CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 5 september 2019[1]

Zaak C-642/18

Europese Commissie
tegen

Koninkrijk Spanje

„Niet-nakomingsprocedure – Milieu – Richtlijn 2008/98/EG – Afvalstoffen – Afvalbeheerplannen – Evaluatie en herziening – Termijn – Aanmelding bij de Commissie – Autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden”

I. Inleiding

1. De afvalstoffenrichtlijn[2] voorziet in de opstelling van afvalbeheerplannen en de regelmatige evaluatie en herziening daarvan. De onderhavige procedure draait om de vraag of Spanje in twee regio's bijtijds voor een dergelijke herziening heeft gezorgd. In dit verband gaat het in het bijzonder om de vraag of de herziening binnen een bepaalde termijn moet zijn afgerond. De desbetreffende regeling is achteraf opgenomen in de afvalstoffenrichtlijn en is op dit punt helaas niet bijzonder helder geformuleerd.

II. Toepasselijke bepalingen

2. Artikel 28 bepaalt dat de lidstaten afvalbeheerplannen moeten opstellen en bevat de inhoudelijke voorschriften voor die plannen:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat hun bevoegde instanties overeenkomstig de artikelen 1, 4, 13 en 16, één of meer afvalbeheerplannen vaststellen.

[...]

2. De afvalbeheerplannen bevatten een analyse van de bestaande situatie inzake afvalbeheer in het betrokken geografisch gebied, alsmede de maatregelen die moeten worden genomen om voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere vormen van nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen milieuvriendelijker te maken en een evaluatie van de wijze hoe het plan de uitvoering van de doelstellingen en de bepalingen van de richtlijn zal ondersteunen.

[...]”

1 Procestaal: Duits.

2 Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2015/1127 van de Commissie van 10 juli 2015 (PB 2015, L 184, blz. 13).

3. In artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn is de evaluatie en herziening van die plannen geregeld:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de afvalbeheerplannen en de afvalpreventieprogramma's ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, herzien, waar van toepassing overeenkomstig de artikelen 9 en 11."

4. De artikelen 9 en 11 van de afvalstoffenrichtlijn bevatten bepaalde doelstellingen voor afvalpreventie respectievelijk voor hergebruik en recycling.

5. Volgens artikel 33, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn moeten de plannen worden aangemeld bij de Commissie:

„De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's, genoemd in de artikelen 28 en 29, zodra ze zijn aangenomen, en van belangrijke wijzigingen van de plannen en programma's."

6. In artikel 40, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn is de omzettingstermijn vastgelegd:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 12 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

[...]"

III. Precontentieuze procedure en beroep

7. Op 18 november 2016 heeft de Commissie Spanje aangemaand opmerkingen te maken over, onder meer, het verwijt dat de afvalbeheerplannen in bepaalde Spaanse regio's niet binnen de gestelde termijn waren herzien. Na het antwoord van Spanje te hebben ontvangen, heeft de Commissie op 14 juli 2017 een met redenen omkleed advies tot deze lidstaat gericht, waarin zij Spanje een laatste termijn tot en met 14 september 2017 verleende om de veronderstelde schending van de afvalstoffenrichtlijn te beëindigen. Op 12 oktober 2018 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

8. Nadat zij haar vorderingen gedeeltelijk heeft ingetrokken, verzoekt de Commissie het Hof thans om:

– overeenkomstig 258, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te verklaren dat het Koninkrijk Spanje

  – de krachtens artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, omdat het heeft verzuimd de afvalbeheerplannen voor de autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden te herzien zoals bepaald in deze richtlijn, en

  – de krachtens artikel 33, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, omdat het de Commissie niet officieel in kennis heeft gesteld van de herziening van de afvalbeheerplannen voor de autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden;

– het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

9. In dupliek verzoekt het Koninkrijk Spanje het Hof:

– het beroep niet-ontvankelijk en, subsidiair, ongegrond te verklaren, en

– de Europese Commissie te verwijzen in de kosten.

10. Partijen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Juridische beoordeling

11. Naar mijn mening is het beroep niet-ontvankelijk, aangezien de Commissie, zoals ik hieronder zal uiteenzetten, Spanje te vroeg heeft aangemaand om opmerkingen te maken over het verwijt dat het de afvalbeheerplannen niet bijtijds heeft herzien. Vervolgens zal ik slechts nog subsidiair ingaan op de vraag of het beroep al dan niet gegrond kan worden geacht, voor het geval het Hof het toch ontvankelijk zou verklaren.

A. Ontvankelijkheid

12. Spanje heeft het Hof in dupliek weliswaar verzocht het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, maar heeft deze vordering niet onderbouwd.

13. Bovendien is deze vordering overeenkomstig artikel 127 van het Reglement voor de procesvoering te laat ingediend. Volgens dat artikel mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Van dergelijke gegevens lijkt geen sprake te zijn.

14. Het Hof kan de ontvankelijkheid van het beroep in geval van twijfel ambtshalve onderzoeken.[3] In casu is de ontvankelijkheid twijfelachtig op grond van het tijdstip waarop de Commissie Spanje bij brief van 18 november 2016 overeenkomstig artikel 258 VWEU heeft aangemaand om opmerkingen te maken over het aan de orde zijnde verwijt betreffende de herziening van afvalbeheerplannen.

15. Zoals het Hof heeft geoordeeld, moet een verzuim van een op de betrokken lidstaat rustende verplichting worden aangevoerd alvorens de Commissie een aanmaningsbrief kan verzenden.[4] De aan de betrokken lidstaat geboden gelegenheid om opmerkingen in te dienen vormt – ook wanneer deze daarvan geen gebruik wenst te maken – een door het VWEU gewilde wezenlijke waarborg. De inachtneming van dit vereiste is een wezenlijke voorwaarde voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van een niet-nakoming door een lidstaat. In het bijzonder kan de aanmaningsbrief dus geen betrekking hebben op de niet-omzetting van een richtlijn waarvan de omzettingstermijn nog niet is verstreken.[5] Dit geldt ook in het geval van andere verplichtingen waaraan volgens de Commissie niet binnen de gestelde termijn is voldaan.[6] Indien de Commissie een lidstaat voor het verstrijken van die termijn schriftelijk aanmaant, is deze aanmaning nietig. Een op een te vroege aanmaning berustend beroep krachtens artikel 258 VWEU zou op grond van de onregelmatigheid van de precontentieuze procedure niet-ontvankelijk zijn.[7]

3 Arresten van 31 maart 1992, Commissie/Italië (C-362/90, EU:C:1992:158, punt 8); 14 januari 2010, Commissie/Tsjechië (C-343/08, EU:C:2010:14), en 22 september 2016, Commissie/Tsjechië (C-525/14, EU:C:2016:714, punt 14).

4 Beschikking van 13 september 2000, Commissie/Nederland (C-341/97, EU:C:2000:434, punt 18), en arresten van 15 februari 2001, Commissie/Frankrijk (C-230/99, EU:C:2001:100, punt 32); 27 oktober 2005, Commissie/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, punt 7), en 21 juli 2016, Commissie/Roemenië (C-104/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:581, punt 35).

5 Arresten van 27 oktober 2005, Commissie/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, punt 7), en 21 juli 2016, Commissie/Roemenië (C-104/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:581, punt 35).

6 Zie in die zin arrest van 21 juli 2016, Commissie/Roemenië (C-104/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:581, punt 36).

7 Arrest van 27 oktober 2005, Commissie/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, punt 8).

16. Volgens artikel 28, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn zijn de lidstaten verplicht afvalbeheerplannen op te stellen. Overeenkomstig artikel 40 moeten zij de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 12 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen. En krachtens artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de afvalbeheerplannen en de afvalpreventieprogramma's ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, herzien.

17. Uiterlijk op 12 december 2010 moesten er dus voor het eerst afvalbeheerplannen worden vastgesteld. De in artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn bedoelde termijn, die volgens de Commissie niet zou zijn nageleefd, eindigt bijgevolg (op zijn vroegst [8]) zes jaar later, op 12 december 2016.

18. De Commissie heeft Spanje echter reeds enkele weken eerder, op 18 november 2016, aangemaand om opmerkingen te maken over het verwijt dat de afvalbeheerplannen in bepaalde Spaanse regio's niet bijtijds zouden zijn herzien.

19. De door de Commissie gestelde termijn voor de indiening van de opmerkingen verstreek weliswaar na 12 december 2016, namelijk op 18 januari 2017 [9], maar er kan pas een precontentieuze procedure op grond van artikel 258 VWEU worden ingeleid wanneer de betrokken lidstaat reeds heeft verzuimd een krachtens de Verdragen op hem rustende verplichting na te komen. Daarom kan de Commissie de lidstaat niet als het ware bij voorbaat, in afwachting van een toekomstig verzuim, aanmanen opmerkingen te maken. Overigens kan niet worden uitgesloten dat een dergelijke bij voorbaat uitgesproken aanmaning afbreuk doet aan de rechten van verdediging van de lidstaat en tot onduidelijkheid leidt met betrekking tot de vraag of aan de voorwaarden voor de inleiding van een procedure is voldaan.

20. Het beroep kan dus niet worden gebaseerd op de aanmaningsbrief van 18 november 2016. Evenmin valt te constateren dat de Commissie Spanje na het verstrijken van de in artikel 30, lid 1, bedoelde termijn nogmaals heeft aangemaand om opmerkingen te maken.

21. Het beroep is derhalve niet-ontvankelijk.

22. Het kan echter niet worden uitgesloten dat het Hof zich niet aansluit bij mijn standpunt inzake de ontvankelijkheid van het beroep of dat het dit standpunt buiten beschouwing laat, bijvoorbeeld omdat partijen zich niet hebben uitgelaten over de voorbarige aanmaning tot het maken van opmerkingen.

23. Daarom zal ik hierna subsidiair nagaan of het beroep gegrond kan worden geacht.

B. Subsidiair: gegrondheid van het beroep

24. Volgens de Commissie heeft Spanje verzuimd de krachtens artikel 30, lid 1, en artikel 33, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn op hem rustende verplichting na te komen omdat de afvalbeheerplannen van de autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden niet zoals in de richtlijn bepaald, dat wil zeggen binnen zes jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn, zijn herzien en deze herziening aan de Commissie is meegedeeld.

8 Zie hieronder, punten 31 e.v.

9 Zie blz. 8 van de aanmaningsbrief, bijlage I bij het verzoekschrift.

1. Herziening van afvalbeheerplannen

25. Overeenkomstig artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de afvalbeheerplannen ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, herzien.

26. De Commissie en Spanje zijn het erover eens dat de autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden weliswaar bezig zijn hun afvalbeheerplannen te herzien, maar dat de desbetreffende procedures voor de sluiting van de schriftelijke behandeling nog niet waren afgerond.

a) Noodzaak van een herziening

27. Spanje erkent dat de afvalbeheerplannen eens in de zes jaar moeten worden geëvalueerd. Het stelt zich echter op het standpunt dat een wijziging van de plannen alleen noodzakelijk is wanneer de bestaande plannen niet meer aan de vereisten voldoen. Dit is echter niet het geval.

28. In antwoord op het betoog van Spanje stelt de Commissie terecht dat de afvalbeheerplannen overeenkomstig artikel 28, lid 2, van de afvalstoffenrichtlijn een analyse van de situatie inzake afvalbeheer moeten bevatten. Met uitzondering van de Franse versie, wordt in alle taalversies van de richtlijn uitdrukkelijk vermeld dat het om een *actuele* beoordeling moet gaan. Uit de verplichting om de plannen *ten minste* eens in de zes jaar te evalueren blijkt dat een zes jaar oude analyse niet zonder meer als actueel kan worden aangemerkt. Zelfs indien bij de evaluatie blijkt dat de situatie ongewijzigd is, moet dit volgens de Commissie toch uitdrukkelijk worden vastgesteld. Een dergelijke vaststelling moet op zodanige wijze aan het afvalbeheerplan worden gekoppeld dat bij lezing van het plan duidelijk wordt dat het nog steeds actueel is. Het staat de lidstaten vrij te bepalen of zij zulks tot uiting brengen door middel van een uitdrukkelijke wijziging van het plan of op andere wijze, bijvoorbeeld door een evaluatieverslag aan het plan te hechten. Op die manier zou echter voor de in elk geval vereiste minimale herziening van het plan worden gezorgd.

29. In de onderhavige zaak heeft Spanje de Commissie bovendien reeds in de precontentieuze procedure meegedeeld dat de afvalbeheerplannen van de Balearen op dat moment werden herzien [10], terwijl de Canarische Eilanden bezig waren met het opstellen van een afvalbeheerplan [11]. In de loop van de procedure is Spanje niet van dit betoog afgeweken.

30. Aangezien niet aannemelijk is dat die regio's hun plannen wijzigen indien dat niet nodig is, heeft Spanje tenminste impliciet toegegeven dat de afvalbeheerplannen van die twee regio's aan herziening toe zijn.

b) Termijn voor de herziening

31. In dupliek heeft Spanje zijn juridisch betoog echter aangevuld met het argument dat de plannen weliswaar na zes jaar moeten worden geëvalueerd, maar dat er geen termijn is vastgesteld waarbinnen die evaluatie en eventuele wijzigingen moeten zijn afgerond.

32. Om te beginnen zij opgemerkt dat dit argument te laat is aangevoerd, omdat Spanje het pas in dupliek heeft geïntroduceerd. [12] In zijn memorie van antwoord was Spanje er daarentegen nog van uitgegaan dat de termijn ook van toepassing is op de herziening. [13]

33. In elk geval is het argument ook inhoudelijk niet overtuigend.

10 Zie bijlage II bij het verzoekschrift, blz. 23 e.v.

11 Zie bijlage II bij het verzoekschrift, blz. 30 e.v.

12 Zie punt 13 hierboven.

13 Punt 19.

i) Tekst

34. Zo doen bepaalde taalversies van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn inderdaad vermoeden dat de termijn van zes jaar alleen betrekking heeft op de evaluatie, terwijl die niet noodzakelijkerwijs geldt voor de herziening. Dit volgt grammaticaal gezien uit de woordvolgorde in bijvoorbeeld het Frans („que les programmes de prévention des déchets soient évalués au moins tous les six ans et révisés, s'il y a lieu,"), het Engels („the waste management plans and waste prevention programmes are evaluated at least every sixth year and revised as appropriate"), het Italiaans („i piani di gestione e i programmi di prevenzione dei rifiuti siano valutati almeno ogni sei anni e, se opportuno, riesaminati") en het Spaans („los planes de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada").

35. Men zou deze versies aldus kunnen opvatten dat een herziening moet plaatsvinden wanneer *en zodra* deze noodzakelijk is. Zowel de noodzaak als het tijdstip van herziening zou dan per geval moeten worden beoordeeld aan de hand van de resultaten van de evaluatie.

36. Deze taalversies staan er echter evenmin aan in de weg dat de termijn van zes jaar ook van toepassing is op de herziening. De regeling kan namelijk ook aldus worden opgevat dat de lidstaten de plannen ten minste eens in de zes jaar moeten evalueren en deze – indien nodig – binnen die termijn moeten herzien.[14] Een dergelijke uitlegging zou alleen uitgesloten zijn als uitdrukkelijk een andere termijn zou zijn vastgesteld voor de eventuele herziening.[15]

37. De Duitse versie van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn stemt juist eerder overeen met deze tweede uitlegging. In die versie staat de termijn namelijk voor de twee vereiste stappen („die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme [werden] mindestens alle sechs Jahre bewertet und gegebenenfalls [...] überarbeitet"). Het grammaticale verband is echter ook in deze versie niet dwingend geformuleerd. De bepaling kan ook zo worden gelezen dat de termijn alleen betrekking heeft op de eerste stap.

38. Derhalve is het voor de uitlegging ervan noodzakelijk om de werkelijke bedoeling van de wetgever te achterhalen[16], door in het bijzonder de context en de doelstelling[17] alsook de ontstaansgeschiedenis[18] ervan te onderzoeken.

ii) Ontstaansgeschiedenis van de regeling

39. Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn komt vooral naar voren dat de lidstaten wilden vermijden dat hun de verplichting werd opgelegd om de afvalbeheerplannen regelmatig en los van de daadwerkelijk bestaande behoeften te moeten herzien.

14 Dit wordt eveneens aangevoerd door Spanje in punt 19 van zijn memorie van antwoord.

15 Zie bij wijze van voorbeeld arrest van 2 mei 2002, Commissie/Frankrijk (C-292/99, EU:C:2002:276, punt 41).

16 Arresten van 12 november 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57, punt 3); 3 oktober 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, punt 22), en 4 februari 2016, C & J Clark International en Puma (C-659/13 en C-34/14, EU:C:2016:74, punt 122).

17 Arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 14); 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, punt 84), en 8 juni 2017, Sharda Europe (C-293/16, EU:C:2017:430, punt 21).

18 Arresten van 22 oktober 2009, Zurita García en Choque Cabrera (C-261/08 en C-348/08, EU:C:2009:648, punt 57), en 3 oktober 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, punt 27).

40. De Commissie had namelijk voorgesteld om de afvalbeheerplannen ten minste om de vijf jaar te laten herzien.[19] De Raad heeft dit voorstel aangevuld door in een evaluatie te voorzien en te verduidelijken dat de plannen alleen voor zover nodig hoeven te worden herzien. Voorts werd de termijn verlengd tot zes jaar.[20]

41. Weliswaar kan niet worden uitgesloten dat de Raad tegelijkertijd voornemens is geweest om aan een eventuele herziening geen enkele termijn te verbinden, maar een dergelijke conclusie is ook niet dwingend. Het is net zo goed denkbaar dat de verlenging van de termijn tot zes jaar ten doel had om in genoeg tijd te voorzien voor *beide* stappen, dat wil zeggen voor zowel de evaluatie als de herziening.

iii) Context en doelstelling

42. Zowel de context als de doelstelling van de herziening van de afvalbeheerplannen pleit ervoor dat de genoemde termijn van zes jaar ook betrekking heeft op de herziening.

43. In elk geval moet de evaluatie *ten minste* eens in de zes jaar worden verricht. Dat betekent dat de evaluatie van de plannen ook met kortere tussenpozen moet worden uitgevoerd, mocht dat noodzakelijk blijken. De termijn vormt dus het uiterste kader waarbinnen de evaluatie moet plaatsvinden, een kader dat meer bepaald niet mag worden overschreden doordat – zoals Spanje betoogt – de evaluatie wel binnen die termijn wordt aangevangen, maar pas daarna wordt afgerond.

44. Wanneer echter uit de evaluatie naar voren komt dat een herziening noodzakelijk is, zou het niet zinvol zijn om hieraan geen termijn te stellen. Zonder vaststelling van een termijn moet namelijk worden gevreesd dat een in beginsel noodzakelijke herziening helemaal niet of slechts met vertraging ten uitvoer wordt gebracht. De nuttige werking van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn en het hoge niveau van bescherming in de zin van artikel 3, lid 3, VEU, artikel 37 van het Handvest en artikel 191, lid 2, VWEU zouden in dat geval niet meer zijn gewaarborgd.

45. Ook de aanname van een impliciete verplichting om de plannen binnen een passende termijn te herzien, zou de nuttige werking van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn niet naar behoren kunnen verzekeren.[21] Een dergelijke „passende termijn" zou namelijk gepaard gaan met aanzienlijke praktische problemen. Zonder een desbetreffende vaststelling van het Hof zou onduidelijk zijn of er een dergelijke termijn geldt, en vervolgens zou per geval moeten worden bepaald welke termijn als passend kan worden beschouwd. In het verleden is het Hof weliswaar in bepaalde gevallen reeds uitgegaan van het bestaan van een dergelijke termijn, maar hierbij ging het om een noodoplossing omdat er in het geheel niet in een termijn was voorzien.[22] In casu is een toepassing van de genoemde termijn van zes jaar op de herziening echter wel degelijk verenigbaar met de bewoordingen van de regeling.[23]

46. Hieraan doet ook niet af dat de herziening van een plan onvermijdelijk tijd kost. Het is natuurlijk onmogelijk om een plan voor het verstrijken van de termijn te herzien wanneer de evaluatie pas op dat tijdstip wordt afgerond. Dit probleem kan echter worden opgelost door de evaluatie tijdig genoeg uit te voeren, zodat er daarna voldoende tijd overblijft voor een eventuele herziening.

19 Artikel 26, lid 1, van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen (COM(2005) 667 definitief).

20 Artikel 27 van Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 4/2008, door de Raad vastgesteld op 20 december 2007 met het oog op de aanneming van richtlijn 2008/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, C 71E, blz. 16). Zie daarvoor reeds artikel 26 ter van het ontwerp van 11 mei 2007 (document van de Raad 9475/07, blz. 32).

21 Zie in die zin arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-233/00, EU:C:2003:371, punten 116 en 117).

22 Arresten van 2 juni 2005, Commissie/Ierland (C-282/02, EU:C:2005:334, punten 31 en 33), en 25 maart 2010, Commissie/Spanje (C-392/08, EU:C:2010:164, punt 21).

23 Zie arrest van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-233/00, EU:C:2003:371, punt 118).

47. Het moet voor de bevoegde instanties ook relatief eenvoudig zijn om de uitvoering van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn op die manier te organiseren. Op grond van hun praktische ervaring op het gebied van afvalbeheer moeten zij namelijk in staat worden geacht ruimschoots te kunnen anticiperen op de resultaten van de evaluatie en daarmee ook op de eventuele noodzaak van een herziening. Dit blijkt overigens ook uit de door Spanje verstrekte informatie over de situatie in de twee betrokken regio's. Blijkbaar was van meet af aan duidelijk dat de evaluatie daar zou uitmonden in een herziening. [24]

48. Tot slot moet bij deze uitlegging van artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn rekening worden gehouden met het feit dat het niet om verplichtingen gaat die rechtstreeks ten aanzien van particulieren ten uitvoer moeten worden gelegd. Veeleer is het aan de lidstaten, die in het kader van de Raad betrokken waren bij de vaststelling van de afvalstoffenrichtlijn, om de afvalbeheerplannen te evalueren en te herzien. Daarom is het gerechtvaardigd om een voor meerderlei uitleg vatbare regeling aldus op te vatten dat de nuttige werking ervan wordt gewaarborgd.

49. Bijgevolg moet artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn in weerwil van de argumentatie van Spanje aldus worden uitgelegd dat de lidstaten de plannen ten minste eens in de zes jaar moeten evalueren en deze – indien nodig – ook binnen die termijn moeten herzien. Dit is in casu niet gebeurd.

50. Mocht het Hof het beroep ontvankelijk verklaren, zou de eerste vordering derhalve moeten worden toegewezen.

2. Mededeling van de herziene plannen aan de Commissie

51. De tweede vordering van het beroep, die strekt tot vaststelling dat Spanje heeft verzuimd de krachtens artikel 33, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn op hem rustende verplichtingen na te komen doordat het de Commissie niet bijtijds officieel in kennis heeft gesteld van de herziening van de afvalbeheerplannen voor de autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden, zou daarentegen moeten worden verworpen. Spanje beroept zich namelijk terecht op het feit dat het de Commissie volgens artikel 33, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn alleen in kennis hoeft te stellen van belangrijke wijzigingen van de afvalbeheerplannen. De Commissie heeft echter niet aangetoond dat de herziening van de plannen voor deze twee regio's noodzakelijkerwijs belangrijke wijzigingen met zich brengt.

V. Kosten

52. Indien het Hof zich aansluit bij mijn standpunt met betrekking tot de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep, draagt de Commissie overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering de kosten van de procedure, aangezien Spanje dit heeft gevorderd.

53. Indien het Hof het beroep echter ontvankelijk verklaart en zich aansluit bij mijn subsidiaire opmerkingen, is de beslissing over de kosten ingewikkelder. Beide partijen worden ten dele in het gelijk en dus ook ten dele in het ongelijk gesteld. Het feit dat de Commissie haar vorderingen gedeeltelijk heeft ingetrokken, is ten dele toe te schrijven aan de omstandigheid dat Spanje de afvalbeheerplannen voor bepaalde regio's te laat heeft herzien, maar wat betreft de oorspronkelijke grief inzake de schending van artikel 28, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn ook aan de omstandigheid dat de Commissie de oudere afvalbeheerplannen waarover zij beschikt, niet inhoudelijk heeft onderzocht. In dit geval dienen beide partijen daarom overeenkomstig artikel 138, lid 3, eerste zin, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten te dragen.

24 Zie de verwijzingen in de voetnoten 10 en 11.

VI. Conclusie

54. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) De Europese Commissie draagt de kosten van de procedure."

55. Mocht het Hof het beroep echter ontvankelijk verklaren, zou het dit althans gedeeltelijk moeten toewijzen:

„1) Het Koninkrijk Spanje heeft verzuimd de krachtens artikel 30, lid 1, van de afvalstoffenrichtlijn op hem rustende verplichtingen na te komen doordat de afvalbeheerplannen van de autonome gemeenschappen van de Balearen en de Canarische Eilanden niet zoals in de richtlijn bepaald, dat wil zeggen binnen zes jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn, zijn herzien.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Europese Commissie en het Koninkrijk Spanje worden verwezen in hun eigen kosten."