ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
13 juli 1989 *

In zaak 380/87,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in het aldaar aanhangige geding tussen

Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane en **Polyflex Italiana,**

en

Comune di Cinisello Balsamo,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de richtlijnen van de Raad 75/442 van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47), 76/403 van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PB 1976, L 108, blz. 41), en 78/319 van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43), alsmede om vaststelling van de beginselen die van toepassing zijn op de vergoeding van schade veroorzaakt door met het gemeenschapsrecht strijdige bestuurshandelingen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. Joliet, kamerpresident; Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

* Procestaal: Italiaans.

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs G. Marenco en Th. van Rijn,

— verzoeksters in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door Leone, Siragusa, Simont en Scassellati Sforzolini, advocaten,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door P. G. Ferri; avvocato dello stato,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door H. R. L. Purse, Treasury Solicitor,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, R. Falcão de Campos en A. C. Branco,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 2 maart 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 maart 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 23 november 1987, ingekomen ten Hove op 21 december daaraanvolgend, heeft het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de richtlijnen van de Raad 75/442 van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47), 76/403 van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PB 1976, L 108, blz. 41), en 78/319 van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43), alsmede om vaststelling van de beginselen die van toepassing zijn op de vergoeding van schade veroorzaakt door met het gemeenschapsrecht strijdige bestuurshandelingen.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen verscheidene producenten van plastic recipiënten, verpakkingen en zakken en de gemeente Cinisello Balsamo, over een besluit van 16 februari 1987 van de burgemeester van die gemeente, volgens hetwelk het met ingang van 1 september 1987 is verboden de consument biologisch niet-afbreekbare tassen en andere recipiënten voor hun aankopen te geven, en plastic zakken andere dan vuilniszakken te verkopen of te verspreiden.

3 De vennootschappen Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane en Polyflex Italiana (hierna: verzoeksters in het hoofdgeding of verzoeksters) hebben bij het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia beroep ingesteld tot nietigverklaring van dat besluit, terwijl zij voorts hebben verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging ervan. Aangezien verzoeksters voor de nationale rechter tot staving van hun beroep aanvoerden, dat het bestreden besluit onverenigbaar was met het gemeenschapsrecht, heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de vier volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Verlenen de richtlijnen van de Raad 75/442 van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, 78/319 van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen en 76/403 van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen, particulieren in de EEG een communautair subjectief recht, 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 ?

2) 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 onder 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 produk-

ten worden vermeld, zonder dat vooraf op gemeenschapsniveau wordt onderzocht of die regeling geen aanleiding kan geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden?

3) 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?

4) Is de overheid krachtens het gemeenschapsrecht tot schadevergoeding gehouden, wanneer zij door een onrechtmatige bestuurshandeling (onrechtmatig) inbreuk maakt op een communautair subjectief recht dat, na zijn omzetting in Italiaans recht — met behoud van zijn communautair karakter —, zich als een gewettigd belang voordoet?"

4 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

5 Vooraf zij erop gewezen, dat blijkens de verwijzingsbeschikking het bij de nationale rechter aanhangige geschil betrekking heeft op produkten die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 76/403 en 78/319 vallen. De plastic zakken bevatten namelijk geen polychloorbifenylen noch polychloorterfenylen en zijn dus op zich geen toxische of gevaarlijke afvalstoffen. Bij het onderzoek van de prejudiciële vragen dient derhalve alleen rekening te worden gehouden met richtlijn 75/442 van de Raad.

De eerste vraag

6 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of richtlijn 75/442 de particulieren het recht geeft, plastic zakken of andere biologisch niet-afbreekbare recipiënten te verkopen of te gebruiken.

7 Richtlijn 75/442 beoogt de harmonisatie van de wettelijke regelingen van de verschillende Lid-Staten met betrekking tot de verwijdering van afvalstoffen, in de eerste plaats ter voorkoming van belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer en ongelijke mededingingsvoorwaarden, die het gevolg kunnen zijn van dispariteiten tussen die regelingen, en in de tweede plaats om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de bescherming van de gezondheid en het milieu. De richtlijn behelst geen verbod op de verkoop of het gebruik van enig produkt, doch dit betekent niet, dat zij de Lid-Staten zou beletten dergelijke verbodsbepalingen ter bescherming van het milieu vast te stellen.

8 Een andere uitlegging vindt geen steun in de tekst van de richtlijn en zou overigens in strijd zijn met de doelstellingen daarvan. Uit artikel 3 van de richtlijn blijkt immers, dat zij er onder meer toe strekt, nationale maatregelen ter voorkoming van afvalvorming te bevorderen. Hieraan kan een beperking van of een verbod op de verkoop en het gebruik van produkten zoals biologisch niet-afbreekbare recipiënten zeker bijdragen.

9 Verder stellen verzoeksters in het hoofdgeding nog, dat een algeheel verbod op het in de handel brengen van de betrokken produkten een belemmering van het handelsverkeer vormt, die geen rechtvaardiging kan vinden in het vereiste van milieubescherming en dus onverenigbaar is met artikel 30 EEG-Verdrag.

10 Evenwel moet worden vastgesteld, dat de nationale rechter geen enkele vraag over artikel 30 heeft gesteld en dat de uitlegging van dat artikel dus niet aan de orde is.

11 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat richtlijn 75/442 aldus moet worden uitgelegd, dat zij particulieren niet het recht geeft, plastic zakken en andere biologisch niet-afbreekbare recipiënten te verkopen of te gebruiken.

De tweede vraag

12 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 de Lid-Staten de verplichting oplegt, de Commissie in kennis te stellen van elke ontwerp-regeling, zoals die waartegen in het hoofdgeding wordt opgekomen, voordat zij definitief wordt vastgesteld.

13 Dienaangaande is aangevoerd, dat de in geding zijnde regeling niet binnen de werkingssfeer van artikel 3 van de richtlijn valt, aangezien zij geen betrekking heeft op produkten waarvan de verwijdering tot technische moeilijkheden of buitensporige kosten kan leiden.

14 Volstaan kan worden met vast te stellen, dat artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 de Lid-Staten de verplichting oplegt, de Commissie niet slechts tijdig in kennis te stellen van ontwerp-regelingen betreffende inzonderheid het gebruik van produkten die een bron van technische moeilijkheden kunnen vormen bij de verwijdering of aanleiding kunnen zijn tot buitensporige verwijderingskosten, doch ook, onder verwijzing naar lid 1, van iedere ontwerp-regeling die met name bedoeld is om het voorkomen van afvalvorming, recycling en verwerking van afvalstoffen te bevorderen.

15 Ook indien het dus juist zou zijn, dat de produkten waarop de betwiste regeling betrekking heeft, geen bron van technische moeilijkheden kunnen vormen bij de verwijdering of aanleiding kunnen zijn tot buitensporige verwijderingskosten, betekent dat nog niet, dat een dergelijke ontwerp-regeling buiten de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van de richtlijn valt.

16 Ter terechtzitting is nog betoogd, dat de verplichte kennisgeving overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de richtlijn alleen geldt voor maatregelen van een zeker belang en niet voor regelingen met een in de praktijk uiterst beperkte draagwijdte, zoals die welke door een kleine gemeente worden vastgesteld. Het zou niet doenbaar zijn, de Commissie van dergelijke ontwerpen in kennis te stellen.

17 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen, dat de richtlijn niet voorziet in enige afwijking of beperking van de verplichting tot mededeling van de in artikel 3 bedoelde ontwerpen. Die verplichting geldt dus voor ontwerp-regelingen van gelijk welke overheid in de Lid-Staten, daaronder begrepen plaatselijke overheden zoals de gemeenten.

18 Het antwoord op de tweede vraag dient dus te luiden, dat artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 aldus moet worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten de verplichting oplegt, een ontwerp-regeling als waarop het hoofdgeding betrekking heeft, vóór de definitieve vaststelling ervan ter kennis van de Commissie te brengen.

De derde vraag

19 De derde vraag strekt er in wezen toe te vernemen, of artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 aan particulieren een recht verleent dat zij voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden ter verkrijging van de nietigverklaring of buitentoepassingverklaring van een binnen de werkingssfeer van genoemd artikel vallende nationale wettelijke regeling, op grond dat deze zou zijn vastgesteld zonder vooraf ter kennis van de Commissie van de Europese Gemeenschappen te zijn gebracht.

20 Artikel 3, lid 2, legt de Lid-Staten enkel de verplichting op, de Commissie tijdig in kennis te stellen van de daarin bedoelde ontwerp-regelingen. Het stelt echter geen communautaire procedure voor de controle van die ontwerpen vast en het doet de inwerkingtreding van de beoogde regelingen niet afhangen van de omstandigheid dat de Commissie ermee instemt of er althans geen bezwaar tegen heeft.

21 De bij artikel 3, lid 2, aan de Lid-Staten opgelegde verplichting moet de Commissie in staat stellen, kennis te nemen van beoogde nationale regelingen inzake de

verwijdering van afvalstoffen, ten einde te kunnen beoordelen of communautaire harmonisatiemaatregelen noodzakelijk zijn, en te kunnen nagaan of de haar voorgelegde ontwerpen al dan niet verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, en daaraan eventueel de nodige gevolgen te kunnen verbinden.

22 Uit de tekst noch uit het doel van de hierbedoelde bepaling kan dus worden afgeleid, dat wanneer de Lid-Staten hun verplichting om vooraf mededeling te doen, niet nakomen, dit automatisch leidt tot onwettigheid van de vastgestelde regelingen.

23 Uit het voorgaande volgt, dat bedoelde bepaling betrekking heeft op de verhouding tussen de Lid-Staten en de Commissie, doch de particulieren geen enkel recht toekent dat de Lid-Staten zouden schenden door hun verplichting om de Commissie vooraf in kennis te stellen van hun ontwerp-regelingen, niet na te komen.

24 Het antwoord op de derde vraag dient dus te luiden, dat artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 aldus moet worden uitgelegd, dat het particulieren geen enkel recht verleent dat zij voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden ter verkrijging van de nietigverklaring of buitentoepassingverklaring van een binnen de werkingssfeer van genoemd artikel vallende nationale wettelijke regeling, op grond dat deze regeling zou zijn vastgesteld zonder vooraf ter kennis van de Commissie van de Europese Gemeenschappen te zijn gebracht.

De vierde vraag

25 Gelet op het antwoord op de eerste drie vragen, behoeft de vierde prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

26 De kosten door de Britse, de Italiaanse en de Portugese regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen

bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het tribunale amministrativo regionale per la Lombardia bij beschikking van 23 november 1987 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 75/442 moet aldus worden uitgelegd, dat zij particulieren niet het recht geeft, plastic zakken en andere biologisch niet-afbreekbare recipiënten te verkopen of te gebruiken.**

2) **Artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 moet aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten de verplichting oplegt, een ontwerp-regeling als waarop het hoofdgeding betrekking heeft, vóór de definitieve vaststelling ervan ter kennis van de Commissie te brengen.**

3) **Artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 moet aldus worden uitgelegd, dat het particulieren geen enkel recht verleent dat zij voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden ter verkrijging van de nietigverklaring of buitentoepassingverklaring van een binnen de werkingssfeer van genoemd artikel vallende nationale wettelijke regeling, op grond dat deze zou zijn vastgesteld zonder vooraf ter kennis van de Commissie van de Europese Gemeenschappen te zijn gebracht.**zl|

Joliet Slynn

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 juli 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Vijfde kamer

R. Joliet