CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 5 februari 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Om de vragen te kunnen beantwoorden die de Zevende kamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge krachtens artikel 177 EEG-Verdrag aan het Hof heeft gesteld (30 oktober 1985), dienen een aantal bepalingen te worden uitgelegd van richtlijn nr. 75/442 van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47). Deze vragen zijn gerezen in drie strafzaken tegen O. Traen, C. Quicke, E. Quicke, R. Vanhove en PVBA Quicke, deze laatste als voor de betaling van eventuele kosten en geldboeten aansprakelijke partij.

PVBA Quicke exploiteert een afvalverwijderingsbedrijf. C. Quicke, eigenaar, en Traen, chauffeur van dit bedrijf, alsook E. Quicke en Vanhove, die twee andere bedrijven exploiteren, hebben afvalstoffen opgehaald, vervoerd, soms behandeld en vervolgens gestort op landbouwgronden, zulks met de toestemming van de bezitters of eigenaren van die gronden. Deze afvalstoffen waren voornamelijk afkomstig van beerputten, vetvangers, aalputten, rioolputten, regenwaterreservoirs en arduinzagerijen en -wasserijen. Betrokkenen worden ervan beschuldigd inbreuk te hebben gemaakt op het decreet van de Vlaamse Raad van 2 juli 1981, waarbij voornoemde richtlijn ten uitvoer is gelegd, alsook op talrijke uitvoeringsdecreten, doordat zij afzonderlijk of in onderlinge samenwerking afvalstoffen hebben gestort, geen vergunning hebben aangevraagd en dus zonder vergunning een inrichting voor de verwijdering van afvalstoffen hebben geëxploiteerd.

De Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge vraagt het Hof:

„1) op grond van welke criteria moet worden vastgesteld, of een afvalverwijderingsbedrijf onder de artikelen 8 tot en met 12 van richtlijn nr. 75/442 valt. Is het daartoe voldoende dat het slechts occasioneel of uitzonderlijk een dergelijke bedrijvigheid uitoefent, of moet een beroep worden gedaan op nadere criteria zoals het maatschappelijk doel, de daadwerkelijk verrichte activiteit (hoofd- of nevenactiviteit, herhaalde activiteit), het voorzienbare impact ervan op het leefmilieu, of andere?

2) of een vervoerder die stort in opdracht, voor rekening van of met toelating van de eigenaar of de bezitter van de grond, die de eigendom van de afvalstoffen heeft verkregen, vergunningsplichtig is en of dit eveneens geldt voor de eigenaar of de bezitter die, zonder dat hij zelf stort, toestemming geeft om te storten;

3) of een lozingsvergunning, verleend door de directeur van een door de overheid van een Lid-Staat opgericht

* Vertaald uit het Italiaans.

waterzuiveringsbedrijf, voldoet aan de vereisten van de artikelen 5 en 8 van de richtlijn;

4) in hoeverre het de Lid-Staten vrijstaat het in artikel 10 van de richtlijn bedoelde toezicht te organiseren;

5) of de door de artikelen 8 en 12 van de richtlijn opgelegde verplichtingen rechtstreeks voor de ondernemingen gelden, dan wel of zij slechts van toepassing zijn voor zover de Lid-Staat het orgaan heeft opgericht of aangewezen waartoe de ondernemingen zich kunnen wenden (bij voorbeeld ten einde de vereiste vergunning te verkrijgen), en voor zover de nodige uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld (bij voorbeeld voor wat de formulieren betreffende de storting van afvalstoffen betreft), in acht genomen dat deze verplichtingen van kracht zijn geworden door kennisgeving aan de Lid-Staten en niet door bekendmaking in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (artikel 191 EEG-Verdrag en artikel 13 van de richtlijn)."

Vermeld zij voorts, dat het Hof bij beschikking van 4 december 1985 heeft besloten, de drie zaken voor de behandeling en het arrest te voegen. De Procureur des Konings bij de verwijzende rechtbank, verdachte Vanhove en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben opmerkingen ingediend, die grotendeels overeenstemmen.

2. Voor een beter begrip van de vragen is het nuttig eerst even de voornaamste doelstellingen en bepalingen van de uit te leggen richtlijn te bekijken.

Deze richtlijn, die op de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag is gebaseerd, heeft tot doel ongelijkheid van de mededingingsvoorwaarden tussen ondernemingen te voorkomen en ook — en vooral — de gezondheid van de mens alsmede het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het storten van afvalstoffen (eerste en derde overweging). De termen „afvalstoffen" en „verwijdering" worden gedefinieerd in artikel 1. De eerste term heeft betrekking op „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen" (litt. a); de tweede omvat „het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem" en „de verwerking, noodzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recycling" (litt. b).

Vervolgens worden de verplichtingen van de Lid-Staten opgesomd. Zo bepaalt artikel 3, dat zij passende maatregelen moeten nemen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen en het winnen van grondstoffen en eventueel energie uit afvalstoffen. Zij moeten de desbetreffende ontwerp-regelingen ter kennis van de Commissie brengen en de voorschriften van artikel 4 in acht nemen, waarin het hoofddoel van de richtlijn nader is uitgewerkt. Volgens deze bepaling moeten de afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Artikel 7 schrijft verdere maatregelen voor en bepaalt met name, dat de Lid-Staten erop moeten toezien dat de houders van afvalstoffen deze afleveren aan een particuliere of openbare ophaaldienst, dan wel zelf zorgen voor de verwijdering ervan met inachtneming van de beginselen van artikel 4.

En dan is er het uiterst belangrijke artikel 5. Dit bepaalt, dat de Lid-Staten één of meer instanties moeten aanwijzen die belast zijn

met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de verwijdering van afvalstoffen en die met name moeten bepalen, welke „natuurlijke of rechtspersonen" gemachtigd zijn om afvalstoffen te verwijderen (artikelen 5 en 6). Bij deze personen wordt onderscheiden tussen die welke voor rekening van derden handelen, en die welke hun eigen afvalstoffen behandelen. De ondernemingen van beide categorieën staan onder toezicht van vorenbedoelde instanties (artikel 10), maar enkel die van eerstgenoemde categorie dienen over een bijzondere vergunning van deze instanties te beschikken (artikel 8) en zich ertoe te verbinden bepaalde voorwaarden na te leven, op de inachtneming waarvan periodiek controle wordt uitgeoefend (artikel 9).

Volgens artikel 11 dienen overeenkomstig het beginsel „de vervuiler betaalt" de kosten van de verwijdering, na aftrek van de eventuele opbrengst van de afvalstoffen, te worden gedragen door: a) de houder die afvalstoffen afgeeft aan een ophaaldienst of aan een onderneming die over de vereiste vergunning beschikt; b) de vroegere houders of de producent van het produkt dat de afvalstoffen heeft voortgebracht.

Artikel 12 ten slotte bepaalt, dat de Lid-Staten om de drie jaar een verslag over de verwijdering van afvalstoffen aan de Commissie moeten doen toekomen en dat de in de artikelen 8 en 10 bedoelde ondernemingen daartoe aan de bevoegde instanties inlichtingen moeten verstrekken betreffende hun activiteiten.

3. Laten wij nu eens de aan het Hof gestelde vragen bezien. Zoals gezegd, betreft de eerste vraag het probleem, welke criteria er kunnen worden gebruikt om vast te stellen op welke personen en in het bijzonder op welke ondernemingen de richtlijn van toepassing is. Kernpunt van het probleem is de regelmaat waarmee die ondernemingen zich met afvalverwijdering bezighouden. Is het voldoende dat zij occasioneel dergelijke activiteiten verrichten, of is het absoluut noodzakelijk dat afvalverwijdering binnen het maatschappelijk doel van de onderneming valt en derhalve haar hoofd- of nevenactiviteit vormt en, in dit laatste geval, dat die activiteit in de loop van de tijd herhaaldelijk plaatsvindt?

Het antwoord is niet moeilijk. Zoals wij hebben gezien, is het hoofddoel van de richtlijn de vaststelling van nationale bepalingen die moeten voorkomen dat de verwijdering van afvalstoffen de gezondheid van de mens bedreigt of schadelijke gevolgen heeft voor het milieu. Gezien deze zeer algemene doelstelling, ligt het voor de hand dat de richtlijn moet worden toegepast op elk soort bedrijf, ongeacht zijn rechtskarakter en onverschillig of het zich vaker dan wel minder vaak met afvalverwijdering bezighoudt. Voor deze opvatting kan trouwens op verschillende punten steun worden gevonden in de tekst van de richtlijn. Zo maakt zij voor wat het storten van afvalstoffen betreft, geen onderscheid naargelang de stortingen regelmatig, slechts nu en dan of niet meer dan een enkele keer plaatsvinden, en kent zij geen belang toe aan de wijze van storten (door bevloeiing, lozing enz.). Nog significanter is, dat blijkens de artikelen 7 en 11 niet enkel ondernemingen in technische zin, doch ook de houders van afvalstoffen zelf en openbare of particuliere ophaaldiensten zich met afval- verwijdering kunnen bezighouden.

Het vorenstaande geldt in het geval van artikel 8 vanzelfsprekend slechts voor zover het bedrijf bij de verwijdering van afvalstoffen voor rekening van derden handelt.

4. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen: a) of, wanneer voor rekening van derden op een terrein wordt gestort in opdracht, op verzoek of met toelating van de eigenaar of de bezitter van dat terrein, de vervoerder van de afvalstoffen over een vergunning dient te beschikken; b) of de eigenaar of de bezitter van de grond, die de eigendom van de afvalstoffen heeft verkregen, ingevolge het feit dat hij de storting toelaat, gehouden is een vergunning te verkrijgen van de in artikel 5 bedoelde instanties.

Wat het eerste punt betreft, volstaat het erop te wijzen dat volgens het bepaalde in artikel 8, dat ongetwijfeld van dwingende aard is, een onderneming slechts ten behoeve van derden afvalstoffen kan verwijderen, wanneer zij over een vergunning van een overheidsinstantie beschikt. Het is dus uitgesloten dat een particulier, bij voorbeeld de eigenaar van het terrein waarop de storting plaatsvindt, zich daarvoor in de plaats zou kunnen stellen. Om het tweede probleem te kunnen oplossen moet erop worden gewezen, dat eveneens volgens artikel 8 uitsluitend ondernemingen die voor rekening van derden handelen, vergunningsplichtig zijn. Niettemin kunnen de Lid-Staten in het kader van de in de artikelen 3, 4 en 7 bedoelde maatregelen deze verplichting tot andere personen uitbreiden, met name tot houders van afvalstoffen, die zelf voor de verwijdering ervan zorgen. Het staat aan de Lid-Staten, te beoordelen of een dergelijke maatregel noodzakelijk is ter bereiking van de doelstellingen van de richtlijn.

5. In de derde plaats vraagt de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge aan het Hof, of als een ter zake van de verlening van vergunningen bevoegde instantie onder meer kan worden beschouwd de directeur van een van overheidswege opgericht waterzuiveringsbedrijf.

Ook hier is het antwoord niet ver te zoeken. Zoals wij weten, vereist de richtlijn slechts, dat de Lid-Staten één of meer instanties aanwijzen die voor een bepaald gebied zijn belast met het verlenen van vergunningen voor de verwijdering van afvalstoffen (artikelen 5 en 8). Bijgevolg staat niets eraan in de weg, dat de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor bepaalde soorten afvalstoffen (bij voorbeeld afvalwater) wordt toegekend aan een persoon zoals bedoeld in de vraag.

6. De vierde vraag betreft het probleem, welke beoordelingsvrijheid de Lid-Staten is gelaten bij de organisatie van het toezicht op ondernemingen die hun eigen afvalstoffen verwijderen, en ondernemingen die voor rekening van derden een dergelijke bedrijvigheid uitoefenen.

Er zij op gewezen, dat in artikel 10 in het algemeen sprake is van „toezicht van de bevoegde instantie". Hieruit volgt mijns inziens, dat de Lid-Staten op dit gebied over een ruime beleidsvrijheid beschikken, met dien verstande natuurlijk, dat geen maatregelen mogen worden getroffen die in strijd zijn met de in artikel 4 van de richtlijn vermelde doelstellingen.

7. Met zijn vijfde vraag stelt de nationale rechter een probleem aan de orde dat niet van vandaag of gisteren is, namelijk dat van de werking van richtlijnen die door een Lid-Staat niet tijdig of niet correct ten uitvoer zijn gelegd. Hij vraagt het Hof, of de artikelen 8 en 12 rechtstreeks toepasselijk zijn op ondernemingen die afvalstoffen verwijderen.

Het is een feit, dat het in het onderhavige geval om bepalingen gaat die geen rechten toekennen, doch verplichtingen opleggen, en dat het Hof in een recente uitspraak (arrest van 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723) heeft verklaard, dat dergelijke bepalingen geen directe werking hebben. Ik zou deze uitspraak, over de betekenis waarvan wij ons nog dienen te beraden, echter niet onder de aandacht van de nationale rechter brengen. Ik zou hem een antwoord geven waaraan hij in de praktijk meer heeft, en erop wijzen dat de gebodsbepalingen van de twee bedoelde artikelen slechts uitvoerbaar zijn voor zover in nationaal verband maatregelen zijn getroffen. De in artikel 8 bedoelde verplichting vormt immers een middel ter verzekering van de naleving van de „krachtens artikel 4 vastgestelde maatregelen", terwijl de in artikel 12 bedoelde verplichting dient om de Lid-Staten in staat te stellen, de vereiste driejaarlijkse verslagen betreffende de verwijdering van afvalstoffen in te dienen. Bijgevolg is het de taak en het recht van de Lid-Staten, de inhoud en de modaliteiten van deze verplichtingen te bepalen.

8. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen, door de Zevende kamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge bij vonnissen van 30 oktober 1985 gesteld in het kader van de processen aangespannen tegen O. Traen, C. Quicke, E. Quicke, R. Vanhove en PVBA Quicke te beantwoorden als volgt:

„1) De artikelen 8 tot en met 12 van richtlijn nr. 75/442 van 15 juli 1975 moeten aldus worden uitgelegd, dat zij van toepassing zijn op alle personen die zich bezighouden met de verwijdering van afvalstoffen, met dit voorbehoud dat dit voor wat artikel 8 betreft slechts geldt voor zover zij in opdracht van derden handelen. Het rechtskarakter van die personen en de regelmaat waarmee zij tot verwijdering van afvalstoffen overgaan, zijn daarbij niet van belang.

2) Artikel 8 van richtlijn nr. 75/442 moet aldus worden uitgelegd, dat de aldaar voorziene vergunning moet worden verleend door de overheidsinstantie die de Lid-Staten daartoe overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn hebben aangewezen, en dat die vergunning niet kan worden vervangen door een opdracht, een verzoek of een toelating van de eigenaar of de bezitter van het terrein waarop de afvalstoffen worden verspreid.

Volgens genoemd artikel zijn weliswaar enkel inrichtingen of ondernemingen die voor rekening van derden afvalstoffen verwijderen, vergunningsplichtig, doch de Lid-Staten kunnen bij het nemen van maatregelen zoals bedoeld in artikel 4, die verplichting uitbreiden tot houders van afvalstoffen, die zelf voor de verwijdering ervan zorgen.

3) Op grond van artikel 5 van richtlijn nr. 75/442 staat het aan de Lid-Staten, een of meer instanties aan te wijzen die bevoegd zijn om vergunningen te verlenen voor de verwijdering van afvalstoffen. Bijgevolg staat niets eraan in de weg, dat die bevoegdheid wordt toegekend aan een openbaar waterzuiveringsbedrijf.

4) Artikel 10 van richtlijn nr. 75/442 moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten over een ruime beleidsvrijheid beschikken bij de organisatie van het toezicht dat door de bevoegde instanties wordt uitgeoefend op alle ondernemingen voor de verwijdering van afvalstoffen. De getroffen maatregelen dienen evenwel in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de richtlijn, zoals die volgen uit artikel 4.

5) De artikelen 8 en 12 van richtlijn nr. 75/442 moeten aldus worden uitgelegd, dat zij niet rechtstreeks verplichtingen opleggen aan de betrokken ondernemingen. Deze laatste voldoen eraan door de door de Lid-Staten vastgestelde uitvoeringsbepalingen in acht te nemen."