ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
24 januari 2002 *

In zaak C-35/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. B. Wainwright en L. Ström als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door R. Magrill als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door geen plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen in overeenstemming met alle bepalingen inzake afvalstoffen van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975

* Procestaal: Engels.

betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32), van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), en van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10), en/of de Commissie hiervan niet in kennis te stellen, de krachtens artikel 7 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, artikel 6 van richtlijn 91/689 en artikel 14 van richtlijn 94/62 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: N. Colneric, kamerpresident, R. Schintgen en V. Skouris (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 september 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 8 februari 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door geen plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen in overeenstemming met alle bepalingen inzake afvalstoffen van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32; hierna: „gewijzigde richtlijn 75/442"), van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), en van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10), en/of de Commissie hiervan niet in kennis te stellen, de krachtens artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442, artikel 6 van richtlijn 91/689 en artikel 14 van richtlijn 94/62 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 75/442, zoals gewijzigd

2 De gewijzigde richtlijn 75/442 heeft tot doel de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen te verzekeren en maatregelen ter beperking van het ontstaan van afvalstoffen aan te moedigen, met name door schone technologieën en recycleerbare en opnieuw te gebruiken producten te bevorderen.

3 Artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 75/442 (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156) bepaalt:

„1. Om de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde doelstellingen te verwezenlijken dienen de in artikel 6 bedoelde instanties zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Deze plannen betreffen met name:

— soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen;

— algemene technische voorschriften;

— alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen;

— de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering.

De plannen kunnen bijvoorbeeld behelzen:

— de namen van de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn afvalstoffen te beheren;

— de raming van de kosten van de handelingen gericht op nuttige toepassing of verwijdering;

— maatregelen waarmee de rationalisatie van inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kan worden gestimuleerd.

2. De lidstaten werken bij de opstelling van deze plannen eventueel samen met de andere betrokken lidstaten en de Commissie. Zij delen ze aan de Commissie mede."

4 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 91/156 bepaalt, dat de lidstaten de nodige bepalingen in werking moeten doen treden om uiterlijk op 1 april 1993 aan deze richtlijn te voldoen.

Richtlijn 91/689

5 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 91/689 bepaalt dat deze richtlijn tot doel heeft, de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen.

6 Artikel 6 van richtlijn 91/689 bepaalt:

„1. Zoals in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG is bepaald, stellen de bevoegde instanties, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en maken zij die plannen openbaar.

2. De Commissie onderwerpt deze plannen en met name de methoden voor verwijdering en nuttige toepassing daarin aan een vergelijkende evaluatie. De Commissie stelt deze informatie ter beschikking van de bevoegde instanties van de lidstaten die daarom verzoeken."

7 Artikel 10, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 91/689 bepaalde, dat de lidstaten de nodige bepalingen in werking dienden te doen treden om vóór 12 december 1993 aan deze richtlijn te voldoen. Deze termijn is bij artikel 1, sub 1, van richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 tot wijziging van richtlijn 91/689 (PB L 168, blz. 28) verlengd tot 27 juni 1995.

Richtlijn 94/62

8 Luidens artikel 1, lid 1, van richtlijn 94/62 heeft deze richtlijn tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen.

9 Artikel 14 van richtlijn 94/62, getiteld „Afvalbeheersplannen", bepaalt:

„Ter verwezenlijking van de in deze richtlijn genoemde doelstellingen en maatregelen nemen de lidstaten in de in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG bedoelde afvalbeheersplannen een speciaal hoofdstuk op over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval [...]"

10 Artikel 22, lid 1, van richtlijn 94/62 bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 30 juni 1996 aan deze richtlijn te voldoen en maken deze bekend. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

Feiten en precontentieuze procedure

11 Bij brieven van 7 april en 28 juli 1995 heeft de Commissie de regering van het Verenigd Koninkrijk verzocht haar de geldende afvalbeheersplannen mee te delen overeenkomstig artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442. Zij heeft tevens om informatie gevraagd over de geldigheid van de vóór 1991 opgestelde plannen die haar reeds waren meegedeeld.

12 Bij brief van 21 september 1995 heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk aan de Commissie gemeld dat de haar in 1990 en 1991 meegedeelde plannen geldig bleven, behalve indien deze door nieuwe plannen voor de verwijdering van afvalstoffen waren vervangen. Bij deze brief was een lijst van de nieuwe plannen gevoegd.

13 Bij brieven van 26 oktober 1995 en 24 oktober 1996 hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de Commissie een exemplaar van het afvalbeheersplan voor Gibraltar meegedeeld.

14 Van mening, op grond van de plannen die zij had ontvangen, dat het Verenigd Koninkrijk niet de nodige bepalingen had vastgesteld om aan de krachtens artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442, artikel 6 van richtlijn 91/689 en artikel 14 van richtlijn 94/62 op hem rustende verplichtingen te voldoen, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure ingeleid. Nadat zij het Verenigd Koninkrijk had aangemaand zijn opmerkingen te maken, heeft zij bij brief van 23 april 1999 een met redenen omkleed advies aan deze lidstaat doen toekomen, met het verzoek binnen twee maanden na de kennisgeving ervan de nodige maatregelen vast te stellen om aan het advies te voldoen.

15 De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben bij brief van 12 augustus 1999 op het met redenen omkleed advies geantwoord. Aangezien dit antwoord haar geen voldoening gaf, besloot de Commissie het onderhavige beroep in te stellen.

De gestelde niet-nakoming en de beoordeling door het Hof

16 De Commissie betoogt om te beginnen, dat de haar meegedeelde geldende afvalbeheersplannen niet het volledige grondgebied van het Verenigd Koninkrijk lijken te bestrijken. Zo hebben bijvoorbeeld slechts 29 van de 34 County Councils van Engeland plannen ingediend. Zo ook hebben, buiten de voor het afvalbeheer bevoegde autoriteiten van East London en West London, slechts 3 London Boroughs plannen ingediend, en slechts 19 District Councils van Noord-Ierland. Er is overigens geen overeenstemming tussen het aantal plaatselijke overheden in Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland, en het aantal daarvan dat een afvalbeheersplan heeft ingediend. Hieruit volgt dus, dat de door het Verenigd Koninkrijk meegedeelde afvalbeheersplannen niet het volledige grondgebied bestrijken.

17 Vervolgens stelt de Commissie dat zij na beoordeling van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk verstrekte informatie heeft kunnen vaststellen, dat slechts 53 van de meegedeelde plannen voldoen aan alle door de gewijzigde richtlijn 75/442 en door de richtlijnen 91/689 en 94/62 opgelegde voorwaarden.

18 Wat in het bijzonder richtlijn 91/689 betreft, betoogt de Commissie dat 21 van de meegedeelde plannen niet de vereiste informatie inzake gevaarlijke afvalstoffen bevatten. Krachtens artikel 6 van deze richtlijn zijn de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk evenwel gehouden tot het opstellen van plannen voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen.

19 Met betrekking tot de verplichtingen op grond van richtlijn 94/62 betoogt de Commissie, dat slechts één plan een hoofdstuk over verpakkingen en verpakkingsafval lijkt te bevatten. Krachtens artikel 14 van deze richtlijn zijn de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk er evenwel toe gehouden in de in artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442 bedoelde afvalbeheersplannen een speciaal hoofdstuk over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval op te nemen.

20 Ten slotte heeft de Commissie voor bepaalde plaatselijke overheden slechts korte uittreksels ontvangen, die niet als afvalbeheersplannen in de zin van artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442 kunnen worden beschouwd.

21 Daargelaten of richtlijn 94/62 van toepassing is op Gibraltar — deze vraag wordt tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk besproken in het kader van een andere procedure — concludeert de Commissie dan ook dat het Verenigd Koninkrijk nog niet de nodige bepalingen heeft vastgesteld om te voldoen aan de gewijzigde richtlijn 75/442 en aan de richtlijnen 91/689 en 94/62, en/of de Commissie hiervan niet in kennis heeft gesteld.

22 De regering van het Verenigd Koninkrijk betwist de verweten niet-nakoming niet. Zij erkent dat zij tijdens de relevante periode geen afvalbeheersplannen heeft opgesteld en/of meegedeeld die het gehele grondgebied van het Verenigd Koninkrijk en, enkel wat de gewijzigde richtlijn 75/442 en richtlijn 91/689 betreft, Gibraltar bestrijken. Zij erkent dat de Commissie terecht de vaststelling van de niet-nakoming volgens de in de conclusies van haar verzoekschrift gebruikte bewoordingen vordert, en stelt dat de bevoegde autoriteiten bezig zijn deze situatie te verhelpen door de plaatselijke plannen te vervangen door nationale beleidsplannen die het gepaste middel moeten zijn om aan de vereisten van de gewijzigde richtlijn 75/442 en van de richtlijnen 91/689 en 94/62 te voldoen.

23 Uit een en ander volgt, dat het Verenigd Koninkrijk bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn geen afvalbeheersplannen had opgesteld en/of meegedeeld die het geheel van zijn grondgebied bestrijken. Tevens blijkt dat bepaalde vóór deze datum opgestelde en aan de Commissie meegedeelde afvalbeheersplannen niet voldeden aan de door de gewijzigde richtlijn 75/442 en door de richtlijnen 91/689 en 94/62 opgelegde voorwaarden.

24 Hieruit volgt, dat het Verenigd Koninkrijk niet aan alle krachtens artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442, artikel 6 van richtlijn 91/689 en, afgezien van Gibraltar, artikel 14 van richtlijn 94/62 op hem rustende verplichtingen heeft voldaan.

25 Vastgesteld moet dus worden, dat het Verenigd Koninkrijk, door geen afvalbeheersplannen op te stellen die zijn volledige grondgebied bestrijken en in overeenstemming zijn met alle bepalingen van de gewijzigde richtlijn 75/442 en van de richtlijnen 91/689 en 94/62, en/of de Commissie hiervan niet in kennis te stellen, de krachtens artikel 7 van de gewijzigde richtlijn 75/442, artikel 6 van richtlijn 91/689 en, afgezien van Gibraltar, artikel 14 van richtlijn 94/62 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

26 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door geen afvalbeheersplannen op te stellen die zijn volledige grondgebied bestrijken en in overeenstemming zijn met alle bepalingen van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, en van richtlijn 94/62/EG van het Europees**

Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, en/of de Commissie hiervan niet in kennis te stellen, is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de krachtens artikel 7 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, artikel 6 van richtlijn 91/689 en, afgezien van Gibraltar, artikel 14 van richtlijn 94/62 op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.

Colneric Schintgen Skouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 januari 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

N. Colneric