ARREST VAN HET HOF
23 februari 1994 *

In zaak C-236/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de president van het Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e. a.

en

Regione Lombardia e. a.,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het communautair milieurecht, inzonderheid richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47),

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, C. N. Kakouris (rapporteur), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Progesam Ecosistemi Srl en Gesam SpA, vertegenwoordigd door G. F. Ferrari en R. Cafari Panico, advocaten te Pavia,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins van het Treasury Solicitor's Department als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Gussetti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Progesam Ecosistemi Srl en Gesam SpA, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door D. Wyatt, Barrister, en de Commissie ter terechtzitting van 14 september 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 1 april 1992, ingekomen bij het Hof op 7 april daaraanvolgend, heeft de president van het Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italië) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vijf prejudiciële vragen gesteld over met name de uitlegging van artikel 4 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47, hierna: de „richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in een reeks gedingen tussen met name een vereniging genaamd Comitato di coordinamento per la difesa della Cava en verschillende particulieren enerzijds, en de Regione Lombardia, anderzijds, betreffende een beslissing van laatstgenoemde om op haar grondgebied een stortplaats aan te wijzen.

3 Blijkens de processtukken heeft de Giunta regionale della Lombardia bij een reeks beslissingen van 1989 en 1990 een ontwerp voor de bouw van een stortplaats voor vast stadsafval in een gemeente op het grondgebied van de Regione Lombardia goedgekeurd.

4 Verschillende particulieren zijn in rechte opgekomen tegen die beslissingen, stellende dat hun recht op milieuhygiëne werd geschaad. De aangezochte nationale rechter stelde vast, dat de nationale regeling waarbij de richtlijn is omgezet, (decreet nr. 915 van de President van de Republiek van 10 september 1982, GURI nr. 343 van 15.12.1982, blz. 9071), voor de verwijdering van afvalstoffen nagenoeg uitsluitend het gebruik van stortplaatsen voorschrijft. Hij vraagt zich af, of deze

regeling zich verdraagt met de richtlijn, die de Lid-Staten verplicht, passende maatregelen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen vast te stellen.

5 De verwijzende rechter heeft derhalve besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Roept het communautair milieurecht, inzonderheid artikel 4 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, voor justitiabelen subjectieve rechten in het leven die de nationale rechter dient te handhaven?

2) Moeten de ‚communautaire subjectieve rechten', wanneer zij in het Italiaans recht zijn opgenomen en daar de vorm van ‚rechtmatige belangen' aannemen, dan door de bevoegde administratieve rechter worden gehandhaafd volgens de regeling voor de ‚Italiaanse rechtmatige belangen', dus met de verplichting om (zo nodig) technisch advies te vragen aan de overheidsinstantie die partij is, of moeten die rechten worden gehandhaafd volgens de regeling voor de ‚Italiaanse subjectieve rechten', dus met de verplichting om, zo nodig, een derde als deskundige aan te wijzen?

3) Moet de nationale rechter die door justitiabelen om handhaving van hun communautaire subjectieve rechten wordt verzocht, de met het Gemeenschapsrecht strijdige nationale bepalingen ook dan buiten toepassing laten wanneer dit nadelige gevolgen heeft voor het communautair en het nationaal openbaar belang, of is hij in dat geval gehouden, gebruik te maken van een bevoegdheid als die welke bij artikel 174, laatste alinea, EEG-Verdrag aan het Hof van Justitie is verleend, en kan hij er zich derhalve bij voorbeeld toe beperken te verklaren, dat de betrokken nationale regel onwettig is, zulks met het oog op eventuele latere vorderingen tot vergoeding van de door die onwettigheid veroorzaakte schade of met het oog op de maatregelen die de Commissie eventueel krachtens de artikelen 169 en volgende van het EEG-Verdrag meent te moeten nemen?

4) Moet de nationale rechter sedert het arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci) — althans wanneer hij van oordeel is, dat het bij hem aanhangige geding ook kan worden afgedaan door nationale bepalingen buiten toepassing te laten of door te verklaren, dat die bepalingen naar Gemeenschapsrecht onwettig zijn — ervoor zorgen, dat ook de wetgevende organen welke die bepalingen (waarvan de wettigheid ten aanzien van het gemeenschapsrecht wordt betwijfeld) hebben vastgesteld, hun fundamenteel recht van verweer kunnen uitoefenen?

5) Welke procesregels (nationale procesregels, van de ‚algemene beginselen van het gemeenschapsrecht' afgeleide procesregels, enz.) moet de nationale rechter in dergelijke gevallen toepassen om ervoor te zorgen, dat de nationale en regionale wetgevende en uitvoerende machten in de bij hem aanhangige gedingen hun fundamenteel recht van verweer in concreto kunnen uitoefenen?"

6 De eerste vraag is erop gericht, te vernemen, of artikel 4 van de richtlijn voor justitiabelen rechten in het leven roept die de nationale rechter dient te handhaven.

7 Dit artikel 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."

8 Volgens vaste rechtspraak (zie met name arresten van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, en 22 juni 1989, zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jurispr. 1989, blz. 1839) kunnen in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, justitiabelen zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan.

9 Een Gemeenschapsbepaling is onvoorwaardelijk, wanneer de verplichting die zij oplegt, van geen enkele voorwaarde en haar uitvoering of werking van generlei handeling van de instellingen der Gemeenschappen of van de Lid-Staten afhankelijk is gesteld (zie het arrest van 3 april 1968, zaak 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen, Jurispr. 1968, blz. 203).

10 Voorts is een bepaling voldoende nauwkeurig om door een justitiabele voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast, wanneer de verplichting die zij oplegt, in niet mis te verstane bewoordingen is gesteld (arresten van 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, en 4 december 1986, zaak 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Jurispr. 1986, blz. 3855).

11 De betrokken bepaling voldoet niet aan die voorwaarden.

12 Leest men artikel 4 van de richtlijn, dat grotendeels de inhoud van de derde overweging van de considerans overneemt, in zijn context, dan blijkt immers dat dit een programmabepaling is, die de doelstellingen aangeeft welke de Lid-Staten moeten nastreven bij de nakoming van de meer specifieke verplichtingen die de artikelen 5 tot en met 11 van de richtlijn hun opleggen met betrekking tot de planning van en het toezicht en de controle op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen.

13 Met betrekking tot de verplichtingen die artikel 10 van de richtlijn de Lid-Staten oplegt, heeft het Hof overigens reeds geoordeeld, dat dit artikel geen enkel bijzonder vereiste bevat dat de vrijheid van de Lid-Staten bij de organisatie van het toezicht op de daarin bedoelde activiteiten beperkt, doch dat van deze vrijheid gebruik moet worden gemaakt met inachtneming van de in de derde overweging van de considerans en in artikel 4 van de richtlijn vermelde doelstellingen (arrest van 12 mei 1987, gevoegde zaken 372/85, 373/85 en 374/85, Traen e. A., Jurispr. 1987, blz. 2141).

14 De betrokken bepaling moet dus worden gezien als de afbakening van het kader waarbinnen de activiteiten van de Lid-Staten op het gebied van de afvalstoffenverwerking zich moeten afspelen, en niet als een bepaling die op zichzelf de vaststelling van concrete maatregelen of een bepaalde methode voor de verwijdering van afvalstoffen oplegt. Zij is dus niet onvoorwaardelijk en evenmin voldoende nauwkeurig om voor justitiabelen rechten in het leven te roepen die dezen jegens de staat geldend kunnen maken.

15 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 4 van de richtlijn voor justitiabelen geen rechten in het leven roept die de nationale rechter dient te handhaven.

16 Gelet op het antwoord op deze vraag, behoeven de overige vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

17 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en 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,

uitspraak doende op de door de president van het Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italië) bij beschikking van 1 april 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 4 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, roept voor justitiabelen geen rechten in het leven die de nationale rechter dient te handhaven.

Due Mancini Edward Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 februari 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due