# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA

van 2 oktober 1986 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

1. Het Hof van Justitie wordt verzocht uitspraak te doen in het kader van een niet-nakomingsprocedure waarin de Commissie het Hof heeft verzocht het Koninkrijk België te veroordelen omdat het zijn rechtsorde onvoldoende heeft aangepast aan de bepalingen van richtlijn nr. 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen [1].

2. Deze richtlijn van de Raad, die is vastgesteld op grond van de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag, beoogt enerzijds het gevaar van ongelijke mededingingsvoorwaarden weg te nemen dat voortvloeit uit de disparitеit tussen de bepalingen betreffende het verwijderen van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, die in de Lid-Staten reeds van toepassing of in voorbereiding zijn, en anderzijds enkele specifieke bepalingen vast te stellen op het gebied van het gemeenschapsbeleid inzake milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan.

De Lid-Staten worden verplicht om passende maatregelen te nemen „om het voorkomen van het ontstaan van... afvalstoffen, de recycling en het verwerken van... afvalstoffen... bij voorrang te bevorderen" (artikel 4) en om te verzekeren dat „de toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu" (artikel 5, lid 1). De Lid-Staten moeten bijgevolg de nodige maatregelen nemen om „het ongecontroleerd achterlaten, lozen, storten of vervoeren van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, alsmede het overdragen daarvan aan andere installaties, inrichtingen of ondernemingen dan die bedoeld in artikel 9, lid 1, te verbieden" (artikel 5, lid 2), en moeten „de bevoegde instantie(s) [in het leven roepen of aanwijzen] 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 toxische en gevaarlijke afvalstoffen" (artikel 6).

Afgezien daarvan moeten de Lid-Staten een hele reeks voorschriften vaststellen waaraan de bedrijven zijn gebonden die dergelijke afval- stoffen voortbrengen, in hun bezit hebben, verwijderen of vervoeren.

De voor de uitvoering van deze richtlijn noodzakelijke maatregelen moesten worden genomen binnen een termijn van vierentwintig maanden vanaf de datum van kennisgeving. Het Koninkrijk België had op grond hiervan vóór 22 maart 1980 aan de op hem rustende verplichtingen moeten voldoen.

Bij schrijven van 2 mei 1980 deelde de Belgische regering de Commissie mee, dat het Belgische recht op grond van nationale regelingen die reeds vóór de kennisgeving van de richtlijn van kracht waren [2], op één lijst na, die momenteel werd aangepast, aan de eisen van de richtlijn voldeed.

* Vertaald uit het Portugees.

1 — PB 1978, L 84, blz. 43.

2 — Met name de wet op de giftige afval van 22 juli 1974 (*Belgisch Staatsblad*, 1.3.1975) en het Koninklijk Besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval (*Belgisch Staatsblad* van 14.2.1976).

De Commissie zag dit niet zo; na de Belgische regering te hebben aangemaand en tot de conclusie te zijn gekomen dat de door deze aangevoerde argumenten niet steekhoudend waren, bracht zij een met redenen omkleed advies uit als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag. Toen België niet binnen de voorgeschreven termijn op het tot hem gerichte gebod reageerde, daagde de Commissie hem voor het Hof waar zij hem niet-nakoming verweet van de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen.

In haar verzoekschrift neemt de Commissie haar met redenen omkleed advies inhoudelijk over en verwijt zij de verwerende Lid-Staat meer in het bijzonder niet-nakoming van artikel 14, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 78/319/EEG van de Raad.

3. Artikel 14, lid 1 van de onderhavige richtlijn bepaalt:

„Alle installaties, inrichtingen of ondernemingen die toxische en gevaarlijke afvalstoffen voortbrengen, in bezit hebben en/of verwijderen, moeten:

— een register houden van de hoeveelheden, de aard, de natuurkundige en scheikundige kenmerken, de oorsprong, de verwijderingsmethoden en -plaatsen en de data van ontvangst en afgifte van de afvalstoffen,

— en/of deze gegevens verstrekken aan de bevoegde instanties, wanneer deze hierom verzoeken."

Zowel in haar met redenen omkleed advies als in haar verzoekschrift is de Commissie kennelijk van oordeel, dat België zijn verplichtingen uit deze bepaling van de richtlijn onder meer in zoverre niet is nagekomen, dat het in zijn wetgeving geen bepaling heeft opgenomen die de installaties, inrichtingen of ondernemingen die toxische en gevaarlijke afvalstoffen voortbrengen, in bezit hebben en/of verwijderen verplicht om een *register te houden* dat een hele reeks gegevens bevat.

Artikel 14, lid 1, bepaalt echter, dat de verplichting om bepaalde gegevens te registreren, moet worden opgelegd naast of in plaats van de verplichting om deze gegevens op verzoek aan de bevoegde instanties te verstrekken („en/of").

Op een verzoek van het Hof om verduidelijking van haar standpunt ter zake, zette de Commissie de desbetreffende beschuldiging recht; niettemin was zij van mening dat de verplichting om een register te houden het meest efficiënte middel was om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken.

Deze opvatting komt echter niet in de tekst van de richtlijn tot uiting en daarom handhaafde de Commissie enkel de grief, dat België had gekozen voor de verplichting tot aangifte bedoeld bij het tweede streepje van artikel 14, lid 1, van de richtlijn, doch daarbij de daarbedoelde bedrijven niet had verplicht om *alle* gegevens te verstrekken die het register ingevolge het bepaalde onder het eerste streepje moet bevatten.

De artikelen 17 en 18 van het Koninklijk Besluit van 9 februari 1976 vormen inderdaad een onvolledige nakoming van de verplichtingen krachtens de richtlijn. Deze Belgische wettelijke bepalingen scheppen weliswaar een verplichting om jaarlijks, maandelijks of van geval tot geval aangifte te doen, doch eisen niet, dat deze aangiften alle in artikel 14, lid 1, eerste streepje, genoemde gegevens bevatten. Duidelijk is, dat de nationale regeling van de bedrijven geen gegevens verlangt over de natuurkundige en

scheikundige kenmerken van de afvalstoffen en over de data van ontvangst en afgifte van die stoffen; gelet op de verwijzing in artikel 18 van het Koninklijk Besluit naar de „bestemming" van die stoffen is niet zo duidelijk of de vermelding van de verwijderingsplaatsen evenmin wordt verlangd, maar de formulering is onnauwkeurig en laat ook op dit punt twijfels bestaan over de vraag of de richtlijn volledig in Belgisch recht is omgezet.

Anderzijds verlangt de Belgische wetgeving alleen dan, dat de aangiften gegevens bevatten over de methodes voor de verwijdering van de afvalstoffen, wanneer de vernietiging, neutralisering of wegwerking bij de voortbrenger plaatsvindt.

In haar verweerschrift en haar conclusie van dupliek deelt de Belgische regering mee, dat het in haar voornemen ligt om het Koninklijk Besluit van 9 februari 1976 zo aan te passen dat het aan de eisen van de Commissie voldoet en dat zij in afwachting van deze aanpassing een circulaire wil publiceren die de leemtes in de Belgische wetgeving provisorisch moet opvullen.

Voor de onderhavige procedure komen de wettelijke bepalingen die de Belgische regering wil vaststellen te laat en zijn zij dus irrelevant. Van een juiste en volledige aanpassing van het Belgische recht aan de eisen van artikel 14, lid 1, van richtlijn nr. 78/319/EEG van de Raad kan pas sprake zijn wanneer het Koninklijk Besluit van 9 februari 1976 is gewijzigd. Tot dan komt men niet uit onder de vaststelling, dat het Koninkrijk België bepaalde krachtens de richtlijn en bijgevolg krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen — zij het op een betrekkelijk specifiek punt — niet is nagekomen.

Met betrekking tot de door België aangekondigde circulaire lijkt het niet voor betwisting vatbaar, dat, gelijk de Commissie in haar conclusie van repliek opmerkt, nu de betrokken richtlijn voorschrijft dat voor de onderdanen van de Lid-Staten verplichtingen in het leven worden geroepen, de omzetting in nationaal recht meebrengt dat deze staten wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen, aangezien enkel dergelijke bepalingen zulke verplichtingen met de nodige rechtskracht in het leven kunnen roepen. De provisorische vaststelling van een eenvoudige administratieve maatregel of een maatregel met zuiver interne werking is voor de complete verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn in de interne rechtsorde van de Lid-Staten echter niet voldoende.

4. De andere niet-nakomingsgrief heeft betrekking op artikel 14, lid 2, van de betrokken richtlijn, dat bepaalt:

„Elk transport van toxische en gevaarlijke afvalstoffen met het oog op verwijdering dient vergezeld te gaan van een identificatieformulier dat ten minste de volgende gegevens bevat:

— aard,

— samenstelling,

— hoeveelheid afvalstoffen (in volume of gewicht),

— naam en adres van de producent en/of van de vroegere houder(s),

— naam en adres van de volgende houder of van degene die de afvalstoffen uiteindelijk verwijdert,

— plaats van uiteindelijke verwijdering, indien die bekend is."

Naar aanleiding van deze grief deelde de Belgische regering de Commissie in de precontentieuze fase mee, dat de uit dit voorschrift voortvloeiende verplichtingen waren nagekomen door de opneming in de interne rechtsorde van de normen van de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen langs de weg en van het Internationaal Verdrag betreffende het goederen- vervoer per spoorweg bij de wetten van respectievelijk 10 augustus 1960 en 24 januari 1974.

Inderdaad bepaalt artikel 2 van richtlijn nr. 78/319/EEG, dat de „Lid-Staten die partij zijn bij een of meer internationale overeenkomsten inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen, worden geacht de bepalingen van deze richtlijn inzake vervoer ten uitvoer te leggen", maar het beklemtoont direkt daarop dat dit zo is „indien de maatregelen die ter toepassing van die overeenkomsten worden genomen niet minder streng zijn dan die welke voor de uitvoering van deze richtlijn zijn vereist". De verklaring van de Raad en de Commissie, die voorkomt in het proces-verbaal van de vergadering van de Raad van 20 maart 1978, en waarop België in zijn brief van 27 februari 1984 in de precontentieuze fase van deze zaak een beroep doet, waarin klaarblijkelijk is nagelaten om naar de in het laatste deel van artikel 2 van de richtlijn gestelde voorwaarden te verwijzen, kan uiteraard niet tegen deze bepaling worden ingebracht.

Er is dus, zoals de Commissie opmerkte, maar één conclusie mogelijk, namelijk dat de geldende Belgische bepalingen inzake het vervoer van giftige en gevaarlijke stoffen moeten worden aangevuld, willen zij voldoen aan de verplichtingen van artikel 14, lid 2, van de richtlijn. In de eerste plaats omdat de internationale overeenkomsten waarnaar de verwerende staat verwijst, enkel het oog hebben op vervoer over de weg en per spoor en geen enkele regeling bevatten voor vervoer over de binnenwateren, zeevervoer en luchtvervoer. En in de tweede plaats omdat deze overeenkomsten met betrekking tot het document dat deze produkten tijdens het vervoer moet begeleiden, niet alle gegevens verlangen die in artikel 14, lid 2, worden verlangd; met name verlangen zij niet, dat de plaats wordt vermeld waar de afvalstoffen worden verwijderd.

De Belgische regering deelt ons in haar verweerschrift mee, dat het Vlaamse gewest, ingevolge een decreet van 21 april 1982, deze vermelding reeds verlangt in het identificatieformulier dat de afvalstoffen tijdens het transport moet begeleiden, dat de Waalse administratie voornemens is een decreet te publiceren waarin dezelfde verplichting wordt neergelegd en dat het Brusselse gewest, in afwachting van de inwerkingtreding van een wet en van uitvoeringsbesluiten ter zake, het probleem voorlopig zal moeten oplossen via een circulaire.

Wij moeten echter vaststellen, dat er nog steeds sprake is van niet-nakoming. Want enerzijds doet de Belgische wetgeving de uit artikel 14, lid 2, voortvloeiende verplichtingen niet gelden voor alle middelen van vervoer en anderzijds neemt het feit dat het Vlaamse gewest alle gegevens eist die de richtlijn verlangt met betrekking tot het formulier waarvan het transport van afvalstoffen vergezeld dient te gaan, niet weg dat het verzuim blijft bestaan in de andere gewesten, waardoor de Belgische staat in verzuim blijft.

Zeker vinden enkele van de moeilijkheden die deze Lid-Staat ondervindt bij de nakoming van de verplichtingen krachtens de betrokken richtlijn hun oorzaak in de staatkundige structuur en inzonderheid in de

verdeling van de bevoegdheden tussen de centrale regering en de gewesten. Ik wil nogmaals wijzen op de vaste rechtspraak van het Hof op dit punt: een Lid-Staat kan zich „ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde beroepen" [3]. Ook heeft het Hof steeds opnieuw gesteld, dat een Lid-Staat verantwoordelijk is voor de handelingen en het nalaten van zijn organen en instellingen, zelfs indien deze grondwettelijk onafhankelijk zijn [4].

5. Concluderend geef ik het Hof daarom in overweging te verklaren, dat de verwerende Lid-Staat niet binnen de voorgeschreven termijn die bepalingen heeft vastgesteld die nodig waren om de verplichtingen die uit richtlijn nr. 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 voortvloeiden, volledig na te komen, en dat hij bijgevolg niet heeft voldaan aan een krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichting.

De verliezende partij zal overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten moeten worden verwezen.

3 — Zie bij voorbeeld arresten van 2 februari 1982 in de zaken 68, 69, 70, 71, 72 en 73/81, Commissie/België, Jurispr. 1982, blz. 153, 163, 169, 175, 183 en 189.

4 — Zie bij voorbeeld arrest van 5 mei 1970, zaak 77/69, Commissie/België, Jurispr. 1970, blz. 237.