

Zaak C-494/01

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Ierland

„Niet-nakoming — Milieu — Beheer van afvalstoffen — Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EG — Artikelen 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 en 14”

Conclusie van advocaat-generaal L. A. Geelhoed van 23 september 2004 . . . I - 3338

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 26 april 2005 I - 3382

Samenvatting van het arrest

1. *Beroep wegens niet-nakoming — Voorwerp van geschil — Vaststelling tijdens precontentieuze procedure — Algemene niet-nakoming van bepalingen van richtlijn — Overlegging aan Hof van aanvullend bewijs tot staving van algemeenheid en bestendigheid van niet-nakoming — Toelaatbaarheid*

(Art. 226 EG)

2. *Beroep wegens niet-nakoming — Bewijs van niet-nakoming — Bewijslast rustend op Commissie — Overlegging van gegevens waaruit niet-nakoming blijkt — Weerlegging taak van betrokken lidstaat*
(Art. 226 EG)

3. *Lidstaten — Verplichtingen — Toezichthoudende taak van Commissie — Plicht van lidstaten — Medewerking bij onderzoek inzake toepassing van richtlijnen — Verplichting tot verificatie en informatie*
(Art. 10 EG, 211 EG en 226 EG; richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156)

4. *Milieu — Verwijdering van afvalstoffen — Richtlijn 75/442 — Uitvoering door lidstaten — Resultaatsverplichting — Verplichting voor ondernemers om voorafgaand aan elke handeling van verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen vergunning te hebben verkregen — Controleplicht van lidstaten*
(Art. 249, derde alinea, EG; richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 9 en 10)

5. *Milieu — Verwijdering van afvalstoffen — Richtlijn 75/442 — Artikel 12 — Onderwerping van inzameling en vervoer van afvalstoffen aan stelsel van voorafgaande vergunning of aan registratieprocedure — Keuze door lidstaat voor vergunningstelsel — Gevolg — Registratie irrelevant voor juiste implementatie van richtlijn*
(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 12)

6. *Milieu — Verwijdering van afvalstoffen — Richtlijn 75/442 — Artikel 5 — Verplichting tot opzetten van geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties — Verplichting niet vervuld wanneer groot aantal inrichtingen zonder vergunning in bedrijf zijn en verwijderingscapaciteit globaal ontoereikend is*
(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 5)

7. *Milieu — Verwijdering van afvalstoffen — Richtlijn 75/442 — Verplichting voor lidstaten voortvloeiend uit artikel 4, eerste alinea — Verplichting niet nagekomen in geval van voortdurende schending van artikelen 9 en 10*
(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 4, eerste alinea, 9 en 10)

8. *Milieu — Verwijdering van afvalstoffen — Richtlijn 75/442 — Artikel 8 — Verplichtingen van lidstaten jegens houders van afvalstoffen — Verplichtingen die ook jegens exploitant of eigenaar van illegale stortplaats gelden en waaraan niet kan worden voldaan met louter repressief optreden*
(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 8)
9. *Milieu — Verwijdering van afvalstoffen — Richtlijn 75/442 — Artikelen 13 en 14 — Verplichting tot periodieke controle van inrichtingen die afvalstoffen verwijderen of nuttig toepassen — Voorwerp van controle — Naleving van voorwaarden van vergunning — Controle die niet aan eisen van richtlijn kan voldoen wanneer inrichting niet in bezit is van regelmatige vergunning*
(Richtlijn 75/442 van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, art. 13 en 14)

1. Het voorwerp van een beroep krachtens artikel 226 EG wordt afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure. Derhalve kan de Commissie geen specifieke niet-nakoming doen vaststellen met betrekking tot een bijzondere feitelijke situatie die niet ter sprake is gebracht in de precontentieuze procedure.

In zoverre het beroep een algemene niet-nakoming van de bepalingen van een richtlijn aan de orde wil stellen, die vooral de systematische en bestendige tolerante houding van de nationale autoriteiten ten aanzien van met deze richtlijn strijdige situaties betreft, kan de overlegging door de Commissie, in het stadium van de procedure voor het Hof, van aanvullend bewijs tot staving van de algemeenheid en de bestendigheid van

de aldus gestelde niet-nakoming in beginsel evenwel niet worden uitgesloten.

Daar de Commissie haar aanvankelijke grieven in haar verzoekschrift mag preciseren, op voorwaarde dat zij het voorwerp van het geding niet wijzigt, brengt de overlegging van nieuw bewijs ter illustratie van de in haar met redenen omkleed advies geformuleerde grieven inzake een algemene niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn, immers geen wijziging aan in het voorwerp van het geding. Tot staving van haar verzoekschrift en om de door haar aan de orde gestelde algemene niet-nakoming te illustreren, mag de Commissie derhalve melding maken van feiten waarvan zij na het uitbrengen van het met redenen omkleed advies kennis heeft gekregen.

(cf. punten 35-39)

2. In een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG staat het aan de Commissie, de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof de informatie verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen, of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden. Wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat heeft aangevoerd, die wijzen op een met de bepalingen van een richtlijn strijdige, herhaalde en bestendige praktijk van de autoriteiten van een lidstaat, staat het echter aan deze lidstaat, de aldus voorgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te weerleggen.
- (cf. punten 42-43, 45, 197-198)
- (cf. punten 41, 44, 47)
3. De lidstaten zijn krachtens artikel 10 EG verplicht, de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 211 EG met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als die welke de instellingen krachtens het Verdrag vaststellen. Bij het onderzoek naar de correcte toepassing in de praktijk van nationale bepalingen die de daadwerkelijke implementatie van een richtlijn dienen te verzekeren op een gebied waarin de Commissie niet over eigen onderzoeksbevoegdheden beschikt, zoals het geval is voor richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, is de Commissie grotendeels op de door eventuele klagers en de betrokken lidstaat verstrekte gegevens aangewezen. In dergelijke omstandigheden is het primair de taak van de nationale autoriteiten, het nodige onderzoek ter plaatse uit te voeren in een geest van loyale samenwerking, overeenkomstig de plicht van elke lidstaat, de algemene taak van de Commissie te vergemakkelijken en haar alle daartoe gevraagde informatie te verstrekken.
4. De artikelen 9 en 10 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, leggen de lidstaten duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde resultaatsverplichtingen op, volgens welke ondernemingen of inrichtingen die handelingen van verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen verrichten op het grondgebied van deze staten, een vergunning moeten hebben. Hieruit volgt dat een lidstaat slechts aan zijn verplichtingen uit hoofde van die bepalingen heeft voldaan, indien hij, na de correcte omzetting ervan in nationaal recht te hebben verzekerd, verifieert of de betrokken ondernemers voorafgaand aan de verwijdering of de nuttige toepassing over een overeenkomstig artikel 9 afgegeven vergunning beschikken. De

loutere indiening van een aanvraag volstaat daartoe niet. De lidstaat moet er dus op toezien dat het opgezette vergunningstelsel daadwerkelijk wordt toegepast en nageleefd, onder meer door daartoe passende controles uit te voeren en door te zorgen voor daadwerkelijke beëindiging en bestraffing van zonder vergunning verrichte handelingen.

over een vergunning, aan zijn verplichtingen te hebben voldaan met het betoog dat een vergunningaanvraag kan worden gelijkgesteld met registratie.

(cf. punten 142, 144-145)

(cf. punten 116-118)

5. Artikel 12 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, bepaalt in het bijzonder dat inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren, zich bij de bevoegde instanties moeten laten registreren indien zij niet aan de vergunningplicht zijn onderworpen. Deze bepaling verplicht de lidstaten dus te kiezen tussen een vergunningstelsel en een registratieprocedure.

6. Overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156 — maakt het opzetten van een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties, waarbij rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken, welk net het mogelijk moet maken afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije installaties die daarvoor geschikt zijn, deel uit van de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen. Bijgevolg komt de door artikel 5 voorgeschreven verplichtingen niet na een lidstaat die tolereert dat een groot aantal afvalverwijderingsinstallaties zonder vergunning in bedrijf zijn, en op het grondgebied waarvan het verwijderingsnet in zijn geheel bekeken nagenoeg verzadigd is en niet volstaat om de in deze lidstaat geproduceerde afvalstoffen op te vangen.

(cf. punten 149-158)

Wanneer een lidstaat voor een vergunningstelsel heeft gekozen, kan hij niet beweren, ook al beschikten de ondernemers door aan de lidstaat te wijten vertragingen op de relevante datum niet

7. Waar een feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de in artikel 4,

eerste alinea, van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, vastgestelde doelstellingen, kan daaruit in beginsel niet rechtstreeks worden geconcludeerd dat een lidstaat noodzakelijkerwijs tekort is geschoten in de door die bepaling opgelegde verplichtingen, namelijk het treffen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Niettemin staat vast dat het voortduren van een dergelijke feitelijke situatie, vooral wanneer die een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode te zien geeft zonder dat de bevoegde instanties ingrijpen, erop kan duiden dat deze staat de beoordelingsvrijheid die door deze bepaling wordt gelaten, te buiten is gegaan.

Wanneer een lidstaat zijn verplichting tot correcte implementatie van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn, betreffende de stelsels van vergunning voor handelingen van verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen, op algemene en bestendige wijze niet is nagekomen, is deze omstandigheid op zich een voldoende bewijs dat de lidstaat tevens op algemene en bestendige wijze niet heeft voldaan aan de eisen van artikel 4 van de richtlijn, welke bepaling nauw verbonden is met de artikelen 9 en 10 ervan.

(cf. punten 169-171)

8. Ingevolge artikel 8 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, dat met name de implementatie van het beginsel van preventief handelen verzekert, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of aan een onderneming die handelingen van verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen verricht, of dat deze houder zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn.

De lidstaten dienen deze maatregelen ook te nemen jegens de exploitant of de eigenaar van een illegale stortplaats, die moet worden beschouwd als houder van afvalstoffen in de zin van dat artikel. Aan deze verplichting wordt niet voldaan wanneer een lidstaat slechts de verzege-ling van de illegale stortplaats en de inleiding van een strafprocedure tegen de exploitant ervan gelast.

(cf. punten 179, 181-182)

9. Volgens artikel 13 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd

bij richtlijn 91/156, moeten de in deze bepaling voorgeschreven passende periodieke controles in het bijzonder betrekking hebben op de inrichtingen of ondernemingen die de in de artikelen 9 en 10 van deze richtlijn bedoelde handelingen verrichten en krachtens deze laatste twee bepalingen in het bezit moeten zijn van een voorafgaande individuele vergunning die een aantal voorschriften en voorwaarden bevat.

Wanneer dergelijke vergunningen niet zijn afgegeven en dus ook geen voorschriften en voorwaarden zijn vastgesteld voor een bepaalde onderneming of inrichting, kunnen de op deze laatste uitgeoefende controles per definitie niet

voldoen aan de eisen van artikel 13 van de richtlijn. Een wezenlijk doel van de in dit artikel voorgeschreven controles is namelijk, toe te zien op de naleving van de voorschriften en voorwaarden die zijn neergelegd in de overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van de richtlijn afgegeven vergunning. Hetzelfde geldt voor het bijhouden van registers door de in die bepalingen bedoelde inrichtingen of ondernemingen, welke registers volgens artikel 14 van de richtlijn onder meer de hoeveelheid en de aard van de afvalstoffen en de wijze van behandeling ervan moeten vermelden.

(cf. punten 190-192)