

# CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 30 mei 2006<sup>1</sup>

## I — Inleiding

1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof van Justitie, in deze krachtens artikel 226 EG aanhangig gemaakte procedure, te verklaren dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985, met betrekking tot de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten<sup>2</sup>, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997.<sup>3</sup>

2. Aan deze lidstaat worden twee schendingen van het Verdrag verweten wegens toestemming voor het in werking stellen van installaties voor recycling, zonder deze te

onderwerpen aan een beoordeling van hun milieueffecten. Een van deze schendingen, met een algemeen karakter, is het gevolg van de Italiaanse wetgeving waarin een uitzondering op deze eis wordt gemaakt voor bij vereenvoudigde procedure toegestane installaties voor nuttige toepassing<sup>4</sup> van afvalstoffen. De andere schending, die op één concreet geval van toepassing is, heeft betrekking op een bedrijf, gevestigd in Massafra, provincie Taranto, voor het opwekken van elektriciteit door verbranding van brandstof die van die materialen en van biomassa afkomstig is.

3. Voor de oplossing van het geschil moet ook rekening worden gehouden met richtlijn 75/442/EG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen<sup>5</sup>, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991.<sup>6</sup>

4 — De Spaanse term „valorización” beschrijft de handeling en het effect van „valorizar”, wat volgens het woordenboek van de Real Academia Española de la Lengua maar drie betekenissen kan hebben, namelijk de prijs van zaken aangeven, de waarde van personen erkennen en de waarde van iets vermeerderen. In het gemeenschapsrecht heeft de term in verband met afvalstoffen een nieuwe betekenis gekregen, namelijk om aan te geven dat restmaterialen nuttig worden toegepast en in de plaats komen van andere materialen die anders voor dat doel gebruikt zouden zijn, zodat daardoor de natuurlijke hulpbronnen gespaard blijven.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 175, blz. 40.

3 — PB L 73, blz. 5.

5 — PB L 194, blz. 39.

6 — PB L 78, blz. 32.

## II — Het rechtskader

6. Artikel 2, lid 1<sup>7</sup>, stelt:A — *Het gemeenschapsrecht*

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

## 1. Richtlijn 85/337

7. Artikel 4<sup>8</sup> bepaalt:

4. Deze richtlijn is erop gericht schade aan het milieu te vermijden door vooraf de gevolgen van elke activiteit te beoordelen (eerste en zesde overweging van de considerans; artikel 1, lid 1).

„1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3<sup>9</sup>, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

5. Onder „project” wordt verstaan de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, evenals andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ontginning van bodemschatten. Onder „opdrachtgever” wordt verstaan de aanvrager van een vergunning voor een particulier project en de overheidsinstantie die het initiatief tot een publiek project neemt. Tenslotte is de vergunning het besluit waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om de werkzaamheden uit te voeren (artikel 1, lid 2).

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

- a) door middel van een onderzoek per geval, of

7 — Zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11.

8 — Eveneens na de wijziging van 1997.

9 — Dit lid staat in uitzonderlijke gevallen toe dat de richtlijn niet wordt toegepast.

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

toxische en gevaarlijke afvalstoffen", terwijl bijlage II, punt 11, letter c), sprak van de „installaties voor de vernietiging van industrieel afval en huisvuil (voor zover niet genoemd in bijlage I)".

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

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

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

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig lid 2 door de bevoegde instanties verrichte bepalingen ter beschikking van het publiek worden gesteld."

8. Bijlage I van de oorspronkelijke tekst van de richtlijn noemde onder punt 9 „afvalverwijderingsinstallaties voor verbranding, chemische omzetting of opslag in de grond van

9. Na richtlijn 97/11 wordt in het genoemde punt 9 van bijlage I gesproken van „afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding, de chemische behandeling, zoals gedefinieerd in punt D9 van bijlage II A bij richtlijn 75/442/EEG, of het storten van gevaarlijke afvalstoffen (dat wil zeggen afvalstoffen waarop richtlijn 91/689/EEG<sup>[10]</sup> van toepassing is)". Punt 10 betreft de „afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding of chemische behandeling, zoals gedefinieerd in punt D9 van bijlage IIA bij richtlijn 75/442/EEG van ongevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag".

10. De inhoud van punt 11, sub c, van bijlage II viel na de wijziging [van 1997] onder letter b, en kreeg toen de formulering: „installaties voor de verwijdering van afval (niet onder bijlage I vallende projecten)".

## 2. Richtlijn 75/442

11. Met als uitgangspunt de bezorgdheid voor de natuur en de kwaliteit van leven,

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

zoals is af te leiden uit de tweede tot en met vijfde, alsmede de zevende overweging van de considerans, bevordert deze richtlijn het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen, gericht op het verkrijgen van grondstoffen en energie (artikel 3).

delingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt"). Beide bijlagen geven aan dat, conform artikel 4, de gezondheid van de mens niet in gevaar mag worden gebracht en dat geen procédés of methoden mogen worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.<sup>11</sup>

12. Artikel 1 geeft sub a een definitie van het begrip „afvalstoffen” en breidt sub b) van de oorspronkelijke versie het begrip „verwijdering” [Spaans: „gestión”] uit tot:

- „het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen, alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem”;
- „de verwerking die nodig is voor hergebruik, terugwinning of recycling van afvalstoffen”.

15. De artikelen 9 en 10 onderwerpen de handelingen die in de twee bijlagen worden opgesomd aan een vergunning, van welke eis in artikel 11 die ondernemingen worden vrijgesteld die hun afvalstoffen *in situ* verwijderen, alsmede ondernemingen die afvalstoffen, van henzelf of anderen, nuttig toepassen. De vrijstelling wordt alleen verleend indien de overheid algemene voorschriften per type activiteit heeft uitgevaardigd, waarin de toegestane soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld, en indien wordt voldaan aan de voorwaarden van voormeld artikel 4 van de richtlijn. Bovendien moeten deze ondernemingen zich bij de bevoegde instanties laten registreren.

13. Richtlijn 91/156 voerde het begrip „beheer” in, wat volgens het nieuwe artikel 1, sub d, inhoudt: „inzameling, vervoer, *nuttige toepassing* en *verwijdering* [...]”.

#### B — *Het Italiaanse recht*

14. De letters e en f van artikel 1 verwijzen voor een omschrijving van de twee laatstgenoemde handelingen naar bijlage II A („verwijderingshandelingen”) en II B („han-

16. Richtlijn 85/377 is in de Italiaanse wetgeving omgezet bij artikel 6 van wet 349

11 — Dit artikel geeft aan dat dit met name moet plaatsvinden „zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora”, „zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken” en „zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon”.

van 8 juli 1986<sup>12</sup>, en bij de uitvoeringsbepalingen daarvan.

17. Enkele jaren later werd bij wet 146 van 22 februari 1994<sup>13</sup>, artikel 40, lid 1, de regering ermee belast om binnen zestig dagen na de inwerkingtreding ervan, de voorwaarden, de criteria en de technische voorschriften vast te stellen om de milieueffecten te meten van de projecten die genoemd worden in bijlage II van de richtlijn.

18. In het decreet van de president van de Italiaanse Republiek van 12 april 1996<sup>14</sup> werd die opdracht uitgevoerd en werden in artikel 1, lid 3, de projecten van bijlage A [van dat decreet] aan die preventie onderworpen, waaronder de installaties voor verbranding en behandeling van huisvuil die een capaciteit hebben van meer dan honderd ton per dag [letter i].

19. Artikel 3 van het decreet van de minister-president van 3 september 1999<sup>15</sup>, veranderde enkele aspecten van bijlage A; de letters i en l kregen de volgende inhoud:

„i) Installaties voor het verwijderen en nuttig toepassen van gevaarlijke afvalstoffen door middel van handelingen, genoemd in bijlage B en in bijlage C, punten R 1 tot en met R 9, van het wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997<sup>[16]</sup>, met uitzondering van installaties voor nuttige toepassing die onderworpen zijn aan de vereenvoudigde procedure van de artikelen 31 en 33 van dat wetsdecreet.

[...]

l) Installaties voor verwijdering en nuttige toepassing van niet gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, door middel van de handelingen van verbranding en behan-

12 — Wet betreffende het *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* — hierna: „GURI” —, gewoon supplement bij nr. 59, 15 juli 1986).

13 — Deze wet heeft als naam *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993* (GURI, gewoon supplement nr. 52, 4 maart 1994).

14 — *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale* (GURI, algemene reeks nr. 210, 7 september 1996, blz. 28).

15 — *Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale* (GURI, algemene reeks nr. 302, 27 december 1999).

16 — *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio* (Decreto Ronchi). *Testo coordinato* (GURI, gewoon supplement bij nr. 33, 15 februari 1997).

deling, genoemd in bijlage B, punt D2 en de punten D8 tot en met D11, alsmede genoemd in bijlage C, punten R1 tot en met R9, van het wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997, met uitzondering van installaties voor nuttige toepassing die onderworpen zijn aan de vereenvoudigde procedure van de artikelen 31 en 33 van dat wetsdecreet.”

20. Die laatste artikelen, waarin de kenmerken worden beschreven van de materialen en van de handelingen om in aanmerking te kunnen komen voor die bijzondere procedure, waren uitgewerkt in het decreet van het Ministerie van Milieuzaken van 5 februari 1998.<sup>17</sup> In zijn arrest van 7 oktober 2004, Commissie/Italië<sup>18</sup>, besliste het Hof van Justitie dat deze lidstaat haar verplichtingen op grond van richtlijn 75/442 niet was nagekomen, omdat hij in dat decreet niet de maximaal toegestane hoeveelheden afvalstoffen had genoemd.

### III — De precontentieuze procedure

21. Op 22 augustus en 12 november 2001 verzocht de Commissie de Italiaanse autoriteiten om informatie over de naleving van richtlijn 85/337 bij twee in de gemeente Massafra geplande installaties: de ene voor

de sortering van vaste stedelijke afvalstoffen en voor de productie van brandstof uit de resten daarvan; de andere voor de opwekking van elektriciteit door verbranding van die brandstof en biomassa.

22. Naar aanleiding van het bovengenoemde verzoek, dat op een bijeenkomst in Rome op 24 en 25 januari 2002, alsmede in twee brieven van 30 januari en 20 februari 2002 van de vertegenwoordigers van de Italiaanse regering werd behandeld, kwam het Directoraat-generaal Milieu van de Commissie tot de mening dat de installatie voor de opwekking van elektriciteit, met een capaciteit van meer dan honderd ton per dag, geen gevaarlijke stoffen behandelde.

23. Volgens de door Italië gegeven preciseringen was een milieueffectbeoordeling voor de twee installaties niet vereist, omdat zij geacht werden te vallen onder de uitzonderingsbepaling van bijlage A, letter l, van het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996, zoals gewijzigd bij artikel 3, lid 1, van het decreet van de minister-president van 3 september 1999, en had men daarom de vereenvoudigde procedure van de artikelen 31 en 33 van het wetsdecreet van 5 februari 1997 op de installaties toegepast.

24. De Commissie zond de Italiaanse Republiek twee aanmaningen, op 18 oktober 2002 en op 11 juli 2003, en vond de opmerkingen

<sup>17</sup> — *Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (GURI, gewoon supplement nr. 88, 16 april 1998).

<sup>18</sup> — Zaak C-103/02 (Jurispr. blz. I-9127).

die Italië naar aanleiding daarvan formuleerde niet overtuigend. Daarom zond de Commissie de Italiaanse Republiek op 16 december 2003 een met redenen omkleed advies, waarin zij haar verweet de verplichtingen niet te zijn nagekomen die voortvloeien uit artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 85/337, en waarin zij de lidstaat een termijn van twee maanden gaf om aan dat advies te voldoen.

- bepaalde projecten die genoemd worden in bijlage I van richtlijn 85/337 (installaties voor de nuttige toepassing van afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan honderd ton per dag) worden vrijgesteld van een beoordeling, indien zij in aanmerking komen voor de vereenvoudigde procedure van artikel 11 van richtlijn 75/442;

#### **IV — Procesverloop voor het Hof van Justitie en standpunten van partijen**

25. De Commissie heeft het onderhavige beroep ingesteld op 25 november 2004 en het Hof van Justitie verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de genoemde artikelen had geschonden, door:

- niet vooraf de gevolgen te beoordelen van een activiteit uit bijlage I van richtlijn 85/337 (de verbrandingsinstallatie van Massafra);
- een nationale wetgeving aan te nemen [bijlage A, sub i en l, bij het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996, volgens de tekst van artikel 3, lid 1, van het decreet van de minister-president van 3 september 1999] waarbij:

- een ongeschikt criterium wordt gebruikt bij de beoordeling of het milieueffect van een installatie van bijlage II van de genoemde richtlijn 85/337 vooraf moet worden gemeten, hetgeen ertoe kan leiden dat handelingen met aanzienlijke milieueffecten aan beoordeling ontsnappen.

26. De Italiaanse regering diende haar verweerschrift in op 3 maart 2005; de conclusies van repliek en dupliek werden respectievelijk op 18 april en 8 juni van datzelfde jaar neergelegd.

27. Ter terechtzitting op 25 april 2006 hebben de vertegenwoordigers van de Commissie en van de Italiaanse Republiek hun respectieve posities bevestigd.

28. Naar de mening van de verzoekster valt de verbrandingsinstallatie te Massafra, met een capaciteit van meer dan honderd ton per dag, onder bijlage I, punt 10, terwijl de andere installatie valt onder bijlage II, punt 11, sub b, beide bij richtlijn 85/337. Onder die omstandigheden moest de vergunning voor de eerste installatie afhankelijk worden gesteld van een milieueffectbeoordeling, en moest de vergunning voor de tweede installatie tenminste aan een onderzoek conform artikel 4, lid 2, van diezelfde richtlijn worden onderworpen.

29. Naar de mening van de Commissie ligt de oorzaak van het conflict in de Italiaanse regelgeving, die het mogelijk maakt dat installaties voor nuttige toepassing aan de richtlijn ontsnappen met het excuus dat zij onder de bijzondere procedure van de artikelen 31 en 33 van het wetsdecreet van 5 februari 1997 vallen.

30. De Commissie meent dat richtlijn 85/337 geldt voor projecten voor behandeling van afvalstoffen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, hetzij door verwijdering van die stoffen, hetzij door nuttige toepassing ervan; zij voegt daaraan toe dat richtlijn 75/442, in haar oorspronkelijke versie, met de term „verwijdering” zowel doelde op letterlijke verwijdering als op recycling; zij wijst op het autonome karakter van dit begrip in het kader van richtlijn 85/337, waarin ook het begrip „nuttige toepassing” wordt gebruikt.

31. De Commissie wijst erop dat richtlijn 75/442 tot doel heeft de gezondheid van de mens en de ecosystemen te beschermen tegen de „verwijdering” of de „nuttige toepassing”.

32. De Italiaanse regering wijst de beschuldigingen van de hand en verzoekt het Hof verzoeksters vordering af te wijzen. Zij stelt dat handelingen van „verwijdering” buiten richtlijn 85/337 vallen, en wijst, in het licht van richtlijn 75/442, hun gelijkschakeling met handelingen voor „nuttige toepassing” af. Als grond voor die stelling beroept zij zich op het technisch karakter van beide richtlijnen, in het bijzonder van hun bijlagen, en op de taalkundige samenhang tussen de verschillende gemeenschapsnormen op het gebied van milieubescherming.

33. Zij stelt ook dat, wanneer de emissies van de activiteiten voor nuttige toepassing binnen de grenzen blijven van de gemeenschapsregeling, geen meting van hun effecten op de natuur vereist is, omdat de bestaansreden van die activiteiten nu juist ligt in de bescherming van het milieu.

34. Zij voert aan dat, terwijl de gemeenschapsregeling alle activiteiten voor nuttige toepassing vrijstelt van een milieueffectbeoordeling, het Italiaanse systeem alleen een uitzondering maakt voor die activiteiten voor nuttige toepassing die in aanmerking komen voor de verkorte procedure, zodat het Italiaanse systeem restrictiever is.



## V — Onderzoek van de verweten niet-nakoming

35. Het met dit beroep aanhangig gemaakte geschil dient beslecht te worden uitgaand van de wisselwerking tussen de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling en de richtlijn betreffende afvalstoffen. Het gaat erom te weten of, zoals Italië stelt, richtlijn 85/337 niet geldt voor handelingen van nuttige toepassing, zodat de lidstaten dan de vrijheid hebben om die handelingen uit te zonderen van onderzoek vooraf.

36. Het geschil gaat over de twee genoemde richtlijnen na hun wijziging. Gegeven de termen van het debat mogen echter de oorspronkelijke teksten van die richtlijnen niet buiten beschouwing blijven, omdat zij licht werpen op de weg naar de oplossing, en omdat zij een richtsnoer geven voor de interpretatiemethoden.

37. Eerst moet het doel van richtlijn 85/337 worden onderzocht, om het toepassingsgebied ervan af te bakenen.

## A — De grondslag van richtlijn 85/337: de bescherming van het milieu

38. De Europese Akte heeft de bescherming van het milieu in het centrum van de

bevoegdheden van de Unie geplaatst, als inspiratiebron en uitgangspunt<sup>19</sup>, zelfs in die mate dat die bescherming „een wezenlijke doelstelling van het communautair systeem”<sup>20</sup> genoemd mag worden. Deze verplichting tot bescherming heeft de weg geopend voor erkenning van principes als het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (artikel 174 EG, lid 2, eerste alinea), die een grondslag vormen van grote delen van het gemeenschapsrecht.

39. Richtlijn 85/337 draagt bij tot de realisering van die beide beginselen<sup>21</sup>, door te verlangen dat, vóór de verkrijging van de vergunning, de handelingen worden onderzocht die schade aan het milieu kunnen toebrengen<sup>22</sup>, waarbij twee stappen worden onderscheiden. In de eerste stap wordt onderzocht of de geplande activiteiten aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken; in de tweede stap worden die effecten dan beoordeeld.<sup>23</sup>

19 — Volgens het arrest van 11 juni 1991 Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867), punten 22 en 24.

20 — Ik gebruik deze uitdrukking in punt 59 van mijn conclusie van 26 mei 2005, in de zaak waarin arrest is gewezen op 13 september 2005, Commissie/Raad (C-176/03, Jurispr. blz. I-7879).

21 — Aangegeven in de tweede overweging van de considerans van richtlijn 97/11, zoals wordt benadrukt in het arrest van 16 maart 2006, Commissie/Spanje (C-332/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie — Jurispr. 2006, blz. I-40\*), punt 57. Mij verbaast de minimalistische interpretatie van richtlijn 85/337, zoals die ter terechtzitting tot uitdrukking werd gebracht door de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering, voor wie kennelijk de Europese Akte, de daaruit voortvloeiende wijzigingen van het EG-Verdrag en richtlijn 97/11 louter anekdotisch en irrelevant zijn.

22 — Zoals kan worden afgeleid uit arresten van 16 september 1999, WWF en anderen (C-435/97, Jurispr. blz. I-5613), punt 45, en 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723), punt 42.

23 — Ik zet deze ideeën uiteen in mijn conclusies van 8 januari 2004 en van 14 juli 2005, respectievelijk bij de zaak Commissie/Italië (arrest van 10 juni 2004, C-87/02, Jurispr. blz. I-5975) en Commissie/Verenigd Koninkrijk (arrest van 4 mei 2006, C-98/04, Jurispr. blz. I-4003).

40. In bijlage I van die richtlijn worden projecten opgenoemd, waarnaar in artikel 4, lid 1, wordt verwezen, ten aanzien waarvan het rechtsvermoeden bestaat dat zij altijd een aanzienlijke invloed op de natuur zullen hebben, zodat in die gevallen, zonder uitzondering, de milieueffecten moeten worden beoordeeld.

41. Het effect van andere projecten is daarentegen niet zo duidelijk, zodat het aan de lidstaten staat om te beslissen of die projecten moeten worden onderworpen aan de artikelen 5 tot en met 10. Dat geldt voor de in bijlage II vermelde projecten, uit welke lijst de lidstaten aanwijzen welke projecten moeten worden beoordeeld, hetzij per geval, hetzij via criteria of drempelwaarden, hetzij via andere methoden, conform de criteria die in bijlage III worden aangegeven (artikel 4, leden 2 en 3). De lidstaten bezitten dus een zekere autonomie om uit te kiezen welke van de in bijlage II opgenomen werkzaamheden aan een beoordeling van hun milieueffecten moeten worden onderworpen, met bijzondere aandacht voor hun omvang, aard en ligging.<sup>24</sup>

42. In elk geval wordt deze bevoegdheid begrensd door artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, waarin de fundamentele doelstelling van die richtlijn wordt omschreven, zodat projecten die een aanzienlijke invloed op het milieu kunnen hebben, altijd aan een beoor-

deling van hun effecten worden onderworpen.<sup>25</sup> Wanneer dus die beoordeling vooraf, door middel van drempelwaarden en abstracte criteria, wordt verricht, bestaat in de uitvoeringsfase nog de verplichting te onderzoeken of een project, op grond van zijn kenmerken, aanzienlijke consequenties met zich meebrengt voor het milieu. In deze gevallen geldt dus opnieuw de algemene regel dat na de betreffende vaststelling nog moet worden onderzocht of er aanzienlijke gevolgen voor het milieu zijn.

43. Met andere woorden, wil richtlijn 85/337 nuttig effect hebben, dan moet geen enkel project van dat type a priori vrijgesteld worden van de betreffende beoordeling.<sup>26</sup> Hoe elastisch de beslissingsbevoegdheid van de lidstaten ook is geformuleerd, toch wijst het gemeenschapsrecht iedere activiteit zonder voorafgaande controle, en, als dat van toepassing is, zonder meting van de effecten die daardoor worden veroorzaakt, af.

44. Vanuit die ruime opvatting, die ook in de jurisprudentie wordt benadrukt<sup>27</sup>, moet de gestelde vraag worden opgelost, die, zoals

24 — Arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901), punten 65 tot en met 67; 13 juni 2002, Commissie/Spanje (C-474/99, Jurispr. blz. I-5293), punt 31; en 16 maart 2006, Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 21, punt 76.

25 — Zie in die zin arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld en anderen (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403), punt 50; 22 oktober 1998, Commissie/Duitsland (C-301/95, Jurispr. blz. I-6135), punt 45; 16 september 1999, WWF en anderen, reeds geciteerd, punten 36 en 45; 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901), punt 64; en 10 juni 2004, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 23, punt 44.

26 — Arrest WWF en anderen, punt 45; en arrest Commissie/Italië, punt 44, beide aangehaald in de vorige voetnoot.

27 — In het arrest Kraaijeveld en anderen, hierboven aangehaald, punten 31 en 39, en in het arrest van 16 september 2004, Commissie/Spanje (C-227/01, Jurispr. blz. I-8253), punt 46, werd de omvang van de werkingsfeer van de richtlijn onderstreept.

gezegd, erin bestaat te bepalen of voor de nuttige toepassing van afvalstoffen een milieueffectbeoordeling vereist is.

term „installaties voor de vernietiging” in enge zin wordt gebruikt, en dus alleen betrekking heeft op de installaties die zich bezighouden met verwijdering van afvalstoffen.

*B — De ontwikkeling in de terminologie van de richtlijnen 85/337 en 75/442*

45. In de oorspronkelijke tekst van richtlijn 85/337 werd in de bijlagen de formulering „installaties voor de vernietiging” van afvalstoffen gebruikt, maar na de wijziging van 1997 werd die term vervangen door de synonieme uitdrukking „afvalverwijderingsinstallaties”.<sup>28</sup>

46. Op zijn beurt bevatte de oorspronkelijke tekst van richtlijn 75/442, (artikel 1, sub b), in het Spaans de term „gestión” van de afvalstoffen, waaronder het ophalen, sorteren, vervoeren, behandelen, opslaan en storten, alsmede het verwerken voor hergebruik, terugwinning of recycling was begrepen. Andere versies, zoals de Franse („élimination”), de Italiaanse („smaltimento”), de Engelse („disposal”) en de Duitse („Beseitigung”) [en ook de Nederlandse („verwijdering”)] gebruiken echter equivalenten van het Spaanse woord „eliminación”. Dit feit gebruikt de verwerende lidstaat als argument om te beweren dat in richtlijn 85/337 de

47. Ik deel die zienswijze niet. Om te beginnen leidt een strikt letterlijke interpretatie van de betreffende artikelen tot een tegenovergesteld resultaat. In de eerste versie van richtlijn 75/442, omvat „gestión” („élimination”, „smaltimento”, „disposal” of „Beseitigung”) [Nederlands: „verwijdering”] zowel handelingen die specifiek gericht zijn op verwijdering, als handelingen van andere aard, zoals hergebruik, terugwinning en recycling, die enkele jaren later in de richtlijn 91/156 zullen worden omschreven als handelingen voor „nuttige toepassing”.

48. Richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, omvat binnen het begrip „gestión” („gestion” in het Frans; „gestione” in het Italiaans; „management” in het Engels; „Bewirtschaftung” in het Duits) [„beheer” in het Nederlands] inzameling, vervoer, „nuttige toepassing” en „verwijdering” („valorisation” en „élimination”; „ricupero” en „smaltimento”; „recovery” en „disposal”; „Verwertung” en „Beseitigung”) en bakent die laatste twee soorten activiteiten af door te verwijzen naar de handelingen die respectievelijk in bijlage II A en II B worden opgesomd.

28 — In de eerste Franse, Engelse en Duitse versie werd gesproken van „installations d'élimination”, „disposal installations” en „Abfallbeseitigungsanlagen”, termen die in de versie van 1997 zijn gehandhaafd. De Italiaanse versie verving „eliminazione” door „smaltimento”, met gelijke betekenis.

49. Daarom behoeven wij niet de exegese te volgen die door de Italiaanse regering, door

de oorspronkelijke teksten van beide richtlijnen taalkundig te integreren, wordt verdedigd, want die constructie leidt tot een ongewilde uitkomst, aangezien de term „verwijdering” („gestión” in de Spaanse vertaling) van richtlijn 75/442 ook taken van „nuttige toepassing” omvat.

50. Men zou kunnen aanvoeren dat, nadat in de wijziging van 1991 van de richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen een onderscheid was gemaakt tussen „verwijdering” en „nuttige toepassing”, in de richtlijn 85/337 betreffende de milieueffectbeoordeling na de wijziging in 1997 alleen het zelfstandig naamwoord „verwijdering” is blijven staan, hetgeen erop zou kunnen wijzen dat de wetgever handelingen van „nuttige toepassing” buiten de werkingssfeer van die richtlijn wilde houden.

51. Naast het feit echter dat zo’n interpretatie een belemmering zou vormen voor de uitvoering van richtlijn 85/337, waarover ik al heb vermeld dat die een ruime werkingssfeer heeft, meen ik dat daardoor tegen het wezen van richtlijn 75/442, zoals door het Hof van Justitie uitgelegd, zou worden ingegaan.

*C — „Nuttige toepassing” versus „verwijdering”*

52. Deze combinatie vormt de kern van de wetgeving over dit onderwerp.<sup>29</sup> Elke han-

deling die betrekking heeft op afvalstoffen moet worden ingedeeld onder het begrip „verwijdering” of onder „nuttige toepassing”, begrippen die omschreven worden in bijlage II A en II B. Terwijl eenzelfde activiteit vaak logisch gezien in beide lijsten thuishoort, kan deze wettelijk niet tegelijkertijd onder beide kwalificaties vallen. Elk geval dient apart te worden geanalyseerd, in het licht van de doelstellingen van de richtlijn, om tot de juiste keuze te komen.<sup>30</sup>

53. Met „nuttige toepassing” wordt beoogd dat restmaterialen een nuttige functie vervullen en andere materialen vervangen die anders voor dat doel gebruikt hadden moeten worden, zodat daardoor de natuurlijke hulpbronnen worden gespaard.<sup>31</sup> „Verwijdering” roept de betekenis op van „opgeven”, „zich van iets ontdoen”, op een geordende wijze, zonder de bedoeling het terug te winnen.<sup>32</sup>

54. Wat het verschil uitmaakt, is het doel, en niet het middel, en daarom moet een simplistisch systeem als dat wat door de

30 — Het ASA-arrest gaf een vergelijkbare uitkomst (punten 63 en 64). Idem het SITA-arrest van 3 april 2003 (C-116/01, Jurispr. blz. I-2969), punten 40 en 41.

31 — Punt 69 van het ASA-arrest. In dezelfde zin arresten van 13 februari 2003, Commissie/Duitsland (C-228/00, Jurispr. blz. I-1439), punt 45, en Commissie/Luxemburg (C-458/00, Jurispr. blz. I-1553), punt 36.

32 — „Verwijdering” moet niet worden verward met „onbeheerd achterlaten”, wat, samen met lozen en „ongecontroleerd verwijderen” wordt verboden in artikel 4, paragraaf 2, van richtlijn 75/442. Zie het arrest van 11 november 2004, Niselli (C-457/02, Jurispr. blz. I-10853), punten 38 en 39.

29 — Advocaat-generaal Jacobs benadrukt dit in de punten 5 en 77 van zijn conclusie van 15 november 2001 in de zaak ASA, arrest van 27 februari 2002 (C-6/00, Jurispr. blz. I-1961).

Italiaanse regering is voorgesteld, waarin handelingen voor nuttige toepassing, die in principe minder schadelijk zijn voor het milieu, buiten richtlijn 85/337 vallen, worden afgewezen. Men hoeft maar de genoemde bijlagen door te lezen om tot de overtuiging te komen dat zo'n suggestie onjuist is, want daarin worden bijvoorbeeld technieken als terugwinning of regeneratie van oplosmiddelen beschouwd als „nuttige toepassing”, terwijl die potentieel schadelijker zijn dan andere technieken die onder „verwijdering” vallen, zoals bepaalde biologische behandelingen of het storten op of in de bodem.

55. De bescherming van het milieu vormt de basis van richtlijn 75/442 en de wijziging ervan in 1991<sup>33</sup>, waarin de „nuttige toepassing” wordt bevorderd, die gunstiger is dan „verwijdering”, niet omdat die nuttige toepassing onschuldiger zou zijn, maar omdat door hergebruik de natuurlijke hulpbronnen beter worden beschermd.<sup>34</sup>

33 — In het arrest van 18 april 2002, *Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystöyön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Jurispr. blz. I-3533), werd benadrukt dat het doel van richtlijn 75/442 is gelegen in „de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen”, met verwijzing naar de rol van artikel 174 EG, lid 2, waarin het heet dat het gemeenschapsbeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming van de ecosystemen en berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. In vergelijkbare termen wordt gesproken in het arrest *Niselli*, punt 33.

34 — Daarom worden in artikel 3, lid 1, sub b, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd in 1991, de lidstaten opgeroepen om „de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen”, alsmede het gebruik van afvalstoffen als energiebron, te bevorderen.

56. Ook al is „nuttige toepassing” dus waarschijnlijk gunstiger voor het milieu dan „verwijdering”, zij is niet ongevaarlijk, en moet dus ook aan garanties worden onderworpen, zoals de voorwaarden die zijn vastgelegd in richtlijn 85/337.

57. Niets rechtvaardigt de stelling van de verwerende lidstaat, die, door een categorie eventueel schadelijke handelingen buiten de werkingssfeer van die richtlijn te houden zonder voor elk afzonderlijk geval de ernst van de milieueffecten vast te stellen, op grond van het inadequate argument dat deze handelingen in de regel de kwaliteit van het leven niet schaden, zou leiden tot consequenties die in strijd zijn met die richtlijn.<sup>35</sup>

#### D — *De verbrandingsinstallatie van Massafra*

58. Deze installatie wekt elektriciteit op door verbranding van biomassa en brandstof die afkomstig is van afvalstoffen, en heeft een capaciteit van meer dan 100 ton per dag. Zij valt onder bijlage I, punt 10 van richtlijn

35 — Het arrest van 7 september 2004, *Landelijke Vereniging e.a.* (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), stelde op basis van het voorzorgsbeginsel dat, als er twijfel bestaat over de ernst van de gevolgen van een handeling, die gevolgen berekend moeten worden (punt 44).

85/337, zoals gewijzigd in 1997, zodat zij volgens artikel 4, lid 1, onderworpen zou moeten worden aan een milieueffectbeoordeling.

wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 4 van die richtlijn, namelijk dat er geen gevaar is voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen voor het milieu.

59. Gegeven die omstandigheden ben ik van mening dat niets kan worden ingebracht tegen de eerste door de Commissie geformuleerde grief van niet-nakoming, omdat de Italiaanse autoriteiten toestemming hebben gegeven voor de bouw en het gebruik van een installatie waarvoor een milieueffectbeoordeling nodig was.

*E — De installaties voor nuttige toepassing die in aanmerking komen voor de vereenvoudigde procedure*

60. Bij de wijziging in 1991 van richtlijn 75/442 werd in artikel 11 een bijzondere procedure opgenomen waarin zowel inrichtingen als ondernemingen voor „nuttige toepassing” van afvalstoffen werden vrijgesteld van vergunning<sup>36</sup>, mits: 1) per type activiteit algemene voorschriften zijn uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld, en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning; en 2)

61. Voor de toepassing van die vrijstelling moet aan beide voorwaarden zijn voldaan<sup>37</sup>, maar alleen de laatste voorwaarde is relevant voor het onderhavige beroep.

62. De Commissie beklaagt zich erover dat de Italiaanse Republiek, door de inrichtingen voor nuttige toepassing die in aanmerking komen voor de vereenvoudigde procedure, vrij te stellen van een analyse van hun milieueffecten of van een beoordeling, voorbijgaat aan haar verplichtingen krachtens richtlijn 85/337.

63. Deze eenvoudiger procedure, geregeld in de artikelen 31 en 33 van het wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997, vormt de omzetting in Italiaans recht van artikel 11 van richtlijn 75/442. Ik heb al aangegeven dat die installaties geen schade mogen toebrengen aan de natuurlijke hulpbronnen en in het bijzonder, volgens artikel 4, geen risico's mogen scheppen voor water, lucht, bodem, flora of fauna, dat zij geen geluids- of

<sup>36</sup> — Ook werden inrichtingen en ondernemingen vrijgesteld die hun afvalstoffen op de plaats van productie verwijderen.

<sup>37</sup> — Arrest Commissie/Italië, geciteerd in voetnoot 18, punt 27.

stankhinder mogen veroorzaken, noch schade mogen berokkenen aan natuur- of landschapsschoon.

64. Op het eerste gezicht, zonder er dieper op in te gaan, zou het kunnen lijken of de verwerende lidstaat op dit punt het gelijk aan zijn kant heeft.

65. Voor handelingen met afvalstoffen moet een vergunning worden verkregen en moet, als voorwaarde, hun effect zijn onderzocht en moet daarvan, als dat van toepassing is, verslag zijn uitgebracht (artikelen 8 en 9 van richtlijn 75/442, juncto artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, beide na wijziging). Bij uitzondering<sup>38</sup> worden echter van deze voorafgaande beoordeling bepaalde handelingen voor nuttige toepassing vrijgesteld die in algemene zin zijn omschreven, die drempelwaarden moeten respecteren die, eveneens vooraf, in een algemene regel zijn vastgelegd en die tegelijkertijd moeten beantwoorden aan vooraf vastgestelde voorwaarden, en dit alles mits zij niet schadelijk zijn voor het milieu.

66. Het lijkt misschien nutteloos een handeling aan zo'n beoordeling te onderwerpen waarvan al bekend is dat zij onschadelijk is, want als dat niet het geval was zou zij niet in aanmerking kunnen komen voor de vereenvoudigde procedure.

67. In die opvatting zou echter over het hoofd worden gezien dat bij dit onderwerp twee soorten vergunningen in het geding zijn: aan de ene kant de vergunningen voor het functioneren, als bedoeld in de artikelen 9 en 10 van richtlijn 75/442, evenals in artikel 2, lid 1, *in fine*, van richtlijn 85/337; aan de andere kant de vergunning voor de bouwwerken, genoemd in het eerste streepje van laatstgenoemd artikel en beschreven in artikel 1, lid 2, van die richtlijn. De vereenvoudigde procedure maakt de vergunningen voor het verrichten van de handelingen overbodig, maar niet de vergunning voor de bouwwerken.

68. Conform het genoemde artikel 2 van richtlijn 85/337 moeten, vóórdat er een vergunning wordt afgegeven voor een project dat het milieu aanzienlijke schade zou kunnen toebrengen, de effecten daarvan worden beoordeeld en het project worden aanvaard. De bovengenoemde vereenvoudigde procedure zorgt ervoor dat, indien het vaststaat dat die effecten niet ernstig zullen zijn, geen vergunning nodig is voor het functioneren, maar datzelfde geldt niet voor de vergunning voor de bouwwerken van het project, want daarvoor is een meting van de ernst van de effecten nodig op grond van hun „aard, omvang of ligging”<sup>39</sup>; direct, als het project valt onder bijlage I, of na de effecten te hebben vastgesteld, als het project valt onder bijlage II.<sup>40</sup>

39 — Aldus in artikel 2, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 85/337.

40 — In het arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-117/02, Jurispr. blz. I-5517), is benadrukt dat een activiteit die de drempelwaarden die in de regeling worden vastgesteld niet overschrijdt, toch een nadelig effect kan hebben op het milieu op grond van zijn „aard, omvang of ligging”, zodat ook dan een onderzoek zal moeten worden verricht (punt 82).

38 — In het arrest Commissie/Italië, waar in de vorige voetnoot naar werd verwezen, wordt de nadruk gelegd op het uitzonderlijk karakter van deze vereenvoudigde procedure (punt 31).

69. Met andere woorden: een installatie waarin een milieuvriendelijke activiteit wordt verricht wordt niet van onderzoek vrijgesteld als die installatie op grond van haar omvang of ligging een nadelig effect kan hebben op het milieu. Ook al is de onschadelijkheid van de inhoud bekend, toch moet die van de installaties per geval worden vastgesteld. Niemand zal het nut in twijfel trekken van een milieueffectbeoordeling voor de bouw van een waterzuiveringsinstallatie in een beschermd natuurgebied.

70. In punt 42 van deze conclusie heb ik opgemerkt dat wanneer *ex ante* de drempelwaarden en criteria zijn vastgesteld die een beoordeling noodzakelijk maken, in de toepassingsfase van die criteria nog moet worden nagegaan of de kenmerken van een concreet project leiden tot aanzienlijke consequenties.

71. In ieder geval, ook al zou de in de punten 64 tot en met 66 van deze conclusie beknopt uiteengezette zienswijze worden aanvaard, is het mogelijk dat de lidstaat een verkeerde weg bewandelt door onjuiste criteria te gebruiken, of door de eisen van artikel 11 van richtlijn 75/442 te omzeilen door handelingen als ongevaarlijk te kwalificeren waarvan de effecten onbekend zijn. Het onderhavige geval beantwoordt aan die beschrijving, want, zoals in het reeds

genoemde arrest Commissie/Italië in zaak C-103/02<sup>41</sup> werd verklaard, heeft de Italiaanse Republiek het omstreden artikel geschonden door in het decreet van 5 februari 1998 ter uitvoering van de artikelen 31 en 33 van het wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 geen maximaal toegestane hoeveelheden afvalstoffen vast te leggen om in aanmerking te kunnen komen voor de vereenvoudigde procedure, waardoor dus niet wordt voldaan aan een van de voorwaarden voor die procedure.

72. Samenvattend, bestaan er dus in Italië installaties voor nuttige toepassing conform bijlagen I en II van richtlijn 85/337, waarvoor vergunningen worden verleend zonder hun milieueffecten te berekenen wat een schending vormt van artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn, zodat dus ook de tweede grief van de Commissie is bewezen.

## VI — Kosten

73. Krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten verwezen, voor zover dit is gevorderd, hetgeen hier het geval is. Wanneer de Commissie in het gelijk wordt gesteld dient verweerder dus in de kosten te worden verwezen.

<sup>41</sup> — De vertegenwoordiger van de Commissie heeft ter terechtzitting medegedeeld dat die uitspraak zonder gevolgen is gebleven, en dat een procedure ex artikel 228 EG is ingeleid.



## VII — Conclusie

74. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- 1) De vordering van de Commissie in haar geheel toe te wijzen.
- 2) Te verklaren dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, door
  - a) van milieueffectbeoordeling vrij te stellen een installatie voor de verbranding van brandstof die afkomstig is van afvalstoffen en van biomassa, met een capaciteit van meer dan honderd ton per dag, gelegen te Massafra, provincie Taranto, welke installatie valt onder punt 10 van bijlage I van de richtlijn;
  - b) een regelgeving aan te nemen [namelijk artikel 3 van het decreet van de minister-president van 3 september 1999, tot wijziging van de letters i en l van bijlage A van het decreet van de president van de Republiek van 12 april 1996] waardoor bepaalde projecten uit bijlage I van de genoemde richtlijn worden vrijgesteld van die beoordeling, en waarin onjuiste criteria worden gebruikt om te bepalen of een activiteit van bijlage II van diezelfde richtlijn in aanmerking komt voor een vrijstelling van die beoordeling.
- 3) De Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.