



Datum van inontvangstneming : 05/10/2017

Zaak C-487/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 augustus 2017

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 juli 2017

Verzoeker tot cassatie:

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma

Verweerders in cassatie:

[Redacted names of defendants]

Voorwerp van het hoofdgeding

In een strafzaak betreffende georganiseerde illegale handel in afval en andere strafbare feiten: uitlegging en toepassing van de nationale wettelijke regeling betreffende de wijze waarop „afval waaraan spiegelcodes zijn toegekend” moet worden gekarakteriseerd en ingedeeld, in het bijzonder met betrekking tot de laboratoriumanalyses die vereist zijn om te beoordelen of afval waaraan zowel een code voor gevaarlijk afval als een code voor niet-gevaarlijk afval („spiegelcodes”) is toegekend, al dan niet gevaarlijk is

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verwijzing krachtens artikel 267 VWEU: verzoek om uitlegging van besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014 met het oog op de indeling van afval waaraan spiegelcodes zijn toegekend, met name in verband met de methode volgens welke en de mate waarin dergelijk afval vooraf moet worden gekarakteriseerd in het geval dat de samenstelling ervan niet bekend is; de noodzaak van een uniforme en vooraf bepaalde methode om de in dergelijk afval aanwezige gevaarlijke stoffen op te sporen die is gebaseerd op de samenstelling van dat afval wanneer die bekend is, dan wel op de stoffen die volgens op waarschijnlijkheid gebaseerde criteria redelijkerwijs daarin aanwezig kunnen zijn; de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij indeling als gevaarlijk van afval waarvoor noch kan worden uitgesloten noch bewezen dat het gevaarlijke stoffen bevat.

Prejudiciële vragen

- 1) Moeten de bijlage bij besluit 2014/955/EU 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?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Besluit 2014/955/EU van de Commissie van 18 december 2014 tot wijziging van beschikking 2000/532/EG betreffende de lijst van afvalstoffen overeenkomstig richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 370, blz. 44)

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)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006 houdende milieuvoorschriften; hierna: „d.lgs. 152/2006”), in het bijzonder artikel 184 (indeling), artikel 178 (doel), artikel 260 (georganiseerde illegale handel in afval) en deel vier, bijlage D, met een lijst afvalstoffen opgesteld overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen en richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, zoals nadien gewijzigd bij d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE) (wetsbesluit nr. 205 van 3 december 2010 houdende bepalingen tot uitvoering van richtlijn 2008/98/EG), legge 24 marzo 2012, n. 28 recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (wet nr. 28 van 24 maart 2012 houdende buitengewone en spoedeisende milieumaatregelen), en, ten slotte, bij legge 11 agosto 2014, n. 116 recante, tra l’altro, disposizioni urgenti per la tutela ambientale (wet nr. 116 van 11 augustus 2014 houdende onder meer spoedeisende maatregelen ter bescherming van het milieu)

Laatstgenoemde wet heeft deel vier, bijlage D, bij d.lgs. 152/2006 voorzien van een preambule, die luidt als volgt:

„[...]”

4. Wanneer afval volgens [Europese codes voor afvalstoffen] onder spiegelcodes is ingedeeld – een code voor gevaarlijk afval en een code voor niet-gevaarlijk afval –, moet het al dan niet gevaarlijke karakter ervan worden bepaald op basis van de gevaarlijke eigenschappen die het vertoont. Ter bepaling van de gevaarlijke eigenschappen van afval: a) dienen de in het afval aanwezige verbindingen te worden bepaald aan de hand van de door de producent verstrekte gegevens, kennis van chemische reacties, het nemen van monsters en analyse van

het afval; b) moet worden nagegaan welke gevaren dergelijke verbindingen meebrengen op basis van de Europese regelgeving inzake etikettering van gevaarlijke stoffen en preparaten, de Europese en internationale informatiebronnen, de veiligheidsvoorschriften voor de producten waarvan het afval afkomstig is; c) dient te worden onderzocht of het afval gevaarlijke eigenschappen vertoont wegens de concentraties van de daarin aanwezige verbindingen door vergelijking van de bij chemische analyse vastgestelde concentraties met de drempelwaarde voor de specifieke gevarenaanduidingen voor de componenten, dan wel op basis van tests ter bepaling of het afval bepaalde gevaarlijke eigenschappen vertoont.

5. Wanneer de uitgevoerde chemische analyses de bestanddelen van afval slechts op aspecifieke wijze laten zien, en dus niet bekend is welke specifieke verbindingen in het afval aanwezig zijn, moeten ter bepaling van de gevaarlijke eigenschappen van het afval op grond van het voorzorgsbeginsel de slechtste verbindingen als referentie worden genomen.

6. Ingeval de in afval aanwezige stoffen niet bekend zijn dan wel niet worden bepaald op de in de vorige leden voorgeschreven wijze, of wanneer de gevaarlijke eigenschappen ervan niet kunnen worden bepaald, moet het afval als gevaarlijk worden ingedeeld.

[...].”

Decreto legge 20 giugno 2017 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno) (voorlopig wetsbesluit van 20 juni 2017 houdende spoedmaatregelen ter bevordering van de economische groei in Zuid-Italië; nog niet omgezet in wet op de datum waarop de verwijzingsbeslissing is geweest), waarbij de door legge 116/2004 in deel vier, bijlage D, bij d.lgs. 152/2006 ingevoegde preambule wordt geschrapt, en waarbij in Italië uitvoering wordt gegeven aan besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014, dat wil zeggen de bepalingen van Unierecht waarop de prejudiciële vragen in de onderhavige zaak betrekking hebben.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 In de periode van november 2016 tot januari 2017 hebben de Giudice per le indagini preliminari (rechter van instructie) bij de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome) en het Pubblico Ministero (openbaar ministerie) bij decreet een reeks maatregelen van preventief beslag en bewijsbeslag gelast in een strafzaak waarin meer dan 30 personen, waaronder exploitanten van stortplaatsen, ondernemingen voor afvalverwijdering, analisten en onderzoekslaboratoria, ervan worden beticht afval waaraan spiegelcodes zijn toegekend, als niet-gevaarlijk te hebben aangemerkt voor ongeoorloofde doeleinden, op basis van gedeeltelijke, coulante en niet-exhaustieve analyses. In het bijzonder worden zij verdacht van georganiseerde illegale handel in afval (artikel 260 van d.lgs. 152/2006).

-
- 2 In februari 2017 heeft de Tribunale di Roma – Sezione per il riesame dei provvedimenti di sequestro (rechter in eerste aanleg Rome – kamer voor herziening van maatregelen inzake inbeslagname; hierna: „Tribunale”) beslist op de verzoeken tot herziening die door een aantal verdachten in het hoofdgeding waren ingediend. Bij drie afzonderlijke beschikkingen, waarbij hij de uitlegging door de openbare aanklager, die was gebaseerd op het vermoeden dat het om gevaarlijk afval ging, afwees, verklaarde hij de voormelde beslagmaatregelen nietig.
 - 3 De Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Direzione distrettuale antimafia (officier van justitie bij de Tribunale, districtsdirectie ter bestrijding van de maffia; hierna: „Procuratore”) heeft elk van die beschikkingen aangevochten op grond dat de Tribunale de argumenten van de verdachten zonder enige kritiek had gevolgd en daarmee de bepalingen van nationaal recht en van Unierecht ter zake van de indeling van afval met spiegelcodes onjuist had uitgelegd.
 - 4 In augustus 2017 heeft de Corte suprema di Cassazione, terza sezione penale (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, derde strafkamer; hierna: „verwijzende rechter”), die onzeker was over de werkingssfeer van het Unierecht inzake afval, beslist drie afzonderlijke verzoeken om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof, in het kader waarvan identieke vragen worden voorgelegd (zie de zaken C-488/17 en C-489/17, waarvan de feiten en de motivering in wezen overeenkomen).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Volgens de verdachten in het hoofdgeding, van wie de Tribunale de argumenten citeert, is in het onderhavige geval niet voldaan aan de voorwaarden voor strafbare feiten bestaande in de georganiseerde illegale handel in afval, aangezien het onderzoek en de aanklacht zijn gebaseerd op het vermoeden dat afval met spiegelcodes gevaarlijk is, welk vermoeden in strijd is met de geest van de wet en concreet niet kan worden weerlegd. Er bestaat immers geen geschikte methode om alle of bijna alle componenten van afval te bepalen en dus kan indeling plaatsvinden op basis van analyse van een monster. Bovendien zijn sinds 1 juni 2015 besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014 van toepassing, die in die zin moeten worden uitgelegd dat bij het onderzoek naar het gevaarlijke karakter enkel rekening mag worden gehouden met stoffen die „relevant zijn uit het oogpunt van het productieproces” (zie punt 10 hieronder)¹.
- 6 De Procuratore wijst daarentegen de producent/degene die het afval onder zich heeft, aan als degene die gehouden is dat afval te karakteriseren en in te delen, en

¹ De verdediging refereert aan een rapport van de Regione Lazio dat precies naar aanleiding van het beslag is opgesteld en dat door de verdediging is voorgelegd, 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”.

noemt het voorzorgsbeginsel als leidend beginsel voor die handelingen. Onder verwijzing naar Europese richtsnoeren en nationale technische handboeken over afval (zie punt 14 hieronder) stelt hij dat de methode die is vastgelegd in de nationale wet dienstdoet als een technische aanvulling op besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014. Verder betwist hij de uitlegging die het Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Hoger instituut voor milieubescherming en –onderzoek) heeft gegeven in verband met afvalstoffen die zijn geproduceerd in een van de inrichtingen die betrokken zijn bij het onderzoek, aangezien dat naar zijn mening een onvolledige uitlegging is. Ten slotte concludeert hij tot schorsing van de behandeling en verzending van het dossier aan het Hof.

- 7 De verdachten in het hoofdgeding verzoeken de verwijzende rechter in hun respectieve verweerschriften het cassatieberoep van de Procuratore te verwerpen op grond van het voormelde decreto legge 91/2017, dat met name de nationaalrechtelijke bepalingen intrekt die zien op de onderzoeken die ter indeling van afval moeten worden verricht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 De verwijzende rechter zet uiteen dat, om uit te maken of in het hoofdgeding sprake is van strafbare feiten bestaande in de georganiseerde illegale handel in afval, en dus om vast te stellen of in dit concrete geval het betrokken afval, waaraan spiegelcodes zijn toegekend, juist is gekarakteriseerd en ingedeeld, dient te worden verduidelijkt wat de werkingssfeer is van besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014 en, bijgevolg, dient te worden bepaald op basis van welke analyses (chemische, microbiologische, enz.) moet worden nagegaan of dat afval gevaarlijke stoffen bevat, zodat het kan worden gekarakteriseerd en dienovereenkomstig ingedeeld door middel van toekenning van een code, hetzij voor gevaarlijk afval, hetzij voor niet-gevaarlijk afval.
- 9 De verwijzende rechter merkt op dat uitgebreid is gedebatteerd over de vraag welke procedures moeten worden gevolgd voor de indeling van afval met spiegelcodes. Enerzijds zijn de bij legge 116/2014 ingevoerde procedures positief onthaald door de voorstanders van de leer van de „zekerheid” of van het „verondersteld gevaarlijke karakter” (die er op grond van het voorzorgsbeginsel van uitgaat dat afval gevaarlijk is zolang het tegendeel niet is bewezen). Deze strekking binnen de rechtsleer benadrukt dat die wet in overeenstemming is met beschikking 2000/532/EG tot invoering van Europese codes voor afvalstoffen, met de richtsnoeren van de Europese Commissie² en met de technische handboeken over gevaarlijk afval die worden gebruikt in andere lidstaten, zoals

² Guidance document on the definition and classification of hazardous waste - Draft version from 15 June 2015.

[REDACTED]

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk³, alsook met besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014. De Unieregeling schrijft namelijk geen ander indelingscriterium voor afval voor, maar legt met het oog op de indeling van afval met spiegelcodes een onderzoek op naar de aanwezigheid daarin van specifieke of algemene gevaarlijke stoffen. De aanhangers van de tegenovergestelde leer, die van de „waarschijnlijkheid” (die inspiratie put uit het beginsel van duurzame ontwikkeling en ervan uitgaat dat het gevaarlijke karakter eerst moet worden vastgesteld via geschikte analyses), wijzen daarentegen op de onmiskenbaar negatieve gevolgen van legge 116/2014 voor de ondernemers in de sector, zowel uit technisch als uit economisch oogpunt: het leveren van het bewijs dat afval geen gevaarlijk karakter heeft, komt neer op het leveren van een „probatio diabolica”, waarbij de producent geen andere keuze heeft dan het afval altijd als gevaarlijk aan te merken. De betrokken wet is bijgevolg onverenigbaar met de Unieregeling en kan niet worden toegepast. Tot slot ziet elk van beide stromingen decreto legge 91/2017, waarbij de door legge 116/2014 ingevoerde procedures zijn ingetrokken, als een bevestiging van haar zienswijze.

- 10 Anderzijds heeft de Corte di Cassazione een omvangrijke rechtspraak inzake de indeling van gevaarlijk afval ontwikkeld. Na beoordeling van de bovenvermelde theorieën heeft die rechter met betrekking tot de bij legge 116/2014 ingevoerde wijzigingen het beginsel bevestigd volgens hetwelk in geval van afval waaraan spiegelcodes zijn toegekend, de producent/degene die het afval onder zich heeft met het oog op de indeling ervan en toekenning van een code als gevaarlijk afval of als niet-gevaarlijk afval verplicht is de analyses te verrichten die noodzakelijk zijn om te achterhalen of er gevaarlijke stoffen in aanwezig zijn en of de concentratiedrempels zijn overschreden. Enkel wanneer concreet is vastgesteld dat het afval geen gevaarlijke stoffen bevat of dat die drempels niet zijn overschreden, kan het worden ingedeeld als niet-gevaarlijk (arrest Arduini van 3 mei 2016).
- 11 De verwijzende rechter neemt het standpunt in dat in het kader van de waarschijnlijkheidsleer soms twijfelachtige argumenten worden aangedragen, zoals waar deze uitgaat van de absolute technische onmogelijkheid om een adequate analyse van afval te verrichten, en aanneemt dat de producent het afval in wezen naar eigen goeddunken kan indelen of dan toch op basis van methoden die als adequaat worden bestempeld door degene die de analyse uitvoert. Dat leidt er onvermijdelijk toe dat alle afval met spiegelcodes als gevaarlijk moet worden ingedeeld. De verwijzende rechter kan zich daarentegen wel vinden in de leer volgens welke het niet nodig is 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 hun precieze samenstelling en, ten tweede, het onderzoek naar de gevaarlijke aard van de aldus bepaalde stoffen.

³ Zie rapport 4/2/2016 („Classification réglementaire des déchets. Guide d’application pour la caractérisation e[n] dangerosité”), opgesteld door het Franse ministerie van Milieu (MEDDE), en „Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technics Guidance WM2)”, voor het eerst gepubliceerd in 2003 in het Verenigd Koninkrijk.

- 12 Voorts brengt de verwijzende rechter het onderdeel „Beoordeling en classificatie” van de bijlage bij besluit 2014/955/EU in herinnering, volgens punt 2 waarvan afval met spiegelcodes in de geharmoniseerde lijst van als gevaarlijk ingedeelde afvalstoffen enkel wordt vermeld „indien het gevaarlijke stoffen bevat waardoor het afval een of meer van de gevaarlijke eigenschappen [...] bezit”. In dat verband zet de verwijzende rechter onder verwijzing naar de Franse en de Engelse taalversie van dat besluit uiteen dat de karakterisering van afval als gevaarlijk niet zozeer „wenselijk” (en dus discretionair) is als wel „passend”, overeenkomstig de betekenis van de termen „appropriée” en „appropriate”, wanneer afval gevaarlijke stoffen bevat, en dat deze laatste niet mogen worden beoordeeld op basis van hun „relevantie” uit het oogpunt van het productieproces, maar dat dit dient te gebeuren op basis van het feit dat zij gevaarlijke eigenschappen vertonen. De samenstelling van afval valt immers niet altijd af te leiden uit de oorsprong ervan, zoals wanneer afval niet afkomstig is van een specifiek productieproces, maar resulteert uit andere processen of behandelingen waardoor de samenstelling ervan onduidelijk is of wordt gewijzigd, dan wel uit een productiehandeling of –proces waaruit zowel gevaarlijk als niet-gevaarlijk afval kan voortkomen.
- 13 Volgens de verwijzende rechter schrijven besluit 2014/955/EU en verordening (EU) nr. 1357/2014 bijgevolg geen specifieke analytische procedures voor, en kan daaruit evenmin het bestaan worden afgeleid van vermoedens dat het gaat om gevaarlijk afval of van beoordelingscriteria die zijn gebaseerd op waarschijnlijkheid. Derhalve zijn de specifieke methoden ter vaststelling of afval gevaarlijke eigenschappen vertoont, zoals die zijn ingevoerd bij legge 116/2014 en nadien zijn ingetrokken bij decreto legge 91/2017, niet onverenigbaar met die Uniebepalingen. Integendeel, de voormelde letterlijke uitlegging van laatstbedoelde bepalingen en van de eveneens genoemde richtsnoeren en technische documenten van de Unie (zie de leer van het verondersteld gevaarlijke karakter) lijkt zich te verzetten tegen een zuiver discretionaire indeling van afval met spiegelcodes.
- 14 Ter beslechting van het geding stelt de verwijzende rechter bijgevolg voor om aansluiting te zoeken bij het voorzorgsbeginsel teneinde een passende bescherming van het milieu en van de volksgezondheid te waarborgen, en schuift hij een oplossing naar voren waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het geval waarin het om een onbekende afvalstof gaat en dat waarin de afvalstof bekend is. In het eerste geval dient het afval grondig en systematisch te worden gekarakteriseerd; ingeval de kostprijs van de vereiste analyses overdreven hoog is, kan degene die het afval onder zich heeft, het als gevaarlijk indelen. In het tweede geval mag de analyse uitsluitend betrekking hebben op de stoffen die mogelijk aanwezig zijn in het afval, wat op rationele en niet-willekeurige wijze moet worden afgeleid op grond van kennis van de grondstoffen, de relevante gegevens en de wijze waarop het afval is ontstaan. Wanneer een dergelijk onderzoek niet mogelijk is, moet het betrokken afval hoe dan ook als gevaarlijk worden ingedeeld.