CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 19 maart 1998 *

I — Inleiding

Met dit beroep krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door de programma's bedoeld in artikel 6 van richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (PB L 78, blz. 38; hierna: „richtlijn"), niet op te stellen en binnen de gestelde termijn aan de Commissie mee te delen, de krachtens genoemd artikel op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

II — De bepalingen in geding

1. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten stellen programma's op ter verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

— vermindering van de hoeveelheid zware metalen in batterijen en accu's;

— bevordering van het in de handel brengen van batterijen en accu's die een geringere hoeveelheid gevaarlijke stoffen en/of minder verontreinigende stoffen bevatten;

— geleidelijke vermindering in het huisvuil van de hoeveelheid onder bijlage I vallende gebruikte batterijen en accu's;

— bevordering van het onderzoek naar de vermindering van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in batterijen en accu's en naar de vervanging hiervan door andere, minder verontreinigende stoffen, alsmede naar methoden voor recycling ervan;

— gescheiden verwijdering van gebruikte batterijen en gebruikte accu's die onder bijlage I vallen.

De programma's worden voor de eerste maal vastgesteld voor een op 18 maart 1993 aanvangende periode van vier jaar. Zij moeten uiterlijk 17 september 1992 bij de Commissie worden ingediend.

De programma's worden regelmatig, ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en bijgesteld in het licht van met name de

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

vooruitgang van de techniek, de toestand van de economie en die van het milieu. De gewijzigde programma's moeten tijdig aan de Commissie worden overgelegd."

III — De feiten

2. Omdat zij de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde programma's niet had ontvangen en over geen andere inlichtingen beschikte waaruit bleek dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen desbetreffend was nagekomen, nodigde de Commissie genoemde lidstaat overeenkomstig de procedure van artikel 169 van het Verdrag uit, binnen twee maanden haar opmerkingen te maken.

3. Op 6 maart 1996 diende het Koninkrijk Spanje haar opmerkingen in. Daaruit bleek, dat de Spaanse autoriteiten met de opstelling van de programma's waren begonnen en dat in tussentijd al acties waren ondernomen met betrekking tot het inzamelen, de behandeling en het hergebruik van batterijen en accu's, een en ander in het kader van samenwerkingsovereenkomsten tussen de Spaanse Staat en de autonome gemeenschappen. De Commissie verzocht om nadere inlichtingen over die acties, maar op dat verzoek werd niet gereageerd.

4. Daarom zond zij het Koninkrijk Spanje op 21 oktober 1996 een met redenen omkleed advies, waarin zij concludeerde dat Spanje zijn verplichtingen krachtens artikel 6 van de richtlijn niet was nagekomen.

5. Op 20 januari 1997 deelden de Spaanse autoriteiten de Commissie mee, dat het Ministerie van Milieubeheer een plan voor een nationaal programma inzake huisvuil had opgesteld, in het kader waarvan de acties van de autonome gemeenschappen, die naar nationaal recht belast zijn met de bestrijding van de vervuiling, ontwikkeld en gecoördineerd zouden worden; die acties vormden volgens het Koninkrijk Spanje een correcte implementatie van de richtlijn in het nationale recht.

6. Van oordeel dat de Spaanse autoriteiten hun duidelijke verplichting om bovenbedoelde programma's tijdig op te stellen en aan de Commissie mee te delen, niet waren nagekomen, besloot de Commissie de zaak voor het Hof te brengen.

IV — Standpunten van partijen

7. De Commissie beklemtoont, hoe belangrijk de opstelling van de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde programma's is voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen die direct of indirect verband houden met de bescherming van het milieu. Daarom verlangt de gemeenschapswetgever van de lidstaten, dat zij die programma's voor een op 18 maart 1993 beginnende periode van vier jaar opstellen en uiterlijk 17 september 1992

aan de Commissie meedelen. Omdat deze verplichting uit de tekst van een richtlijn voortvloeit, aldus de Commissie, is zij voor de lidstaten, die er de adressaten van zijn, overeenkomstig artikel 189 EG-Verdrag verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. In het kader van die verplichting dienen de lidstaten, waaronder het Koninkrijk Spanje, alle algemene of bijzondere maatregelen te nemen die de verwezenlijking van bedoelde doelstellingen kunnen verzekeren. De Commissie herinnert aan de vaste rechtspraak van het Hof, dat uit richtlijnen voortvloeiende verplichtingen binnen de gestelde termijn moeten worden nagekomen, zonder dat de lidstaten zich kunnen beroepen op technische of procedurele particulariteiten in verband met de implementatie van de bepalingen van de richtlijn in het nationale recht. Zij verzoekt het Hof derhalve vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichtingen uit richtlijn 91/157 niet is nagekomen, met verwijzing van verweerder in de kosten van de procedure.

8. Het Koninkrijk Spanje bestrijdt niet, dat de programma's niet aan de Commissie zijn meegedeeld. De richtlijn is volgens verweerder echter wel in nationaal recht omgezet, en wel bij koninklijk besluit nr. 45/96; in artikel 6 daarvan zijn de bepalingen van artikel 6 van de richtlijn overgenomen en zijn de autonome gemeenschappen aangewezen om de programma's op te stellen. Voorts verzekert het Koninkrijk Spanje, dat hem er alles aan gelegen is de doelstelling van de richtlijn geleidelijk te verwezenlijken, overeenkomstig het bepaalde in artikel 189 van het Verdrag. Het meent, dat dat doel niet door de opstelling van programma's alleen kan worden bereikt, doch dat dit gepaard moet gaan met concrete maatregelen. Wanneer het Hof moet bepalen, in hoeverre een lidstaat zijn verplichtingen krachtens artikel 6 van de richtlijn is nagekomen, aldus verweerder, kan het er zich immers niet toe beperken, te onderzoeken of de in dat artikel bedoelde programma's zijn opgesteld en meegedeeld, maar moet het voor alles nagaan, of de lidstaat concrete acties heeft ondernomen om de in de programma's beschreven doelstellingen te realiseren.

9. Zo gezien meent het Koninkrijk Spanje, dat het de doelen die artikel 6 van de richtlijn stelt, heeft bereikt. Het noemt in dit verband een reeks concrete acties van de regeringen van de Spaanse autonome gemeenschappen met het oog op de verwezenlijking van bedoelde doelstellingen. Het verwijst naar de Ley Básica de Residuos, de nationale afvalwet; naar Ley nr. 6/93, reguladora de los Residuos de Cataluña, die dezelfde materie regelt voor het grondgebied van de autonome gemeenschap Catalonië; naar de overeenkomsten die de autonome gemeenschap Castilië-León met de onder haar ressorterende gemeenten heeft gesloten inzake de inzameling, de opslag en de behandeling van gebruikte batterijen en accu's; naar de overeenkomstige programma's die in Catalonië, Aragon en Galicië zijn gestart; de bijzondere studies over het beheer van gebruikte batterijen en accu's; de besluiten van de autonome gemeenschap Valencia over de subsidiëring van de gescheiden inzameling, de opslag en de behandeling van gebruikte batterijen, en, ten slotte, naar de collectieve overeenkomsten tussen gespecialiseerde bedrijven en de gemeenten in Asturië, op de Balearen en in de Rioja over het beheer van bijzonder afval, alsook naar de voorlichtingscampagnes die in alle autonome gemeenschappen zijn gevoerd.

Die acties zijn niet beperkt gebleven tot het plaatsen van speciale bakken voor het inzamelen van dat type afval, maar omvatten ook de oprichting van speciale centra voor het recycleren, respectievelijk voor opslag wanneer recycleren niet mogelijk is. Gelet op een en ander meent het Koninkrijk Spanje, dat het door de acties van de autonome gemeenschappen mogelijk is geweest de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn te verwezenlijken. Het concludeert derhalve tot verwerping van het beroep, met verwijzing van de Commissie in de kosten.

V — Stellingname

10. In weerwil van wat het Koninkrijk Spanje tot zijn verdediging heeft aangevoerd, meen ik, dat Spanje de specifieke verplichtingen die artikel 6 van de richtlijn hem oplegt, niet is nagekomen. In zijn bij het Hof ingediende opmerkingen erkent het trouwens, dat het op de fatale datum — 17 september 1992 — geen programma's voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 6 had voorbereid of bekendgemaakt. Dit volstaat om vast te stellen, dat die bepaling is geschonden en dat de verwijten van de Commissie derhalve gegrond zijn.

11. Ik wil er nog op wijzen, dat aan deze conclusie niet kan worden afgedaan door het betoog van Spanje, dat het zich door een hele reeks concrete en specifieke acties met betrekking tot batterijen en accu's naar de voorschriften van artikel 6 van de richtlijn heeft gevoegd. Ik herinner eraan, dat de richtlijn onder meer de bescherming van het milieu tot doel heeft: deze bescherming verlangt noodzakelijkerwijs dat, parallel met elkaar, én bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen én materiële acties worden gevoerd; milieubescherming is dus in belangrijke mate afhankelijk van de planning van de totale activiteit van de openbare instellingen — de nationale zowel als die van de autonome gemeenschappen — in de sectoren die voor het milieu van belang zijn. Met andere woorden, een adequate planning door middel van de opstelling van programma's, zoals artikel 6 van de richtlijn verlangt, is noodzakelijk en kan, anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, in geen geval worden gecompenseerd door acties ad hoc van nationale instanties in de sectoren waarvoor een planning is voorgeschreven.

12. Niet zonder belang is voorts de omstandigheid, dat de richtlijn is vastgesteld op de grondslag van artikel 100 A EG-Verdrag en dus de harmonisatie van de nationale wetgevingen beoogt ter vermijding van mededingingsdistorsies en de gevolgen daarvan voor de werking van de interne markt. Om die reden moet groot belang worden gehecht aan het toezicht op de nationale maatregelen en op verdere acties van de nationale autoriteiten op het onder de richtlijn vallende gebied. Door de opstelling van de in artikel 6 bedoelde programma's en de mededeling ervan aan de Commissie wordt dat toezicht materieel mogelijk gemaakt; derhalve kunnen de lidstaten niet worden geacht hun concrete verplichtingen te zijn nagekomen, zolang de Commissie niet in kennis is gesteld van de nationale implementatiemaatregelen.

13. De gehele opzet van de richtlijn wijst er bovendien op, dat de gemeenschapswetgever de problemen van de bijzondere afvalstoffen (zoals batterijen en accu's) geleidelijk aan te lijf wil gaan, dat wil zeggen volgens een concreet tijdschema. Daarom heeft hij de opstelling gewild van nationale programma's die „regelmatig, ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en bijgesteld [worden] in het licht van met name de vooruitgang van de techniek, de toestand van de economie en die van het milieu". [1] Doordat het Koninkrijk Spanje het eerste van die programma's, dat, zoals de richtlijn uitdrukkelijk zegt, betrekking heeft op een periode van vier jaar, ingaande op 18 maart 1993, en uiterlijk op 17 september 1992 aan de Commissie moest worden meegedeeld, niet heeft opgesteld, is de communautaire planning volledig verstoord. Het gaat hier dus stellig om een rechtstreekse inbreuk op de richtlijn en op de verplichtingen die krachtens de artikelen 5 en 189 van het Verdrag op het Koninkrijk Spanje rusten.

14. Tot slot herinner ik aan de vaste rechtspraak van het Hof, dat een lidstaat zich niet op nationale praktijken of particulariteiten van zijn rechtsorde kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Verdrag of uit gemeenschapsrichtlijnen voortvloeiende verplichtingen en termijnen. [2] Waaraan ik wil toevoegen, dat een lidstaat met materiële deelacties of onvolledige regelingen niet kan voldoen aan zijn verplichting een totaalprogramma voor het bereiken van bepaalde doelen op te stellen, zoals artikel 6 van de richtlijn verlangt.

VI — Conclusie

15. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door de programma's bedoeld in artikel 6 van richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, niet binnen de gestelde termijn op te stellen en aan de Commissie mee te delen, de krachtens genoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten van de procedure.

1 — Artikel 6, derde alinea, van de richtlijn.

2 — Zie arresten van 20 maart 1997, Commissie/België (C-294/96, Jurispr. blz. I-1781); 13 oktober 1993, Commissie/Spanje (C-378/92, Jurispr. blz. I-5095), en 5 juni 1997, Commissie/Spanje (C-107/96, Jurispr. blz. I-3193). Zie ook arresten van 12 december 1996, Commissie/Duitsland (C-297/95, Jurispr. blz. I-6739).