CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 5 november 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het onderhavige beroep wordt het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de nodige maatregelen vast te stellen om voor de regio Campania te voorzien in de planning en organisatie van en het toezicht op de werkzaamheden gericht op de verwijdering van afvalstoffen in de zin van artikel 6 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 [1], alsmede in de programma's betreffende de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen in de zin van artikel 12 van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 [2], en door die programma's niet aan de Commissie mede te delen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten zowel krachtens artikel 5 EEG-Verdrag als de bovengenoemde artikelen 5 en 6 van richtlijn 75/442 en de artikelen 6 en 12 van richtlijn 78/319.

2. Na vragen van het Hof tijdens de schriftelijke behandeling heeft de Commissie een aantal grieven ingetrokken. Het is derhalve van belang nauwkeurig het voorwerp van het beroep te omschrijven.

3. Artikel 5 van richtlijn 75/442 en artikel 6 van richtlijn 78/319 verplichten de Lid-Staten tot het in het leven roepen of aanwijzen van „de bevoegde instantie(s) die voor een bepaald gebied belast is (zijn) met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen." [3]

4. In haar verzoekschrift verweet de Commissie Italië, deze bevoegde instanties niet te hebben aangewezen. Uit decreet nr. 915 van de president van de Republiek van 10 september 1982 [4], te vinden in het dossier, blijkt echter dat Italië aan de regio's de bevoegdheid heeft verleend de plannen en programma's, voorgeschreven in bovengenoemde artikelen, op te stellen. In haar schriftelijk antwoord op de vragen van het Hof heeft de Commissie dit punt derhalve ingetrokken.

5. In hetzelfde stuk gaf zij eveneens te kennen, dat zij de grief introk betreffende de niet-nakoming van de verplichting tot mededeling en openbaarmaking van dezelfde programma's betreffende de verwijdering van afvalstoffen, voorgeschreven in artikel 12, lid 2, van richtlijn 78/319, daar deze niet-nakoming reeds door het Hof is vastgesteld in zijn arrest C-48/89 van 14 juni 1990. [5]

6. Het beroep is derhalve nog slechts gebaseerd op artikel 5 EEG-Verdrag, artikel 6 van richtlijn 75/442 en artikel 12, lid 1, van richtlijn 78/319.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Richtlijn betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47).

2 — Richtlijn betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43).

3 — Artikel 6 van richtlijn 78/319/EEG voegt bij afvalstoffen toe: toxische en gevaarlijke.

4 — Artikel 6 (GURI nr. 343 van 15.12.1982, blz. 9071).

5 — Commissie/Italië, Jurispr. 1990, blz. I-2425.

7. Deze laatste twee artikelen verplichten de bevoegde instanties — en dus in Italië de regio's — een of meer „plannen"[6] en „programma's"[7] op te stellen betreffende de verwijdering van afvalstoffen, waarbij bepalingen moeten worden opgenomen omtrent met name de aard van de te verwijderen afvalstoffen, de verwijderingsmethoden, de gespecialiseerde behandelingscentra en de geschikte stortplaatsen. Daarbij kunnen de bevoegde instanties in deze programma's een raming van de kosten van de verwijderingswerkzaamheden opnemen.

8. De Commissie verwijt de Italiaanse Republiek, dat zij in de regio Campania nooit dergelijke programma's heeft opgesteld.

9. Deze zaak vindt zijn oorsprong in een schriftelijke vraag van 20 mei 1987 van een Italiaans lid van het Europees Parlement, waarin de aandacht van de Commissie werd gevraagd voor de situatie in Campania, waar jaarlijks 1 620 000 ton afvalstoffen zouden worden geproduceerd, waar slechts illegale, niet-gecontroleerde stortplaatsen aanwezig zouden zijn en waar men zich gereed zou maken om 500 000 ton afval uit de Verenigde Staten op te nemen.

10. Bij brief van 29 juni 1987, die uitdrukkelijk op de twee bovenbedoelde richtlijnen betrekking had, verzocht de Commissie de Italiaanse regering om uitleg over de situatie in Campania. Deze brief is onbeantwoord gebleven.

11. De aanmaningsbrief van 20 juni 1988 en het met redenen omkleed advies van 23 mei 1989 — eveneens onbeantwoord gebleven — gelastten Italië de bepalingen van de twee richtlijnen op te volgen, waarbij eraan werd herinnerd, dat Campania noch de plannen van artikel 6 van de richtlijn van 1975 noch de programma's van artikel 12, lid 1, van de richtlijn van 1978 had opgesteld.

12. Op de uitnodiging van het Hof, de ter uitvoering van de twee bovenbedoelde richtlijnen opgestelde programma's over te leggen, heeft de Italiaanse regering in haar antwoord verklaard sedert geruime tijd op het hele nationale grondgebied problemen te hebben geconstateerd, die te wijten zijn aan een wanverhouding tussen de hoeveelheid afvalstoffen en de verwijderingscapaciteit. Zij gaf daarbij aan, dat de minister van Milieu belast was met het vinden van een oplossing hiervoor.

13. Geen enkel document dat het bestaan van plannen voor de verwijdering van afvalstoffen in Campania aantoont, is tijdens de procedure ingebracht. Er is dus reden om aan te nemen dat in Campania geen plannen en programma's in de zin van artikel 6 van de richtlijn van 1975 en artikel 12, lid 1, van de richtlijn van 1978 bestaan.

14. Ter verdediging houdt de Italiaanse regering staande, dat zij, door bij presidentieel decreet van 10 september 1982 de bevoegde instanties aan te wijzen die zijn belast met het opstellen van programma's voor de verwijdering van afvalstoffen, aan haar verplichtingen heeft voldaan en dat het te kort schieten van deze instanties geen grondslag kan vormen voor een procedure wegens niet-nakoming.

15. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat,

„een Lid-Staat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming

6 — Artikel 6 van de richtlijn van 1975.

7 — Artikel 12, lid 1, van de richtlijn van 1978.

van de in communautaire richtlijnen vervatte verplichtingen en termijnen." [8]

16. Hieruit vloeit voort, dat bij een beroep wegens niet-nakoming de staat zelf aansprakelijk wordt gesteld

„onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling." [9]

17. In het bijzonder met betrekking tot decentrale overheden heeft het Hof Italië reeds veroordeeld wegens niet-nakoming van de richtlijn van 26 juli 1971 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, omdat de gemeente Milaan deze richtlijn niet was nagekomen door de bouw van verbrandingsinstallaties aan te besteden zonder een aankondiging van de aanbesteding in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekend te maken, terwijl de regering verklaarde de gemeente te hebben opgedragen de richtlijn uit te voeren. [10]

18. Meer recentelijk heeft het Hof in een arrest van 11 juni 1991 [11] een geval van niet-nakoming door België geconstateerd, waar het Vlaamse en het Waalse gewest verzuimd hadden een richtlijn van de Raad uit te voeren.

19. Conclusie nemend in zes niet-nakomingszaken tegen België, bracht advocaat-generaal Capotorti nog eens het volgende naar voren:

„In algemene zin wil ik opmerken, dat de uitvoering van de richtlijnen door middel van normatieve handelingen op gewestelijk niveau vanuit gemeenschapsoogpunt stellig toelaatbaar is, aangezien elke Lid-Staat vrij is de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen, zij het dat het steeds de Lid-Staat is die, ongeacht zijn interne structuur, jegens de Gemeenschap aansprakelijk is wanneer de uitvoering slechts voor een gedeelte van zijn grondgebied plaatsvindt." [12]

20. Hieruit volgt dat, ongeacht met welke moeilijkheden de door de Italiaanse regering aangewezen instanties te kampen hadden, de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6 van richtlijn 75/442 en artikel 12, lid 1, van richtlijn 78/319.

21. De Commissie grondt haar beroep tevens op artikel 5 EEG-Verdrag.

22. Deze grief kan geen betrekking hebben op de verplichting aan de Commissie plannen en programma's mede te delen, zoals bepaald in artikel 12 van richtlijn 75/442 en in artikel 12, lid 2, en artikel 16 van richtlijn 78/319. Zoals wij memoreerden, heeft het Hof de niet-nakoming van deze verplichting reeds in zijn arrest C-48/89 van 14 juni 1990 geconstateerd.

8 — Bij voorbeeld: arresten van 5 juni 1984 (zaak 280/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 2361) en 28 maart 1985 (zaak 215/83, Commissie/België, Jurispr. 1985, blz. 1039).

9 — Arrest van 5 mei 1970 (zaak 77/69, Commissie/België, Jurispr. 1970, blz. 244, r. o. 15).

10 — Arrest van 10 maart 1987 (zaak 199/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 1039).

11 — Zaak C-290/89, Commissie/België, Jurispr. 1991, blz. I-2851.

12 — Conclusie in de gevoegde zaken 68/81-73/81, Jurispr. 1982, blz. 159, 162.

23. De verwijzing naar artikel 5 EEG-Verdrag heeft betrekking op het feit dat de brief van 29 juni 1987 en de aanmaningsbrief van 20 juli 1988 niet zijn beantwoord.

24. In de eerste brief verzocht de Commissie de Italiaanse regering haar inlichtingen te verstrekken omtrent het tonnage afvalstoffen dat jaarlijks in Campania wordt geproduceerd, de maatregelen die voor de verwijdering ervan waren genomen, en de voorwaarden van de reeds genoemde bilaterale overeenkomst met de Verenigde Staten. Onder verwijzing naar deze brief constateerde de Commissie in haar aanmaningsbrief van 20 juni 1988 het uitblijven van een antwoord van Italië op de gestelde vragen en herinnerde zij, onder verwijzing naar artikel 5 EEG-Verdrag, aan de verplichting van de staten tot samenwerking.

25. In het met redenen omkleed advies van 23 mei 1989 werd vastgesteld, dat de Italiaanse regering het verzoek om inlichtingen onbeantwoord had gelaten, en werd opnieuw naar artikel 5 EEG-Verdrag verwezen.

26. De conclusies van het verzoekschrift vermelden weliswaar slechts artikel 5 EEG-Verdrag, zonder te verwijzen naar het feit dat Italië niet had geantwoord op het verzoek van de Commissie om inlichtingen, maar de motivering van het verzoekschrift — waarin aan de verplichting van de staten tot samenwerking wordt herinnerd — maakt voldoende duidelijk, dat de grief betreffende niet-nakoming van de algemene verplichting tot samenwerking door het Hof onderzocht dient te worden. Om alle onduidelijkheid op dit punt weg te nemen, heeft de vertegenwoordiger van de Commissie ter terechtzitting overigens bevestigd, dat de gestelde niet-nakoming van de verplichting tot samenwerking een afzonderlijke, op artikel 5 EEG-Verdrag gebaseerde, grief vormt.

27. Krachtens artikel 155 EEG-Verdrag is de Commissie belast met het toezicht op de toepassing van het gemeenschapsrecht. Zij dient daartoe volledig op de hoogte te zijn van alle uitvoeringsmaatregelen die de Lid-Staten nemen. De krachtens artikel 5 EEG-Verdrag bestaande verplichting tot samenwerking neemt tijdens de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure een bijzondere plaats in. Want zoals advocaat-generaal Lenz opmerkte in zijn conclusie in zaak 240/86 (Commissie/Griekenland):

„Het doel van het administratieve gedeelte van de niet-nakomingsprocedure is het vreedzaam bijleggen van geschillen mogelijk te maken, wat een verplichting tot samenwerking van de betrokken Lid-Staat impliceert. Zonder actieve samenwerking kan de eventuele verdragsovertreding niet worden opgehelderd of uit de weg geruimd." [13]

De advocaat-generaal volgend, besliste het Hof,

„dat de Helleense Republiek, door de tekst van de op de graaninvoer toepasselijke bepalingen (...) niet aan de Commissie mede te delen, de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen." [14]

28. Onder uitdrukkelijke verwijzing naar hetzelfde artikel oordeelde het Hof in een andere zaak tussen de Commissie en de Helleense Republiek [15], waarin het ging om

13 — Jurispr. 1988, blz. 1843, punt 38 van de conclusie.

14 — Arrest van 24 maart 1988, reeds aangehaald, r. o. 28 (Jurispr. 1988, blz. 1835).

15 — Arrest van 12 juli 1990 (zaak C-35/88, Jurispr. 1990, blz. 3150).

het feit dat deze Lid-Staat geen mededeling aan de Commissie had gedaan van de ministeriële besluiten en de besluiten van de onder ministerieel gezag staande comités, betreffende de interventies van Kydep [16] op de markt van voedergranen:

„Die nalatigheid moet, doordat zij de Commissie heeft belet kennis te nemen van de veelheid van complexe relaties tussen de Griekse Staat en Kydep, *worden beschouwd als een weigering om met die instelling samen te werken.*" [17]

29. Ik stel dan ook voor, het niet-nakomen door Italië van de verplichting tot samenwerking aan te merken als niet-nakoming van de uit artikel 5, eerste alinea, EEG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen.

30. Ik geef derhalve in overweging te verklaren dat:

„1) door geen zorg te dragen voor het opstellen van plannen en programma's voor de verwijdering van afvalstoffen in Campania, zoals bepaald in artikel 6 van richtlijn 75/442/EEG en artikel 12, lid 1, van richtlijn 78/319/EEG, de Italiaanse Republiek de krachtens bovengenoemde richtlijnen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) door te weigeren antwoord te geven op drie bij brief van 28 juni 1987 gestelde en bij aanmaningsbrief van 20 juni 1988 herhaalde vragen, verweerster de krachtens artikel 5, eerste alinea, EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen";

en de Italiaanse Republiek in de kosten van de procedure te verwijzen.

16 — Centraal Grieks bureau voor nationale produkten.

17 — R. o. 40, cursivering van mij.