

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
J. MISCHO

van 20 september 2001 <sup>1</sup>

1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door het mogelijk te maken dat ondernemingen en inrichtingen die handelingen verrichten voor de nuttige toepassing van de gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen <sup>2</sup>, kunnen worden vrijgesteld van de vergunning bedoeld in artikel 10 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen <sup>3</sup>, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 <sup>4</sup> (hierna: „richtlijn 75/442”), zonder dat voor die vrijstelling als voorwaarde geldt dat aan de in artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van richtlijn 91/689 gestelde vereisten is voldaan, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11 van richtlijn 75/442 en artikel 3 van richtlijn 91/689.

I — Rechtskader

*De gemeenschapsregeling*

Richtlijn 75/442

2. Richtlijn 75/442 heeft tot doel, de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen te verzekeren en maatregelen ter beperking van het ontstaan van afvalstoffen aan te moedigen, met name door schone technologieën en recycleerbare en opnieuw te gebruiken producten te bevorderen.

3. Artikel 4 van richtlijn 75/442 luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 377, blz. 20.

3 — PB L 194, blz. 39.

4 — PB L 78, blz. 32.

methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name

5. Artikel 11 van richtlijn 75/442 luidt:

— zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

„1. Onverminderd de bepalingen van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen [...], laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag betreffende de toetreding van Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen, kunnen van de in artikel 9 of artikel 10 bedoelde vergunning worden vrijgesteld:

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

a) inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen, en

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

b) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen.

[...]”

Deze vrijstelling kan alleen worden verleend:

4. Volgens artikel 10 van richtlijn 75/442 moet „voor de toepassing van artikel 4 [...] iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II B vermelde handelingen verricht, een vergunning hebben”.

— indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is

aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning; en

7. Artikel 3 van richtlijn 91/689 bepaalt:

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

„1. De ontheffing van de vergunning voor bedrijven of ondernemingen die hun afvalstoffen in eigen beheer verwijderen, waarnaar in artikel 11, lid 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG wordt verwezen, is niet van toepassing op de onder deze richtlijn vallende gevaarlijke afvalstoffen.

2. De in lid 1 bedoelde inrichtingen of ondernemingen dienen zich bij de bevoegde instanties te laten registreren.

2. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder b, van richtlijn 75/442/EEG kan een lidstaat bedrijven of ondernemingen die onder deze richtlijn vallende afvalstoffen nuttig toepassen, van het bepaalde in artikel 10 van richtlijn 75/442/EEG vrijstellen indien:

3. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de krachtens lid 1 uitgevaardigde algemene voorschriften.”

- de lidstaat algemene voorschriften voor elke soort en hoeveelheid afvalstoffen uitvaardigt en specifieke voorwaarden (grenswaarden voor het gehalte aan gevaarlijke stoffen in het afval, emissiegrenswaarden, type activiteit) en andere voorschriften vaststelt die nodig zijn om de verschillende vormen van nuttige toepassing uit te voeren; en

Richtlijn 91/689

6. Richtlijn 91/689 heeft volgens artikel 1 tot doel, de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen.

- de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de methoden van nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 van richtlijn 75/442/EEG wordt voldaan.

3. De in lid 2 bedoelde bedrijven of ondernemingen worden bij de bevoegde autoriteiten geregistreerd.

4. Indien een lidstaat van plan is gebruik te maken van het bepaalde in lid 2, worden de in dat lid bedoelde voorschriften tot uiterlijk drie maanden voordat zij van kracht worden, aan de Commissie toegezonden. De Commissie raadpleegt vervolgens de lidstaten. In het licht van deze raadplegingen stelt de Commissie voor dat de voorschriften uiteindelijk volgens de procedure van artikel 18 van richtlijn 75/442/EEG worden goedgekeurd."

### *De nationale regeling*

8. De bepalingen betreffende de in artikel 11 van richtlijn 75/442 bedoelde vrijstelling van vergunning zijn in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo nr. 22 van 5 februari 1997, zoals gewijzigd bij decreto legislativo nr. 389 van 8 november 1997 (hierna: „decreto legislativo nr. 22/97”).

9. Wat inzonderheid de inrichtingen of ondernemingen betreft die de in richtlijn 91/689 bedoelde afvalstoffen nuttig toepassen, voorziet artikel 33 van decreto legislativo nr. 22/97 in de mogelijkheid van vereenvoudigde procedures. Inrichtingen of ondernemingen die van plan zijn om handelingen voor de terugwinning van gevaarlijke afvalstoffen te verrichten zonder daarvoor een vergunning aan te vragen, zijn verplicht hun activiteiten bij de be-

voegde provincie aan te melden, tezamen met een verslag waaruit blijkt dat aan alle voorwaarden voor de vereenvoudigde procedure (voorwaarden vastgelegd in artikel 33 van decreto legislativo nr. 22/97) is voldaan. Wie verklaart dat hij de voorwaarden voor de vereenvoudigde procedure vervult, is vrijgesteld van de in artikel 10 van richtlijn 75/442 bedoelde vergunning. Op grond van die verklaring controleert de bevoegde provincie of die voorwaarden worden nagekomen. Gezien het complexe en technische karakter van de regels op dit gebied worden die voorwaarden in decreto legislativo nr. 22/97 niet gedetailleerd beschreven doch bepaald door middel van verwijzingen, waarbij wordt verklaard dat de technische normen tot vaststelling van de soorten, hoeveelheden en voorwaarden voor nuttige toepassing in het stelsel van de vereenvoudigde procedures bij ministeriële besluiten zullen worden goedgekeurd.

10. Artikel 33, lid 6, van decreto legislativo nr. 22/97 bepaalt dat, in afwachting van de vaststelling van de technische normen waarin de soorten, hoeveelheden en voorwaarden voor nuttige toepassing in het stelsel van de vereenvoudigde procedures worden vastgesteld, deze procedures van toepassing zijn op eenieder die handelingen verricht voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen die zijn opgesomd in bijlage 3 bij het besluit van de minister van Leefmilieu van 5 september 1994 (houdende toepassing van de artikelen 2 en 5 van decreto legislativo nr. 438 van 8 juli 1994 tot vaststelling van bepalingen op het gebied van de nuttige toepassing van residuen afkomstig van productiecycli of van verbruik in het kader van een productieproces of van een verbrandingsproces alsmede betreffende de verwijdering van afval), respectievelijk bijlage 1 bij het

besluit van de minister van Leefmilieu van 16 januari 1995 (houdende technische normen voor de nuttige toepassing in een verbrandingscyclus voor de opwekking van energie uit afval afkomstig van productiecycli of van verbruik) met inachtneming van de daarin vervatte bepalingen.

## II — De feiten en de precontentieuze procedure

11. Overeenkomstig de procedure van artikel 226, eerste alinea, EG heeft de Commissie, na de Italiaanse Republiek in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken, deze lidstaat bij brief van 14 juli 1999 een met redenen omkleed advies toegezonden, met het verzoek binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van dit advies de nodige maatregelen te nemen om aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 11 van richtlijn 75/442 en artikel 3 van richtlijn 91/689 te voldoen.

12. Aangezien uit de informatie die de Italiaanse autoriteiten na dit advies aan de Commissie hebben verstrekt, niet is gebleken van het bestaan van een interministerieel besluit betreffende de nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen in de zin van de artikelen 31 en 33 van decreto legislativo nr. 22/97, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

## III — Beoordeling

13. Volgens de Commissie gelden voor de vereenvoudigde procedures voor inrichtingen en ondernemingen die de in richtlijn 91/689 bedoelde gevaarlijke afvalstoffen nuttig toepassen, ook nu nog alleen de voorwaarden van de ministeriële besluiten van 5 september 1994 en 16 januari 1995, waarin de vereisten van artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van richtlijn 91/689 niet zijn overgenomen.

14. De Italiaanse regering betwist dit niet. Zij verklaart dat zij erop zal toezien dat de ontoereikende uitvoering van artikel 11 van richtlijn 75/442 en artikel 3 van richtlijn 91/689 zo snel mogelijk wordt verholpen. Zij voegt daaraan toe dat de verantwoordelijke diensten van de ministeries van Leefmilieu en van Industrie te zijner tijd de definitieve versie van het interministerieel besluit betreffende de nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig de artikelen 31 tot en met 33 van decreto legislativo nr. 22/97 zullen meedelen.

15. Aangezien de vereisten van artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van richtlijn 91/689 niet in de ministeriële besluiten van 5 september 1994 en 16 januari 1995 zijn overgenomen, moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek het mogelijk maakt dat ondernemingen en inrichtingen die handelingen verrichten voor de nuttige toepassing van de gevaarlijke afvalstoffen bedoeld in richtlijn 91/689, worden vrijgesteld van de in artikel 10 van richtlijn 75/442 bedoelde vergunning, zonder dat voor die vrijstelling als voorwaarde geldt

dat aan de in artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van richtlijn 91/689 gestelde vereisten is voldaan.

16. Artikel 3, lid 2, van richtlijn 91/689 bepaalt dat een lidstaat een vrijstelling kan verlenen van artikel 10 van richtlijn 75/442, op grond waarvan alle bedrijven of ondernemingen een vergunning dienen aan te vragen, „indien de lidstaat algemene voorschriften voor elke soort en hoeveelheid afvalstoffen uitvaardigt en specifieke voorwaarden [...] vaststelt” (artikel 3, lid 2, eerste streepje) en „de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de methoden van nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 van richtlijn [75/442] wordt voldaan” (artikel 3, lid 2, tweede streepje).

17. Uit deze formulering blijkt naar mijn mening onbetwist, dat een vrijstelling van de in artikel 10 van richtlijn 75/442 voorgeschreven vergunning slechts mogelijk is, indien aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van richtlijn 91/689 is voldaan.

18. Aangezien de Italiaanse Republiek op de datum waarop de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek, niet het nodige heeft gedaan om te zorgen dat de verlening van de vrijstelling aan bovengenoemde vereisten voldoet, ben ik van mening dat het beroep van de Commissie, wat de niet-nakoming van artikel 3 van richtlijn 91/689 betreft, slechts kan worden toegewezen.

19. Ik ben er echter niet van overtuigd dat deze niet-nakoming van artikel 3 van richtlijn 91/689 ook, zoals de Commissie het Hof verzoekt te verklaren, een niet-nakoming van artikel 11 van richtlijn 75/442 oplevert.

20. Uit artikel 1, lid 1, van richtlijn 91/689 blijkt immers dat deze „is opgesteld uit hoofde van artikel 2, lid 2, van richtlijn [75/442]” dat wil zeggen dat deze „[b]ijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen” ten opzichte van die van richtlijn 75/442 bevat. Voorts bepaalt artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/689 nog: „Onverminderd deze richtlijn is richtlijn [75/442] van toepassing op gevaarlijke afvalstoffen”.

21. Hieruit volgt naar mijn mening dat artikel 3 van richtlijn 91/689 en artikel 11 van richtlijn 75/442, die overigens — ondanks de verwijzing in artikel 3 naar artikel 11 — niet identiek zijn geformuleerd, zich tot elkaar verhouden als een *lex specialis* tot een *lex generalis*. Uitgaande van het beginsel „*lex specialis derogat legi generali*”, moet worden geconcludeerd dat alleen de specifieke regel, in dit geval artikel 3 van richtlijn 91/689, van toepassing is wanneer moet worden bepaald onder welke voorwaarden ondernemingen en inrichtingen die gevaarlijke afvalstoffen nuttig toepassen, kunnen worden vrijgesteld van de vergunning bedoeld in artikel 10 van richtlijn 75/442, en niet de artikelen 3 van richtlijn 91/689 en 11 van richtlijn 75/442 tegelijkertijd.

22. Aangezien de Commissie niet heeft verklaard om welke reden, onafhankelijk van de niet-nakoming van artikel 3 van richtlijn 91/689, de Italiaanse Republiek naar haar mening de verplichtingen niet is nagekomen die op grond van artikel 11 van richtlijn 75/442 op haar rusten, moet het beroep van de Commissie op dit punt worden verworpen.

#### IV — Conclusie

23. Ik stel het Hof dan ook voor:

- te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door het mogelijk te maken dat ondernemingen en inrichtingen die handelingen verrichten voor de nuttige toepassing van de gevaarlijke afvalstoffen bedoeld in richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, kunnen worden vrijgesteld van de vergunning bedoeld in artikel 10 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, zonder dat voor die vrijstelling als voorwaarde geldt dat aan de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 91/689 gestelde vereisten is voldaan, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 3 van richtlijn 91/689;
- het beroep voor het overige te verwerpen;
- de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.