

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 2 DECEMBER 1981 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. De zes zaken waarop de onderhavige conclusie betrekking heeft, betreffen beroepen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, door de Commissie ingesteld tegen het Koninkrijk België. Volgens verzoekster zou België een van de fundamentele gemeenschapsverplichtingen hebben geschonden, door niet de noodzakelijke bepalingen van nationaal recht vast te stellen om te voldoen aan een aantal richtlijnen die de Raad tussen 1975 en 1978 op basis van de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag heeft vastgesteld met het oog op de aanpassing der wetgevingen op het gebied van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Het gaat om de richtlijnen nrs. 75/439 en 75/440 van 16 juni 1975, respectievelijk betreffende het verwijderen van afgewerkte olie en de kwaliteit van oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten, nr. 75/442 van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, nr. 76/160 van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van zwemwater, nr. 76/403 van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen, en nr. 78/176 van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie.

2. De Belgische regering erkent, nog niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke

maatregelen te hebben vastgesteld welke nodig zijn om volledig uitvoering te geven aan de zes onderhavige richtlijnen. Daarnaast stelt zij overigens ook — eerst in algemene zin in haar verweerschriften en vervolgens meer specifiek in haar memories van dupliek — dat met betrekking tot sommige richtlijnen reeds „gedeeltelijke uitvoeringsmaatregelen van kracht waren”. De vertegenwoordiger van de Belgische regering noemde in dit verband de wet van 26 maart 1971 en het Koninklijk Besluit van 3 oktober 1975, die bepalingen zouden bevatten die voldoen aan bepaalde verplichtingen uit richtlijn nr. 75/439 en het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (eerste titel, de rubrieken „afval”, lijst A, en „vuilnis”, lijst B), dat bepalingen zou bevatten waarmee uitvoering kan worden gegeven aan richtlijn nr. 75/442, en tenslotte de wet van 22 juli 1974 en het Koninklijk Besluit van 9 februari 1976, die overeenkomstige voorschriften zouden bevatten als richtlijn nr. 76/403.

In beginsel staat het zeker buiten kijf dat, wanneer het recht van een Lid-Staat reeds voorschriften bevat waarmee alle door een bepaalde richtlijn beoogde resultaten kunnen worden bereikt, die staat niet gehouden is nieuwe voorschriften uit te vaardigen waarmee specifiek uitvoering aan die richtlijn wordt gegeven. Verder kan de verplichting van die Lid-Staat eveneens worden geacht te zijn nageleefd wanneer de met een richtlijn overeenkomende nationale voorschriften niet in één wet zijn samengevat, doch over verschillende wetten zijn verspreid.

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

In beide gevallen is het echter een absoluut vereiste, dat het nationale recht volledig beantwoordt aan de voorschriften van de richtlijn. Het resultaat moet zijn dat de richtlijn in haar geheel wordt nageleefd: alleen op die manier zal er in het recht van alle Lid-Staten een wezenlijk gelijke situatie ontstaan, ongeacht de verscheidenheid van vormen en middelen.

In het onderhavige geval erkent de Belgische regering zelf, dat voor drie van de zes richtlijnen hooguit gesproken kan worden van een gedeeltelijke uitvoering. Men behoeft de uit die gemeenschaps-handelingen voortvloeiende verplichtingen en de wetten en reglementen waarop verweerder zich beroept, maar naast elkaar te leggen om te zien dat:

- a) richtlijn nr. 75/439 niet alleen het lozen van afgewerkte olie in binnenoppervlaktewateren, kustwateren en leidingen verbiedt, doch ook in onderaardse wateren. Dit laatste ontbreekt echter in de wet van 26 maart 1971, die uitsluitend betrekking heeft op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, en eveneens in het Koninklijk Besluit van 3 oktober 1975. Evenmin kan de door de richtlijn aan de Lid-Staten opgelegde verplichting, het bewaren en/of verwijderen van afgewerkte olie die een schadelijke uitwerking heeft op de bodem, alsmede het behandelen van afgewerkte olie dat luchtverontreiniging veroorzaakt uitgaande boven het bij de geldende bepalingen vastgestelde niveau, te verbieden (artikel 4), worden geacht door beide genoemde Belgische maatregelen te zijn nagekomen;
- b) de voorschriften van richtlijn nr. 75/442 ook maar gedeeltelijk overeenkomen met die van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (vastgesteld bij twee besluiten van de Regent van respectievelijk 11 februari 1946 en 27 september 1947 en vervolgens herhaaldelijk gewijzigd). In werkelijkheid bevat genoemd reglement enkel een klassificatie van de industriële inrichtingen die „gevaarlijk, ongezond of hinderlijk kunnen zijn”; het verlangt het bezit van een overheidsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van dergelijke inrichtingen en onderwerpt deze bovendien aan een speciaal toezicht. De vertegenwoordiger van de Belgische regering noemde slechts twee onderdelen van de nomenclatuur en indeling van deze inrichtingen. Dit alles heeft mijn inziens echter niets van doen met de voorschriften van de richtlijn, die inzonderheid het probleem van de verwijdering van afvalstoffen betreffen (in de verschillende stadia van inzamelen, transport, behandeling, opslag en storten) en niet alleen de volksgezondheid, maar ook het milieu beogen te beschermen;
- c) de Belgische wet van 22 juli 1974 betreffende de giftige afval, aangevuld bij het reglement van 9 februari 1976, weliswaar bepaalde maatregelen voorschrijft die ook door richtlijn nr. 76/403 verplicht zijn gesteld, doch dat andere belangrijke maatregelen erin ontbreken. In het bijzonder bevatten de geldende Belgische regelingen geen bepalingen over het regenereren van giftige afvalstoffen, het achterlaten van niet meer gebruikte, polychloorfenylen bevattende voorwerpen en apparaten en de verwijdering van deze laatste.

3. Ter rechtvaardiging van de niet of niet volledige uitvoering van de zes richtlijnen beriep de Belgische regering zich hoofdzakelijk op een argument van constitutionele aard. Het gaat om het volgende: de laatste jaren is de Belgische staatsstructuur gewijzigd, waardoor de gewesten meer bevoegdheden hebben gekregen, en eerst op 8 augustus 1980 is de wet aanvaard waarin de bevoegdheden op ieder gebied tussen de staat en de gewesten zijn verdeeld. De onzekerheden en moeilijkheden in verband met deze ingrijpende hervorming van de instellingen zouden de nakoming van de uit de richtlijnen voortvloeiende verplichtingen hebben vertraagd. Met betrekking tot veel in de richtlijnen geregelde onderwerpen zijn namelijk de gewestelijke organen bevoegd, zodat de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen meer tijd vergt dan door de Raad is voorzien.

Ik acht dergelijke verontschuldigheden niet aanvaardbaar. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat „een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen”.

Van de meer recente arresten noem ik die van 10 november 1981 (gevoegde zaken 28 en 29/81, Commissie t. Italië), 13 oktober 1981 (zaak 252/80, Commissie t. Italië) en 17 februari 1981 (gevoegde zaken 133 en 171/80, Commissie t. Ita-

Verweerder insisterde op het uitzonderlijke karakter van de grondwettelijke hervormingen van de laatste jaren en betoogde dat dientengevolge in de onderhavige zaken een andere oplossing moest worden aanvaard dan die van genoemde rechtspraak. Hiermee kan ik het echter niet eens zijn. Ook wanneer de institutionele of politieke situatie in een Lid-Staat tot bijzondere problemen leidt, kunnen de in de richtlijnen vastgestelde uitvoeringstermijnen niet worden verlengd en kan er zeker ook niet van worden afgeweken. Gelijk het Hof heeft verklaard, dient in aanmerking te worden genomen dat „het dwingende karakter van de richtlijnen voor alle Lid-Staten de verplichting met zich meebrengt om de daarin vastgestelde termijnen te respecteren, ten einde een eenvormige uitvoering in de gehele Gemeenschap te verzekeren” (arrest van 22 september 1976, zaak 10/76, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 1359, r.o. 12).

Een punt tenslotte mag niet over het hoofd worden gezien. De termijnen waarbinnen de richtlijnen moesten worden uitgevoerd, vallen in de periode van juni 1977 tot februari 1979 (of preciezer gezegd, voor de richtlijnen nrs. 75/439 en 75/440 verstreek de termijn op 18 juni 1977, voor richtlijn nr. 75/442 op 18 juli 1977, voor richtlijn nr. 76/160 op 10 december 1977, voor richtlijn nr. 76/403 op 9 april 1978 en voor richtlijn nr. 78/176 op 22 februari 1979). Zoals bekend is de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en gewestelijke organen definitief geworden in augustus 1980. Men moet dus aannemen dat vóór die datum de centrale overheid bevoegd was de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen vast te stellen, want dat er enkele jaren lang een bevoegdheidsvacuüm bestond of dat de wetgevende macht verlamd was, is weinig waarschijnlijk.

4. Ter terechtzitting merkte verweerders vertegenwoordiger op dat in oktober van dit jaar het Vlaamse gewest de maatregelen tot uitvoering van de richtlijnen nrs. 75/439, 75/442, 76/403, 78/176 betreffende de inzameling en verwijdering van afvalstoffen had vastgesteld; dat het Waalse gewest reeds een ontwerp van uitvoeringsmaatregelen voor dezelfde vier richtlijnen had opgesteld, en dat tenslotte voor het van de centrale overheid afhankelijke Brusselse gebied een wetsontwerp is ingediend.

Ik wil slechts opmerken dat deze maatregelen te laat komen en ontoereikend zijn. Nog afgezien van het feit dat over de uitvoering van de beide andere richtlijnen weinig bekend is, spreekt het vanzelf dat wetsontwerpen, zoals die voor

Brussel en het Waalse gewest, die nog in behandeling zijn, voor de onderhavige procedure niet relevant zijn. Bovendien zijn de onlangs door het Vlaamse gewest vastgestelde maatregelen in elk geval een gedeeltelijke uitvoering, gelet op het feit dat de territoriale werking beperkt is tot een van de drie gewesten. In algemene zin wil ik opmerken dat de uitvoering van de richtlijnen door middel van normatieve handelingen op gewestelijk niveau vanuit gemeenschapsoogpunt stellig toelaatbaar is, aangezien elke Lid-Staat vrij is de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen, zij het dat het steeds de Lid-Staat is die, ongeacht zijn interne structuur, jegens de Gemeenschap aansprakelijk is wanneer de uitvoering slechts voor een gedeelte van zijn grondgebied plaatsvindt.

5. Concluderend geef ik het Hof in overweging om, rechtdoende op de beroepen die de Commissie bij zijn op 3 april 1981 — zaken 68/81, 69/81 en 70/81 — en op 6 april 1981 — zaken 71/81, 72/81 en 73/81 — ter griffie ingekomen verzoekschriften tegen het Koninkrijk België heeft ingesteld, vast te stellen dat België niet binnen de gestelde termijnen de nodige bepalingen heeft vastgesteld om te voldoen aan 's Raads richtlijnen nrs. 75/439 en 75/440 van 16 juni 1975, nr. 75/442 van 15 juli 1975, nr. 76/160 van 8 december 1975, nr. 76/403 van 6 april 1976 en nr. 78/176 van 20 februari 1978, en derhalve een krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

De kosten zullen overeenkomstig artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering ten laste van de in het ongelijk gestelde verweerder moeten worden gebracht.