CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 16 maart 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij besluit nr. 25 van 16 februari 1987 bepaalde de burgemeester van Cinisello Balsamo onder meer het volgende:

„Met ingang van 1 september 1987 en tot de inwerkingtreding en toepassing van overeenkomstige door de regio of de staat vastgestelde bepalingen, is het verboden de consumenten biologisch niet-afbreekbare tassen, zakjes en andere recipiënten voor het meenemen van aankopen te verstrekken, alsmede op enigerlei wijze plastic zakken andere dan vuilniszakken te verkopen of te verspreiden."

Verzoeksters in het hoofdgeding, die kennelijk alle bij de produktie van plastic zakken betrokken zijn, zijn tegen dit besluit opgekomen bij het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. Tot staving van hun beroep voerden zij onder meer aan, dat het besluit in strijd is met drie richtlijnen van de Raad inzake afvalstoffen: richtlijn 75/442 van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39), richtlijn 76/403 van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PB 1976, L 108, blz. 41), en richtlijn 78/319 van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43). Op 8 juli 1987 werd in kort geding de opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit gelast en bij beschikking van 30 november 1987, ingekomen ter griffie van het Hof op 21 december 1987, verzocht het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia het Hof om een prejudiciële beslissing.

2. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of bovenvermelde richtlijnen „particulieren in de EEG een communautair subjectief recht verlenen, dat de nationale rechter ook tegenover de Lid-Staten moet beschermen (en dat de Lid-Staten derhalve niet kunnen beperken), om de in genoemde richtlijnen bedoelde produkten te verkopen of te gebruiken, nu die richtlijnen wel het beginsel van inachtneming van specifieke voorschriften voor de verwijdering van die produkten bevatten, maar niet een verbod op de verkoop of het gebruik ervan".

3. Met de tweede en de derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de niet-nakoming van een uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichting, de Commissie vooraf in kennis te stellen van maatregelen als waarom het in de onderhavige zaak gaat, subjectieve rechten kan doen ontstaan. De vierde vraag houdt kort gezegd in, of het gemeenschapsrecht voor de overheid de verplichting meebrengt, schadevergoeding te betalen wanneer zij door het gemeenschapsrecht be-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

schermde rechten heeft geschonden, ook wanneer zij naar nationaal recht niet tot schadevergoeding is gehouden.

De eerste vraag

4. In de eerste plaats wijs ik erop, dat van de drie richtlijnen waarop verzoeksters in het hoofdgeding zich beroepen, alleen de eerste, die betreffende afvalstoffen, in de onderhavige zaak van toepassing zou kunnen zijn. In hun bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen erkennen verzoeksters zelf, dat de tweede en de derde richtlijn geen probleem zijn, omdat de in geding zijnde plastic zakken geen polychloorbifenylen of -terfenylen bevatten noch toxische en gevaarlijke afvalstoffen opleveren.

5. De richtlijn afvalstoffen heeft een ruim toepassingsgebied. Blijkens de eerste overweging van de considerans is zij deels bedoeld om de wettelijke regelingen van de Lid-Staten inzake afvalverwijdering nader tot elkaar te brengen, omdat disparitеiten tussen de nationale bepalingen kunnen leiden tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en daardoor rechtstreeks invloed kunnen hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt. Volgens de tweede overweging van de considerans beoogt de richtlijn voorts de verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Verder wordt in de considerans gesproken van de doelstelling de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen, en van de bescherming van de natuurlijke hulpbronnen dank zij de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen. „Afvalstoffen" worden in artikel 1, sub a, van de richtlijn in ruime termen omschreven als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen". Artikel 2, lid 1, bepaalt dat de Lid-Staten „onverminderd deze richtlijn ... specifieke voorschriften kunnen vaststellen voor bijzondere categorieën afvalstoffen". Artikel 2, lid 2, sluit bepaalde soorten afvalstoffen, waaronder afvalstoffen die onderworpen zijn aan specifieke communautaire voorschriften, uit van de werkingssfeer van de richtlijn. Artikel 3 luidt:

„1. De Lid-Staten nemen passende maatregelen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen, het winnen van grondstoffen en eventueel energie uit afvalstoffen, alsmede van alle andere methoden voor het opnieuw gebruiken van afvalstoffen.

2. Zij stellen de Commissie tijdig in kennis van de ontwerp-regelingen betreffende dergelijke maatregelen, inzonderheid van ontwerp-regelingen betreffende:

a) het gebruik van produkten die een bron van technische moeilijkheden kunnen vormen bij de verwijdering of aanleiding kunnen zijn tot buitensporige verwijderingskosten;

b) het bevorderen van:

— de vermindering van de hoeveelheden van bepaalde afvalstoffen,

— de behandeling van afvalstoffen met het oog op recycling en hergebruik,

— de terugwinning van grondstoffen en/of het winnen van energie uit afvalstoffen;

c) het gebruik van bepaalde natuurlijke hulpbronnen, energiebronnen daaronder begrepen, wanneer deze kunnen worden vervangen door teruggewonnen materialen."

6. De stelling van verzoeksters komt in wezen hierop neer, dat waar de richtlijn de verkoop en het gebruik van de betrokken produkten niet verbiedt, doch alleen bepalingen bevat voor het nader tot elkaar brengen van de nationale wettelijke regelingen betreffende de verwijdering enzovoort daarvan, men ervan dient uit te gaan, dat de Lid-Staten krachtens die richtlijn de verkoop en het gebruik van de produkten moeten toelaten. Zo de betrokken plastic zakken afvalstoffen in de zin van de richtlijn zijn, lijkt deze opvatting mij ver gezocht. Het is duidelijk, dat de richtlijn de Lid-Staten niet belet, maatregelen te nemen ter beperking van de verkoop of het gebruik van produkten die afvalstoffen kunnen opleveren. Zoals de Commissie opmerkt, gaat het in de richtlijn onder meer juist om het voorkomen van afvalvorming en verlangt artikel 3, lid 1, van de Lid-Staten, dat zij passende maatregelen nemen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, terwijl artikel 3, lid 2, bepaalt, dat zij de Commissie tijdig in kennis stellen van alle ontwerp-regelingen ter zake. De richtlijn — zoveel is wel duidelijk — kent de particulieren niet het recht toe, de desbetreffende produkten te verkopen of te gebruiken.

7. Deze conclusie veronderstelt vanzelfsprekend, dat de algemene verdragsbepalingen en inzonderheid artikel 30 in acht worden genomen. Verzoeksters beroepen zich tot staving van hun betoog op artikel 30, doch over die bepaling heeft de nationale rechter geen vraag gesteld, en de punten die zulk een vraag aan de orde zou stellen, zijn in de andere bij het Hof ingediende opmerkingen niet ter sprake gekomen. In die omstandigheden kan mijns inziens van het Hof niet worden verlangd, dat het zich daarover uitspreekt; zou men evenwel menen dat dit punt toch van belang is, dan zou men op basis van de feiten van de zaak moeten nagaan, of de litigieuze maatregel een belemmering van de intracommunautaire handel kan vormen en, zo ja, of hij gerechtvaardigd kan zijn op grond van artikel 36 EEG-Verdrag dan wel op grond van de beginselen van het arrest Rewe (arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, „Cassis de Dijon", Jurispr. 1979, blz. 649). In het bijzonder zou dan de vraag rijzen, of de maatregel in alle omstandigheden kan leiden tot een belemmering van de intracommunautaire handel, die onevenredig is aan het doel van de maatregel: zie, meer recent, het arrest van 20 september 1988 (zaak 302/86, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1988, blz. 4607). Vooral dit arrest zou erop kunnen wijzen, dat de maatregel, hoewel hij anders een met artikel 30 strijdige belemmering zou kunnen vormen, zijn rechtvaardiging kan vinden in het oogmerk van milieubescherming. Ter terechtzitting betoogden verzoeksters, dat de onderhavige zaak verschilt van de zaak Commissie/Denemarken: in casu is niet zo zeker of de milieubescherming wel een rechtvaardiging oplevert, en waar de litigieuze maatregel neerkomt op een volledig verhandelingsverbod, zou hij in ieder geval onevenredig zijn. Nu wij echter niet beschikken over nadere feitelijke gegevens en partijen op dit punt niet verder zijn ingegaan, wil ik mij op dit punt van een definitief standpunt onthouden.

De tweede en de derde vraag

8. Onder verwijzing naar de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn neergelegde verplichting, de Commissie tijdig in kennis te stellen van alle ontwerp-regelingen, stellen verzoeksters, dat de litigieuze maatregel niet van toepassing is aangezien hij niet aan de Commissie is medegedeeld. Verzoeksters maken een vergelijking met richtlijn 83/189 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1983, L 109, blz. 8), en met het bepaalde in artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag.

9. De tweede vraag luidt als volgt:

„a) Kan uit genoemde gemeenschapsrichtlijnen, althans uit het gemeenschapsrecht het beginsel worden afgeleid, dat de Commissie tijdig in kennis moet worden gesteld van ieder ontwerp van regeling of algemeen geldend voorschrift (betreffende de aanwending, de verkoop en het gebruik van de betrokken produkten), dat een bron van technische moeilijkheden bij de verwijdering kan vormen of aanleiding kan zijn tot buitensporige verwijderingskosten?

b) Rust de sub a genoemde verplichting op de staat en de gemeenten, zodat die geen regeling kunnen vaststellen betreffende de aanwending, de verkoop en het gebruik van andere produkten dan die welke in richtlijn 76/403 in de lijst van uitdrukkelijk als schadelijk aangemerkte produkten worden vermeld, zonder dat vooraf op gemeenschapsniveau wordt onderzocht of die regeling geen aanleiding kan geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden?"

10. Vooreerst zij erop gewezen, dat de verplichting de Commissie tijdig in kennis te stellen van alle ontwerp-regelingen, enkel in de eerste richtlijn — de richtlijn afvalstoffen — voorkomt. Hoewel de andere richtlijnen niet een dergelijk voorschrift bevatten, geldt artikel 3 van de richtlijn afvalstoffen volgens de Commissie ook voor ontwerp-regelingen inzake de in de andere richtlijnen bedoelde stoffen. Dit lijkt twijfelachtig omdat, zoals gezegd, artikel 2, lid 2, afvalstoffen die onderworpen zijn aan specifieke communautaire voorschriften, van de werkingssfeer van de richtlijn uitsluit. In casu behoeft daarover niet te worden beslist, aangezien de andere richtlijnen hoe dan ook niet van toepassing zijn. Met betrekking tot de vraag of de richtlijn afvalstoffen van toepassing is, stelt het Verenigd Koninkrijk zich op het standpunt, dat plastic tassen die ter beschikking worden gesteld om aankopen mee naar huis te nemen, geen afvalstoffen zijn. De Portugese en de Britse regering betogen voorts, dat de verhandeling van plastic zakken buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt, zodat elk voorstel om de verhandeling te verbieden, eveneens buiten de werkingssfeer ervan valt. De Italiaanse regering en de Commissie merken op, dat ook al bestaat er krachtens artikel 3, lid 2, van de richtlijn een verplichting om mededeling te doen aan de Commissie, de maatregel — en hiermee beantwoorden zij het tweede deel van de vraag — niet onwettig wordt wanneer die mededeling achterwege blijft.

11. Op het ogenblik waarop zij aan de klant worden gegeven, zijn plastic tassen zeker geen afval, doch men dient mijns inziens in aanmerking te nemen, dat de klant ze in de regel zal weggooien nadat hij met de inhoud ervan thuis is gekomen. Een maatregel als de hierbedoelde kan dus zeker worden

beschouwd als een maatregel ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming als bedoeld in artikel 3, lid 1, van de richtlijn, die dus krachtens artikel 3, lid 2, in de ontwerpfase aan de Commissie moet worden meegedeeld. Dat de maatregel geldt voor alle biologisch niet-afbreekbare recipiënten, wijst er duidelijk op, dat hij bedoeld is ter voorkoming van afvalvorming.

12. Daarbij maakt het niets uit, of het om een maatregel gaat die door gemeentelijke autoriteiten is vastgesteld. Ter terechtzitting betoogde de Italiaanse regering, dat artikel 3 van de richtlijn alleen geldt voor maatregelen van een zeker belang en niet voor maatregelen van zeer kleine gemeenten; anders ware het, wanneer de maatregel in Milaan, Rome of Napels was getroffen. Ik ben geneigd dit argument van de hand te wijzen, in eerste plaats omdat — zoals volgens verzoeksters in casu het geval is — verscheidene gemeenten soortgelijke maatregelen kunnen vaststellen, wat hetzelfde effect zou hebben als één maatregel die in een groot gebied geldt; in de tweede plaats omdat er geen wettelijk criterium bestaat om onderscheid te maken tussen gemeentelijke besluiten naar gelang van het inwonertal van de betrokken gemeenten; en in de derde plaats omdat, zoals ik verder zal uiteenzetten, het gemeenschapsrecht voorziet in een specifieke uitzondering voor maatregelen van gemeentelijke overheden waar dat op zijn plaats is, en in casu een dergelijke uitzondering niet is gemaakt.

13. Ook wordt gevraagd, of het gemeenschapsrecht in het algemeen een mededelingsplicht behelst, en de Commissie wijst in dat verband naar de reeds genoemde richtlijn 83/189 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Volgens artikel 8 van die richtlijn moeten de Lid-Staten onmiddellijk ieder ontwerp op dat gebied aan de Commissie meedelen. Zou een beslissing op dit punt noodzakelijk zijn, dan geloof ik niet, dat de litigieuze maatregel onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Volgens de Commissie zou de maatregel kunnen vallen onder het begrip „technisch voorschrift" zoals omschreven in artikel 1, punt 5, van de richtlijn, doch zij wijst erop, dat die omschrijving hoe dan ook maatregelen van plaatselijke overheden uitsluit. Wat dit punt betreft, behoeft op die richtlijn dus niet verder te worden ingegaan.

14. Wat het tweede onderdeel van de tweede vraag betreft, namelijk of het achterwege blijven van kennisgeving aan de Commissie de onwettigheid van de maatregelen tot gevolg kan hebben, is een vergelijking tussen richtlijn 83/189 en de richtlijn afvalstoffen leerrijk. In eerstbedoelde richtlijn is in bijzonderheden bepaald, dat de Commissie en de andere Lid-Staten over de meegedeelde ontwerpen opmerkingen kunnen maken, en is voorzien dat de Lid-Staten in bepaalde omstandigheden de goedkeuring van een ontwerp gedurende zekere tijd moeten uitstellen. Dergelijke bepalingen komen niet voor in de richtlijn afvalstoffen, die zich in dit opzicht beperkt tot de verplichting om mededeling te doen aan de Commissie. Bij gebreke van een specifieke procedure voor de opschorting van de invoering van de maatregel of voor communautair toezicht, kan men niet staande houden dat het achterwege blijven van de mededeling aan de Commissie tot onwettigheid van de maatregelen leidt. Dit wil niet zeggen dat de kennisgeving geen praktische gevolgen heeft: zoals de vertegenwoordiger van de Commissie ter terechtzitting opmerkte, kan de Commissie in zo een kennisgeving aanlei-

ding vinden maatregelen ter harmonisatie van nationale wettelijke regelingen voor te stellen, omdat anders de goede werking van de gemeenschappelijke markt belemmerd zou kunnen worden. De kennisgeving zou de Commissie er ook toe kunnen brengen, er bij de Lid-Staat op aan te dringen de uitvoering van de maatregel uit te stellen. Dit is echter iets anders dan wanneer er een verplichting tot opschorting bestaat of wanneer een verzuim om de Commissie te informeren de maatregel onwettig maakt.

15. De analogie die verzoeksters zien met artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, gaat evenmin op. Zij stellen, dat artikel 93 tot gevolg heeft dat een nieuwe steunmaatregel die niet aan de Commissie werd meegedeeld of die in werking is getreden vóór het verstrijken van de termijn voor het onderzoek door de Commissie, onwettig is, ondanks het feit dat artikel 93 geen specifieke procedureregels bevat. De procedure voor het onderzoek door de Commissie van voorgenomen steunmaatregelen is evenwel geregeld in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag en de laatste volzin van artikel 93, lid 3, bepaalt uitdrukkelijk, dat de betrokken Lid-Staat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering kan brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

16. De derde vraag luidt:

„Is het zo dat (gelet op de eerste overweging van de considerans van de drie in de eerste vraag genoemde richtlijnen en vooral op het gedeelte daarvan waarin wordt verklaard, dat een dispariteit tussen de in de verschillende Lid-Staten reeds toepasselijke of in voorbereiding zijnde bepalingen betreffende het verwijderen van de betrokken produkten aanleiding kan geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en dientengevolge rechtstreeks invloed kan hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt)

a) die overweging, althans de drie genoemde richtlijnen de particulieren in de EEG een communautair subjectief recht — met een dienovereenkomstige verplichting voor alle Lid-Staten — verlenen, inhoudende dat de Commissie tijdig vooraf in kennis wordt gesteld van elke ontwerp-regeling betreffende het gebruik van de bedoelde produkten, wanneer die regeling een bron van technische moeilijkheden bij de verwijdering kan vormen of aanleiding kan zijn tot buitensporige verwijderingskosten (artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442)?

b) het sub a bedoelde subjectieve recht (in verband met de verplichting om de Commissie van de EEG vooraf in kennis te stellen van elke ontwerp-regeling enz., cf. sub a — zo dit bestaat — ook betrekking heeft op *algemeen* geldende besluiten van gemeenten, die dus slechts een beperkte territoriale werking hebben?"

17. Uit wat ik reeds zei in verband met de tweede vraag, volgt dat de verplichting van de Lid-Staten krachtens artikel 3, lid 2, van de richtlijn afvalstoffen om de Commissie in kennis te stellen van ontwerp-regelingen, anders dan de verplichting krachtens artikel 8 van richtlijn 83/189 en die krachtens artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, geen schorsende werking heeft. Het antwoord op de derde vraag, sub a, dient derhalve te luiden, dat artikel 3, lid 2, van de richtlijn afvalstoffen de particulieren geen rechten verleent die zij voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden. De hierbe-

doelde verplichting speelt alleen een rol tussen de Lid-Staat en de Gemeenschap. Vraag 3, sub b, is derhalve niet van belang. Zou zij toch moeten worden beantwoord, dan meen ik dat elke verplichting, en elk daarmee overeenkomend recht, om de hierboven uiteengezette redenen ook geldt voor maatregelen van gemeentelijke overheden met een beperkt territoriaal toepassingsgebied.

De vierde vraag

18. De vierde vraag strekt er in wezen toe te vernemen, of krachtens het gemeenschapsrecht de overheid schadevergoeding moet betalen bij schending van door het gemeenschapsrecht beschermde rechten, ook wanneer het nationale recht niet in schadevergoeding voorziet. Gelet op het antwoord op de vorige vragen, behoeft deze vraag mijns inziens niet te worden beantwoord.

19. Zoals de nationale rechter uiteenzet, heeft hij die vraag gesteld omdat naar Italiaans recht de toepassing van het besluit alleen kan worden geschorst wanneer de tenuitvoerlegging ervan ernstige en onherstelbare schade zou teweegbrengen; van onherstelbare schade is evenwel geen sprake indien vergoeding kon worden toegekend voor de door het besluit veroorzaakte schade. Aangezien naar Italiaans recht anderszins geen aanspraak op schadevergoeding lijkt te bestaan, achtte de nationale rechter het nodig de vraag te stellen, of — kort samengevat — de nationale rechter naar gemeenschapsrecht gehouden is schadevergoeding toe te kennen wanneer de nationale overheid het gemeenschapsrecht heeft geschonden. Verzoeksters en de Britse regering hebben hierover opmerkingen gemaakt. Gelet op de rechtspraak van het Hof, kan men mijns inziens stellen dat, wanneer het gemeenschapsrecht particulieren een recht toekent, de nationale rechter bij schending van dat recht door de nationale overheid passend en doeltreffend rechtsherstel moet bieden. Waar evenwel, naar mijn opvatting, de enige schending die zich in het kader van de prejudiciële vragen in deze zaak kan hebben voorgedaan, bestaat in het verzuim de Commissie te informeren overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de richtlijn afvalstoffen en uit dat verzuim geen subjectieve rechten voortvloeien, is de vraag of in casu krachtens het gemeenschapsrecht aanspraak op schadevergoeding bestaat, niet van belang.

Conclusie

20. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen geeft particulieren niet het recht, de produkten waarop die richtlijn betrekking heeft, te verkopen of te gebruiken.

2) Artikel 3, lid 2, van de richtlijn afvalstoffen moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten de Commissie tijdig in kennis dienen te stellen van ontwerp-regelingen inzake de voorkoming van afvalvorming; laten zij na de Commissie daarvan in kennis te stellen, dan kunnen particulieren daaraan evenwel geen recht ontlenen dat zij voor de nationale rechter zouden kunnen doen gelden."