overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 25 verleende) bijzondere vergunning hebben verkregen.²¹

34. Met zijn drie eerste vragen, die gezamenlijk kunnen worden beantwoord, informeert de verwijzende rechter naar de wijze waarop de procedure voor de indeling van afvalstoffen waaraan spiegelcodes kunnen worden toegekend, is geregeld bij richtlijn 2008/98 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1357/2014) en beschikking 2000/532 (zoals gewijzigd bij besluit 2014/955). Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het voorzorgsbeginsel vereist dat, bij twijfel of wanneer niet met zekerheid kan worden vastgesteld of er in het afval gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, aan dit afval een spiegelcode als gevaarlijk afval moet worden toegekend.

²⁰ Zie in dit verband de systematisering van De Saeleer, N., *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Brussel, 2016, blz. 253-254.

²¹ Bovendien mogen gevaarlijke afvalstoffen uitsluitend worden toegewezen aan stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen, waarbij moet worden voldaan aan bepaalde voorwaarden (artikelen 6 en 11 van richtlijn 1999/31) en is de overbrenging ervan tussen lidstaten onderworpen aan vereisten inzake communicatie en toestemming. De in- en uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen is verboden of is onderworpen aan strenge controles, overeenkomstig verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB 2006, L 190, blz. 1).

35. De vragen krijgen hun betekenis in het licht van de argumenten die zijn aangedragen in de procedures voor de verwijzende rechter:

- volgens het openbaar ministerie is de producent of de houder van de afvalstof verantwoordelijk voor de indeling ervan, met inachtneming van het voorzorgsbeginsel en na uitvoering van uitputtende analyses. Onder verwijzing naar Europese richtsnoeren en nationale technische handboeken stelt het openbaar ministerie dat de in de Italiaanse regeling beschreven methode een technische aanvulling vormt op besluit 2014/955 en verordening nr. 1357/2014;
- volgens de verdachten zijn het gerechtelijk onderzoek en de feiten die hun ten laste worden gelegd, gebaseerd op een vermoeden dat het afval met een spiegelcode gevaarlijk was, hetgeen indruist tegen de geest van de wet en in dit concrete geval onmogelijk te weerleggen is. De verdachten stellen dat er geen geschikte methode bestaat om alle of bijna alle componenten van afval te bepalen, zodat de indeling die zij op basis van de analyse van monsters hebben verricht, correct is. Bovendien zijn sinds 1 juni 2015 besluit 2014/955 en verordening nr. 1357/2014 van toepassing, die aldus moeten worden uitgelegd dat bij het onderzoek naar het gevaarlijke karakter enkel rekening hoeft te worden gehouden met stoffen die „relevant zijn uit het oogpunt van het productieproces”.²²

1. Eerste, tweede en derde vraag

36. Volgens de informatie in het dossier en de schriftelijk en ter terechtzitting geformuleerde opmerkingen van partijen hebben de gedingen uitsluitend betrekking op afvalstoffen die voortkomen uit de biomechanische behandeling van stedelijk afval²³, waarvan de gevaarlijkheid niet duidelijk is en die om die reden in spiegelrubrieken kunnen worden ingedeeld. Als dat afval gevaarlijke stoffen bevat, of als daarvoor aanwijzingen bestaan, wordt aan het afval de spiegelcode voor gevaarlijk afval 19 12 11* toegekend, terwijl bij afwezigheid van aanwijzingen voor gevaarlijkheid het afval de spiegelcode voor niet-gevaarlijk afval 19 12 12 krijgt.²⁴

37. Het moet duidelijk zijn dat de verwijzende rechter geen vragen formuleert over de indeling van gemengde stedelijke afvalstoffen waarvoor overeenkomstig artikel 20 van richtlijn 2008/98 een vermoeden van niet-gevaarlijkheid geldt, met als gevolg dat deze zijn vrijgesteld van de toepassing van de voornaamste restricties die op gevaarlijk afval rusten.²⁵

²² De verdediging refereert aan het door haar overgelegde rapport van de Regione Lazio dat precies naar aanleiding van het beslag is opgesteld, en aan een nota van het bevoegde ministerie van 26 januari 2017, waarin wordt bevestigd dat „de Europese bepalingen toepassing vinden vanaf 1 juni 2015”. Voorts verzetten zij zich tegen de beschuldiging van de openbaar aanklager onder verwijzing naar wetsbesluit nr. 91/2017, waarbij met name de nationale bepalingen inzake de onderzoeken die moeten worden uitgevoerd om afvalstoffen in te delen, zijn ingetrokken.

²³ Gemengd stedelijk afval vormt, zonder twijfel, afval voor de toepassing van richtlijn 2008/98. In arrest van 12 december 2013, Ragn-Sells (C-292/12, EU:C:2013:820, punt 56), is het volgende verklaard: „Wat in de eerste plaats het voor verwijdering bestemde afval en het gemengd stedelijk afval betreft, volgt uit artikel 11, lid 1, onder a), van verordening nr. 1013/2006, gelezen tegen de achtergrond van punt 20 van de considerans ervan, en uit artikel 16 van richtlijn 2008/98 dat de lidstaten, met het oog op de toepassing van de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfvoorziening overeenkomstig richtlijn 2008/98, maatregelen van algemene strekking kunnen nemen tot beperking van de overbrenging van deze afvalstoffen tussen lidstaten, in de vorm van een algemeen of gedeeltelijk verbod op overbrenging.”

²⁴ Code 19 12 11* hoort bij „overig afval (inclusief mengsels van materialen) van mechanische afvalverwerking dat gevaarlijke stoffen bevat”, en code 19 12 12 bij „overig, niet onder 19 12 11 vallend afval (inclusief mengsels van materialen) van mechanische afvalverwerking”.

²⁵ Artikel 20, eerste volzin, van richtlijn 2008/98 luidt: „De artikelen 17, 18, 19 en 35 gelden niet voor door huishoudens geproduceerd gemengd afval”.

38. De vragen van de verwijzende rechter beperken zich derhalve tot de indeling van afval dat voorkomt uit de mechanische verwerking van stedelijk afval, niet te verwarren met het gemengd stedelijk afval dat op de stortplaatsen aankomt. Dit onderscheid heeft, naar mijn mening, twee gevolgen:

- de niet-toepasselijkheid van de voorschriften inzake storting en toelating van afval op stortplaatsen op afval van de mechanische verwerking van stedelijk afval²⁶;
- het vermoeden van niet-gevaarlijkheid van gemengd stedelijk afval kan niet worden geëxtrapoléerd naar afval van de mechanische verwerking daarvan. Het afval dat resteert na deze mechanische verwerking kan stoffen bevatten die indicaties voor gevaarlijkheid vertonen, eenvoudigweg als gevolg van het feit dat er in het gemengd stedelijk afval per ongeluk producten als batterijen, inktpatronen van printers of andere typen afval met gevaarlijke stoffen zijn terechtgekomen.

39. Ik zal mijn analyse daarom beperken tot afvalstoffen waarvoor twijfels bestaan over de gevaarlijkheid ervan en die om die reden kunnen worden ingedeeld in spiegelrubrieken, inzonderheid afvalstoffen die voortkomen uit de biomechanische behandeling van stedelijk afval, zoals de litigieuze afvalstoffen in de hoofdgedingen.

40. In artikel 3 van richtlijn 2008/98 wordt „afvalstof” gedefinieerd als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”, en „gevaarlijke afvalstof” als „een afvalstof die een of meer van de in bijlage III genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit”, welke bijlage aan de wetenschappelijke vooruitgang is aangepast bij verordening nr. 1357/2014, die in werking trad op 1 juni 2015.²⁷

41. De moeilijkheid om afvalstoffen in te delen en om uit te maken wanneer afvalstoffen gevaarlijk zijn, verklaart waarom de wetgever van de Unie een lijst van afvalstoffen heeft opgesteld, met als doel het producenten en houders van dit soort handelswaar makkelijker te maken wanneer zij ter zake beslissingen moeten nemen.

42. In artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/98 wordt bepaald dat in deze lijst gevaarlijke afvalstoffen worden opgenomen en rekening wordt gehouden met de oorsprong en samenstelling van de afvalstoffen en, waar nodig, de concentratiegrenswaarden voor gevaarlijke stoffen. In datzelfde lid wordt bepaald dat de lijst in beginsel²⁸ bindend is waar het erom gaat te bepalen welke afvalstoffen als gevaarlijke afvalstoffen moeten worden aangemerkt. De lijst is dus verplicht voor de lidstaten, maar noch definitief, noch absoluut, aangezien de bij richtlijn 2008/98 uitgevoerde harmonisatie niet uitputtend is.²⁹

26 Richtlijn 1999/31 betreffende het storten van afvalstoffen bevat regels inzake het beheer, de vergunningsvoorwaarden, de sluiting en de nazorg na sluiting van stortplaatsen. In beschikking 2003/33 zijn afvalaanvaardingscriteria voor de verschillende stortplaatsklassen opgenomen, waarbij de indeling van een afvalstof als wel of niet gevaarlijk overeenkomstig de ELA van doorslaggevend belang is. Deze indeling verschilt van – en mag niet worden verward met – de beoordeling van afvalstoffen om de overeenstemming met de toelatingscriteria voor afvalstoffen als bedoeld in bijlage II bij richtlijn 1999/31 en in beschikking 2003/33 na te gaan. Om die reden kunnen analyses in het kader van afvalaanvaardingscriteria doorgaans niet worden gebruikt voor de indeling van afvalstoffen volgens de ELA. Zie in dit verband de mededeling van de Commissie van 9 april 2018 getiteld „Technische richtsnoeren voor de indeling van afvalstoffen” (PB 2018, C 124, blz. 1, punt 2.1.4).

27 Nadien heeft nog een andere aanpassing plaatsgevonden bij verordening (EU) 2017/997 van de Raad van 8 juni 2017 tot wijziging van bijlage III bij richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de gevaarlijke eigenschap HP 14 „Ecotoxisch” (PB 2017, L 150, blz. 1). Deze verordening is van toepassing met ingang van 5 juli 2018 en in deze zaken dus irrelevant *ratione temporis*.

28 Volgens de leden 2 en 3 van dit artikel 7 kunnen de lidstaten gevaarlijke afvalstoffen herindelen als niet-gevaarlijke afvalstoffen, en andersom, indien zij over gegevens beschikken waaruit blijkt dat het afval geen of juist wel gevaarlijke stoffen bevat. De lidstaten moeten dit ter kennis van de Commissie brengen, waarna de lijst opnieuw wordt bezien met het oog op een besluit tot aanpassing daarvan. Over de manoeuvreerruimte van de lidstaten heeft het Hof zich uitgesproken in het arrest van 29 april 2004, Commissie/Oostenrijk (C-194/01, EU:C:2004:248, punten 66-71).

29 De rechtspraak van het Hof volgens welke richtlijn 91/689 er niet aan in de weg staat dat de lidstaten, met inbegrip van, binnen het kader van hun bevoegdheden, de rechtsprekende instanties, andere afvalstoffen dan die van de bij beschikking 94/904 vastgestelde lijst van gevaarlijke afvalstoffen als gevaarlijk kwalificeren en aldus verder gaande beschermingsmaatregelen nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden (arrest van 22 juni 2000, Fornasar e.a., C-318/98, EU:C:2000:337, punt 51), is extrapoléerbaar naar richtlijn 2008/98.

43. De ELA is vastgesteld bij beschikking 2000/532³⁰ en herzien, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/98, bij besluit 2014/955³¹ om de lijst aan te passen aan de wetenschappelijke vooruitgang en in overeenstemming te brengen met de nieuwe wetgeving voor chemische stoffen.³²

44. De indeling overeenkomstig de ELA houdt in dat aan elke afvalstof een getal van zes cijfers wordt toegewezen, „Europese afvalcode” („EAC”) genaamd³³, waaruit blijkt of de afvalstof gevaarlijk is of niet. In de ELA wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten rubrieken:

- „rubrieken met absoluut gevaarlijke afvalstoffen” (AG): afvalstoffen die zijn ingedeeld in deze rubrieken [aangeduid met een asterisk (*)] zijn gevaarlijk zonder verdere beoordeling;
- „rubrieken met absoluut niet-gevaarlijke afvalstoffen” (ANG): afvalstoffen die zijn ingedeeld in deze rubrieken zijn niet-gevaarlijk zonder verdere beoordeling;
- „spiegelrubrieken”: wanneer afvalstoffen niet zijn ingedeeld in een rubriek met absoluut gevaarlijke of absoluut niet-gevaarlijke afvalstoffen, kan daaraan in beginsel een code voor absoluut gevaarlijke afvalstoffen (AG) of een code voor absoluut niet-gevaarlijke afvalstoffen (ANG) worden toegewezen, afhankelijk van het concrete geval en de samenstelling van de stof. Anders gezegd kunnen spiegelrubrieken worden gedefinieerd als twee of meer gerelateerde rubrieken waarvan de ene betrekking heeft op gevaarlijke stoffen en de andere niet, zodat er spiegelrubrieken met gevaarlijke afvalstoffen (SG) [gemarkeerd met een asterisk (*)] en spiegelrubrieken met niet-gevaarlijke afvalstoffen (SNG) zijn.

45. Wanneer de samenstelling van de afvalstof bekend is, deelt de producent de stof in overeenstemming met de ELA in onder een rubriek met absoluut gevaarlijke afvalstoffen (AG) of een rubriek met absoluut niet-gevaarlijke afvalstoffen (ANG). De indeling is echter ingewikkelder wanneer het gaat om afvalstoffen die kunnen worden ingedeeld in spiegelrubrieken, omdat de producent of de houder ervan aanvullende beoordelingsmaatregelen moet nemen om ze uiteindelijk te kunnen indelen in een spiegelrubriek met gevaarlijke afvalstoffen (SG) of een spiegelrubriek met niet-gevaarlijke afvalstoffen (SNG). Met deze laatste situatie wordt de verwijzende rechter geconfronteerd.

46. De Corte Suprema di cassazione moet naar eigen zeggen immers de punten 4, 5 en 6 van bijlage D bij deel vier van wetsbesluit nr. 152/2006, zoals gewijzigd bij wet nr. 116/2014, toepassen, waarbij de procedure is ingesteld voor het bepalen, in Italië, van het gevaarlijke karakter van afvalstoffen die kunnen worden ingedeeld in spiegelrubrieken. Dit gevaarlijke karakter moet worden vastgesteld in drie opeenvolgende stappen:

- bepalen van de bestanddelen van de afvalstof op basis van de gegevensfiche van de producent, kennis van het chemische proces, bemonstering en analyse van de afvalstof;

30 Richtlijn 2008/98 en beschikking 200/532 vormen een eenheid en dienen gezamenlijk te worden uitgelegd wat de definitie van en de juridische regeling voor gevaarlijke afvalstoffen betreft. Zie Van Calster, G., *EU Waste Law*, Oxford University Press, tweede druk, 2015, blz. 86.

31 Door de opnemings ervan in een beschikking van de EU is de ELA verbindend in al zijn onderdelen, is de lijst gericht tot de lidstaten en is omzetting niet vereist.

32 Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1).

33 De ELA telt twintig *hoofdstukken* (tweecijferige codes, die verwijzen naar de broncategorie), die verder zijn onderverdeeld in *subhoofdstukken* (viercijferige codes, die de activiteitssector, de procedure of de houders die de afvalstof genereren, specificeren) en *rubrieken* (zescijferige codes, die de afvalstof aanduiden). Zo is rubriek 19 12 11* een spiegelrubriek voor gevaarlijke afvalstoffen (SG), die als volgt is samengesteld: 19 (afval van installaties voor afvalbeheer, offsite waterzuiveringsinstallaties en bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water en water voor industrieel gebruik), 12 [afval van niet elders genoemde mechanische afvalverwerking (bv. sorteren, breken, verdichten, palletiseren)], en 11* [overig afval (inclusief mengsels van materialen) van mechanische afvalverwerking dat gevaarlijke stoffen bevat]. Wanneer de laatste twee cijfers afwijken, is er sprake van een spiegelrubriek met niet-gevaarlijke afvalstoffen (SNG): 19 12 12 [overig, niet onder 19 12 11 vallend afval (inclusief mengsels van materialen) van mechanische afvalverwerking].

- controleren van het gevaarlijke karakter van die bestanddelen aan de hand van de Europese regeling inzake de etikettering van gevaarlijke stoffen en preparaten, Europese en internationale informatiebronnen en de veiligheidsinformatiebladen van de producten waaruit de afvalstof afkomstig is, en
- vaststellen of de concentraties van de bestanddelen van de afvalstof met zich meebrengen dat de afvalstof gevaarlijk is, waarbij de na chemische analyse vastgestelde concentraties worden vergeleken met de drempelwaarde voor de specifieke indicaties voor gevaarlijkheid van de bestanddelen of tests worden uitgevoerd om vast te stellen of de afvalstof gevaarlijke eigenschappen heeft.

47. In deze regeling wordt voorts bepaald dat als bij de chemische analyses niet alle concrete bestanddelen van de afvalstof konden worden vastgesteld, het voorzorgsbeginsel vereist dat de meest schadelijke bestanddelen als referentie worden genomen voor de bepaling van de gevaarlijkheid van de afvalstof. Wanneer de procedure niet is gevolgd of wanneer het niet mogelijk is gebleken om de bestanddelen of de gevaarlijkheid van de afvalstof vast te stellen, moet de afvalstof worden aangemerkt als gevaarlijk, d.w.z. ingedeeld in een spiegelrubriek met gevaarlijke stoffen (SG) [met een asterisk (*)].

48. Samengevat wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale regeling met deze strekking verenigbaar is met richtlijn 2008/98 en met beschikking 2000/532, zoals gewijzigd bij respectievelijk verordening nr. 1357/2014 en besluit 2014/955.

49. De Italiaanse regeling lijkt mij in wezen verenigbaar te zijn met het Unierecht, om de redenen die ik hieronder zal uiteenzetten.

50. Overeenkomstig artikel 3, punt 2, van richtlijn 2008/98 vereist een beoordeling van de gevaarlijkheid in de eerste plaats kennis van de samenstelling van de afvalstof, zodat kan worden achterhaald of daarin gevaarlijke stoffen aanwezig zijn waardoor de afvalstof een of meer van de vijftien gevaarlijke eigenschappen (HP 1 tot en met HP 15) van bijlage III bezit. Wanneer de samenstelling van de afvalstof niet bekend is, is het de taak van de producent of de houder van de afvalstof om de benodigde controles te verrichten.

51. Bij het onderzoek van de samenstelling van de afvalstof moet in gedachten worden gehouden dat in de ELA een indeling wordt gehanteerd op basis van de bron van de afvalstof (het specifieke proces dat, of de specifieke activiteit die, de afvalstof voortbrengt) en het „type afvalstof” (of de typen, in geval van mengsels). Het onderzoek naar de samenstelling van de afvalstof moet het mogelijk maken om de bron van de afvalstof en/of het type afvalstof vast te stellen, zodat de indeling ervan in een van de rubrieken van de ELA wordt vergemakkelijkt.

52. De producent of de houder van de afvalstof staan diverse manieren ter beschikking om informatie te verzamelen over de samenstelling van de afvalstof, de gevaarlijke stoffen die erin aanwezig zijn en de mogelijke gevaarlijke eigenschappen ervan. Dat zijn onder meer³⁴:

- informatie over het „afvalproducerende” productieproces/chemische proces en de inputstoffen en tussenproducten daarvan, met inbegrip van deskundigenoordelen. Mogelijke bruikbare bronnen zijn BREF-rapporten³⁵, handboeken voor industriële processen, door de producent verstrekte procesbeschrijvingen en lijsten van inputmaterialen;

³⁴ Zie in dit verband de mededeling van de Commissie van 9 april 2018, „Technische richtsnoeren voor de indeling van afvalstoffen” (PB 2018, C 124, blz. 1, punt 3.2.1). Dit document, dat juridisch niet verbindend is, is opgesteld na uitgebreid overleg met de lidstaten en marktdeelnemers.

³⁵ De Europese referentiedocumenten voor de beste beschikbare technieken [*EU Best Available Techniques Reference Documents* (BREF)], die worden opgesteld door het Europees Bureau voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, zijn beschikbaar op <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

- informatie van de oorspronkelijke producent van de stof of het voorwerp voordat die stof of dat voorwerp een afvalstof werd. Deze informatie is te vinden in de veiligheidsinformatiebladen, op de etiketten of in de fiches van het product;
- databanken over afvalanalyses die in de lidstaten beschikbaar zijn, en
- bemonstering en chemische analyse van de afvalstof.

53. Wanneer de producent informatie over de samenstelling van de afvalstof heeft verzameld, moet hij bepalen of deze een als gevaarlijk aangeduide stof is (niet de meest gebruikelijke uitkomst) dan wel of de afvalstof stoffen met gevaarlijke eigenschappen bevat (de meest gebruikelijke uitkomst, die zich ook in de onderhavige zaken voordoet). De indeling van de stoffen geschiedt overeenkomstig verordening (EG) nr. 1272/2008³⁶, terwijl de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in de afvalstoffen wordt beoordeeld aan de hand van bijlage III bij richtlijn 2008/98.³⁷

54. In verordening nr. 1272/2008, die het internationale systeem van de VN voor de indeling van chemische producten [wereldwijd geharmoniseerd systeem (GHS)] aanpast voor de EU, worden gedetailleerde criteria gegeven voor de beoordeling van stoffen en de bepaling van de gevaarlijkheid ervan.

55. Volgens artikel 1, lid 3, van deze verordening zijn afvalstoffen geen stof, mengsel of voorwerp, zodat de verplichtingen die de verordening oplegt niet van toepassing zijn op producenten of houders van afvalstoffen. Niettemin bevat bijlage VI bij de verordening een lijst van geharmoniseerde indelingen voor gevaarlijke stoffen, die moeten worden gebruikt voor de indeling van afvalstoffen, aangezien veel spiegelrubrieken specifiek betrekking hebben op „gevaarlijke stoffen”.³⁸

56. De aanwezigheid van gevaarlijke stoffen moet door de producent of de houder van de afvalstof worden beoordeeld overeenkomstig bijlage III bij richtlijn 2008/98 waarin, zoals ik reeds heb uiteengezet, vijftien kenmerken worden beschreven die afvalstoffen gevaarlijk maken.³⁹ Deze beoordeling kan worden uitgevoerd: a) door middel van berekeningen, waarbij met name wordt nagegaan of de stoffen die in de betreffende afvalstof aanwezig zijn de op gevarencodes gebaseerde drempelwaarden (individueel, afhankelijk van de eigenschappen HP 4 tot en met HP 14, zie bijlage 3) bereiken of overschrijden, en b) door rechtstreeks te testen of de afvalstof al dan niet gevaarlijke eigenschappen bezit (zeer geschikt voor de eigenschappen HP 1 tot en met HP 4).⁴⁰

36 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1907/2006 (PB 2008, L 353, blz. 1).

37 Deze twee regelingen zijn niet volledig geharmoniseerd, en de Commissie maakt melding van situaties waarin hetzelfde materiaal met een gevaarlijke stof hetzij als gevaarlijk, hetzij als ongevaarlijk kan worden aangemerkt, naargelang het een afvalstof of een product is. Daarom mag niet worden aangenomen dat materialen die na terugwinning uit ongevaarlijk afval weer op de markt worden gebracht, ook ongevaarlijke producten zullen opleveren. Met haar mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving [document COM(2018) 32 final van 16 januari 2018] is de Commissie een initiatief gestart om deze discrepanties weg te nemen.

38 Zo staat de code 16 01 11* (remblokken die asbest bevatten) voor een spiegelrubriek met gevaarlijke afvalstoffen (SG), terwijl de code 16 01 12 (niet onder 16 01 11 vallende remblokken) een spiegelrubriek met niet-gevaarlijke stoffen (SNG) aanduidt.

39 Deze gevaarlijke eigenschappen zijn de volgende: HP 1 Ontploffbaar, HP 2 Oxiderend, HP 3 Ontvlambaar, HP 4 Irriterend – huidirritatie en oogletsel, HP 5 Specifieke doelorgaantoxiciteit (STOT)/Aspiratietoxiciteit, HP 6 Acute toxiciteit, HP 7 Kankerverwekkend, HP 8 Corrosief, HP 9 Infectueus, HP 10 Vergiftig voor de voortplanting, HP 11 Mutageen, HP 12 Afgifte van een acuut toxisch gas, HP 13 Sensibiliserend, HP 14 Ecotoxisch, HP 15 Afvalstoffen die een van de hierboven genoemde gevaarlijke eigenschappen doen ontstaan die de oorspronkelijke afvalstof niet bezat.

40 Mededeling van de Commissie van 9 april 2018, „Technische richtsnoeren voor de indeling van afvalstoffen” (PB 2018, C 124, blz. 1), punt 3.2.2.

57. In de bijlage bij beschikking 2000/532 wordt, met betrekking tot de beoordeling van gevaarlijke eigenschappen van afvalstoffen (punt 1 in fine) bepaald dat „wanneer een gevaarlijke eigenschap van afval is beoordeeld door middel van een test en aan de hand van de concentraties van gevaarlijke stoffen van bijlage III bij richtlijn 2008/98/EG, de testresultaten voorrang hebben”.

58. Als de afvalstof een of meer van de vijftien gevaarlijke eigenschappen bezit, moet de producent of de houder de afvalstof indelen in een spiegelrubriek met gevaarlijke stoffen (SNG). Als de afvalstof geen van deze gevaarlijke eigenschappen heeft, zou zij niettemin op deze wijze kunnen worden ingedeeld wanneer zij een van de in de bijlage bij de ELA (punt 2, derde streepje) vermelde persistente organische verontreinigende stoffen⁴¹ bevat boven de in bijlage IV bij verordening (EG) nr. 850/2004⁴² vastgestelde grenswaarden.

59. De voorgaande overwegingen staan mij toe om wat door de verwijzende rechter de „leer van de waarschijnlijkheid” wordt genoemd, van de hand te wijzen. Volgens die leer heeft de producent van de afvalstof ruimte om afvalstoffen waaraan spiegelrubrieken met gevaarlijke stoffen zouden kunnen worden toegewezen *naar eigen goeddunken* in te delen, daar het onmogelijk is om adequate analyses te verrichten voor alle stoffen die in een afvalstof aanwezig zijn en al die stoffen uiteindelijk in spiegelrubrieken met gevaarlijke afvalstoffen (SG) zouden worden ingedeeld.

60. Zoals ik reeds heb uiteengezet, vereist de Unieregeling dat de producent of de houder een redelijke bepaling van de samenstelling van de afvalstof uitvoert en vervolgens de mogelijke gevaarlijkheid van de aangetroffen stoffen vaststelt om uit te maken of de stof, afhankelijk van de concentratiewaarden ervan, moet worden ingedeeld overeenkomstig bijlage III bij richtlijn 2008/98 of bijlage IV bij verordening nr. 850/2004. Op basis hiervan dient ook de door de verwijzende rechter genoemde „leer van de zekerheid of het verondersteld gevaarlijke karakter” te worden afgewezen, die ertoe strekt dat er een uitputtend onderzoek naar de samenstelling van de afvalstof en alle mogelijke gevaarlijke stoffen dient te worden uitgevoerd, evenals naar de concentratiewaarden daarvan, als enige manier om de afvalstof niet als gevaarlijk te moeten indelen.

61. De verwijzende rechter heeft vragen over de uitlegging van twee termen in punt 2 onder het opschrift „Beoordeling en classificatie” van de bijlage bij beschikking 2000/532, zoals gewijzigd bij besluit 2014/955. De Italiaanse tekst van dit voorschrift luidt: „[...] [L]’iscrizione di una voce nell’elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a ‚sostanze pericolose’, è *opportuna* solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose *pertinenti* che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo [...]” (Nederlandse taalversie: „[...] Afval wordt enkel vermeld in de geharmoniseerde lijst van als gevaarlijk ingedeelde afvalstoffen met een specifieke of algemene verwijzing naar ‚gevaarlijke stoffen’ indien het gevaarlijke stoffen bevat waardoor het afval een of meer van de gevaarlijke eigenschappen [...] bezit”). De verwijzende rechter merkt op dat, volgens bepaalde interpretaties, het gebruik van de termen „opportuna” en „pertinenti” in verband met de spiegelrubrieken een bevestiging zou vormen van het mogelijke bestaan van een beoordelingsmarge en dat het onderzoek naar de gevaarlijkheid van afvalstoffen kan worden beperkt tot de bestanddelen ervan die relevant („pertinenti”) zijn op basis van hun gevaarlijk karakter.

41 Persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) zijn organische chemische stoffen die een bepaalde combinatie van fysische en chemische eigenschappen bezitten die zodanig is dat zij, wanneer zij eenmaal in het milieu terechtkomen, gedurende lange tijd blijven bestaan, zich over zeer grote afstanden verspreiden, zich ophopen in het vetweefsel van levende organismen (ook dat van de mens) en giftig zijn voor zowel mensen als in het wild levende dieren. Voorbeelden zijn: polychloordibenzo-p-dioxinen en polychloordibenzofuranen (pcdd's en pcdf's), DDT [1,1,1-trichloor-2,2-bis(4-chloorfenyl)ethaan], chloordaan, hexachloorcyclohexanen (inclusief lindaan), dieldrin, endrin, heptachloor, hexachloorbenzeen, chloordecon, aldrin, pentachloorbenzeen, mirex, toxafeen en hexabroombifenyl.

42 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van richtlijn 79/117/EEG (PB 2004, L 158, blz. 7).

62. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof⁴³ moeten andere taalversies van deze bepaling worden geraadpleegd om te zien of er verschillen zijn en dient, indien dat het geval is, de bepaling te worden uitgelegd aan de hand van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.

63. De Spaanse⁴⁴, de Portugese⁴⁵, de Franse⁴⁶ en de Engelse⁴⁷ taalversie van het voorschrift komen volledig met elkaar overeen in die zin dat, in geval van in spiegelrubrieken ingedeelde afvalstoffen, de opneming daarvan in de geharmoniseerde lijst van afvalstoffen als gevaarlijk enkel *gerechtvaardigd* of *passend* is „[...] indien het [afval] gevaarlijke stoffen bevat *waardoor* het [...] een of meer van de gevaarlijke eigenschappen [...] bezit [...]”. Afval dat in een spiegelrubriek blijkt te kunnen worden ingedeeld, wordt enkel in een spiegelrubriek met gevaarlijke stoffen (SNG) ingedeeld indien het stoffen bevat *waardoor* het een of meer van de vijftien gevaarlijke eigenschappen als bedoeld in bijlage III bij richtlijn 2008/98 bezit. Er bestaat dus geen discretionaire marge of ruimte voor de beoordeling van de *passendheid* („opportunità”) ter zake. Mijn inziens beantwoorden deze taalversies getrouw aan het doel en de algemene opzet van de regeling.

64. Wat betreft de analyse- of testmethoden die door de producent of de houder kunnen worden gebruikt om de toxiciteit of gevaarlijkheid van een afvalstof te beoordelen en de stof in een spiegelrubriek in te delen (tweede prejudiciële vraag), bevat noch richtlijn 2008/98, noch beschikking 2000/532 daarvoor specifieke en directe aanwijzingen, aangezien de methoden niet zijn geharmoniseerd door het Unierecht. Niettemin wordt in bijlage III, in fine, bij richtlijn 2008/98, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1357/2014, met betrekking tot de testmethoden gepreciseerd dat de te gebruiken methoden „[...] zijn omschreven in verordening (EG) nr. 440/2008 van de Commissie en in andere relevante CEN-nota’s of andere internationaal erkende testmethoden en richtsnoeren”.

65. De bijlage bij beschikking 2000/532 bevat in punt 2 onder het opschrift „Beoordeling en classificatie” eveneens enkele aanvullende preciseringen met betrekking tot de analyses en testmethoden:

- onder het tweede streepje wordt vermeld dat een gevaarlijke eigenschap kan worden beoordeeld aan de hand van de concentratie van stoffen in het afval, of door overeenkomstig verordening (EG) nr. 440/2008⁴⁸ of andere internationaal erkende testmethoden of richtsnoeren een test uit te voeren, tenzij in verordening nr. 1272/2008 anders is bepaald;

43 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of voorrang hebben boven de andere taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Europese Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van Unierecht verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arresten van 28 juli 2016, Edilizia Mastrodonato C-147/15, EU:C:2016:606, punt 29, en 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 „Solo se justifica la inclusión de un residuo en la lista armonizada de residuos marcado como peligroso y con una mención específica o general a ‚sustancias peligrosas’, si el residuo contiene sustancias peligrosas que le confieren una o varias de las características de peligrosidad [...]”.

45 In dezelfde zin bepaalt de Portugese taalversie: „só se justifica a inclusão de um resíduo na lista harmonizada de resíduos, assinalado como ‚perigoso’ e com uma menção específica ou geral a ‚substâncias perigosas’, se o resíduo em causa contiver substâncias perigosas que lhe confirmam uma ou mais das características de perigosidade [...]”.

46 „Une référence spécifique ou générale à des ‚substances dangereuses’ n’est *appropriée* pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses *correspondantes* qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses [...]”.

47 „An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to ‚hazardous substances’, is only *appropriate* to a waste when that waste contains *relevant* hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties [...]”.

48 Verordening van de Commissie van 30 mei 2008 houdende vaststelling van testmethoden uit hoofde van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (PB 2008, L 142, blz. 1).

- onder het vijfde streepje wordt bepaald: „De volgende noten van bijlage VI bij verordening (EG) nr. 1272/2008 kunnen, indien van toepassing, in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van de gevaarlijke eigenschappen van afvalstoffen: – 1.1.3.1. Noten betreffende de identificatie, indeling en etikettering van stoffen: Noten B, D, F, J, L, M, P, Q, R en U. – 1.1.3.2. Noten betreffende de indeling en etikettering van mengsels: Noten 1, 2, 3 en 5.”

66. Beide verwijzingen verschaffen een aanwijzing voor de typen chemische analyses en tests⁴⁹ die door producenten of houders van afval kunnen worden gebruikt om de gevaarlijkheid van de stoffen die het afval bevat, te analyseren. Uiteraard zijn de testmethoden geldig die van toepassing zijn op chemische stoffen en preparaten in het kader van de REACH-verordening, zoals bepaald in verordening nr. 440/2008. Ook geldig zijn de door de Commissie in bijlage III bij haar mededeling van 2018 vermelde testmethoden en methoden voor de berekening van de gevaarlijke eigenschappen van de afvalstoffen.⁵⁰

67. Bijlage 4 bij deze mededeling bevat een opsomming van de methoden en normen van het CEN voor de karakterisering van afvalstoffen met behulp van verschillende typen chemische analyses.⁵¹

68. Naar mijn mening is echter elk type internationaal, door de Unie of op nationaal niveau erkende test⁵² even geldig voor het bepalen van het al of niet gevaarlijke karakter van de stoffen die zich in afval bevinden. Zowel in bijlage III, in fine, bij richtlijn 2008/98, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1357/2014, als in punt 2, tweede streepje, onder het opschrift „Beoordeling en classificatie” van de bijlage bij beschikking 2000/532 wordt bepaald dat kan worden gebruikgemaakt van „andere internationaal erkende testmethoden en richtsnoeren”. Ik breng nog eens in herinnering dat, volgens de bijlage bij beschikking 2000/523, „Beoordeling en classificatie”, punt 1 in fine, de resultaten van een test voorrang hebben boven de methode voor de berekening van die gevaarlijke stoffen.

69. Ten aanzien van de reikwijdte van de tests en chemische analyses stel ik op grond van het bovenstaande vast dat deze analyses kunnen worden uitgevoerd door middel van bemonstering, maar dat daarbij de doeltreffendheid en representativiteit volledig moeten zijn gewaarborgd. Deze waarborging wordt gerealiseerd door, bijvoorbeeld, toepassing van de normen en technische specificaties van het CEN inzake de „karakterisering van afval – monsterneming van afval”.⁵³

70. Gelet op de voorgaande overwegingen moeten artikel 7 van richtlijn 2008/98 en bijlage III daarbij alsook punt 2, „Indeling als gevaarlijk afval”, onder het opschrift „Beoordeling en classificatie” van de bijlage bij beschikking 2000/532 aldus worden uitgelegd dat de producent of de houder van afval met een spiegelcode verplicht is de samenstelling daarvan te achterhalen en vervolgens door middel van berekeningen of tests te beoordelen of dat afval gevaarlijke stoffen bevat dan wel een stof die een gevaarlijke eigenschap bezit in de zin van bijlage III bij richtlijn 2008/98 of bijlage IV bij verordening nr. 850/2004. Daartoe kan worden gebruikgemaakt van de bemonsteringen, chemische analyses en tests zoals bedoeld in verordening nr. 440/2008, of van elke internationaal of in het nationale recht van de lidstaat erkende methode.

49 De chemische analyse wordt over het algemeen gebruikt om na te gaan welke stoffen aanwezig zijn in afval, terwijl de test doorgaans wordt toegepast om de concentratie te bepalen van een stof waarvan de aanwezigheid in het afval bekend is.

50 Bijlage 3, getiteld „Specifieke benaderingen om gevaarlijke eigenschappen te bepalen (HP 1 tot en met HP 15)”, bij de mededeling van de Commissie van 9 april 2018, „Technische richtsnoeren voor de indeling van afvalstoffen” (PB 2018, C 124, blz. 1, blz. 87-123).

51 Mededeling van de Commissie van 9 april 2018, „Technische richtsnoeren voor de indeling van afvalstoffen”, bijlage 4, blz. 129-131.

52 In de mededeling van 2018 noemt de Commissie zelf het document *Characterization of waste – Determination of elements and substances in waste*, zoals beschreven in de experimentele norm AFNOR XP X30-489, waarin een methode wordt voorgesteld voor de uitputtende bepaling van elementen en stoffen in vloeibare en vaste afvalstoffen, evenals het document van het Amerikaanse Environmental Protection Agency, getiteld *Test Methods for Evaluating Solid Waste (SW-846)*, 2014, dat beschikbaar is op: <http://www3.epa.gov/epawaste/hazard/testmethods/sw846/online/index.htm>

53 De technische normen van het CEN zijn de volgende: EN 14899 Kader voor het opstellen en toepassen van een bemonsteringsplan, CEN/TR 15310-1:2006 Richtsnoeren voor de selectie en toepassing van bemonsteringscriteria onder diverse omstandigheden, CEN/TR 15310-2:2006 Richtsnoeren voor bemonsteringstechnieken, CEN/TR 15310-3:2006 Richtsnoeren voor procedures voor deelbemonstering op het terrein, CEN/TR 15310-4:2006 Richtsnoeren voor procedures voor het verpakken, opslaan, bewaren, vervoeren en leveren van monsters, en CEN/TR 15310-5:2006 Richtsnoeren voor het opstellen van een bemonsteringsplan.

2. Vierde vraag

71. De verwijzende rechter wenst te vernemen of het voorzorgsbeginsel vereist dat afval, bij twijfel of wanneer niet met zekerheid kan worden vastgesteld of er gevaarlijke stoffen in aanwezig zijn, in een spiegelrubriek met gevaarlijk afval (SG) moet worden ingedeeld.

72. Het voorzorgsbeginsel is, krachtens artikel 191, lid 2, VWEU, een van de beginselen die ten grondslag liggen aan het milieubeleid van de Unie, naast het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het voorzorgsbeginsel is een instrument voor het beheer van risico en kan worden ingeroepen in geval van wetenschappelijke onzekerheid over een vermoedelijk risico voor de menselijke gezondheid of voor het milieu, waardoor het mogelijk wordt om preventieve maatregelen te treffen totdat die onzekerheid is weggenomen.⁵⁴

73. Het voorzorgsbeginsel wordt, samen met andere beginselen, genoemd in artikel 4, lid 2, laatste alinea, van richtlijn 2008/98⁵⁵, terwijl in de artikelen 1 en 13 van diezelfde richtlijn wordt gewezen op de plicht van de lidstaten om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu.

74. De indeling van een afvalstof in een spiegelrubriek met gevaarlijk afval (SG) heeft, zoals ik reeds heb onderstreept, belangrijke gevolgen voor het verdere beheer ervan (hergebruik, recycling, mogelijke nuttige toepassing en verwijdering). Zoals de Commissie verklaart, legt het voorzorgsbeginsel die indeling niet automatisch op wanneer er eenvoudige twijfels bestaan over de aanwezigheid van stoffen met gevaarlijke eigenschappen zoals bedoeld in bijlage III bij richtlijn 2008/98 of in bijlage IV bij verordening nr. 850/2004.

75. Om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of aan deze stoffen de code SG of de code SNG moet worden toegekend, moet de producent of de houder van het afval de procedure voor de indeling van afval in spiegelrubrieken volgen, door eerst de samenstelling van het afval te bepalen en indien er stoffen worden ontdekt die mogelijk gevaarlijk zijn, de waarden ervan te berekenen of de toepasselijke tests uit te voeren.

76. De producent of de houder van het afval kan het voorzorgsbeginsel evenwel niet inroepen als voorwendsel om de bij richtlijn 2008/98 en beschikking 2000/532 ingestelde procedure voor de indeling van afval in spiegelrubrieken niet toe te passen. De lidstaten hebben de mogelijkheid om een afvalstof te herindelen als gevaarlijk, of de kwalificatie als gevaarlijk juist te herroepen, maar moeten de Commissie daarvan in kennis stellen zodat die de ELA, indien passend, kan wijzigen overeenkomstig artikel 7, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/98. Gezien deze restrictie voor de lidstaten, geeft het genoemde beginsel particulieren niet het recht om afvalstoffen in te delen buiten de in de voormelde Unieregelingen neergelegde procedures om.

77. Mijns inziens wordt dit door de rechtspraak van het Hof bevestigd.⁵⁶ Zoals het Hof heeft geoordeeld, „[is] [v]oor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel [...] in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen de betrokken stoffen of levensmiddelen voor de gezondheid kunnen hebben, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een

⁵⁴ Zie Thieffry, P., *Manuel de droit européen de l'environnement*, tweede druk, Bruylant, Brussel, 2017, blz. 83, en Esteve Pardo, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, blz. 141-146.

⁵⁵ Daarin wordt bepaald: „De lidstaten dienen rekening te houden met de algemene milieubescherminingsprincipes zoals het voorzorgs- en duurzaamheidsbeginsel, de technische uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid, de bescherming van hulpbronnen, alsook met de algemene effecten voor milieu en menselijke gezondheid en op economisch en maatschappelijk gebied, overeenkomstig de artikelen 1 en 13.”

⁵⁶ Voor een uitvoerige uiteenzetting van de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie, zie Da Cruz Vilaça, J.L., *The Precautionary Principle in EC Law*, in *EU Law and Integration: Twenty Years of Judicial Application of EU Law*, Hart Publishing, 2014, blz. 321-354.

globale beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt”.⁵⁷ Bijgevolg kunnen „beschermende maatregelen [...] niet worden gerechtvaardigd met een louter hypothetische benadering van het risico, op grond van loutere veronderstellingen die nog niet wetenschappelijk zijn onderzocht. Dergelijke beschermende maatregelen kunnen, ondanks hun voorlopige karakter en zelfs wanneer zij van preventieve aard zijn, juist slechts worden getroffen voor zover zij steunen op een risicobeoordeling die zo volledig mogelijk is, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval waaruit blijkt dat deze maatregelen noodzakelijk zijn.”⁵⁸

78. Ook volstaat eenvoudige twijfel over de gevaarlijkheid van een afvalstof niet om die stof met een beroep op het voorzorgsbeginsel een code SG toe te kennen. Indien dat wel het geval zou zijn, zouden alle spiegelcodes leiden tot de indeling van afvalstoffen als gevaarlijk. Die indeling vereist echter, zo benadruk ik, een analyse van de samenstelling van het afval in elk concreet geval en de daaropvolgende verificatie van de mogelijke gevaarlijkheid van de stoffen die daarvan de bestanddelen vormen. De procedure van richtlijn 2008/98 en beschikking 2000/532 legt vereisten op die vergelijkbaar zijn met die welke het Hof heeft vastgesteld voor het inroepen van het voorzorgsbeginsel.

79. Ik sluit mij aan bij de opvatting van de Italiaanse regering dat de producent of de houder van het afval niet verplicht is het afval op uitputtende wijze te analyseren ter bepaling van *alle* gevaarlijke stoffen in de zin van verordening nr. 1272/2008, die in het afval aanwezig kunnen zijn, en *alle* mogelijke gevaarlijke eigenschappen die het afval kan vertonen in de zin van bijlage III bij richtlijn 2008/98. Deze opvatting wordt ook gedeeld door de verwijzende rechter, volgens wie het niet nodig is om *alle* stoffen die dat afval in theorie zou kunnen bevatten, zonder onderscheid te onderzoeken, maar wel om dat afval naar behoren te karakteriseren op basis van, ten eerste, de analyse van de precieze samenstelling ervan en, ten tweede, het onderzoek naar de gevaarlijke aard van de aldus aangetroffen stoffen.

80. Het beginsel van technische uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid, zoals vervat in artikel 4, lid 2, laatste alinea, van richtlijn 2008/98, strookt daarenboven niet met het opleggen aan de producent van een absoluut uitputtende analyse van de samenstelling van een afvalstof en van alle gevaarlijke eigenschappen van de stoffen die erin aanwezig zijn. Een verplichting van dien aard zou onevenredig zijn.

81. Naar mijn mening rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel wel de indeling van een afvalstof in een spiegelrubriek met gevaarlijke stoffen (SG) wanneer de analyse van de samenstelling van het afval en/of de gevaarlijke eigenschappen van de bestanddelen ervan onmogelijk blijkt om redenen die niet aan de producent of de houder van het afval kunnen worden toegeschreven. In dat geval bestaat er een reëel risico voor de volksgezondheid of voor het milieu, dat de indeling van het afval in een spiegelrubriek met gevaarlijke stoffen (SG) rechtvaardigt als beperkende maatregel om de gevaarlijkheid van het afval te „neutraliseren”.⁵⁹

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld arresten van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk (C-333/08, EU:C:2010:44, punt 92), en 19 januari 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punt 56). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:20, punten 48-54).

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld arresten van 8 september 2011, Monsanto e.a. (C-58/10–C-68/10, EU:C:2011:553, punt 77), en 13 september 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punt 51).

⁵⁹ Volgens het Hof „[rechtvaardigt] [w]anneer het [...] onmogelijk blijkt het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, [...] het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen” (arresten van 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, EU:C:2004:762, punt 54; 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 93, en 19 januari 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, punt 57).

IV. Conclusie

82. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om de Corte suprema di cassazione als volgt te antwoorden:

„Artikel 7 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1357/2014, en bijlage III daarbij alsook punt 2, ‚Indeling als gevaarlijk afval’, onder het opschrift ‚Beoordeling en classificatie’ van de bijlage bij beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen 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, na wijziging daarvan bij besluit 2014/955/EU, moeten aldus worden uitgelegd dat:

- 1) de producent of de houder van afval dat kan worden ingedeeld in een spiegelrubriek verplicht is de samenstelling van dat afval te achterhalen en vervolgens door middel van berekeningen of tests te beoordelen of dat afval gevaarlijke stoffen bevat dan wel een stof die een gevaarlijke eigenschap bezit in de zin van bijlage III bij richtlijn 2008/98 of bijlage IV bij verordening (EG) nr. 850/2004. Daartoe kan worden gebruikgemaakt van de bemonsteringen, chemische analyses en tests zoals bedoeld in verordening (EG) nr. 440/2008, of van elke internationaal of in het nationale recht van de lidstaat erkende methode;
- 2) het voorzorgsbeginsel door de producent of de houder van afval niet kan worden ingeroepen als voorwendsel om de bij richtlijn 2008/98 en beschikking 2000/532 ingestelde procedure voor de indeling van afval in spiegelrubrieken niet toe te passen, tenzij de analyse van de samenstelling van het afval en/of de gevaarlijke eigenschappen van de bestanddelen ervan onmogelijk blijkt.”