ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

27 januari 2005 *

In zaak C-15/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 14 januari 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Grunwald en M. Konstantinidis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl en M. Hauer alsook door E. Wolfslehner als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

ondersteund door:

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door K. Manji als gemachtigde, bijgestaan door M. Demetriou, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), C. Gulmann, G. Arestis en J. Klučka, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: K. Sztranc, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 september 2004,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 oktober 2004,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof om vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk, door niet de nodige maatregelen rechtens en feitelijk te nemen om voorrang te verlenen aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie, wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 3, lid 1, van richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101/EEG van de Raad van 22 december 1986 (PB 1987, L 42, blz. 43; hierna: „richtlijn").

Rechtskader

Gemeenschapsbepalingen

2 De richtlijn heeft als doelstelling het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het lozen en behandelen van afgewerkte olie. Artikel 3 ervan bepaalt:

„1. Wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om voorrang te geven aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie.

2. Wanneer de afgewerkte olie tengevolge van de in lid 1 genoemde beperkingen niet wordt geregenereerd, nemen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat iedere verbranding van afgewerkte olie plaatsvindt op een uit milieuoogpunt verantwoorde wijze, in overeenstemming met de bepalingen van deze richtlijn, op voorwaarde dat deze verbranding technisch, economisch en organisatorisch gezien uitvoerbaar is.

3. Wanneer de afgewerkte olie tengevolge van de in de leden 1 en 2 genoemde beperkingen noch geregenereerd, noch verbrand wordt, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om de onschadelijke vernietiging of de gecontroleerde opslag of bewaring op of in de bodem van de afgewerkte olie te waarborgen."

3 „Regeneratie" wordt in artikel 1 van de richtlijn als volgt gedefinieerd:

„elk procédé dat door middel van zuivering van afgewerkte olie, met name door afscheiding van verontreinigingen, oxidatieproducten en additieven, basisolie oplevert".

4 Overeenkomstig artikel 2 van richtlijn 87/101 dienden de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om met ingang van 1 januari 1990 te voldoen aan hun uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

Nationale bepalingen

5 De Oostenrijkse regering heeft de Commissie kennisgegeven van de volgende rechtsinstrumenten ter zake van het beheer van afgewerkte olie:

— de verordening betreffende de uitvoering van de wet inzake afgewerkte olie (BGBl. 1987/383);

— de federale wet van 6 juni 1990 betreffende het afvalstoffenbeheer (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325; hierna: „AWG");

— deze wet werd, in het bijzonder om voorrang te verlenen aan de regeneratie van afgewerkte olie, herzien bij een nieuwe federale wet betreffende het afvalstoffenbeheer, die op 2 november 2002 in werking is getreden (BGBl. I, 2002/102; hierna: „AWG 2002").

6 § 1, lid 2, punt 2, AWG luidt als volgt:

„Afvalstoffen dienen te worden aangewend ter terugwinning van stoffen of warmte, wanneer dit vanuit ecologisch oogpunt voordelig en technisch mogelijk is, de bijkomende kosten daarvan niet onevenredig zijn vergeleken met andere procédés voor de behandeling van afvalstoffen en er een markt bestaat of kan worden gecreëerd voor de aldus gewonnen stoffen of energie (recyclage van afvalstoffen)."

7 § 2, lid 5, punt 2, AWG 2002 definieert het begrip „recyclage" als volgt:

„het voor ecologische doeleinden behandelen van afvalstoffen teneinde nuttig gebruik te maken van de eigenschappen van het basismateriaal, met als hoofddoel de afvalstoffen of de daaruit gewonnen stoffen rechtstreeks te gebruiken ter vervanging van grondstoffen of op basis van grondstoffen verkregen producten, met uitzondering van de afvalstoffen of de daaruit gewonnen stoffen die bestemd zijn voor thermische recyclage".

8 Wat afgewerkte olie betreft, bepaalt § 16, lid 3, punt 1, AWG 2002 het volgende:

„Afgewerkte olie dient te worden gerecycleerd [...] wanneer het technisch mogelijk is om een basisolie te produceren uit afgewerkte olie in voor de eigenaar van de afvalstoffen rendabele omstandigheden, rekening houdende met de geproduceerde hoeveelheden, de wijze van transport en de daarmee gemoeide kosten. Wanneer de afgewerkte olie wordt gerecycleerd, mogen de aldus verkregen producten op basis van minerale oliën niet meer dan 5 ppm PCB's/PCT's [polychloorbifenylen/polychloorterfenylen] en niet meer dan 0,03 % halogenen in verhouding tot de massa bevatten."

9 § 22, lid 1, AWG bepaalt:

„Recyclage van afgewerkte olie is enkel toegestaan wanneer het recyclage van stoffen (zuivering, be- of verwerking) of terugwinning van energie betreft."

Feiten en precontentieuze procedure

10 Op 17 april 2001 stuurde de Commissie de Republiek Oostenrijk een aanmaningsbrief op grond dat de nationale autoriteiten hadden nagelaten om de nodige maatregelen te nemen teneinde voorrang te geven aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie, wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten.

11 In haar antwoord van 22 juni 2001 deelde de Republiek Oostenrijk de Commissie mee dat § 22, lid 1, juncto § 1, lid 1, AWG beantwoordde aan één van de doelstellingen van de richtlijn, doordat hij voorrang gaf aan de regeneratie van afvalstoffen. In dit antwoord werd eveneens gepreciseerd dat Oostenrijk over geen enkele installatie voor de regeneratie van afgewerkte olie beschikte, omdat de jaarlijkse productie van in totaal 45 000 ton niet volstond om een dergelijke installatie rendabel te laten zijn, waarvoor tussen de 60 000 en 80 000 ton per jaar nodig was.

12 De Commissie was nochtans de mening toegedaan dat het Oostenrijkse recht niet voldeed aan de vereisten van het communautaire recht. Zij stuurde de Republiek Oostenrijk dus bij schrijven van 21 december 2001 een met redenen omkleed advies, waarin zij stelde dat de nationale autoriteiten niet de noodzakelijke maatregelen rechtens en feitelijk hadden genomen om voorrang te geven aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie, wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten, en waarbij zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden vanaf de betekening ervan te voldoen aan dit advies.

13 De Republiek Oostenrijk antwoordde op dit met redenen omkleed advies met bij brieven van 18 en 22 maart 2002 toegezonden opmerkingen, waarin zij betoogde dat de voorrang die aan de regeneratie werd gegeven, duidelijk bleek in het kader van de bepalingen van de gewijzigde versie van het AWG.

14 Nochtans was de Commissie van mening dat de Republiek Oostenrijk niet aan voornoemd met redenen omkleed advies had voldaan. Zij heeft derhalve besloten de onderhavige procedure in te leiden.

15 Bij beschikking van de president van het Hof van 17 juni 2003 zijn de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Republiek Oostenrijk.

Beroep

Argumenten van partijen

16 De Commissie herinnert eraan dat de voorrang die door de lidstaten aan het regeneratieprocédé dient te worden gegeven, door de richtlijn zelf wordt vastgelegd, aangezien alle andere soorten verwijdering nog schadelijker blijken voor het milieu.

17 Volgens haar geeft noch § 1, lid 2, punt 2, noch § 22, lid 1, AWG voorrang aan de regeneratie van afgewerkte olie, maar plaatsen deze bepalingen de regeneratie en de terugwinning van energie — dat wil zeggen de verbranding van afgewerkte olie — op één lijn, en doen zij aldus de rangorde tussen beide procédés teniet.

18 Bovendien geeft § 16, lid 3, punt 1, AWG 2002 evenmin voorrang aan de regeneratie van afgewerkte olie. Deze bepaling onderwerpt de regeneratie integendeel aan twee beperkende voorwaarden, die als zodanig niet in de richtlijn zijn voorzien, te weten het aanvaardbaarheidscriterium en de vaststelling van bepaalde grenswaarden (5 ppm PCB's/PCT's en 0,03 % halogenen). Beide beperkende voorwaarden kunnen geen voorrang verlenen aan de regeneratie of deze bevorderen.

19 Die voorwaarden wentelen de verantwoordelijkheid voor de eerbiediging van het beginsel van voorrang af op de eigenaar van de afvalstoffen, in plaats van deze aan de overheidsinstanties op te dragen, zoals de richtlijn vereist.

20 Aangaande het argument dat de regeneratie in Oostenrijk niet rendabel is wegens de geringe hoeveelheid aldaar geproduceerde afgewerkte olie, benadrukt de Commissie dat de richtlijn niet enkel van toepassing is op de lidstaten die een grote hoeveelheid afgewerkte olie produceren, maar tevens op alle andere lidstaten. Bovendien is er geen enkel concreet argument opgeworpen waarom de regeneratie van afgewerkte olie in Oostenrijk niet rendabel zou zijn.

21 De Commissie stelt vast dat het moment vanaf hetwelk de regeneratie van afgewerkte olie financieel rendabel kan zijn, afhangt van diverse economische factoren en dat de capaciteit van de installaties voor regeneratie er daar maar één van is. Bovendien rechtvaardigen de verklaringen van de Oostenrijkse autoriteiten niet de conclusie dat deze zich hebben ingespannen om passende raamvoorwaarden in het leven te roepen om een installatie voor de regeneratie van afgewerkte olie rendabel te laten zijn of om een beroep te doen op de regeneratiecapaciteit van andere lidstaten.

22 Volgens de Oostenrijkse regering is de uit artikel 3, lid 1, van de richtlijn voortvloeiende verplichting omgezet door de verschillende bepalingen van het AWG. De voorrang die aan de regeneratie van afgewerkte olie wordt gegeven, wordt in het bijzonder nog duidelijker gemaakt door de in 2002 van kracht geworden wijzigingen van deze wet. Krachtens § 16, lid 3, punt 1, AWG wordt afgewerkte olie namelijk gerecycleerd, dat wil zeggen geregenereerd, voorzover een dergelijk procédé technisch mogelijk en economisch gezien aanvaardbaar is.

23 Volgens artikel 3, lid 1, van de richtlijn dient de regeneratie enkel plaats te vinden wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof dienen deze beperkingen op niet-restrictieve wijze te worden uitgelegd en als uitdrukking van het evenredigheidsbeginsel te worden begrepen.

24 Noch uit de richtlijn, noch uit die rechtspraak volgt dat de voornoemde beperkingen geen verband mogen houden met de situatie van de houder van de afvalstof. In ieder geval bevat de richtlijn geen aanwijzing dat de lidstaten de afgewerkte olie zelf moeten inzamelen en regenereren, en kan hieruit niet worden afgeleid dat dergelijke beperkingen enkel op de lidstaten betrekking hebben. Zo gezien is het begrip „beperkingen" in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn, met het oog op de nuttige werking daarvan, verduidelijkt in de gewijzigde versie van het AWG.

25 Wat de vaststelling van bepaalde grenswaarden voor de uit regeneratie ontstane basisolie betreft, stelt de Oostenrijkse regering dat de richtlijn zelf dergelijke waarden voor geregenereerde olie vastlegt. Bovendien hebben de voorwaarden voor hergebruik van geregenereerde basisoliën de invoering van deze plafonds noodzakelijk gemaakt.

26 Gelet op de hoeveelheden die in het spel zijn, was de bouw van een specifieke installatie voor de regeneratie van bij derden verkregen afgewerkte olie niet rendabel. De rentabiliteit van de regeneratie daarvan hangt namelijk af van verschillende economische factoren, en de verplichting om voorrang te geven aan de regeneratie van afgewerkte olie kan niet zover gaan dat de lidstaat verplicht wordt om zelf een onrendabele installatie te bouwen om regeneratie op het nationale grondgebied mogelijk te maken of dat de houders van de afvalstoffen verplicht worden om tot regeneratie over te gaan.

27 De wijziging van het AWG — aldus nog steeds de Oostenrijkse regering — beoogde een herziening van het ter zake van toepassing zijnde recht, waarvan de werkingssfeer zich thans ook uitstrekt tot de regeneratie van afgewerkte olie binnen bedrijven en niet langer beperkt is tot de regeneratie door derden. Met name het feit dat deze olie wordt uitgevoerd om te worden geregenereerd alsmede het bestaan van bepaalde financiële maatregelen, toont aan dat de nationale wettelijke regeling voorrang geeft aan de regeneratie van afgewerkte olie.

28 In haar interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Republiek Oostenrijk is de Finse regering van mening dat de litigieuze nationale bepalingen voorrang geven aan regeneratie. Voorts heeft deze voorrang geen absoluut karakter, gelet op de voorwaarde van haalbaarheid op technisch, economisch en organisatorisch vlak.

29 De lidstaten zijn niet verplicht installaties voor regeneratie te bouwen, aangezien de rentabiliteit van dit procédé afhankelijk is van diverse factoren, te weten de geproduceerde hoeveelheid afgewerkte olie, de afstanden waarover moet worden getransporteerd, de productiekosten alsook de marktprijs. Het voorhanden zijn van de economische voorwaarden voor regeneratie dient namelijk van geval tot geval te worden onderzocht, waarbij rekening moet worden gehouden met de ter zake dienende omstandigheden in hun geheel in de betrokken lidstaat.

30 De regering van het Verenigd Koninkrijk, die eveneens de Republiek Oostenrijk ondersteunt, meent dat § 16, lid 3, AWG 2002 naar behoren uitvoering geeft aan artikel 3, lid 1, van de richtlijn. Inzonderheid verplicht de nationale regeling de houders van afgewerkte olie om deze door regeneratie te behandelen.

31 Haars inziens past het AWG het evenredigheidsbeginsel correct toe door de houders van afgewerkte olie te verplichten deze door regeneratie te behandelen, behalve wanneer dit technisch niet mogelijk of economisch gezien niet redelijk is. De lidstaten mogen namelijk hun uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen nakomen door de rechten en verplichtingen van individuen en ondernemingen in het kader van het nationale recht te regelen.

32 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn vereist dat de lidstaten op macro-economisch vlak maatregelen nemen om te verzekeren dat voorrang wordt gegeven aan de regeneratie en om alle daarvoor bestaande hindernissen uit de weg te ruimen, voorzover dit in verhouding staat tot de nagestreefde doelstelling. De omvang van deze verplichting varieert echter naar gelang van de omstandigheden in iedere lidstaat, en de concrete vorm die een dergelijke verplichting aanneemt hangt af van de aard van de in deze staat bestaande beperkingen.

33 Ten slotte zijn de kleine hoeveelheden afgewerkte olie die in Oostenrijk worden geproduceerd en het feit dat er in deze lidstaat geen installatie voor regeneratie voorhanden is, relevante factoren waarmee deze staat rekening mag houden bij de beoordeling van de economische beperkingen die in de weg staan aan de regeneratie en de omvang van de verplichting die op hem rust krachtens artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

Beoordeling door het Hof

34 Vooraf dient te worden opgemerkt dat de herziening van het AWG bij de tweede wet betreffende het afvalstoffenbeheer, met name de wijzigingen van § 16, lid 3, ervan, pas op 2 november 2002 in werking is getreden, dat wil zeggen ná afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van twee maanden voor de Republiek Oostenrijk om haar verplichtingen na te komen.

35 Blijkens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming echter worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie, onder meer, arresten van 4 juli 2002, Commissie/Griekenland, C-173/01, Jurispr. blz. I-6129, punt 7, en 10 april 2003, Commissie/Frankrijk, C-114/02, Jurispr. blz. I-3783, punt 9).

36 Derhalve kan het argument van de Republiek Oostenrijk dat de voorrang voor de regeneratie van afgewerkte olie in het kader van de herziening van het AWG is verduidelijkt, niet door het Hof in aanmerking worden genomen.

37 Met betrekking tot de rechtssituatie vóór de herziening van het AWG in 2002 moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal terecht in punt 45 van zijn conclusie opmerkt, de ter zake toepasselijke nationale bepalingen geen geschikte juridische context vormden om de voorrang van de regeneratie te verzekeren. Deze bepalingen stonden namelijk toe dat afgewerkte olie werd verwijderd via recyclage of terugwinning van energie, en plaatsten aldus regeneratie en verbranding op één lijn, in strijd met de in artikel 3, lid 1, van de richtlijn vastgelegde rangorde.

38 Aangaande het door de Republiek Oostenrijk aangevoerde argument dat de bouw van installaties voor regeneratie op haar grondgebied niet rendabel is en dat in deze omstandigheden en wegens het evenredigheidsbeginsel de verplichtingen van de betrokken lidstaten moeten worden aangepast naar gelang van de aldaar bestaande concrete omstandigheden, moet eraan worden herinnerd dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in de punten 35 en 43 van zijn arrest van 9 september 1999, Commissie/Duitsland (C-102/97, Jurispr. blz. I-5051), één van de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn was, voorrang te verlenen aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie. Derhalve zou de stelling dat de technische, economische en organisatorische situatie in een lidstaat noodzakelijkerwijs een beperking is die zich verzet tegen de vaststelling van de maatregelen als bedoeld in artikel 3, lid 1, van de richtlijn, erop neerkomen dat aan die bepaling elke nuttige werking werd ontnomen, aangezien de verplichting van de lidstaten zich zou beperken tot de handhaving van de status-quo, zodat er geen echte verplichting zou bestaan om de nodige maatregelen te nemen teneinde voorrang te verlenen aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie.

39 Wat deze voorrang betreft, moet voorts worden opgemerkt dat, zoals het Hof heeft uiteengezet in de punten 38 en 39 van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland, de verwijzing naar „beperkingen van technische, economische en organisatorische aard" in artikel 3, lid 1, van de richtlijn voorkomt in een bepaling waarbij de lidstaten in algemene bewoordingen een verplichting wordt opgelegd, en dat de gemeenschapswetgever hiermee niet heeft willen voorzien in beperkte uitzonderingen op een regel die van algemene toepassing is, maar de werkingssfeer en de inhoud van een positieve verplichting heeft willen definiëren om ervoor te zorgen, dat de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie voorrang krijgt.

40 Uit al hetgeen voorafgaat volgt dat het beroep van de Commissie als gegrond moet worden beschouwd.

41 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Republiek Oostenrijk, door niet de nodige maatregelen te nemen om voorrang te verlenen aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie, wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

Kosten

42 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar de Republiek Oostenrijk in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, dragen de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Door niet de nodige maatregelen te nemen om voorrang te verlenen aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie, wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten, is de Republiek Oostenrijk de verplichtingen niet nagekomen die**

op haar rusten krachtens artikel 3, lid 1, van richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101/EEG van de Raad van 22 december 1986.

2) De Republiek Oostenrijk wordt in de kosten verwezen.

3) De Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen