CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 26 februari 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak verzoekt de Commissie om vaststelling ingevolge artikel 169 EEG-Verdrag, dat Griekenland de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de nodige maatregelen te nemen om te verzekeren dat vaste, gevaarlijke en toxische afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, zoals wordt verlangd door richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39) en met name de artikelen 4 en 6 ervan, en door richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43) en met name de artikelen 5 en 12 daarvan.

2. De richtlijnen 75/442 en 78/319 beogen de verschillen op te heffen tussen de in de Lid-Staten geldende bepalingen betreffende de verwijdering van afvalstoffen en bij te dragen aan de bescherming van het milieu en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Ingevolge artikel 145 van de Toetredingsakte Griekenland, moest dit land op 1 januari 1981 aan beide richtlijnen uitvoering geven.

3. Artikel 4 van richtlijn 75/442 luidt als volgt:

„De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen opdat de afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, met name:

— zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, alsmede voor fauna en flora,

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken,

— zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap."

Ingevolge artikel 5 van richtlijn 75/442 moeten de Lid-Staten zorgen „voor 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 de verwijdering van afvalstoffen". Artikel 6 van de richtlijn luidt:

* Oorspronkelijke taal: Engels.

„De in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie(s) dient (dienen) zo spoedig mogelijk een plan of plannen op te stellen betreffende met name:

— soort en hoeveelheid van te verwijderen afvalstoffen,

— de algemene technische eisen,

— de plaatsen die geschikt zijn voor de verwijdering,

— alle bijzondere regelingen voor bijzondere afvalstoffen.

Dit plan of deze plannen kan/kunnen bij voorbeeld omvatten:

— de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn om afvalstoffen te verwijderen,

— de raming van de kosten der werkzaamheden die in verband met de verwijdering moeten worden verricht,

— passende maatregelen om de rationalisatie van de inzameling, het sorteren en de behandeling van afvalstoffen te bevorderen."

4. Volgens artikel 8 van richtlijn 75/442 „moet elke inrichting of elke onderneming die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelt, opslaat of stort, over een vergunning van de in artikel 5 bedoelde bevoegde instantie beschikken".

5. Ingevolge artikel 14 van richtlijn 75/442 moeten de Lid-Staten de Commissie in kennis stellen van de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij invoeren op het door deze richtlijn bestreken gebied.

6. Overeenkomstige bepalingen zijn bij richtlijn 78/319 vastgesteld met betrekking tot toxische en gevaarlijke afvalstoffen. Zo luidt artikel 5 van die richtlijn:

„1. De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen, opdat 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, met name:

— zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, noch voor flora en fauna;

— zonder geluid- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap.

2. De Lid-Staten nemen in het bijzonder de nodige maatregelen 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."

7. Ingevolge artikel 9, lid 1, van richtlijn 78/319 moeten de installaties, inrichtingen of ondernemingen die toxische en gevaarlijke afvalstoffen opslaan, behandelen en/of storten, in het bezit zijn van een vergunnning van de bevoegde instanties.

8. Artikel 12 van richtlijn 78/319 luidt als volgt:

„1. De bevoegde instanties stellen programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen op en passen die op gezette tijden aan. Deze programma's hebben met name betrekking op:

— soort en hoeveelheid van de te verwijderen afvalstoffen;

— verwijderingsmethoden;

— gespecialiseerde behandelingscentra, wanneer nodig;

— adequate stortplaatsen.

De bevoegde instanties van de Lid-Staten kunnen andere bijzondere aspecten opnemen, met name een raming van de kosten van de verwijderingswerkzaamheden.

2. De bevoegde instanties publiceren de in lid 1 genoemde programma's. De Lid-Staten delen deze programma's mede aan de Commissie.

3. De Commissie organiseert regelmatig met de Lid-Staten een onderlinge vergelijking van deze programma's, ten einde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging van deze richtlijn voldoende geharmoniseerd verloopt."

9. Ingevolge artikel 21, lid 2, van richtlijn 78/319 moeten de Lid-Staten de Commissie in kennis stellen van de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht die zij invoeren op het door deze richtlijn bestreken gebied.

10. „Afvalstoffen" worden in artikel 1, sub a, van beide richtlijnen gedefinieerd als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen". „Toxische en gevaarlijke stoffen" worden in artikel 1, sub b, gedefinieerd als „alle afvalstoffen die de in de bijlage bij deze richtlijn genoemde stoffen of materialen bevatten of hiermee zijn besmet, van zodanige aard of in zodanige hoeveelheden of concentraties dat zij een gevaar voor de gezondheid of het milieu vormen".

11. Op 22 september 1987 ontving de Commissie een klacht, dat een aantal gemeenten, en met name die in het noorden van het district Chania op Kreta, verscheidene soorten afvalstoffen stortten in de monding van de rivier de Kouropitos in de gemeente Mouzoura Akrotiriou. Het ravijn waarin de afvalstoffen naar beweerd werden gestort, was een gebied van een buitengewone natuurlijke schoonheid geweest. Onder het daar gestorte afval zouden zich afvalstoffen bevinden van plaatselijke militaire bases, ziekenhuizen en klinieken, zoutfabrieken, pluimveehouderijen, slachthuizen en andere plaatselijke bedrijven.

12. De onbeperkte storting van afvalstoffen zou in het gebied een onhoudbare situatie hebben geschapen, als gevolg van de stank en de diverse soorten knaagdieren en insekten die erdoor werden aangelokt. Voorts werd afval zonder controle verbrand, waardoor het risico was ontstaan dat in grote gebieden brand zou uitbreken en misschien de militaire bases gevaar zouden lopen, met niet te overziene gevolgen voor het hele gebied. Toen de Kouropitos na hevige regenval buiten zijn oevers was getreden, waren bovendien honderden tonnen afvalstoffen de zee in gespoeld, waardoor de toegang tot de baai van Souda was vervuild. De visserij in het gebied zou echter niet verboden zijn.

13. Bij brief van 27 januari 1988 verzocht de Commissie de Griekse regering haar opmerkingen over de klacht te maken. In haar antwoord van 15 maart 1988 ontkende de Griekse regering het in de klacht gestelde niet. Zij verklaarde echter, dat het bevoegde ministerie een einde zou maken aan het storten van afvalstoffen in de Kouropitos en dat een plan voor de verwijdering van afvalstoffen in Chania was opgesteld, dat in de inrichting van nieuwe stortplaatsen voorzag. De Griekse regering gaf evenwel toe, dat tot de uitvoering van dit plan, die niet voor augustus 1988 te verwachten was, het storten van afvalstoffen uit Chania in de Kouropitos zou voortgaan.

14. Het antwoord van de Griekse regering overtuigde de Commissie niet, dat aan de richtlijnen 75/442 en 78/319 was voldaan. Toen nadere informatie van de Griekse regering uitbleef, zond de Commissie haar op 26 april 1989 een aanmaningsbrief ingevolge artikel 169 EEG-Verdrag, waarin haar werd verzocht de maatregelen te specificeren die zij had getroffen om aan de richtlijnen te voldoen.

15. De Griekse autoriteiten antwoordden bij brief van 4 augustus 1989, waarin zij hun plannen voor de verwijdering van afvalstoffen in Chania op de middellange en lange termijn uiteenzetten. Volgens de Commissie bleek uit het antwoord van de Griekse autoriteiten, dat er nog geen concrete stappen waren genomen om de afvalstoffen in het gebied zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu te verwijderen. Zij zond derhalve de Griekse regering overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag een met redenen omkleed advies. Toen de Griekse regering hier niet op reageerde, bracht de Commissie de zaak voor het Hof.

16. In antwoord op een vraag van het Hof heeft de Commissie meer informatie verschaft over het soort afvalstoffen waarom het in deze zaak gaat. Volgens de Commissie zijn die afvalstoffen afkomstig uit een aantal bronnen, waaronder militaire bases, plaatselijke ziekenhuizen en apotheken en de kleine plaatselijke bedrijven, zoals leerlooierijen, ververijen en stomerijen en autoreparatiewerkplaatsen. Deze afvalstoffen, aldus de Commissie, bevatten één of meer van de in de bijlage bij richtlijn 78/319 opgesomde stoffen, te weten kwik en kwikverbindingen, cadmium en cadmiumverbindingen, chroom VI-verbindingen, lood en loodverbindingen, organische halogeenverbindingen, gechloreerde oplosmiddelen, organische oplosmiddelen, farmaceutische verbindingen, niet-identificeerbaar en/of nieuw chemisch laboratoriumafval waarvan de gevolgen voor het milieu onbekend zijn, en kankerverwekkende polycyclische aromatische verbindingen.

17. Ter terechtzitting heeft de Griekse regering voor het eerst de niet-ontvankelijkheid van het beroep opgeworpen, voor zover dit richtlijn 78/319 betreft. Daar deze exceptie niet steunt op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de schriftelijke procedure is gebleken, is het duidelijk dat zelfs wanneer de exceptie gegrond was, het Hof ze buiten beschouwing zou kunnen laten: zie artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering. Men zou echter kunnen stellen, dat het Hof de ontvankelijkheidsvraag ambtshalve moet onderzoeken. Daarom wil ik er in het kort op ingaan.

18. De Griekse regering wijst erop, dat in de brief van de Commissie van 27 januari 1988, waarin zij werd verzocht opmerkingen te maken over de door de Commissie ontvangen klacht, niet naar richtlijn 78/319 werd verwezen. Volgens de Griekse regering mocht de Commissie daarom in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies niet vragen, welke maatregelen Griekenland had genomen om aan die richtlijn te voldoen.

19. Het is duidelijk dat dit betoog op niets berust. De aanmaningsbrief is immers de eerste formele stap in de procedure van artikel 169 en de betrokken Lid-Staat krijgt daardoor de gelegenheid zijn opmerkingen over de gestelde inbreuk te maken alvorens de Commissie een met redenen omkleed advies uitbrengt. Elk contact tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat over de gestelde inbreuk, vóór de verzending van de aanmaningsbrief, is zuiver informeel en heeft geen rechtsgevolgen voor de rest van de procedure. In het onderhavige geval is duidelijk, dat de Griekse regering, voordat het met redenen omkleed advies werd uitgebracht, de gelegenheid heeft gehad opmerkingen te maken over haar verzuim om beide richtlijnen uit te voeren. Het lijdt derhalve geen twijfel, dat het beroep met betrekking tot elk van beide richtlijnen ontvankelijk is.

20. De Griekse autoriteiten hebben uitvoering willen geven aan de richtlijnen 75/442 en 78/319 bij wet nr. 1650 van 16 oktober 1986 en de ministeriële besluiten 49541/1424 en 72751/3054. Uit de memories van de Griekse regering in deze zaak blijkt echter duidelijk, dat nog geen concrete maatregelen zijn genomen om de afvalstoffen in Chania te verwijderen zonder

gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

21. In haar verweerschrift herhaalt de Griekse regering bij voorbeeld, dat het bevoegde ministerie ermee heeft ingestemd, een einde te maken aan het storten van afvalstoffen in de Kouropitos, zulks met de toevoeging, dat de verantwoordelijke plaatselijke autoriteiten zich op lange termijn ten doel hebben gesteld, de afvalstoffen door verbranding te verwijderen. Als eerste stap is blijkbaar een polytechnisch instituut gevraagd twee studies ter zake te verrichten. Om een oplossing voor het probleem op middellange termijn te vinden, heeft hetzelfde instituut opdracht gekregen voor een andere studie om een plaats voor de verwijdering van de afvalstoffen te vinden, zodat deze niet meer in de Kouropitos behoeven te worden gestort. De Griekse regering verklaart echter, dat de uitvoering van die studie op ernstig plaatselijk verzet is gestuit en dat de plaatselijke autoriteiten op zoek zijn naar andere wijzen van afvalverwijdering in het betrokken gebied. De Griekse regering is van mening, dat er uiteindelijk wel een oplossing zal worden gevonden waardoor de afvalstoffen die thans in de Kouropitos worden gestort, op andere manieren kunnen worden verwijderd.

22. Uit het antwoord van de Griekse regering op een vraag van het Hof blijkt, dat het polytechnisch instituut de in opdracht gegeven studies thans heeft voltooid en dat er een voorstel inzake de afvalverwijdering in het gebied op tafel ligt. De Griekse regering erkent echter, dat de door de overheid gekozen plaats voor de afvalverwijdering op plaatselijk verzet is gestuit en dat nog steeds niet de nodige maatregelen zijn genomen om de afvalstoffen in het district zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu te verwijderen.

23. Het is duidelijk dat, hoewel de Griekse regering wellicht enige vooruitgang heeft geboekt bij de uitvoering van de richtlijnen 75/442/EEG en 78/319/EEG, zij meer dan tien jaar na afloop van de in de Toetredingsakte Griekenland gestelde termijn nog steeds geen concrete maatregelen heeft genomen om dat resultaat in het district Chania te bereiken. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, te verstaan dat de Helleense Republiek, door binnen de in de Toetredingsakte gestelde termijn niet alle nodige maatregelen te treffen om te voldoen aan richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen en richtlijn 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. De Helleense Republiek moet voorts in de kosten worden verwezen.