



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 15 november 2018¹

Zaak C-399/17

**Europese Commissie
tegen**

Tsjechische Republiek

„Inbreuk – Artikel 258 VWEU – Verordening (EG) nr. 1013/2006 – Overbrenging van afvalstoffen – Stof die bekend is als TPS-NOLO (Geobal) – Terugname van een illegale overbrenging van afvalstoffen – Indeling – Artikel 28 – Stof die als afvalstof moet worden behandeld in geval van een geschil over de indeling – Ontvankelijkheid”

1. In de onderhavige zaak is het Hof verzocht te beslissen of de Tsjechische Republiek is tekortgeschoten in de krachtens verordening (EG) nr. 1013/2006² (hierna: „verordening overbrenging afvalstoffen”) op haar rustende verplichtingen. Meer in het bijzonder gaat het om de vraag of de Tsjechische Republiek bepalingen van de verordening overbrenging afvalstoffen heeft geschonden door de terugname te weigeren van een als TPS-NOLO (of Geobal) bekende stof die naar Polen was overgebracht zonder dat de vereiste formaliteiten van die verordening in acht waren genomen.
2. Bij deze vraag zijn verschillende kwesties in het geding: het brede en in beweging zijnde begrip „afvalstof” in het Unierecht, de werkingssfeer van de verordening overbrenging afvalstoffen en de vereisten voor het instellen van een beroep krachtens artikel 258 VWEU. Het zijn allemaal kwesties die niet gemakkelijk kunnen worden opgelost.
3. Indien wordt vastgesteld dat er in de onderhavige zaak geen sprake is van een inbreuk, wordt mogelijkterwijs afbreuk gedaan aan de doeltreffendheid en de handhaafbaarheid van de verordening overbrenging afvalstoffen, waarvan het eerste en voornaamste doel de bescherming van het milieu is. Rechterlijke instanties laten zich evenwel in de eerste plaats leiden door procedurele beginselen die zorgen voor een eerlijke rechtsgang in elk afzonderlijk geval. Deze beginselen mogen niet worden opzijgezet ter bevordering van het grotere goed, hoe nobel dat ook moge zijn.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB 2006, L 190, blz. 1).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening overbrenging afvalstoffen

4. In de verordening overbrenging afvalstoffen worden volgens artikel 1 („Toepassingsgebied”) „de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naargelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan”.

5. In artikel 2 („Definities”) van deze verordening is bepaald:

„1. ‚afvalstoffen’: afvalstoffen als omschreven in artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/12/EG;

[...]

34. ‚overbrenging’: het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen dat plaatsvindt of gepland is plaats te hebben:

a) tussen een land en een ander land; [...]

[...]

35. ‚illegale overbrenging’: een overbrenging van afvalstoffen:

a) zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig deze verordening, of

b) zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig deze verordening, of

c) met een door vervalsing, verkeerde voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, of

d) dat feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt, of

e) dat resulteert in een verwijdering of nuttige toepassing die in strijd is met de communautaire of internationale regelgeving, of

f) dat in strijd is met de artikelen 34, 36, 39, 40, 41 en 43, of

g) waarbij, ten aanzien van overbrengingen van afvalstoffen als bedoeld in artikel 3, leden 2 en 4,

i) ontdekt is dat de afvalstoffen niet vermeld zijn in bijlage III, III A of III B of

ii) niet voldaan is aan artikel 3, lid 4;

iii) de overbrenging geschiedt op een wijze die niet feitelijk is gespecificeerd in het in bijlage VII opgenomen document”.

6. In artikel 3 van de verordening overbrenging afvalstoffen, dat voorziet in het algemene procedurele kader voor overbrengingen van afvalstoffen, staat te lezen:

„1. Overbrengingen van de volgende afvalstoffen vallen onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, als vastgelegd in deze titel:

a) indien bestemd voor verwijdering:

alle afvalstoffen;

b) indien bestemd voor nuttige toepassing:

- i) de afvalstoffen van bijlage IV, inclusief inter alia de afvalstoffen die worden genoemd in de bijlagen II en VIII bij het Verdrag van Bazel;
- ii) de afvalstoffen van bijlage IV A;
- iii) de afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen;
- iv) mengsels van afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen, tenzij zij staan vermeld in bijlage III A.

[...]”

7. In artikel 24 van de verordening overbrenging afvalstoffen, dat ziet op terugname bij illegale overbrenging, is bepaald:

„1. Indien een bevoegde autoriteit een transport ontdekt dat volgens haar illegaal is, stelt zij onverwijld de overige betrokken bevoegde autoriteiten hiervan in kennis.

2. Indien de verantwoordelijkheid voor de illegale overbrenging berust bij de kennisgever, zorgt de bevoegde autoriteit van verzending ervoor dat de betrokken afvalstoffen:

- a) worden teruggenomen door de kennisgever de facto, of, indien geen kennisgeving is gedaan,
- b) worden teruggenomen door de kennisgever de jure, of, indien dit niet mogelijk is,
- c) worden teruggenomen door de bevoegde autoriteit van verzending zelf dan wel namens haar door een natuurlijke of rechtspersoon [...],

[...]

De terugname, nuttige toepassing of verwijdering gebeurt binnen 30 dagen, of een andere tussen de betrokken bevoegde autoriteiten overeengekomen periode, nadat de bevoegde autoriteit van verzending kennis heeft gekregen, of door de bevoegde autoriteiten van bestemming of doorvoer schriftelijk in kennis is gesteld, van het illegale transport en van de reden(en) daarvan. [...]

De bevoegde autoriteiten verzetten zich niet tegen de terugzending van afvalstoffen van een illegale overbrenging. [...]

[...]

7. Indien in een lidstaat afvalstoffen van een illegale overbrenging worden ontdekt, is de bevoegde autoriteit die de rechtsmacht heeft over het gebied waarin de afvalstoffen zijn ontdekt, ervoor verantwoordelijk dat voorzieningen worden getroffen om de afvalstoffen veilig op te slaan, in afwachting van het moment waarop zij worden teruggezonden of op andere wijze niet-voorlopig worden nuttig toegepast of verwijderd.”

8. In artikel 28 van de verordening overbrenging afvalstoffen („Geschillen over de indeling”) staat voorts te lezen:

„1. Indien de bevoegde autoriteiten van verzending en van ontvangst het niet eens kunnen worden over de indeling wat betreft het onderscheid tussen afval en niet-afval, worden de betrokken stoffen behandeld als afval, onverminderd het recht van het land van bestemming om het overgebrachte materiaal na aankomst volgens zijn eigen wetgeving te behandelen, voor zover deze wetgeving in overeenstemming is met de Gemeenschapswetgeving of het internationaal recht.

[...]

4. De leden 1 tot en met 3 zijn alleen van toepassing in het kader van deze verordening en laten het recht van belanghebbenden om geschillen over deze kwesties langs gerechtelijke weg te regelen, onverlet.”

B. Kaderrichtlijn afvalstoffen

9. Richtlijn 2008/98/EG³ (hierna: „kaderrichtlijn afvalstoffen”) heeft richtlijn 2006/12/EG⁴ vervangen en geeft in artikel 3 een definitie van de begrippen „afvalstof” en „gevaarlijke afvalstof” voor de toepassing van de verordening overbrenging afvalstoffen.

10. Artikel 3 definieert „afvalstof” als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. Voorts wordt „gevaarlijke afvalstof” gedefinieerd als „een afvalstof die een of meer van de in bijlage III genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit”.

11. Artikel 6 van de kaderrichtlijn afvalstoffen specificeert de omstandigheden waarin afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn:

„1. Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

- a) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
- b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3).

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9).

[...]

4. Indien er geen volgens de in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, kunnen de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Zij stellen de Commissie [...] van dergelijke beslissingen in kennis [...].”

12. Ingevolge artikel 40 moest de kaderrichtlijn afvalstoffen uiterlijk op 12 december 2010 in de nationale wetgeving van de lidstaten zijn omgezet.

C. Reach-verordening

13. Het doel van verordening (EG) nr. 1907/2006⁵ (hierna: „Reach-verordening”) is volgens artikel 1, lid 1, ervan, „een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten.”

14. Artikel 2, lid 2, van de Reach-verordening bepaalt dat „[a]fvalstoffen, als omschreven in [richtlijn 2006/12] [...] geen stof, preparaat of voorwerp in de zin [...] van deze verordening [zijn].”

15. In artikel 128 van de verordening staat voorts te lezen:

„1. Onverminderd lid 2 mogen de lidstaten de vervaardiging, de invoer, het in de handel brengen of het gebruik van een stof, als zodanig of in een preparaat of voorwerp, die binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt en aan deze verordening voldoet, en in voorkomend geval aan communautaire uitvoeringsbesluiten daarvan, niet verbieden, beperken of belemmeren.

2. Deze verordening belet niet dat de lidstaten voor de bescherming van werknemers, de gezondheid van de mens en het milieu, nationale regels handhaven of vaststellen die van toepassing zijn in gevallen waarin deze verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik niet harmoniseert.”

II. Feiten en precontentieuze procedure

16. Op 3 december 2010 hebben Jiří Paškūj, een persoon op wie de Tsjechische wet van toepassing is, en de onderneming Biuro Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o. (hierna: „BRG”), die is gevestigd te Sosnowiec in Polen, een overeenkomst gesloten voor een zending van 58 000 ton TPS-NOLO (Geobal) voor gebruik bij de productie van cement.

17. Volgens de Commissie heeft de Tsjechische exploitant eind 2010 en begin 2011 ongeveer 20 000 ton TPS-NOLO (Geobal), bestaande uit teerzuur, een restant na het raffineren van olie (code 05 01 07* van de Europese afvalcatalogus), uit koolstof en uit calciumoxide, overgebracht naar een stuk grond in de Karol Woźniakstraat in Katowice, dat door BRG werd gehuurd. Ergens tussen begin 2011 en 11 september 2011 werd de stof ontdekt door de bevoegde Poolse autoriteit.

⁵ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1).

18. Op 11 september 2011 hebben de bevoegde Poolse autoriteiten de bevoegde Tsjechische autoriteit in kennis gesteld van de ontdekte stof, die volgens hen illegaal naar Polen was overgebracht in de zin van artikel 2, punt 35, onder a), van de verordening overbrenging afvalstoffen, omdat noch de verzender noch de ontvanger de Poolse autoriteiten in kennis had gesteld van een overbrenging van afvalstoffen als bedoeld in artikel 3 van die verordening. Aangezien de Poolse autoriteiten de stof beschouwden als een gevaarlijke afvalstof die is opgenomen in bijlage IV bij de verordening overbrenging afvalstoffen [„teerresiduen (met uitzondering van asfaltbitumen) afkomstig van raffinage- en distillatieprocessen en alle andere pyrolitische behandelingen van organisch materiaal”], was volgens hen voor de overbrenging van die stof een voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming vereist.

19. In de loop van de administratieve procedure heeft de Tsjechische staatsburger die verantwoordelijk was voor de overbrenging naar Polen, zowel de door de onderneming vastgestelde normen overgelegd als het bewijs geleverd dat de betrokken stof overeenkomstig de Reach-verordening was geregistreerd en als brandstof werd gebruikt.

20. Nadat de bevoegde Tsjechische autoriteiten in de loop van de administratieve procedure hadden geweigerd de Tsjechische staatsburger te dwingen de stof terug te nemen naar Tsjechië – hoewel de Poolse autoriteiten zich hadden beroepen op artikel 28 van de verordening overbrenging afvalstoffen, waarin is bepaald dat de stof als afval moet worden beschouwd wanneer sprake is van een geschil – is op 4 februari 2014 een particuliere klacht bij de Commissie ingediend.

21. Op 12 juni 2014 heeft de Commissie besloten de klacht voort te zetten en heeft zij een onderzoek (EU Pilot zaak nr. 6603/14/ENVI) geopend. In haar antwoord op het EU-Pilot-verzoek heeft de Tsjechische Republiek verklaard dat TPS-NOLO (Geobal) was geregistreerd overeenkomstig de Reach-verordening, zodat het niet ging om een afvalstof. Volgens de Commissie was de verordening overbrenging afvalstoffen derhalve niet van toepassing.

22. De Commissie is na bestudering van het antwoord van de Tsjechische Republiek tot de slotsom gekomen dat de Tsjechische Republiek het Unierecht had geschonden door niet te voldoen aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de verordening overbrenging afvalstoffen en de kaderrichtlijn afvalstoffen. Op 20 februari 2015 heeft de Commissie de Tsjechische Republiek dan ook een ingebrekestelling doen toekomen. De Tsjechische Republiek heeft dezelfde dag nog op de ingebrekestelling gereageerd door in wezen de argumenten te herhalen die zij had aangevoerd in haar antwoord op het verzoek van de EU Pilot.

23. Nadat de Poolse inspecteur voor de bescherming van het milieu had meegedeeld dat de betrokken stof nog steeds niet naar Tsjechië was teruggebracht, en nadat de Commissie de door de Tsjechische Republiek in haar antwoord op de ingebrekestelling aangevoerde argumenten had bestudeerd, heeft de Commissie de Tsjechische Republiek bij brief van 22 oktober 2015 een met redenen omkleed advies doen toekomen waarin zij heeft uiteengezet waarom zij niet kon instemmen met de argumenten van de Tsjechische autoriteiten voor de stelling dat de Tsjechische Republiek niet was tekortgeschoten in de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens de verordening overbrenging afvalstoffen, en in het bijzonder artikel 24, lid 2, en artikel 28, lid 1, daarvan.

24. De Tsjechische Republiek heeft bij brief van 18 december 2015 geantwoord dat zij juridisch gezien niet was tekortgeschoten in de krachtens die bepalingen op haar rustende verplichtingen, omdat de betrokken stof ten tijde van de overbrenging naar Polen geen afvalstof was.

25. Nadat de Commissie de opmerkingen had bestudeerd die de Tsjechische Republiek had ingediend in antwoord op het met redenen omklede advies, is zij tot de slotsom gekomen dat de inbreuk nog altijd voortduurde. Bovendien is de Commissie niet in kennis gesteld van maatregelen die de Tsjechische Republiek zou hebben genomen om te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van artikel 24, lid 2, en artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen.

III. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

26. In haar verzoekschrift van 3 juli 2017 heeft de Commissie het Hof verzocht:

- vast te stellen dat de Tsjechische Republiek, doordat deze heeft geweigerd te zorgen voor de terugname naar Tsjechië van de stof TPS-NOLO (Geobal), die vanuit deze lidstaat naar Katowice in Polen was overgebracht, is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 24, lid 2, en artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen;
- de Tsjechische Republiek te verwijzen in de kosten.

27. De Tsjechische Republiek verzoekt het Hof:

- het beroep ongegrond te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

28. Ter terechtzitting van 20 september 2018 heeft zowel de Tsjechische regering als de Commissie pleidooi gehouden.

IV. Beoordeling

29. Met haar beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Tsjechische Republiek is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 24, lid 2, en artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen, doordat zij niet heeft gezorgd voor de terugname naar Tsjechië van de stof TPS-NOLO (Geobal), die vanuit deze lidstaat naar Katowice in Polen was overgebracht.

30. Hierna zal ik eerst de argumenten van partijen uiteenzetten en vervolgens het door de Commissie ingediende verzoek beoordelen.

A. Argumenten van partijen

31. Het verzoekschrift van de Commissie is in het geheel niet gestructureerd, waardoor het moeilijk is de argumenten van de Commissie duidelijk te onderkennen. In de samenvatting van de middelen en voornaamste argumenten wordt het standpunt van de Commissie echter als volgt weergegeven.

32. De Commissie stelt ten eerste dat de stof TPS-NOLO (Geobal), die van Tsjechië naar Polen is overgebracht en die afkomstig is van gevaarlijk afval van een stortplaats (de residubekkens te Ostramo), wordt opgeslagen op een andere stortplaats op Tsjechisch grondgebied en wordt ingedeeld als teerresiduen die afkomstig zijn van raffinage- en distillatieprocessen en alle andere pyrolitische behandelingen van organisch materiaal. De stof wordt door de Poolse autoriteiten bovendien beschouwd als afval in de zin van bijlage IV bij de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

33. Ten tweede is de Commissie van mening dat er een geschil over de indeling in de zin van artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen is ontstaan, aangezien de Tsjechische Republiek de indeling van de betrokken stof als afvalstof betwist door zich te beroepen op de registratie van de stof overeenkomstig de Reach-verordening. Op grond van de bovengenoemde bepaling moet de stof dienovereenkomstig als afval worden behandeld.

34. Ten derde garandeert de Reach-verordening volgens de Commissie echter geenszins dat het gebruik van een stof geen schadelijke gevolgen heeft voor het milieu of voor de gezondheid van de mens, noch dat een stof automatisch ophoudt een afvalstof te zijn. Bij gebreke van een nationaal besluit waarin wordt bevestigd dat een stof niet langer een afvalstof is, kan de overeenkomstig de Reach-verordening verrichte registratie niet als geldig worden beschouwd, hetgeen strookt met artikel 2, lid 2, van die verordening.

35. Ten slotte stelt de Commissie zich op het standpunt dat de overbrenging van de betrokken stof over de grenzen moet worden beschouwd als illegaal in de zin van artikel 2, punt 35, onder a), van de verordening overbrenging afvalstoffen, omdat deze overbrenging zonder kennisgeving is geschied. In dat geval worden de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verzending op de hoogte gebracht van de overbrenging opdat zij – overeenkomstig artikel 24, lid 2, van de verordening overbrenging afvalstoffen – ervoor zorgen dat de betrokken stof wordt teruggenomen. De Tsjechische Republiek heeft dit geweigerd. Een registratie uit hoofde van de Reach-verordening – waarvan artikel 3 het vrije verkeer van stoffen, mengsels of voorwerpen waarborgt, verandert niets aan die verplichting, aangezien afvalstoffen uitdrukkelijk van de werkingssfeer van de Reach-verordening zijn uitgesloten.

36. De Tsjechische regering betoogt daarentegen dat de stof op het voor de onderhavige procedure relevante tijdstip geen afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1, van de kaderrichtlijn afvalstoffen was, aangezien zij overeenkomstig de Reach-verordening is geregistreerd en als brandstof wordt gebruikt. Bovendien stelt die regering dat de Commissie zich niet kan beroepen op artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen. Indien een lidstaat artikel 28, lid 1, opzettelijk kon toepassen, zonder dat er enige objectieve aanwijzing bestaat dat een stof inderdaad een afvalstof is, zou dit een ernstige schending van het vrije verkeer van goederen vormen. De lidstaten zouden zich bijvoorbeeld kunnen bemoeien met de invoer van levensmiddelen uit andere lidstaten.

37. De Tsjechische regering voert in wezen aan dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de betrokken overbrenging een overbrenging van afvalstoffen in de zin van de verordening overbrenging afvalstoffen was, zodat geen sprake was van een illegale overbrenging in de zin van die verordening. Daarom acht de Tsjechische regering het beroep van de Commissie kennelijk ongegrond.

38. Niettemin zijn partijen het erover eens dat een overbrenging van TPS-NOLO (Geobal) van Tsjechië naar Polen heeft plaatsgevonden.

39. Aangezien het verzoekschrift van de Commissie onduidelijk is, moet eerst de ontvankelijkheid ervan worden beoordeeld.

B. Ontvankelijkheid

40. De Tsjechische Republiek heeft geen exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Het Hof kan echter ambtshalve onderzoeken of de voorwaarden van artikel 258 VWEU voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming zijn vervuld en of het ingediende verzoek voldoet aan de relevante procedurele vereisten.⁶

41. Uit artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie en de op deze bepaling betrekking hebbende rechtspraak volgt duidelijk dat een verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten, alsook dat deze aanduidingen zo duidelijk en nauwkeurig moeten zijn dat de verweerder zijn verweer kan

⁶ Zie arrest van 15 november 2012, Commissie/Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook arresten van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 33; 26 januari 2012, Commissie/Slovenië, C-185/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:43, punten 28-30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 26 april 2007, Commissie/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Bijgevolg moeten de wezenlijke feitelijke en juridische gegevens waarop een dergelijk verzoekschrift is gebaseerd, coherent en begrijpelijk worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf.⁷ De grieven moeten op ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van die grieven recht te doen.⁸

42. In het bijzonder moet het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.⁹ Bovendien moet de motivering van het verzoek in overeenstemming zijn met de conclusies.¹⁰

43. In de onderhavige zaak verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Tsjechische Republiek, doordat deze heeft geweigerd te zorgen voor de terugname naar Tsjechië van de stof TPS-NOLO (Geobal), die vanuit deze lidstaat naar Katowice in Polen was overgebracht, is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 24, lid 2, en artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen.

44. Noch uit hetgeen is aangevoerd in de tekst van het verzoekschrift van de Commissie, noch uit de antwoorden van de Commissie op de vragen die het Hof ter terechtzitting heeft gesteld, blijkt evenwel op welke gronden de Commissie haar vordering baseert.¹¹ De verplichtingen die voortvloeien uit de twee in het vorige punt genoemde bepalingen, zijn niet op samenhangende wijze omschreven.

45. De Commissie lijkt enerzijds te betogen dat de verordening overbrenging afvalstoffen de lidstaten een absolute en categorische verplichting oplegt om te zorgen voor de terugname van bepaalde overbrengingen die volgens een andere lidstaat afvalstoffen bevatten. Een dergelijke verplichting blijft volgens de Commissie bestaan, ongeacht de omstandigheden van het geval en ongeacht of een stof of voorwerp in feite afval is of niet. De lidstaat die in dat geval aan de verplichting is onderworpen, kan op geen enkele wijze verweer voeren om de terugname van de betwiste overbrenging te vermijden.

46. Anderzijds lijkt de Commissie te suggereren dat er geen verplichting bestaat om een overbrenging terug te nemen wanneer een stof of voorwerp in feite geen afvalstof is. De Commissie wijdt grote delen van haar verzoekschrift dan ook aan het leveren van het bewijs dat de betrokken stof in feite een afvalstof is. Aldus lijkt zij te opperen dat sprake is van een verplichting waarvan het bestaan afhangt van de voorwaarde dat de betrokken stof in feite een afvalstof is.

47. Bovenstaande argumenten kunnen mijns inziens niet met elkaar worden verenigd.

48. Op de een of andere manier lijkt het erop dat de Commissie twee alternatieve argumenten heeft samengevoegd tot één redenering. Dat is wellicht de reden waarom de aangevoerde argumenten onduidelijk en onsamenhangend lijken.

49. De ongebruikelijke wijze waarop het verzoekschrift is opgesteld, maakt de verwarring nog groter. In plaats van haar zaak voor te dragen, lijkt de Commissie eerder te reageren op de argumenten die de Tsjechische Republiek heeft aangevoerd in antwoord op het met redenen omklede advies. Hierdoor is het voor het Hof zeer moeilijk om de argumenten van de Commissie in de onderhavige zaak te onderkennen, aangezien de lezer de zaak uit deze tegenargumenten moet reconstrueren.

7 Arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook arresten van 9 januari 2003, Commissie/Italië, C-178/00, EU:C:2003:7, punt 6, en 26 april 2007, Commissie/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

8 Arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

9 Zie arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

10 Zie arresten van 14 oktober 2004, Commissie/Spanje, C-55/03, niet gepubliceerd, EU:C:2004:628, punten 28-29, en 26 januari 2012, Commissie/Slovenië, C-185/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:43, punten 30-33.

11 Zie arrest van 26 april 2007, Commissie/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punten 28-30.

50. In dit verband zij erop gewezen dat het niet de taak van de Unierechter is om zelf, in de plaats van de verzoeker of zijn advocaat, de argumenten uit een verzoekschrift trachten aan te wijzen die volgens die rechter als grondslag voor de vordering van een partij in aanmerking zouden kunnen komen.¹²

51. Ik ben bovendien verbijsterd dat de Commissie het Hof lijkt te verzoeken het bestaan van een inbreuk vast te stellen die in de toekomst mogelijkerwijs helemaal geen inbreuk zal blijken te zijn. Ik ben er niet zeker van dat er ruimte is voor een dergelijke voorwaardelijke, tijdelijke inbreuk in de procedure van artikel 258 VWEU.¹³ Hoe dan ook heeft de Commissie, indien zij inderdaad wil aanvoeren dat sprake is van een dergelijke inbreuk, haar argumentatie niet gestaafd met de redenen op grond waarvan zij tot de conclusie is gekomen dat er sprake was van een inbreuk.

52. Daarbij komt dat het gebrek aan duidelijkheid dat de vordering van de Commissie vertoont, van invloed is geweest op het antwoord van de Tsjechische Republiek op die vordering. Doordat de Commissie niet duidelijk heeft omschreven welke verplichtingen op de lidstaten rusten krachtens artikel 24, lid 2, en artikel 28, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen, is de Tsjechische Republiek niet in de gelegenheid gesteld om uitgebreid te reageren.

53. In deze omstandigheden ben ik van mening dat het Hof niet over voldoende informatie beschikt om de aan de Tsjechische Republiek verweten schending van het Unierecht precies te kunnen beoordelen en zo het bestaan van de door de Commissie gestelde niet-nakoming te kunnen vaststellen.¹⁴

54. Ik zie wel in waarom de Commissie waarschijnlijk moeilijkheden heeft ondervonden bij het op coherente wijze uiteenzetten van de redenen voor haar vordering. Inzonderheid met betrekking tot artikel 28 van de verordening overbrenging afvalstoffen lijkt het moeilijk om de bewoordingen van de verschillende leden van die bepaling te verenigen met de rest van die verordening en met de uitleggingsbeginselen die in het geding zijn.

55. Niettemin ben ik van mening dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

V. Conclusie

56. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
- de Europese Commissie te verwijzen in de kosten.

¹² Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Italië/Commissie, C-178/00, EU:C:2002:541, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹³ Zie naar analogie beschikking van 13 september 2000, Commissie/Nederland, C-341/97, EU:C:2000:434, punten 9, 10 en 18-21, en arrest van 3 december 2009, Commissie/Duitsland, C-424/07, EU:C:2009:749, punten 25-31.

¹⁴ Zie arrest van 26 april 2007, Commissie/Finland, C-195/04, EU:C:2007:248, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak.