

Te handhaven bepalingen in Europese richtlijnen

Casus van de afvalstoffenrichtlijnen



[Roel Meeus]

Wetenschappelijk medewerker en doctoraal onderzoeker - Centrum voor milieu- en energierecht (UGent)

Inleiding	1-3
I. Van omzetting tot handhaving: de ene richtlijn(bepaling) is de andere niet	
A. Begrippenarsenaal: implementatie – omzetting – toepassing – handhaving	4-5
B. Een resultaat in rechte: de omzetting van EU-richtlijnen	
1. Geen handhaving zonder omzetting	6-7
2. De inhoud van de omzettingsmaatregelen: een resultaatsverplichting	8
3. De aard van de omzettingsmaatregelen: vrijheid van vorm en middelen?	9-10
C. Een resultaat in feite: de handhaving van EU-richtlijnen	11
1. De te handhaven richtlijnbevestigingen	12-13
2. Het ene resultaat is het andere niet	14
a. Richtlijnbevestigingen met een gesloten tekstuur: nauwkeurig bepaalde, concrete resultaten	15-17
b. Richtlijnbevestigingen met een open tekstuur: algemeen geformuleerde en niet kwantificeerbare doeleinden	18-19
3. De bestraffing van feitelijke situaties die niet overeenstemmen met de te bereiken resultaten	20-21
II. Casus van de Europese afvalstoffenrichtlijnen	22-49
Slot	50-52

Inleiding

1. Deze bijdrage kadert in een breder onderzoek naar de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen². De opzet van dit onderzoek is om te achterhalen in welke mate de handhaving van het milieurecht in de EU-lidstaten gedetermineerd wordt door Europeesrechtelijke eisen. De onderzoeksvraag spitst zich toe op de bestraffing van inbreuken; het toezicht valt buiten het blikveld. De onderzoeksvraag is verder beperkt tot de publiekrechtelijke (penale of bestuurlijke) handhaving van het milieurecht; de privaatrechtelijke handhaving door middel van civielrechtelijke sancties wordt niet onderzocht.

Uit het onderzoek dat tot dusver is gevoerd naar de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen, blijkt dat de handhaving van het EU-milieurecht door de

lidstaten Europeesrechtelijk is omkaderd.

Een eerste onderzoeksfase betrof de *principiële sanctieplicht* van de EU-lidstaten, die door het Europees Hof van Justitie is afgeleid uit het beginsel van gemeenschapstrouw van artikel 4(3) VEU³. De lidstaten zijn de eerste handhavers van EU-milieurichtlijnen en –verordeningen; de Commissie heeft haast geen eerste-lijnshandhavingsbevoegdheden. Bovendien zijn uitputtende sanctieregelingen in EU-milieurichtlijnen en –verordeningen een rariteit. Het komt dan aan de lidstaten toe om in de nodige sanctieregelingen te voorzien in het implementatieproces. Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie moeten de lidstaten er daarbij op toezien «dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht», en de sancties moeten «doeltreffend, evenredig en afschrikkend» zijn⁴. Alle machten (wetgevend, uitvoerend en rechterlijk) binnen de lidstaten zijn gehouden door het beginsel van gemeenschapstrouw, dus ook de (penale en bestuurlijke) handhavers met sanctiebevoegdheden. De instrumentele vereisten van non-discriminatie, doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkendheid, die cumulatief van toepassing zijn, geven derhalve belangrijke kwalitatieve grenswaarden aan waarbinnen de handhavers met sanctiebevoegdheden de vastgestelde sanctiebepalingen moeten toepassen.

Het komt ook voor, in relatief beperkte mate weliswaar, dat de gemeenschapswetgever in EU-milieurichtlijnen en -verordeningen zelf sancties stelt op schendingen daarvan. Het is dan nog steeds aan de EU-lidstaten om deze sancties desgevallend om te zetten en toe te passen in hun intern recht, maar de keuzevrijheid van de lidstaten met betrekking tot het sanctie-instrumentarium is in deze gevallen beperkt door de gemeenschapswetgever. De tweede onderzoeksfase omvatte een systematische *screening* van de Europeesrechtelijke milieuhygiënewetgeving naar dergelijke sanctiebepalingen, die we *specifieke sanctieverplichtingen* noemen⁵.

Na eerder deze Europeesrechtelijke handhavingsver-

1 Met dank aan het IWT voor financiering in het kader van het SBO-project 'Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks' (2007-2011) (projectpromotor: Prof. Dr. Luc Lavrysen; projectauteur en -coördinator: Dr. Carole M. Billiet). Dank ook aan Carole M. Billiet voor haar nuttige opmerkingen bij eerdere versies van deze bijdrage. Projectwebsite: www.environmental-lawforce.be.

2 Voor ander interessant onderzoek naar handhavingsvoorschriften in EU-regelgeving (inclusief toezicht), zie P.C. ADRIANSE, T.

BARKHUYSEN, P. BOSWIJK, K. HABIB, C. DE KRUIF, M.J.J.P. LUCHTMAN, W. DEN OUDEN, S. PRECHAL, B. STEUNENBERG, J.A.E. VERVAELE, S. DE VRIES, W.J.M. VOERMANS en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, "Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften: tussen Europese regie en nationale praktijken", *RegelMaat* 2008, 180-191; A.B. BLOMBERG, "European Influence on National Environmental Law Enforcement: Towards an Integrated Approach", *REALaw* 2008, 39-82; en A.B. BLOMBERG, "Implementatie van Europese handhavingsverplichtingen in het Nederlandse

milieurechtelijke handhavingssysteem", *M en R* 2009, 404-413.

3 Oud art. 10 EG-Verdrag.

4 Voor een omvattende bespreking, zie R. MEEUS, "De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautair milieurecht", *TMR* 2007, 311-359.

5 Het basisarrest in dit verband betrof de *Griekse maiszaak* (HvJ 21 september 1989, *Commissie/Griekenland*, zaak 68/88, *Jur.* 1989, 2965).

plichtingen onder de loep te hebben genomen, staan in dit werkstuk de te handhaven richtlijnbevestigingen centraal (de handhavingsobjecten). Op de hoogte zijn van de eisen die het Europees recht stelt op handhavingsvlak is immers één ding; daarnaast moeten de lidstaten natuurlijk ook weten *wat* moet worden gehandhaafd overeenkomstig deze eisen. Het onderzoek beoogt daarom de verschillende handhavers (het openbaar ministerie en de strafrechter, de milieu-inspecties en andere bestuursorganen met handhavingsbevoegdheid op federaal, gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau) een hulpmiddel te bieden bij de handhaving van milieunormen van Europeesrechtelijke oorsprong, door hen wegwijs te maken in de milieunormen die moeten worden gehandhaafd overeenkomstig de Europeesrechtelijke handhavingseisen. Dit maakt de meerwaarde uit van deze bijdrage: de te handhaven bepalingen in EU-afvalstoffenrichtlijnen zijn systematisch opgespoord en per categorie te handhaven norm opgelijst, zodat de betreffende handhavers eenvoudig kunnen opzoeken welke normen in de afvalstoffenregelgeving (d.i. na omzetting) van Europeesrechtelijke oorsprong zijn en dus gedetermineerd worden door de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen.

2. Het onderzoeksveld dat ten grondslag ligt aan deze bijdrage, is beperkt tot richtlijnen; verordeningen vallen buiten het blikveld. Alleen geldende richtlijnen worden onderzocht; richtlijnen die geen gelding meer hebben, komen niet aan bod. Het onderzoeksveld is verder beperkt tot richtlijnen in het domein van het milieuhygiënerecht (horizontale milieubeschermingsregelingen, water, lucht, klimaat en ozon, afval, gevaarlijke stoffen, geluid en energie voor zover gericht op milieubescherming)⁷.

Omdat de onderzoeksresultaten al te omvangrijk zijn, is deze bijdrage beperkt tot de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen. De keuze voor de afvalsector is ingegeven door twee redenen. Op de eerste plaats is uit het gevoerde onderzoek gebleken dat de afvalstoffenrichtlijnen het grootste aantal en de grootste variatie te handhaven bepalingen bevatten. Daarnaast geeft eerder onderzoek aan dat in de milieuhandhavingspraktijk, zowel in het (Vlaamse) penale als het (Brusselse) bestuurlijke spoor, de afvalstoffenwetgeving en afvalverontreiniging een belangrijke plaats innemen⁸. In het penale spoor heeft bijna één op drie van de onderzochte tenlasteleggingen⁹ betrekking op het Afvalstof-

6 R. MEEUS, "Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?", *M en R* 2008, 478-494.

7 Richtlijnen in het domein van het natuurbeschermingsrecht, zoals de Vogelrichtlijn nr. 79/409/EEG (*Pb.* 1979, L 103) en de Habitatrichtlijn nr. 92/43/EEG (*Pb.* 1992, L 206), worden hier dus niet onder begrepen. Voor dit onderzoek is gewerkt met het EUR-Lex Repertorium voor de geldende gemeenschapswetgeving, waar geconsolideerde tekstversies van milieurichtlijnen te vinden zijn.

8 Dit onderzoek betreft de milieuhandhavingspraktijk in het rechtsgebied van het hof van beroep te Gent (vonnissen en arresten in milieudossiers voor de jaren 2004-2007) en in het Brussels hoofdstedelijk gewest (bestuurlijke beboeting door het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) en, in beroep, de beslissingen van het Milieucollege, voor de jaren 2004-2006, met een uitloper in 2007 voor de beslissingen van het Milieucollege). Zie C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, "Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctiepraktijk", *TMR* 2009, 140-143; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, "Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel", *M en R* 2009, 346-347; en C.M. BILLIET, T. VANDER BEKEN, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER en L. LAVRYSEN, "Milieucriminaliteit: feiten omtrent bestrafing", *Panopticon* 2009, 69-75.

9 Eerste aanleg en hoger beroep samen genomen.

De handhavingstaak van de verschillende milieuhandhavers (het openbaar ministerie en de strafrechter, de milieu-inspecties en andere bestuursorganen met handhavingsbevoegdheid op federaal, gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau) heeft in het merendeel van de gevallen betrekking op milieunormen van Europeesrechtelijke origine. Het is van belang dat de milieuhandhavers op de hoogte zijn van de Europeesrechtelijke oorsprong van de door hen gehandhaafde milieunormen, aangezien de handhaving van deze normen moet gebeuren overeenkomstig de handhavingseisen die op EU-niveau zijn ontwikkeld (onder andere non-discriminatoire, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties).

Deze bijdrage draagt bij tot de kenbaarheid van de te handhaven milieunormen van Europeesrechtelijke oorsprong. Het onderzoek dat is voorafgegaan aan deze bijdrage, spitsst zich toe op EU-afvalstoffenrichtlijnen. De auteur spoort de te handhaven bepalingen in EU-afvalstoffenrichtlijnen systematisch op en lijst deze op. Deze bijdrage biedt de betreffende handhavers in dit verband een praktisch hulpmiddel bij de handhaving van afvalnormen.

La mission de maintenance des différents défenseurs de l'environnement (le ministère public et le juge pénal, les inspections de l'environnement et autre administrations ayant la compétence de maintenance au niveau fédéral, régional, provincial et communal) concerne pour la plus grande partie des normes environnementales d'origine européenne. Il est important que les défenseurs soient informés de l'origine européenne des normes environnementales maintenues par eux, puisque la maintenance de ces normes doit se faire conformément aux exigences élaborées au niveau européen (il s'agit entre autre des sanctions non-discriminatoires, efficaces, proportionnelles et dissuasives).

Le texte que vous trouverez ci-dessous contribue à la reconnaissance des normes environnementales d'origine européenne. L'étude qui a précédé cette contribution concerne les directives européennes concernant les déchets. L'auteur recherche systématiquement les dispositions des directives européennes en matière de déchets devant être sauvegardées et les met dans une liste. Cette contribution offre aux défenseurs concernés une aide pratique en ce qui concerne la maintenance des normes en matière de déchets.

Roel MEEUS, "Te handhaven bepalingen in Europese richtlijnen. Casus van de afvalstoffenrichtlijnen", *NJW* 2010, 382-411.

'abstract'

fendecreet 1981¹⁰. Artikel 12 Afvalstoffendecreet 1981, dat een vervuilingsverbod incorporeert, blijkt zelfs het meest vervolgd milieumisdrijf te zijn¹¹. En afvalverontreiniging blijkt de meest aanwezige vorm van verontreiniging of hinder te zijn die is aangetroffen bij de onderzochte tenlasteleggingen, namelijk bij zowat één op drie tenlasteleggingen. In het bestuurlijke spoor¹² heeft 14,25% van de tenlasteleggingen¹³ betrekking op de Afvalstoffenordonnantie 1991¹⁴. Artikel 8 Afvalstoffenordonnantie 1991, het Brusselse equivalent van artikel 12 Afvalstoffendecreet 1981, komt regelmatig terug bij de tenlasteleggingen inzake de afvalstoffenregelgeving¹⁵. En bij meer dan één op drie tenlasteleggingen werd afvalverontreiniging vastgesteld. De afvalstoffenrichtlijnen die aldus werden onderzocht, zijn de volgende:

- Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG¹⁶;
- Richtlijn afvalstoffen titaandioxide-industrie 78/176/EEG¹⁷;
- Richtlijn 82/883/EEG betreffende het toezicht op en de controle van de milieus die betrokken zijn bij lozingen van de titaandioxide-industrie¹⁸;
- Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG¹⁹;
- Asbestrichtlijn 87/217/EEG²⁰;
- Richtlijn stedelijk afvalwater 91/271/EEG²¹;
- Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG²²;
- Richtlijn 92/112/EEG verontreiniging afval titaandioxide-industrie²³;
- Verpakkingsafvalrichtlijn 94/62/EG²⁴;
- Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG²⁵;
- Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG²⁶;
- Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG²⁷;
- Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG²⁸;
- AEEA-richtlijn 2002/96/EG²⁹;
- Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG³⁰;

- Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG³¹;
- Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG³²;
- Richtlijn overbrenging radioactieve afvalstoffen 2006/117/Euratom³³.

3. Eerst wordt het leerstuk van de implementatie van EU-richtlijnen toegelicht (I.). De begrippen implementatie, omzetting, toepassing en handhaving van EU-richtlijnen worden verduidelijkt (A.). Het zijn uiteindelijk de interne omzettingbepalingen die door de lidstaten moeten worden gehandhaafd, zodat de vertaalslag van de richtlijn naar interne regelgeving van groot belang is op handhavingssvlak. Er wordt dan ook dieper ingegaan op de omzettingsverplichting en de draagwijdte daarvan (B.). Enerzijds zijn de lidstaten bij de omzetting van EU-richtlijnen gehouden door een resultaat, maar anderzijds zijn zij vrij vorm en middelen te kiezen. Hoe verhouden deze resultaatsverplichting en vrijheid van vorm en middelen zich tot elkaar? Bovendien zijn de lidstaten niet alleen gehouden tot een resultaat in rechte, maar ook in feite (C.). Zo belanden we, over de toepassing, bij het leerstuk van de handhaving van EU-richtlijnen. Het Europees Hof van Justitie stelt daarbij het vizier van de handhavingverplichting van de lidstaten erg scherp. In de rechtspraak van het Hof kunnen twee uiterste typen te handhaven richtlijn-bepalingen worden onderscheiden: bepalingen die een nauwkeurig bepaald, concreet resultaat voorschrijven (aangeduid als richtlijn-bepalingen met een 'gesloten textuur') en bepalingen met algemeen geformuleerde en niet kwantificeerbare doeleinden (aangeduid als richtlijn-bepalingen met een 'open textuur'). Richtlijn-bepalingen met een gesloten textuur schrijven concrete resultaatsverplichtingen voor die de lidstaten te velde moeten verwezenlijken; rechtvaardigingsgronden voor

10 Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (BS 25 juli 1981).

11 In zowat één op vier tenlasteleggingen.

12 De resultaten voor het bestuurlijke spoor, meer in het bijzonder de hoge percentages van de Geluidshinderordonnantie 1997 (Ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, BS 23 oktober 1997) en van geluidshinder, moeten geïnterpreteerd worden in het licht van de bijzondere problematiek van de geluidshinder die in het Brussels hoofdstedelijk gewest wordt veroorzaakt door de luchtvaart.

13 Eerste aanleg (BIM) en beroep bij het Milieucollege samen genomen.

14 Ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen (BS 23 april 1991).

15 Meer bepaald in 6,75% van alle onderzochte tenlasteleggingen. Hierbij moet voor ogen gehouden worden dat het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) zich alleen focust op gevaarlijke afvalstoffen. De bestrijding van het sluijstorten van ongevaarlijke afvalstoffen wordt gevoerd door het Gewestelijk Agentschap voor Netheid (GAN). Het GAN verbaliseert massaal dergelijke schendingen van art. 8 Afvalstoffenordonnantie 1991. Voor de jaren 2004 en 2005, die tot de onderzochte periode behoren, zou het gaan om 1.375 respectievelijk 1.805 PVO's. Zie A. MARTENS, "Le rôle pionnier de l'ARP en Région de Bruxelles-Capitale en matière de répression des dépôts sauvages de déchets", in P. CAROLUS (ed.), *Les infractions d'environnement: état des lieux en Région de Bruxelles-Capitale et regard sur l'expérience américaine*, Brussel, Larciér, 2006, 108-109.

16 Richtlijn nr. 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (Pb. 1975, L 194).

17 Richtlijn nr. 78/176/EEG van de Raad van 20

februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie (Pb. 1978, L 54).

18 Richtlijn nr. 82/883/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende de voorschriften voor het toezicht op en de controle van de milieus die betrokken zijn bij lozingen van de titaandioxide-industrie (Pb. 1982, L 378).

19 Richtlijn nr. 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (Pb. 1986, L 181).

20 Richtlijn nr. 87/217/EEG van de Raad van 19 maart 1987 inzake voorkoming en vermindering van verontreiniging van het milieu door asbest (Pb. 1987, L 85).

21 Richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (Pb. 1991, L 135).

22 Richtlijn nr. 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (Pb. 1994, L 168).

23 Richtlijn nr. 92/112/EEG van de Raad van 15 december 1992 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisatie van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxide-industrie (Pb. 1992, L 409).

24 Richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (Pb. 1994, L 365).

25 Richtlijn nr. 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) (Pb. 1996, L 243).

26 Richtlijn nr. 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (Pb. 1999, L 182).

27 Richtlijn nr. 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (Pb. 2000, L 269).

28 Richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (Pb. 2000, L 332).

29 Richtlijn nr. 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (Pb. 2003, L 37).

30 Richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (Pb. 2006, L 114).

Op 19 november 2008 werd een nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG aangenomen door het Europees Parlement en de Raad (Pb. 2008, L 312). De lidstaten moeten de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2009/98/EG omzetten in hun interne rechtsorde tegen uiterlijk 12 december 2010 (art. 40(1) Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG). De Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG wordt met ingang van 12 december 2010 opgeheven (art. 41 eerste alinea Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG).

31 Richtlijn nr. 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (Pb. 2006, L 102).

32 Richtlijn nr. 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn nr. 91/157/EEG (Pb. 2006, L 266).

33 Richtlijn nr. 2006/117/Euratom van de Raad van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof (Pb. 2006, L 337).

niet-bereikte resultaten zijn veelal vruchteloos. Richtlijnbevestigingen met een open textuur formuleren vaag omschreven resultaten, die de lidstaten in het implementatieproces enige beoordelingsvrijheid laten. Doch mogen lidstaten ook met betrekking tot deze richtlijnbevestigingen een niet-conforme situatie niet kennelijk ondoelmatig aanhouden. Na het theoretische luik komt de casus van de afvalstoffenrichtlijnen aan bod (II.). De te handhaven bepalingen die in de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen zijn opgespoord, zijn opgelijst per categorie te handhaven norm. Er wordt ook telkens aangegeven of de richtlijnbevestigingen een veeleer gesloten of open textuur hebben. De informatie-inzameling is afgesloten op 31 oktober 2009.

I. Van omzetting tot handhaving: de ene richtlijn(bepaling) is de andere niet

A. Begrippenarsenaal: implementatie – omzetting – toepassing – handhaving

4. Onder 'implementatie' wordt begrepen het voldoen door de lidstaten aan alle juridisch bindende verplichtingen die hun oorsprong hebben in het recht van de Europese Unie³⁴. Toegespitst op richtlijnen omvat implementatie het voldoen door de lidstaten aan alle verplichtingen waartoe zij zijn gehouden onder artikel 288 alinea 3 VWEU³⁵ ³⁶. De verplichtingen onder artikel 288 alinea 3 VWEU kunnen opgedeeld worden in drie fasen³⁷. [1] In een eerste fase moet een richtlijn worden *omgezet*, d.i. het door de bevoegde regelgever(s) vastleggen of vertalen in interne regelgeving van de door richtlijnen gewaarborgde

rechten en plichten. [2] De tweede fase is de *toepassing* van de richtlijn, d.i. het toepassen van de richtlijn (of preciezer: de omzettingsbepalingen) in concrete gevallen. [3] Tot slot moeten richtlijnen (of opnieuw: de omzettingsbepalingen) worden *gehandhaafd* door de lidstaten. De handhaving van richtlijnen betreft zowel het toezicht op de naleving daarvan, als de bestraffing van inbreuken.

Een schending door de lidstaten van hun implementatieverplichting onder artikel 288 alinea 3 VWEU kan bijgevolg betrekking hebben op de verschillende fasen van het implementatieproces: niet-omzetting of ontoereikende omzetting, niet-toepassing of ontoereikende toepassing, en niet-handhaving of ontoereikende handhaving³⁸.

5. Het is bekend dat het mank loopt met de implementatie van de Europese milieuwetgeving³⁹. De EU-instellingen wijden daarom sinds enkele jaren meer aandacht aan de implementatie van de Europese milieuwetgeving. In enkele recente beleidsdocumenten treedt het belang van de implementatie meer dan ooit op de voorgrond⁴⁰. Dit wordt opnieuw benadrukt in een artikel van Peter Koller en Liam Cashman, werkzaam op het Directoraat-generaal milieu van de Europese Commissie, dat begin 2009 is gepubliceerd⁴¹. En van 23 tot 25 september 2009 organiseerde het Directoraat-generaal milieu van de Europese Commissie, samen met de Roemeense autoriteiten en IMPEL, een 'Conference on Implementation and Enforcement of Environmental Legislation', in Sibiu, Roemenië. Er wordt zelfs gesproken over een 'shift from law-making to implementation'⁴². Hoewel in dit verband het ontbreken van (toereikende) omzettingsmaatregelen een prioritair aandachtspunt blijft, is de Commissie gaandeweg ook meer aandacht gaan besteden aan de toepassing te velde van de omzettingsmaatregelen door de lidstaten⁴³.

34 A. VAN DEN BRINK, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht. Setting Legal Norms in the Netherlands for the Implementation of European Union Law*, Deventer, Kluwer, 2004, 8.

35 Oud artikel 249, derde alinea EG-Verdrag.

36 Artikel 288 al. 3 VWEU bepaalt het volgende: «Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen». Veel richtlijnen hernemen bovendien de verplichtingen van de lidstaten onder art. 288 al. 3 VWEU en stipuleren uitdrukkelijk dat de lidstaten de nodige implementatiemaatregelen moeten nemen. Daarnaast biedt ook het beginsel van loyale samenwerking, neergelegd in art. 4(3) VEU, een aanvullende rechtsgrond voor de implementatieverplichting van de lidstaten.

37 S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 5-6. Hierna: 'PRECHAL(2005)'. Noch de EU-instellingen, noch rechtsgeleerden hanteren een coherente terminologie om de verschillende fasen van het implementatieproces te onderscheiden. Zo wordt de term 'implementatie' ook regelmatig gebruikt als een synoniem voor 'omzetting', in welk geval de handhaving er dus niet onder begrepen is.

38 PRECHAL(2005), 6.

39 Meer dan 20% van de inbreukdossiers van de Commissie heeft betrekking op milieuzaken. Zie het Commission Staff Working Document accompanying the 25th annual report on monitoring the application of Community Law: situation in the different sectors, Brussel, 18 november 2008, SEC(2008) 2854, 5. Zie ook de website van het Directoraat-generaal Milieu van de Commissie (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>).

40 M.b.t. de EU-wetgeving in het algemeen, zie o.m. de Mededeling van de Commissie, een

Europa van resultaten – toepassing van het gemeenschapsrecht, Brussel, 5 september 2007, COM(2007) 502 definitief, en het 25^e Jaarverslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht, Brussel, 18 november 2008, COM(2008) 777 definitief. M.b.t. de EU-milieuwetgeving in het bijzonder, zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap, Brussel, 18 november 2008, COM(2008) 773 definitief. Voor een kritische evaluatie van de Mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap (COM(2008) 773 definitief), zie M. BALLESTEROS, "EU Enforcement Policy of Community Environmental Law as presented in the Commission Communication on implementing European Community Environmental Law", *elni* 2009, 54-62.

41 P. KOLLER en L. CASHMAN, "Implementing EC environmental law. Compliance promotion and enforcement by the European Commission", *JEEPL* 2009, 1-12.

42 P. KOLLER en L. CASHMAN, "Implementing EC environmental law. Compliance promotion and enforcement by the European Commission", *JEEPL* 2009, 1. Zie ook de toespraak van Pia Bucella, hoofd van de Civiele Bescherming Eenheid van het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie, op voormelde conferentie in Roemenië (<http://www.gnm.ro/implementationconference/speech1.php>).

43 De Commissie spitst haar beperkte middelen o.a. toe op een collectieve of horizontale aanpak van structurele en systematische inbreuken op milieubeschermingsvoorschriften, zoals bijv. het op grote schaal voorkomen van illegale afvalactiviteiten. Concrete voorbeelden van deze

aanpak in de afvalsector komen aan bod onder randnrs. 16-17. Zie o.m. de Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law (2005), Brussel, 8 september 2006, SEC(2006) 1143, 5-6; de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap, Brussel, 18 november 2008, COM(2008) 773 definitief, 9-10; en het 25^e Jaarverslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht, Brussel, 18 november 2008, COM(2008) 777 definitief, 10. Empirisch onderzoek zou aantonen dat vanaf 1995 het aantal door de Commissie vervolgd milieuzaken van niet-toepassing jaarlijks is gestegen en sinds 1998 zelfs het aantal vervolgd milieuzaken van niet-omzetting naar de kroon heeft gestoken. Zie E. HATTAN, "The Implementation of EU Environmental Law", *JEL* 2003, 280-281. De stand van zaken voor mei 2008, die wordt weergegeven op de website van het Directoraat-generaal Milieu van de Commissie, lijkt deze trend te bevestigen: 69 zaken van niet-kennisgeving van de implementatiemaatregelen, 141 zaken van ontoereikende omzetting en 284 zaken van ontoereikende toepassing van de omzettingsbepalingen (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>).

B. Een resultaat in rechte: de omzetting van EU-richtlijnen

1. Geen handhaving zonder omzetting

6. Aangezien het uiteindelijk de interne omzettingsmaatregelen zijn die zullen moeten worden gehandhaafd door de lidstaten, vormt een toereikende omzetting van een richtlijn een eerste, onontbeerlijke stap naar een toereikende handhaving daarvan door de lidstaten. Het Europees Hof van Justitie aanvaardt immers alleen dat personen rechtstreeks rechten putten uit richtlijnen jegens de overheid. Het omgekeerde wordt resoluut van de hand gewezen door het Hof; richtlijnen kunnen niet rechtstreeks verplichtingen opleggen aan personen. Bij gebrek aan (toereikende) omzettingsmaatregelen kunnen richtlijnbevestigingen dus alleen maar zogenaamde *verticale rechtstreekse werking* hebben: personen kunnen zich tegenover de overheid rechtstreeks beroepen op voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke richtlijnbevestigingen die niet (tijdig) of onjuist werden omgezet in intern recht om een interne rechtsbepaling die daarmee in strijd is buiten toepassing te laten of om hun rechten te laten gelden tegenover de overheid⁴⁴. Het omgekeerde – de zogenaamde *omgekeerde verticale rechtstreekse werking* – is uitgesloten: de overheid kan zich niet tegenover personen rechtstreeks beroepen op richtlijnbevestigingen die zij zelf heeft nagelaten tijdig en correct om te zetten in intern recht. Wanneer de lidstaat in gebreke is, kan dit niet aan de persoon worden tegengeworpen⁴⁵. Daarom ook dat het vaste rechtspraak is van het Hof dat de leer van de rechtstreekse werking er niet toe kan leiden dat een richtlijn uit zichzelf en onafhankelijk van een door een lidstaat ter uitvoering van die richtlijn vastgestelde nationale wet bepalend zou zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, dan wel deze aansprakelijkheid zou verzwaren⁴⁶. Hoewel het Hof zich in dit verband alleen nog maar heeft uitgesproken over strafrechtelijke sancties, lijkt deze rechtspraak ook op te gaan voor bestuursrechtelijke sancties⁴⁷. De leer van de rechtstreekse werking vindt hier haar begrenzingen in het legaliteitsbeginsel *sensu stricto* of het *lex-certa*beginsel: *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁴⁸. Dit rechtsbeginsel, neergelegd in artikel 7 EVRM, artikel 15 IVBPR en artikel 49(1) Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie⁴⁹, houdt in dat (al dan niet strafrechtelijke) sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat⁵⁰. Dit betekent dat voor de bestraffing van een

inbreuk op een rechtsnorm vereist is dat deze rechtsnorm voldoende duidelijk en ondubbelzinnig is opdat de rechtsonderhorige op voorhand kan uitmaken welke gedraging in strijd is met deze rechtsnorm en dus zijn aansprakelijkheid in het gedrang zal brengen, alsook welke sancties in dat geval opgelegd kunnen worden. Een richtlijn die onjuist of (nog) niet is omgezet in intern recht, is daarom op zichzelf een onvoldoende rechtsbasis voor de lidstaten om de schending daarvan door personen te beantwoorden met sancties.

7. Een toereikende omzetting van een richtlijn is dus cruciaal om tot handhaving over te kunnen gaan. De lidstaten zijn vrij om vorm en middelen te kiezen, maar zijn gebonden door het te bereiken resultaat. De beoordelingsvrijheid die de lidstaten genieten bij de omzetting van een richtlijn beperkt zich dus tot de *aard* van de omzettingsmaatregelen; de *inhoud* van de omzettingsmaatregelen hangt geheel af van de betreffende richtlijn⁵¹.

2. De inhoud van de omzettingsmaatregelen: een resultaatsverplichting

8. De inhoud van de omzettingsmaatregelen hangt logischerwijs af van de inhoud van iedere, concrete richtlijn. Toch kunnen meer algemeen verscheidene typen bepalingen worden onderscheiden in richtlijnen⁵².

[1] Sommige *richtlijnbevestigingen* zijn *uitsluitend gericht aan de Raad of de Commissie*. Een voorbeeld hiervan is de periodieke verplichting van de Commissie onder de Richtlijn afgedankte batterijen en accu's nr. 2006/66/EG om een verslag te publiceren over de uitvoering van de richtlijn en het effect ervan op het milieu en het functioneren van de interne markt (art. 22(5) richtlijn). Vanzelfsprekend moeten zulke bepalingen niet worden omgezet in de interne rechtsorde en hebben zij geen enkele relevantie op handhavingvlak.

[2] Er zijn *richtlijnbevestigingen die uitsluitend betrekking hebben op de relaties tussen de lidstaten en de EU-instellingen*, in het bijzonder de Commissie. Vaak gaat het om informatie die de lidstaten eenmalig dan wel periodiek moeten meedelen aan de Commissie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de periodieke rapportageverplichting van de lidstaten jegens de Commissie onder de Richtlijn afval winningsindustrieën nr. 2006/21/EG (art. 18(1) en (2) lid 1 richtlijn). Vanzelfsprekend moeten de lidstaten zulke richtlijnbevestigingen naleven (bijvoorbeeld door de gevraagde informatie tijdig aan de Commissie over te maken); zo niet schenden zij hun implementatieverplichting onder artikel 288 alinea 3 VWEU.

44 Zie o.m. HvJ 19 januari 1982, *Becker*, zaak 8/81, *Jur.* 1982, 53, overweging 25 en HvJ 26 februari 1986, *Marshall*, zaak 152/84, *Jur.* 1986, 723, overweging 46. Voor een uitvoerige bespreking van de verticale rechtstreekse werking van richtlijnen, zie M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, London/New York, Routledge-Cavendish, 2007, 234-247.

45 Zie o.m. HvJ 5 april 1979, *Ratti*, zaak 148/78, *Jur.* 1979, 1629, overweging 22; HvJ 19 januari 1982, *Becker*, zaak 8/81, *Jur.* 1982, 53, overweging 24 en HvJ 26 februari 1986, *Marshall*, zaak 152/84, *Jur.* 1986, 723, overweging 47. Ook de zgn. *horizontale rechtstreekse werking* van richtlijnbevestigingen is in principe uitgesloten: in zuiver particuliere rechtsverhoudingen kan in beginsel niet met succes rechtstreeks een beroep gedaan worden op richtlijnbevestigingen. Richtlijnen zijn immers gericht tot de lidstaten en kunnen op zichzelf dan ook geen verplichtingen opleggen aan personen en kunnen als zodanig niet worden

ingeroepen tegenover een persoon. Zie o.m. HvJ 26 februari 1986, *Marshall*, zaak 152/84, *Jur.* 1986, 723, overweging 48; HvJ 8 oktober 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, zaak 80/86, *Jur.* 1987, 3969, overweging 9; HvJ 12 december 1996, *Strafzaken tegen X.*, gevoegde zaken C-74/95 en C-129/95, *Jur.* 1996, I-06609, overweging 23 en HvJ 4 december 1997, *Daihatsu*, zaak 97/96, *Jur.* 1997, I-06843, overweging 24. Voor een uitvoerige bespreking van de omgekeerde verticale en horizontale rechtstreekse werking, zie M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*, London/New York, Routledge-Cavendish, 2007, 247-261.

46 Zie o.m. HvJ 26 september 1996, *Luciano Arcaro*, nr. C-168/95, *Jur.* 1996, I-04705, overweging 36-37.

47 J.W. VAN DE GRONDEN, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer, Kluwer, 1998, 339 en 342, en J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*,

Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 83.

48 Zie o.m. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2006, 80-82.

49 Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie heeft sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 dezelfde juridisch verbindende status als de Europese verdragen.

50 HvJ 25 september 1984, *Könecke*, zaak 117/83, *Jur.* 1984, 3291, overweging 11; HvJ 18 november 1987, *Maizena*, zaak 137/85, *Jur.* 1987, 4587, overweging 15 en HvJ 12 december 1990, *Vandemoortele*, nr. C-172/89, *Jur.* 1990, I-04677, overweging 9.

51 PRECHAL(2005), 73.

52 Deze indeling is geïnspireerd op PRECHAL(2005), 40-51 en J.H. JANS, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 129-133.

Zulke bepalingen zijn echter niet van aard om, eens omgezet, rechten en verplichtingen voor personen in het leven te roepen. Deze bepalingen hoeven bijgevolg niet te worden omgezet in de interne rechtsorde en spelen geen verdere rol op handhavingsvlak.

[3] De meest essentiële bepalingen van een richtlijn zijn de *inhoudelijke bepalingen of kernbepalingen*. Dit zijn de richtlijnbe­palingen die de definities, het toepassingsgebied en de doelstellingen van de richtlijn beschrijven, evenals de juridische en/of feitelijke situatie die de richtlijn beoogt te realiseren, en (desgevallend) de wijze waarop deze situatie moet worden gerealiseerd. Dit zijn de richtlijnbe­palingen die van aard zijn om, eens omgezet, rechten en verplichtingen voor personen in het leven te roepen. Het zijn de inhoudelijke richtlijnbe­palingen die omzetting vergen in de interne rechtsorde. Het vervolg van de bijdrage heeft alleen betrekking op deze inhoudelijke richtlijnbe­palingen.

3. De aard van de omzettingsmaatregelen: vrijheid van vorm en middelen?

9. Nu vaststaat dat alleen de inhoudelijke richtlijnbe­palingen moeten worden omgezet in de interne rechtsorde, rijst de vraag hoe dit moet gebeuren. Met betrekking tot de aard van de omzettingsmaatregelen heeft het Europees Hof van Justitie verscheidene malen ge­steld dat het resultaat vooropgesteld in de richtlijn niet alleen in feite, maar ook *in rechte* moet worden verwezenlijkt⁵³. De omzetting van richtlijnen impliceert de aann­ame van dwingende bepalingen van intern recht⁵⁴. De omzettingsmaatregelen moeten dus juridisch verbindend zijn⁵⁵. Een­voudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan on­voldoende bekendheid is gegeven, zijn niet te beschouwen als een toereikende omzetting⁵⁶. Het gebruik van milieubeleids­overeenkomsten om milieurichtlijnen om te zetten, is on­zeker⁵⁷. Dit lijkt in ieder geval alleen toegestaan wanneer richtlijnen de omzetting aan de hand van milieubeleids­overeenkomsten uitdrukkelijk toestaan⁵⁸.

10. Artikel 288 alinea 3 VWEU vereist niet noodzakelijk dat de richtlijnbe­palingen letterlijk worden overgeschreven in de interne regelgeving⁵⁹. De omzettings­maatregelen moeten evenmin de structuur van de richtlijn volgen⁶⁰. Lidstaten kunnen er dus voor opteren om de richtlijnbe­palingen te vertalen naar intern­rechtelijke concepten en structuren⁶¹. Wel moeten de omzettings­bepalingen duidelijk en nauwkeurig zijn, vooral wanneer zij rechten en/of verplichtingen voor

personen totstandbrengen⁶². De vrijheid van de lidstaten in dit verband hangt evenwel in grote mate af van de bewoordingen van de betreffende richtlijn. Sommige richtlijnbe­palingen zijn in vage, algemene bewoordingen gesteld ('open textuur') en kunnen de lidstaten derhalve een aanzienlijke mate van beoordelings­vrijheid laten. Richtlijnbe­palingen kunnen echter ook zodanig precies en gedetailleerd zijn ('gesloten textuur') dat de lidstaten weinig andere keus meer hebben dan deze bepalingen letterlijk over te nemen in interne regelgeving.

C. Een resultaat in feite: de handhaving van EU-richtlijnen

11. Onder randnummers 9 en 10 is aangegeven dat de lidstaten er onder artikel 288 alinea 3 VWEU toe gehouden zijn om richtlijnen niet alleen in feite, maar ook in rechte te implementeren. Het omgekeerde is echter ook waar: het resultaat vooropgesteld in een richtlijn moet niet alleen in rechte, maar ook in feite worden verwezenlijkt. Een tijdige en toereikende omzetting van een richtlijn volstaat dus niet. De omzetting­bepalingen moeten ook worden toegepast en ge­handhaafd.

1. De te handhaven richtlijnbe­palingen

12. Weliswaar niet alle inhoudelijke richtlijnbe­palingen dragen een nood tot handhaving in zich⁶³. Voor zover richtlijnbe­palingen beleidstaken vaststellen waarvan de omzetting niet tot normstelling leidt die zich tot de algemeenschap van rechtssubjecten richt, dient de zorg tot handhaving zich niet aan. Denk maar aan richtlijnbe­palingen die tot normstelling nopen die uitsluitend gericht is aan de overheid, zoals het implementeren van milieukwaliteitsnormen. De verwezenlijking van het resultaat is in zijn geheel opgedragen aan de overheid, zodat de vraag naar (publiekrechtelijke) handhaving niet rijst. Andere richtlijnbe­palingen bevatten wél verplichtingen tot normstelling gericht aan de algemeenschap van rechtssubjecten. Aangezien de verwezenlijking van het resultaat in de richtlijn niet (alleen) afhangt van de overheid, maar van andere rechtssubjecten, dient de zorg tot handhaving zich hier wel aan. Er bestaat dan ook een groot verschil tussen de richtlijnen onderling voor wat de mate betreft waarin zij verplichtingen tot normstelling of normen formuleren die van aard zijn om tot handhaving te nopen.

13. Vanuit de betrachting om de handhavingsnood in het milieurecht te objectiveren, heeft C.M. Billiet de in

53 HvJ 15 maart 1990, *Commissie/Nederland*, C-339/87, *Jur.* 1990, I-851, overweging 25. Het Hof bepaalt hier het volgende: «Om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, moeten de Lid-Staten immers voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied zorgen». Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 678; PRECHAL(2005), 81; en J.H. JANS, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 129-133.

54 HvJ 25 mei 1982, *Commissie/Nederland*, zaak 97/81, *Jur.* 1982, 1819, overweging 12.

55 PRECHAL(2005), 82 en J.H. JANS, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 135.

56 HvJ 6 mei 1980, *Commissie/België*, zaak 102/79, *Jur.* 1980, 1473, overweging 11. Zelfs administratieve praktijken en omzendbrieven die juridisch verbindend zijn voor de administratie zelf (maar niet daarbuiten) en die zijn gepubliceerd, maken geen toereikende omzetting uit van een richtlijn. Richtlijnen beogen immers

meestal rechten en verplichtingen voor personen te creëren. De juridisch verbindende omzettingsmaatregelen moeten dan ook een *extern effect* hebben, nl. de administratie moet door de omzettingsmaatregelen gebonden zijn jegens personen (in het geval van rechten voor personen) en personen moeten door de omzettingsmaatregelen gebonden zijn jegens de administratie (in geval van verplichtingen voor personen). Zie PRECHAL(2005), 82 en J.H. JANS, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 135.

57 Het onzekere karakter van milieubeleids­overeenkomsten als implementatie-instrument heeft te maken met het consensuele karakter daarvan, de beperkte publiciteit, de beperkte reikwijdte en continuïteit, en de moeilijkheden op handhavingsvlak. Het Europees Hof van Justitie heeft zich hierover nog niet uitgesproken. Zie PRECHAL(2005), 86.

58 Zie de Aanbeveling van de Commissie van 9 december 1996 betreffende milieuen­venanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen (*Pb.*

1996, L 333 – artikel 2(1)). Daarnaast bevat de aanbeveling nog andere richtsnoeren voor het gebruik van milieubeleids­overeenkomsten ter implementatie van milieurichtlijnen. Zie ook J.H. JANS, *European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 138-140.

59 Zie o.m. HvJ 9 april 1987, *Commissie/Italië*, zaak 363/85, *Jur.* 1987, 1733, overweging 7. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 677-678 en PRECHAL(2005), 76.

60 PRECHAL(2005), 76-77.

61 PRECHAL(2005), 76.

62 Zie o.m. HvJ 28 februari 1991, *Commissie/Duitsland*, C-131/88, *Jur.* 1991, I-825, overweging 6. Zie ook PRECHAL(2005), 77.

63 C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sancti­oning van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 202.

het Vlaamse milieuhygiënerecht voorkomende te handhaven normen opgeëlijst⁶⁴. Zij onderscheidt volgende normen:

- Aanvaardings- en terugnameplichten
- Bedrijfsnormen
- Commercialisatienormen
- Documentatieplichten
- Ecolabelplichten of -stelsels
- Emissiebelastingen
- Emissienormen
- Emissiebeperkingen overeenkomstig emissierechten
- Erkenningsplichten
- Factorbelastingen
- Gebruiksnormen
- Gebruiksbelastingen
- Immissienormen
- In- en uitvoernormen
- Inplantingsnormen
- Kennisgevingsplichten
- Keurings- en nazichtplichten
- Machtigende meldingsplichten
- Milieusubsidies
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen
- Ontwerp- en constructienormen
- Productbelastingen ('ecotaksen')
- Productgoedkeuringsplichten
- Productiequota's en -verboden
- Projectgoedkeuringsplichten
- Studieplichten
- Toezichtplichten
- Veiligheidsafstanden
- Veiligheids- en noodplichten
- Vergunningsplichten
- Verkoop- en leveringsnormen
- Vervoernormen
- Vervuilingenverboden
- Verwijderings- en saneringsplichten
- Waarborgplichten
- Zorgplichten

In een volgende stap heeft C.M. Billiet een verkennende screening verricht van de geldende richtlijnen in het Europees milieuhygiënerecht naar het voorkomen van bepalingen die, eens omgezet, dergelijke te handhaven normen in het leven roepen⁶⁵. Daaruit is gebleken dat de door C.M. Billiet gehanteerde categorieën, die ontwikkeld werden op basis van een analyse van de interne milieuregelgeving, perfect toepasbaar zijn op richtlijn-bepalingen. Ook is duidelijk geworden dat de onderzochte richtlijnen een hele resem bepalingen bevatten die de zorg voor een toereikende handhaving aan de orde stellen.

2. Het ene resultaat is het andere niet

14. Ook tussen richtlijn-bepalingen die tot handhaving open, bestaan verschillen. Er kunnen immers grote

verschillen bestaan tussen de resultaten in richtlijnen die moeten worden bereikt. Het Europees Hof van Justitie maakt in de *Franse afvalverbrandingszaak* het volgende onderscheid⁶⁶:

«De communautaire wetgevingspraktijk laat echter zien dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen de soorten verplichtingen die richtlijnen lidstaten opleggen en derhalve tussen de resultaten die moeten worden bereikt.

Bepaalde richtlijnen eisen immers dat op nationaal niveau wettelijke bepalingen worden vastgesteld en dat de eerbiediging daarvan aan een rechterlijk of administratief toezicht wordt onderworpen [...].

Andere richtlijnen dragen de lidstaten op de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat bepaalde algemeen geformuleerde en niet kwantificeerbare doeleinden worden bereikt, waarbij de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte wordt gelaten ten aanzien van de aard van de te nemen maatregelen [...].

Weer andere richtlijnen eisen dat de lidstaten binnen de gestelde termijn nauwkeurig bepaalde, concrete resultaten bereiken [...].

Aangezien niet-nakoming alleen kan worden vastgesteld wanneer er na afloop van de in het met redenen omkleed advies vastgestelde termijn een met het gemeenschapsrecht strijdige situatie bestaat die objectief aan de betrokken staat toe te rekenen is, hangt de vaststelling van de niet-nakoming *in casu* af van het soort verplichtingen dat de bepalingen van de richtlijnen 89/369 en 89/429 opleggen.»

Vanuit handhavingsoogpunt is vooral het onderscheid interessant tussen enerzijds 'nauwkeurig bepaalde, concrete resultaten', die een veeleer gesloten textuur vertonen, en anderzijds 'algemeen geformuleerde en niet kwantificeerbare doeleinden', met een veeleer open textuur.

a. Richtlijn-bepalingen met een gesloten textuur: nauwkeurig bepaalde, concrete resultaten

15. De laatste categorie van de door het Europees Hof van Justitie onderscheiden resultaten die richtlijnen kunnen voorschrijven, betreft 'nauwkeurig bepaalde, concrete resultaten'. Deze categorie laat de lidstaten zo goed als geen beoordelingsvrijheid; ze zijn gehouden door een strikte resultaatsverplichting. Twee afvalstof-fenarresten van het Hof illustreren dit.

16. In dezelfde *Franse afvalverbrandingszaak* stelt het Hof vervolgens vast dat Richtlijn nr. 89/369⁶⁷ en Richtlijn nr. 89/429⁶⁸ nauwkeurige verbrandings-eisen voorschrijven waaraan nieuwe en bestaande afval-verbrandingsinstallaties moeten voldoen⁶⁹. Daarna vervolgt het Hof⁷⁰:

«Hieruit volgt dat de richtlijnen 89/369 en 89/429 lidstaten helder en ondubbelzinnig geformuleerde resultaatsverplichtingen opleggen opdat hun verbrandingsinstallaties binnen de aangegeven termijnen aan gedetailleerde en nauwkeurige vereisten voldoen. In tegenstelling tot wat de Franse regering beweert,

64 C.M. BILLIET, "Milieurecht en handhavingstekort: de handhavingsnood in het licht van de te handhaven normen", *T.M.R.* 2007, 294-310. Hierna: **BILLIET(2007)**. Het gaat uiteraard om normen die verplichten tot een doen of laten en zich niet tot de overheid maar tot personen (rechtspersonen en natuurlijke personen) richten. Zo vallen instrumenten die op basis van vrijwilligheid werken en milieukwaliteitsnormen buiten het blikveld. Ook instrumenten die uitsluitend procedureel functioneren en worden gehandhaafd (bijv. dossierbelastingen), komen niet voor behandeling in aanmerking. Hetzelfde

geldt voor privaatrechtelijke instrumenten (bijv. objectieve aansprakelijkheden) waarvan de toepassing gebeurt en wordt afgedwongen los van enige publiekrechtelijke handhaving om. Zie BILLIET(2007), 296.

65 C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctivering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 202.

66 HvJ 18 juni 2002, *Commissie/Frankrijk*, C-60/01, *Jur.* 2002, I-5679, overweging 25-29. Voor een bespreking, zie B. KURCZ en K. ZIELESKIEWICZ, noot onder HvJ 18 juni 2002, *Commissie/Frankrijk*, C-60/01, *Jur.* 2002, I-5679, *C.M.L.Rev.* 2002, 1443-

1454.

67 *Pb.* 1989, L 163.

68 *Pb.* 1989, L 203.

69 *Franse afvalverbrandingszaak*, overweging 33-34. Beide richtlijnen zijn inmiddels opgeheven en vervangen door Richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (*Pb.* 2000, L 332).

70 *Franse afvalverbrandingszaak*, overweging 33-34.

volstaat het onder deze omstandigheden dus niet wanneer een lidstaat alle maatregelen treft die redelijkerwijze mogelijk zijn om het door de richtlijnen 89/369 en 89/429 voorgeschreven resultaat te bereiken.»

Het volstaat dus niet dat de nauwkeurige verbrandings-eisen netjes worden omgezet in interne regelgeving. Het volstaat evenmin om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijze mogelijk zijn om het voorgeschreven resultaat te bereiken. Er rust op de lidstaten een resultaatsverplichting: de afvalverbrandingsinstallaties moeten daadwerkelijk, te velde, deze verbrandings-eisen toepassen. Eén van de rechtvaardigingsgronden die de Franse regering naar voren schoof, was dat sluiting van de installaties die niet aan de normen voldeden, onmogelijk was, gelet op de omvang van de afvalproductie. Het Hof veegde dit argument van tafel door te repliceren dat de Franse regering niet aantoonde dat het bij buitengebruikstelling van bepaalde installaties materieel onmogelijk zou zijn om stedelijk afval voorlopig naar naburige installaties te brengen⁷¹.

17. In een ander frappant arrest van 26 april 2005⁷² werd Ierland veroordeeld voor een hele lijst bestendige inbreuken op de Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 75/442/EEG⁷³ op diverse plaatsen in Ierland. Het Hof bepaalt onder meer het volgende⁷⁴:

«Dienaangaande zij er al meteen aan herinnerd dat een richtlijn volgens artikel 249, derde alinea, EG verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. *In casu* leggen de artikelen 9 en 10 van de richtlijn de lidstaten duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde resultaatverplichtingen op, krachtens welke ondernemingen of inrichtingen die handelingen voor de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen verrichten op het grondgebied van deze staten, een vergunning moeten hebben. Hieruit volgt dat een lidstaat slechts aan zijn verplichtingen uit hoofde van die bepalingen heeft voldaan indien, naast de correcte omzetting ervan in nationaal recht, de betrokken ondernemingen of inrichtingen over de aldus vereiste vergunning beschikken [...]. Zoals de advocaat-generaal in de punten 27 tot en met 29 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moeten de lidstaten er dus op toezien dat het opgezette vergunningstelsel daadwerkelijk wordt toegepast en nageleefd, onder meer door daartoe passende controles uit te voeren en door te zorgen voor daadwerkelijke beëindiging en bestraffing van zonder vergunning verrichte handelingen.»

Net zoals nauwkeurige verbrandings-eisen, schrijven vergunningsplichten een nauwkeurig bepaald, concreet resultaat voor⁷⁵. De bedrijven die overeenkomstig de richtlijn vergunningsplichtig zijn, moeten ook daadwerkelijk over een vergunning beschikken. Het vergunningsstelsel moet concrete toepassing krijgen en schendingen moeten worden beëindigd.

b. Richtlijnbevestigingen met een open tekstuur: algemeen geformuleerde en niet kwantificeerbare doeleinden

18. De tweede categorie van resultaten die het Hof onderscheidde in de *Franse verbrandingszaak* betrof «algemeen geformuleerde en niet kwantificeerbare doeleinden [...], waarbij de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte wordt gelaten ten aanzien van de aard van de te nemen maatregelen». Het betreft bepalingen met een veel meer open tekstuur, vermits zij minder in de details gaan en een ruimer of algemener resultaat omschrijven, waardoor wel nog een mate van beoordelingsvrijheid aan de lidstaten wordt gelaten. Het kan daarnaast ook gaan om optionele wetgevingsverplichtingen, die de lidstaten de keuze laten om de bepaling al dan niet te implementeren in interne regelgeving⁷⁶.

19. Een goed voorbeeld van een bepaling die een algemeen resultaat voorschrijft, is artikel 4(1) Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG. Deze bepaling stelt het volgende:

«De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;
- c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.»

Aanvankelijk beschouwde het Hof deze bepaling louter en alleen als een programmabepaling die het kader afbakt waarbinnen de activiteiten van de lidstaten op het gebied van de afvalstoffenverwerking zich moeten afspelen, maar die op zichzelf niet de vaststelling van concrete maatregelen of een bepaalde methode voor de verwijdering van afvalstoffen oplegt⁷⁷. In het arrest *San Rocco* van 9 november 1999⁷⁸ vervolgt het Hof echter als volgt⁷⁹:

«Ofschoon deze bepaling niets zegt over de concrete inhoud van de maatregelen die moeten worden genomen om de verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu te laten plaatsvinden, is zij niettemin voor de lidstaten verbindend wat het te bereiken doel betreft, zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van zulke maatregelen.

Waar een feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de in artikel 4, eerste alinea, van de gewijzigde richtlijn 75/442 vastgestelde doelstellingen, kan daaruit in beginsel niet rechtstreeks worden geconcludeerd, dat de betrokken lidstaat noodzakelijkerwijze tekort is geschoten in de door die bepaling opgelegde verplichtingen, namelijk de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Het voortduren van een dergelijke feitelijke situatie, vooral wanneer deze een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode te zien geeft zonder dat de

71 *Franse afvalverbrandingszaak*, overweging 40.

72 HvJ 26 april 2005, *Commissie/Ierland*, nr. C-494/01, *Jur.* 2005, I-3331.

73 Richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (*Pb.* 1975, L 194), zoals gewijzigd door Richtlijn nr. 91/156 (*Pb.* 1991, L 78). Deze richtlijn is inmiddels ingetrokken en vervangen door Richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (*Pb.* 2006, L 114). Richtlijn nr. 2006/12/EG wordt evenwel op haar beurt met ingang van 12 december 2010 ingetrokken en vervangen door Richtlijn nr. 2008/98/EG van het

Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (*Pb.* 2008, L 312 – artikel 41 lid 1 richtlijn).

74 HvJ 26 april 2005, *Commissie/Ierland*, nr. C-494/01, *Jur.* 2005, I-03331, overweging 116-117.

75 Indien het tenminste geen optionele wetgevingsverplichting betreft (zie verder randnr. 18).

76 De beoordelingsvrijheid van de lidstaten situeert zich dan op de eerste plaats en vooral in de fase van de omzetting: zij moeten beslissen om zulke bepalingen om te zetten in interne regelgeving of

niet. Indien een lidstaat opteert om een dergelijke bepaling niet om te zetten, dan speelt deze bepaling vanzelfsprekend ook geen enkele verdere rol op handhavingssvlak.

77 HvJ 23 februari 1994, *Difesa della Cava*, nr. C-236/92, *Jur.* 1994, I-483, overweging 12 en 14.

78 HvJ 9 november 1999, *Commissie/Italië*, nr. C-365/97, *Jur.* 1999, I-7773.

79 *Arrest San Rocco*, overweging 67-68. Zie ook HvJ 4 juli 2000, *Commissie/Griekenland*, nr. C-387/97, *Jur.* 2000, I-5047, overweging 55-56.

bevoegde instanties ingrijpen, kan er echter op duiden, dat de lidstaten de beoordelingsvrijheid die hun door deze bepaling wordt gelaten, te buiten zijn gegaan.»

Wanneer een lidstaat te weinig toeziet op de verwijdering van afvalstoffen op zijn grondgebied en nalaat excessen aan te pakken, met als gevolg dat niet de nodige maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, kan deze feitelijke situatie thans in bepaalde omstandigheden een schending van artikel 4(1) Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG opleveren. Deze omstandigheden betreffen een significante achteruitgang van het milieu, een langere periode van non-conformiteit en een stilzitten van de bevoegde instanties. Of, algemener gesteld: een feitelijke situatie die niet-conform is aan een algemeen geformuleerd en niet kwantificeerbaar resultaat in een richtlijn, levert een schending op van de richtlijn wanneer de lidstaat in kwestie deze situatie kennelijk ondoelmatig aanhoudt⁸⁰.

3. De bestraffing van feitelijke situaties die niet overeenstemmen met de te bereiken resultaten

20. In zijn basisarrest dienaangaande, de *Griekse maïszaak*⁸¹, heeft het Europees Hof van Justitie geoordeeld dat wanneer een gemeenschapsregeling niet in een sanctie voorziet voor inbreuken op de regeling of daarvoor louter verwijst naar het interne recht van de lidstaten, de lidstaten er op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw, neergelegd in artikel 4(3) VEU, toe verplicht zijn om «alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren». Dit kan het opleggen van sancties impliceren. De lidstaten zijn vrij in de keuze van de sancties, maar zij moeten er wel op toezien «dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht» (het zgn. gelijkheids- of assimilatiebeginsel), en de sancties moeten «doeltreffend, evenredig en afschrikkend» zijn⁸². Het Hof heeft deze rechtspraak nadien ettelijke malen bevestigd, zowel met betrekking tot richtlijnen als verordeningen, zodat zij beschouwd moet worden als vaste rechtspraak⁸³. Bovendien heeft het Hof in de *Spaanse aardbeienzaak*⁸⁴ duidelijk gemaakt dat een gebrek aan enig (toereikend) handhavend optreden vanwege een lidstaat een schending kan uitmaken van artikel 4(3) VEU en dat een lidstaat daarvoor kan worden veroordeeld.

21. Het kennelijk ondoelmatig aanhouden van een niet-conforme situatie is Europeesrechtelijk niet toegestaan, niet met betrekking tot algemeen geformuleerde resultaten, en al helemaal niet met betrekking tot nauwkeurig bepaalde resultaten. De daadwerkelijke verwezenlijking van (milieu)richtlijnbepalingen die na omzetting een nood tot handhaving meebrengen, moet

bijgevolg zo nodig met beteugeling, eventuele sancties inclusief, tot stand worden gebracht⁸⁵. Concreet betekent dit dat ingeval de feitelijke situatie in een lidstaat niet overeenstemt met het resultaat voorgeschreven door de overeenstemmende omzettingbepalingen, die lidstaat er op zijn minst toe gehouden is om een beteugelings-traject op te starten⁸⁶. De rechtspraak van het Hof maakt duidelijk dat de resultaatsbereiking hierbij centraal moet staan. Het opleggen van sancties is een verplichting wanneer dit nodig blijkt te zijn voor resultaatsbereiking. Het op te starten beteugelingstraject moet daarom op een relatief strakke wijze worden gevoerd, met een omslagpunt van zachte beteugeling (zoals waarschuwingen en ingebrekestellingen) naar sancties van zodra de zachte aanpak geen of onvoldoende resultaten blijkt te geven⁸⁷. Wanneer de gemeenschapswetgever zelf geen sancties heeft bepaald, moeten de sancties in elk geval beantwoorden aan de criteria van het Hof: zij moeten gelijkwaardig zijn aan sancties voor vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het interne recht, en daarenboven evenredig, afschrikkend en doeltreffend.

II. Casus van de Europese afvalstoffenrichtlijnen

22. Voortbouwend op de verkennende *screening* van milieu-richtlijnen door C.M. Billiet⁸⁸, werd vervolgens een systematische en volledige *screening* van de geldende Europese afvalstoffenrichtlijnen verricht naar het voorkomen van bepalingen die, eens omgezet, de nood tot handhaving stellen. Daaruit is gebleken dat de Europese afvalstoffenrichtlijnen een groot aantal en een grote variatie aan bepalingen met handhavingsrelevantie bevatten. Deze worden hierna opgelijst. Na telkens een korte omschrijving van de te handhaven norm⁸⁹, worden in een tabel de bepalingen van de afvalstoffenrichtlijnen opgelijst die aan de betreffende te handhaven norm beantwoorden⁹⁰. De linkerkolom geeft telkens de betreffende richtlijnbepalingen weer. De middenkolom beschrijft de inhoud van de richtlijnbepalingen⁹¹. De rechterkolom ten slotte geeft aan of de richtlijnbepalingen een precies resultaat vooropstellen ('*gesloten*') dan wel veeleer algemeen geformuleerd zijn of een optionele wetgevingsverplichting omschrijven ('*open*'). Het is belangrijk om bij het lezen van de tabellen enkele zaken in het achterhoofd te houden. Vooreerst betreft het veeleer een glijdende schaal waarop sommige richtlijnbepalingen dichter bij een gesloten textuur aanleunen, terwijl andere richtlijnbepalingen een meer open textuur vertonen. Daarnaast is mijn beoordeling van de veeleer gesloten dan wel veeleer open textuur van een richtlijnbeeping vanzelfsprekend mede ingegeven door eigen inzichten en opvattingen. Ik heb getracht een consequent uitgangspunt aan te houden: moet er een welomschreven resultaat worden bereikt door de algemeenheid van de geviseerde rechtssubjecten? Wanneer het zwaartepunt van een bepaling op het bereiken ligt van een welomschreven resultaat door de algemeenheid van de gevi-

80 C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 203.

81 HvJ 21 september 1989, *Commissie/Griekenland*, zaak 68/88, *Jur.* 1989, 2965.

82 *Griekse maïszaak*, overweging 24. Voor een bespreking van deze sanctievereisten, zie R. MEEUS, "De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautaire milieurecht", *TMR* 2007, 330-338.

83 Voor een rechtspraakoverzicht, zie R. MEEUS, "De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautaire milieurecht", *TMR* 2007, 318.

84 HvJ 9 december 1997, *Commissie/Frankrijk*, nr. C-265/95, *Jur.* 1997, I-6959.

85 C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 198.

86 C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 203.

87 C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 203.

88 Zie C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, randnr. 202. Zie ook randnr. 13.

89 De omschrijvingen van de verschillende typen te handhaven normen in de randnrs. 23-38 zijn steeds woordelijk of haast woordelijk overgenomen uit

BILLIET(2007).

90 Aangezien richtlijnen niet uit zichzelf verplichtingen kunnen opleggen aan personen (zie randnr. 6), bevatten richtlijnen als dusdanig strikt genomen geen (te handhaven) normen. Pas na een correcte omzetting van een richtlijnbeeping kan de omzettingbeeping een norm formuleren die gehandhaafd moet worden. Gemakkelijkheidshalve echter worden de tabellen met richtlijnbepalingen aangeduid met de te handhaven norm waarin die bepalingen resulteren na omzetting.

91 Met uitzondering van tabel 15 inzake de kennisgevingsplichten: de betreffende richtlijnbepalingen worden hier niet inhoudelijk uiteengezet.

seerde rechtssubjecten, is deze bepaling aangeduid als gesloten, ook al kunnen algemeen geformuleerde elementen worden ontwaard in één of een aantal niet-fundamentele modaliteiten (bijv. precies omschreven emissiemetingen (zwaartepunt) die volgens de richtlijn regelmatig (modaliteit) moeten plaatsvinden). Pas wanneer de algemeen geformuleerde elementen van fundamentele aard zijn en aan het te bereiken resultaat zelf kleven, is een bepaling als open aangeduid (bijv. een bepaling die stelt dat een inrichting moet worden uitgebaat door een bekwaam of competent persoon, of een bepaling die de lidstaten de keuze laat tussen verscheidene typen te handhaven normen). Het is mogelijk dat in een richtlijn verscheidene bepalingen voorkomen die onder hetzelfde type te handhaven norm ressorteren, waarbij sommige een veeleer gesloten tex-

tuur vertonen en andere een veeleer open textuur. Waar mogelijk zijn deze bepalingen dan afzonderlijk gegroepeerd. Soms is dit niet mogelijk omdat eenzelfde richtlijn bepaling zowel nauwkeurig bepaalde als algemeen geformuleerde elementen vertoont (bijv. een opsomming met nauwkeurig bepaalde en algemeen geformuleerde delen). In dat geval is zo'n bepaling als 'gesloten/open' aangeduid.

23. *Aanvaardings- en terugnameplichten* verplichten bepaalde personen tot terugname van producten en verpakkingen die zij mede in de handel hebben gebracht eens deze laatste het afvalstadium hebben bereikt, en dit ter gelegenheid van de aankoop van een nieuw product (terugnameplicht) of los daarvan (aanvaardingsplicht)⁹².

Tabel 1: aanvaardings- en terugnameplichten

Artikel 7(1)(a) Verpakkingsafvalrichtlijn 94/62/EG	Gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval	Open
Artikelen 5(1) en 5(4) al. 2 Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	Autowrakken	Gesloten
Artikel 5(2)(b)-(c) AEEA-richtlijn 2002/96/EG	Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur ('AEEA') ⁹³	Open
Artikel 8 Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	Afgedankte batterijen en accu's	Open
De huidige Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG bevat geen aanvaardings- of terugnameplicht ⁹⁴ .		

24. *Bedrijfsnormen* bepalen met welke technische voorwaarden en praktische gedragsregels rekening moet worden gehouden in de bedrijfsvoering; ze kunnen onder meer betrekking hebben op de aanwending van energie en grondstoffen, productieprocessen, de tijd gedurende dewelke de bedrijfsvoering mag gebeuren, en de deskundigheid van en de informatie aan het personeel⁹⁵.

Tabel 2: bedrijfsnormen

Artikel 10(1) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	Verbod om bij de opslag en de inzameling afgewerkte olie te vermengen met PCB's, PCT's en toxische en gevaarlijke afvalstoffen	Gesloten
Artikelen 2(2), 2(4) en 5(1) Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG ⁹⁶	Bij het verwijderen, nuttig toepassen, inzamelen of vervoeren van afvalstoffen moeten de verschillende categorieën gevaarlijke afvalstoffen van elkaar gescheiden blijven en gevaarlijke afvalstoffen gescheiden blijven van niet-gevaarlijke afvalstoffen	Gesloten
	Ingeval de afvalstoffen reeds met andere afvalstoffen, stoffen of materialen zijn vermengd, moet een scheidingsbehandeling plaatsvinden, indien zulks technisch en economisch haalbaar is. Gevaarlijke afvalstoffen moeten bij inzameling, vervoer en tijdelijke opslag deugdelijk verpakt zijn	Open
Artikelen 5(1), 6(2), 8(2) en 9(1) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	Lidstaten verbieden het scheiden van PCB's van andere stoffen met het oog op hergebruik van de PCB's. Indien de PCB's, gebruikte PCB's en/of apparaten met PCB's door een bedrijf met een vergunning worden overgenomen, worden de PCB's gescheiden gehouden van brandbare stoffen. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat transformatoren die meer dan 0,05 gewichtsprocenten PCB's bevatten, slechts onder strikte voorwaarden bepaald in de richtlijn mogen worden gereinigd.	Gesloten

92 BILLIET(2007), 299.

93 De terugnameplicht heeft betrekking op AEEA van particuliere huishoudens.

94 De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG die met ingang van 12 december 2010 de huidige Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG

opheft, bepaalt echter wel dat de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen ter omkadering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, o.a. kunnen bestaan uit het aanvaarden van teruggebrachte producten (art. 8(1) al. 2 Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG).

95 BILLIET(2007), 299.

96 In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG, die met ingang van 12 december 2010 de Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen nr. 91/689/EEG opheft, zijn deze bepalingen neergelegd in art. 18 en 19(1).

	Andere methoden voor het verwijderen van PCB's, gebruikte PCB's en/of PCB's bevattende apparaten kunnen worden toegestaan, mits zij voldoen aan gelijkwaardige milieuveiligheidsnormen – in vergelijking met verbranding – en beantwoorden aan de technische eisen waarnaar als beste beschikbare technologie wordt verwezen	Open
Artikelen 5(4), 8(a)(ii), 9(c), 11(1), 12(c) en bijlage I(2), (4) en (6) Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Het is verboden afvalstoffen te verdunnen of te vermengen uitsluitend om aan de aanvaardingscriteria voor afvalstortplaatsen te voldoen. De exploitant van een afvalstortplaats moet vóór de aanvaarding van afvalstoffen op de stortplaats welomschreven procedures in acht nemen. De bijlagen bevatten bedrijfsnormen met betrekking tot water- en percolaatbeheer, gasbeheersing en stabiliteit van de gestorte afvalstoffen.	Gesloten
	Het beheer van een afvalstortplaats moet in handen zijn van een natuurlijke persoon die technisch bekwaam is om de stortplaats te beheren en exploitanten van afvalstortplaatsen en hun personeel moeten een beroeps- en technische opleiding krijgen. In de stortplaatsvergunning moet onder meer bepaald zijn: voorschriften voor de stortvoorbereidingen, stortwerkzaamheden en toezicht- en controleprocedures, met inbegrip van urgentieplannen (bijlage III(4)(B)), alsmede voorlopige voorschriften voor de sluitings- en nazorgwerkzaamheden. De kwaliteitscontrole van de in het kader van de controle- en toezichtprocedures uitgevoerde analyses en/of van de in artikel 11(1)(b) bedoelde analyses, wordt verricht door bevoegde laboratoria.	Open
Artikel 6(3) al. 1 Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat inrichtingen of bedrijven waar verwerkingshandelingen worden verricht, ten minste voldoen aan de volgende verplichtingen overeenkomstig bijlage I: a) autowrakken worden vóór verdere verwerking selectief gedemonteerd, of er worden andere gelijkwaardige regelingen getroffen, om negatieve milieueffecten te beperken. Overeenkomstig artikel 4(2) gemerkte of anderszins herkenbaar gemaakte onderdelen of materialen worden selectief gedemonteerd vóór verdere verwerking; b) gevaarlijke materialen en onderdelen worden weggenomen en selectief gescheiden, zodat het resterende shredderafval van autowrakken niet wordt verontreinigd; c) het selectief demonteren en opslaan moet zodanig gebeuren dat hergebruik en terugwinning, en met name recycling van de voertuigonderdelen, mogelijk is.	Gesloten/ Open
Artikelen 5(2), 5(4), 6, 8(4), laatste alinea, 8(5), laatste alinea en 10(3) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	De exploitant stelt, indien mogelijk overeenkomstig de EAC, de massa van elke afvalcategorie vast, voordat het afval bij de verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie wordt aanvaard. Voor het aanvaarden van gevaarlijke afvalstoffen in de verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie, moet de exploitant van de installatie welomschreven inontvangstnemingsprocedures in acht nemen. De richtlijn legt welomschreven technische verbrandingseisen vast. In geen geval mag afvalwater worden verdund om aan de emissiegrenswaarden van bijlage IV te voldoen. Er moet worden gecontroleerd of de automatische apparatuur voor de bewaking van de emissies in de atmosfeer en het water naar behoren is geïnstalleerd en functioneert; jaarlijks wordt een verificatietest uitgevoerd. Om de drie jaar moet er worden gekalibreerd door middel van parallelmetingen overeenkomstig de referentiemethoden.	Gesloten
	De warmte die door het verbrandings- of het meeverbrandingsproces wordt opgewekt, wordt voor zover doenlijk teruggewonnen. Het beheer van de verbrandings- of de meeverbrandingsinstallatie is in handen van een natuurlijke persoon die bevoegd is om de installatie te beheren.	Open
Artikel 6(3) AEEA-richtlijn 2002/96/EG	De lidstaten dragen er zorg voor dat inrichtingen of bedrijven waar verwerkingshandelingen worden verricht, de AEEA opslaan en verwerken volgens de technische voorschriften van bijlage III	Gesloten

Artikelen 10(1)(1), 11(1), 11(2) (d)-(e) en 12(5)(b) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant, indien deze met het oog op rehabilitatie- en bouwdoeleinden winningsafval terugplaatst in de door bovengrondse of ondergrondse winning ontstane uitgegraven ruimten, passende maatregelen neemt om de stabiliteit van het winningsafval veilig te stellen overeenkomstig, <i>mutatis mutandis</i> , artikel 11(2) richtlijn. De lidstaten treffen passende maatregelen om te verzekeren dat het beheer van een afvalvoorziening in handen is van een competent persoon en dat wordt gezorgd voor technische ontwikkeling en opleiding van het personeel. De exploitant moet bij de bouw van een nieuwe winningsafvalvoorziening of bij de aanpassing van een bestaande winningsafvalvoorziening passende regelingen treffen voor de rehabilitatie van het land en de sluiting van de afvalvoorziening, alsook voor de fase na de sluiting. Indien de bevoegde autoriteit dat na de sluiting van een afvalvoorziening noodzakelijk acht, zal de exploitant verzekeren dat, voorzover van toepassing, overloopkanalen en afvoerkanalen schoon en vrij worden gehouden.	Open
Artikel 12(3) Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	Indien batterijen ingezameld worden samen met AEEA, worden zij uit de AEEA gehaald	Gesloten

25. Sommige afvalstoffenrichtlijnen bevatten *commercialisatienormen*. Dit zijn normen die de commercialisatie van producten betreffen, zoals onder meer normen inzake etikettering en reclamevoering⁹⁷. Zij strekken ertoe om bij het op de markt brengen van bepaalde producten informatie met betrekking tot het product ter beschikking te stellen van de gebruikers, inzamelaars, vervoerders of verwerkers, onder meer via etikettering, gebruiksaanwijzingen, veiligheidsinformatiebladen, elektronische media, reclamefolders, informatieborden, enz. De idee is om op deze manier bepaalde risico's of milieunadelige effecten die aan het product zijn verbonden, kenbaar te maken, of om de inzameling of bepaalde verwerkingshandelingen met betrekking tot het product te vergemakkelijken eens het afvalstadium is bereikt.

Tabel 3: commercialisatienormen

Artikel 6(b) Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	Zuiveringsslib dat wordt gebruikt in de landbouw	Gesloten
Artikel 5(1) Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG ⁹⁸	Gevaarlijke afvalstoffen	Gesloten
Artikel 8(2)-8(3) Verpakkingsafvalrichtlijn 94/62/EG	Verpakking	Gesloten
Artikel 4(5) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	Bepaalde PCB-houdende apparaten	Gesloten
Artikelen 8(1), 8(3)-8(4) en 9(2) Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	Voertuigen	Gesloten
Artikelen 10(3)-10(4) en 11 AEEA-richtlijn 2002/96/EG	Elektrische en elektronische apparatuur	Gesloten/ Open
Artikelen 11, 20(2)-20(3) en 21 Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	Batterijen en accu's	Gesloten/ Open

26. Frequent voorkomend zijn *documentatieplichten*. Dit zijn gebodsbepalingen die ertoe verplichten om bepaalde gegevens of documenten die inzicht geven in de eigen toepassing van regelgeving in te zamelen, te registreren en op bepaalde wijze te bewaren⁹⁹. Documentatieplichten bestaan in verschillende varianten: meet- en registreerverplichtingen, registerplichten en plichten tot vertoonbaarheid.

Meetverplichtingen behelzen een verplichting tot het meten van emissies en immissies. Een dergelijke verplichting kan gepaard gaan met de verplichting om de gemeten waarden op te tekenen door middel van een toestel, d.i. een registreerverplichting. Tesaamen genomen spreken we over *meet- en registreerverplichtingen*.

Registerplichten behelzen een verplichting tot het houden van een register over bepaalde handelingen en feiten. *Plichten tot vertoonbaarheid* houden een verplichting in om bepaalde documenten (machtigingen, keurings- en nazichtsverslagen,...) zo te bewaren dat zij onmiddellijk vertoonbaar zijn.

97 BILLIET(2007), 299.

98 De Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen nr. 91/689/EEG wordt opgeheven met ingang van 12 december 2010 (art. 41 al. 1 Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG). De betreffende bepalingen wordt hernomen in art. 19(1) Kaderrichtlijn

afvalstoffen nr. 2008/98/EG. Ook wanneer gevaarlijke afvalstoffen naar een verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie worden gebracht, moet informatie ter beschikking gesteld worden van de exploitant (zie art. 5(3) Afvalverbrandingsrichtlijn nr. 2000/53/EG).

99 BILLIET(2007), 299.

Tabel 4: meet- en/of registreerverplichtingen

Artikel 9 Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	Slib en bodems waarop slib wordt gebruikt	Gesloten
Artikel 6(1)-6(2) Asbestrichtlijn 87/217/EEG	De emissies in de lucht en de afvalwaterlozingen waarvoor emissiebeperkingen gelden	Gesloten
Artikelen 9(c), 12(a) en 13(c)-(d) <i>juncto</i> bijlage III(3) Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Water-, percolaat- en gasemissies tijdens de exploitatiefase en de nazorgfase van afvalstortplaatsen	Gesloten
Artikelen 7(3), 8(4) al. 2 en 3, 8(5), al. 1, 9, al. 3, 10(1), 10(5), en 11 Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	De emissies in de lucht vanuit afval(mee) verbrandingsinstallaties, alsook de lozingen van het afvalwater afkomstig van het reinigen van de rookgassen	Gesloten
Artikelen 10(1)(3), 11(2) al. 1, (c), 12(4), 12(5)(a) en 13(1)(a) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	De emissies vanwege een voorziening voor winningsafval, m.i.v. de potentiële percolaatvorming	Gesloten

Tabel 5: registerplichten

Artikel 11 al. 1, eerste streepje Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	De productie, inzameling en/of verwijdering van een door elke lidstaat vast te stellen hoeveelheid afgewerkte olie, die evenwel niet meer mag bedragen dan 500 liter per jaar	Gesloten
Artikel 10(1) Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	De hoeveelheden geproduceerd slib en de hoeveelheden aan de landbouw geleverd slib	Gesloten
Artikelen 2(1) en 4(2) Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG ¹⁰⁰	Gevaarlijke afvalstoffen	Gesloten
Artikel 4(6) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	De gebruikte PCB's die aan bedrijven worden geleverd om te worden verwijderd	Gesloten
Artikelen 11(1)(b), derde streepje en 11(2), tweede streepje Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Gestorte afvalstoffen	Gesloten
Artikel 7(3), al. 1 AEEA-richtlijn 2002/96/EG	<i>AEEA</i> wanneer deze de verwerkingsinrichting binnenkomen (input) en verlaten (output), en/of wanneer zij de inrichting voor nuttige toepassing of recycling binnenkomen (input)	Gesloten
Artikel 14(1)(a) Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG ¹⁰¹	De in de afvalstoffenlijst opgenomen afvalstoffen (bijlage I) en de in bijlage IIA (verwijderingshandelingen) en IIB (nuttige toepassing) vermelde handelingen	Gesloten

Tabel 6: plichten tot vertoonbaarheid

Artikel 10(2) Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	De registers die moeten worden bijgehouden van de hoeveelheden geproduceerd slib en de hoeveelheden aan de landbouw geleverd slib	Gesloten
Artikelen 4(3) en 5(3) Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG	De registers die moeten worden opgesteld voor gevaarlijke afvalstoffen. Het transport van gevaarlijke afvalstoffen moet bovendien vergezeld gaan van een identificatieformulier.	Gesloten
Artikel 4(6) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	De registers die moeten worden opgesteld door bedrijven die PCB's verwijderen	Gesloten
Artikelen 11(2), al. 2 en 17(2) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	De gegevens van de monitoring en inspecties, samen met de vergunningsdocumentatie, van afvalvoorzieningen voor winningsafval. De exploitant moet daarnaast van alle afvalbeheersactiviteiten actuele dossiers beschikbaar en gereed houden voor inspectie door de bevoegde autoriteit ¹⁰² .	Gesloten
Artikel 17(5)-17(6) Richtlijn overbrenging radioactieve afvalstoffen 2006/117/Euratom	De documenten die de overbrengingen van radioactieve afvalstoffen moeten vergezellen en beschikbaar moeten zijn voor de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst en bestemming en van alle landen van doorvoer	Gesloten

100 In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG, die met ingang van 12 december 2010 de Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen nr. 91/689/EEG opheft, is deze bepaling neergelegd in art. 35(1). Overeenkomstig art. 35(2) al. 1 Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG moeten de registers voor gevaarlijke afvalstoffen ten

minste drie jaar lang worden bewaard, behalve in het geval van inrichtingen of ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen vervoeren, die deze registers ten minste twaalf maanden lang moeten bewaren. Art. 35(2) al. 2 Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG legt ook een plicht tot vertoonbaarheid op.

101 In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG, die met ingang van 12 december 2010 de huidige Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG opheft, is deze bepaling vastgelegd in art. 35(1).

102 Zie ook randnr. 40: toezichtsplichten.

27. *Emissienormen* bepalen de toelaatbare inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in het water, de atmosfeer en de bodem, voor de gevallen waar deze inbreng gebeurt door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen. Basisvarianten zijn het emissieverbod en de emissiebeperking¹⁰³. *Immissienormen* bepalen de maximaal toelaatbare wijziging van de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in het water, de atmosfeer en de bodem rond één of meer bronnen van verontreiniging ten gevolge van emissies uit die bron(nen). Basisvarianten zijn het immissieverbod en de immissiebeperking¹⁰⁴. Vooral wanneer emissies op diffuse wijze gebeuren, in tegenstelling tot emissies via daartoe bestemde afvoerkanalen, worden immissienormen gehanteerd.

Tabel 7: afvalstoffenrichtlijnen kunnen bijdragen tot een beheersing van de emissies in bepaalde wateren door de lozing van afvalstoffen daarin te verbieden of te beperken

Artikel 4(a) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	Verbod om afgewerkte olie te lozen in oppervlaktewateren in het binnenland, grondwater, territoriale zeewateren en draineringssytemen	Gesloten
Artikel 5 Asbestrichtlijn 87/217/EEG	Er geldt een emissiebeperking van 30g totaal zwevende deeltjes per m ³ afvalwater, indien de recyclage van het afvalwater dat bij de fabricage van asbestcement ontstaat, economisch niet uitvoerbaar is en derhalve wordt geloosd. De lidstaten moeten voor iedere betrokken installatie het volume van de lozingen in water of de totale hoeveelheid per ton product geloosde zwevende deeltjes specificeren, rekening houdend met de specifieke situatie van de installatie. Ook bij de productie van asbestpapier of asbestkarton moet het afvalwater in principe worden gerecycleerd; tijdens de gewone reinigings- en onderhoudswerkzaamheden van de installatie kan evenwel lozing van afvalwater dat ten hoogste 30g zwevende deeltjes per m ³ bevat, worden toegestaan.	Gesloten
Artikelen 3, 4 en 6 Richtlijn 92/112/EEG verontreiniging afval titaandioxide-industrie	Dumpingverbod van alle in artikel 2 omschreven vaste afvalstoffen, sterk zure afvalstoffen, zuiveringsafvalstoffen, zwak zure afvalstoffen of geneutraliseerde afvalstoffen. Verbod om bepaalde afvalstoffen van bestaande industriële vestigingen die van het sulfaatproces dan wel van het chlorideproces gebruik maken, te lozen in oppervlaktewateren in het binnenland, interne kustwateren, territoriale wateren en volle zee. De lozingen van bepaalde afvalstoffen van bestaande industriële vestigingen die van het sulfaatproces dan wel van het chlorideproces gebruik maken, worden beperkt tot welomschreven hoeveelheden sulfaat dan wel chloride die niet mogen worden overschreden ¹⁰⁵ .	Gesloten
Artikel 14(3) Richtlijn stedelijk afvalwater 91/271/EEG	De afvoer van slib naar oppervlaktewateren door storten vanaf schepen, door lozing via pijpleidingen of op andere wijze moest door de lidstaten vóór 31 december 1998 geleidelijk worden beëindigd ¹⁰⁶	Gesloten
Artikelen 8(2), 8(3), 8(4), laatste alinea en 8(5), laatste alinea Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	Lozingen in het aquatisch milieu van bij de reiniging van rookgassen ontstaan afvalwater moeten voorzover doenlijk en tenminste overeenkomstig de emissiegrenswaarden van bijlage IV worden beperkt ¹⁰⁷ . In geen geval mag afvalwater worden verdund om te voldoen aan de emissiegrenswaarden van bijlage IV ¹⁰⁸ .	Gesloten

103 BILLIET(2007), 300.

104 BILLIET(2007), 301.

105 Art. 7 richtlijn gaf de lidstaten de mogelijkheid om in geval van ernstige technische en economische moeilijkheden gedurende een jaar 400 kg sulfaat meer te lozen dan bepaald in art. 6(a) richtlijn.

106 Zolang deze emissies niet waren verboden, moesten de lidstaten er niet alleen zorg voor dragen dat de totale hoeveelheid toxische, persistente of bio-accumuleerbare stoffen in slib dat naar oppervlaktewateren werd afgevoerd, aan een afvoervergunning was gebonden (zie randnr.

42), maar ook dat deze hoeveelheid geleidelijk werd verminderd.

107 De emissiegrenswaarden voor lozingen in water worden geacht te zijn nageleefd indien:

[1] bij metingen van de totale hoeveelheid zwevende deeltjes (verontreinigende stoffen nr. 1) 95% en 100% van de meetwaarden de respectieve emissiegrenswaarden van bijlage IV niet overschrijden;
[2] bij metingen van zware metalen (verontreinigende stoffen nr. 2 t/m 10) niet meer dan eenmaal per jaar de emissiegrenswaarden

van bijlage IV overschreden worden; of, indien de lidstaat meer dan 20 steekproeven per jaar voorschrijft, bij niet meer dan 5 % van deze steekproeven de emissiegrenswaarden van bijlage IV overschreden worden;
[3] bij de halfjaarlijkse metingen van dioxinen en furanen (verontreinigende stof nr. 11) de emissiegrenswaarde van bijlage IV niet overschreden wordt (art. 11(16) Afvalverbrandingsrichtlijn nr. 2000/76/EG).

108 Zie ook randnr. 24: bedrijfsnormen.

Tabel 8: afvalstoffenrichtlijnen kunnen ook bijdragen tot de beheersing van emissies in de lucht door bepaalde verwerkingwijzen van afvalstoffen die luchtverontreiniging veroorzaken, te verbieden dan wel te beperken

Artikel 4(c) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	Algemeen verbod op de behandeling van afgewerkte olie die meer luchtverontreiniging veroorzaakt dan volgens de geldende bepalingen geoorloofd is	Gesloten
Artikel 4(1) Asbestrichtlijn 87/217/EEG	Emissiebeperking van 0,1 mg/m ³ (mg asbest per m ³ afvalgas) van het asbest dat tijdens gebruik via lozingskanalen in de lucht mag worden geëmitteerd ¹⁰⁹	Gesloten
Artikel 9(1) Richtlijn 92/112/EEG verontreiniging afval titaandioxide-industrie	Precieze emissiebeperkingen voor bestaande industriële vestigingen die van het sulfaatproces dan wel van het chlorideproces gebruik maken	Gesloten
Artikel 7 Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	Verbod om PCB's en/of gebruikte PCB's op schepen te verbranden	Gesloten
Artikelen 7(1), 7(2), 11(10) en 13(1)-13(4) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	Afvalverbrandingsinstallaties worden op zodanige wijze ontworpen, uitgerust, gebouwd en geëxploiteerd dat de in bijlage V genoemde emissiegrenswaarden in het rookgas niet worden overschreden ¹¹⁰ . Meeverbrandingsinstallaties worden op zodanige wijze ontworpen, uitgerust, gebouwd en geëxploiteerd dat de emissiegrenswaarden, vastgesteld in of volgens bijlage II, in het rookgas niet worden overschreden ¹¹¹ ; wanneer in een afvalmeeverbrandingsinstallatie meer dan 40% van de vrijkomende warmte afkomstig is van gevaarlijk afval, zijn de emissiegrenswaarden van bijlage V bij de richtlijn van toepassing. De richtlijn bepaalt vervolgens in detail in welke gevallen de emissies in de lucht worden geacht aan de emissiebeperkingen te voldoen ¹¹² . Tot slot stelt de bevoegde autoriteit in de vergunning de maximaal aanvaardbare duur vast van technisch onvermijdelijke stilleggingen, storingen dan wel defecten aan de reinigungsapparatuur of de meetapparatuur gedurende welke de concentraties van de onder de voorschriften vallende stoffen in de emissies in de atmosfeer en het gezuiverde afvalwater de vastgestelde emissiegrenswaarden mogen overschrijden. In geval van een defect vermindert de exploitant de activiteit van de installatie zo spoedig mogelijk of legt hij de installatie stil totdat normale werking opnieuw mogelijk is. Onverminderd artikel 6(3)(c) gaat de verbrandingsinstallatie, de meeverbrandingsinstallatie of de verbrandingsstraat bij overschrijding van de emissiegrenswaarden in geen geval meer dan vier uur ononderbroken door met de verbranding van afval; voorts bedraagt de totale tijdsduur gedurende welke een installatie in die omstandigheden in werking is, per jaar minder dan 60 uur. De duur van 60 uur geldt voor die straten van de gehele installatie die verbonden zijn met één enkele rookgasreinigingsinrichting. Het totale stofgehalte van de emissies in de atmosfeer van een afvalverbrandingsinstallatie mag onder geen enkele voorwaarde een halfuurgemiddelde van 150 mg/m ³ overschrijden; voorts mogen de emissiebeperkingen voor de emissie van CO en TOC in de lucht evenmin worden overschreden.	Gesloten

109 De lidstaten kunnen installaties die in totaal minder dan 5.000 m³/uur afvalgas emitteren van de in lid 1 bedoelde verplichting ontheffen, indien de uitworp van asbest in de lucht bij normale bedrijfsomstandigheden nooit meer dan 0,5 g/ uur bedraagt. Wanneer deze ontheffing van toepassing is, treffen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de eerste alinea genoemde drempelwaarden niet worden overschreden (artikel 4(2) Asbestrichtlijn nr. 87/217/EEG)

110 Zie ook randnr. 37: ontwerp- en

constructienormen.

111 *Ibid.*

112 De grenswaarden voor emissie in de lucht worden geacht te worden nageleefd indien:

a) - geen van de daggemiddelden hoger is dan een in bijlage V(a), of bijlage II vermelde emissiegrenswaarde;
 - 97% van het daggemiddelde over het jaar niet hoger is dan de in bijlage V(e), eerste streepje, vermelde emissiegrenswaarden;
 b) ofwel geen van de halfuurgemiddelden hoger is dan een van de in bijlage V(b), kolom A, vermelde

emissiegrenswaarden ofwel, in voorkomend geval, 97% van de halfuurgemiddelden over het jaar niet hoger is dan een van de in bijlage V(b), kolom B, vermelde emissiegrenswaarden;
 c) geen van de gemiddelden over de voor zware metalen en dioxinen en furanen vastgestelde bemonsteringsperiode hoger is dan een in Bijlage V(c)-(d), of bijlage II vermelde emissiegrenswaarde;
 d) aan het bepaalde in bijlage V(e), tweede streepje, of bijlage II wordt voldaan (art. 11(10) richtlijn).

Tabel 9: de Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG en de Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG bevatten emissienormen respectievelijk immissienormen/emissienormen in het kader van de bescherming van de bodem tegen verontreiniging

Artikel 4(b) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	Stortings- en/of lozingsverbod van afgewerkte olie met een schadelijke uitwerking op de bodem, alsmede ongecontroleerde lozing van residuen afkomstig van de behandeling van afgewerkte olie	Gesloten/ Open
Artikelen 5(1)-5(2) en 7 Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	De lidstaten moeten het gebruik van slib verbieden wanneer de concentratie van één of meer zware metalen in de bodem de immissienormen die zij overeenkomstig bijlage I(A) vaststellen, te boven gaat, en moeten de nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat deze immissienormen ingevolge het gebruik van slib niet worden overschreden. De lidstaten stellen vervolgens zodanige voorschriften voor het gebruik van slib vast dat de accumulatie van zware metalen in de bodem niet leidt tot overschrijding van voornoemde immissienormen. Zij kunnen hierbij twee typen maatregelen hanteren: a) ofwel stellen zij de maximale hoeveelheden slib vast, uitgedrukt in ton droge stof, die per oppervlakte-eenheid en per jaar op de bodem mogen worden gebracht, met inachtneming van de overeenkomstig bijlage I(B) door hen vastgestelde grenswaarden voor de concentratie van zware metalen in slib; b) ofwel zorgen zij ervoor dat de in bijlage I(C) genoemde emissienormen voor de per oppervlakte-eenheid en per tijdseenheid in de bodem gebrachte hoeveelheden metalen in acht worden genomen.	Gesloten
	Op bepaalde gronden moeten de lidstaten het gebruik van slib (of de levering van slib voor gebruik) verbieden ¹¹³	Open

Tabel 10: enkele afvalstoffenrichtlijnen bevatten emissienormen die zich niet beperken tot de bescherming van één milieucompartiment, maar een ruimere bescherming beogen

Artikel 8 Asbestrichtlijn 87/217/EEG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat: tijdens het vervoer en het storten van afvalstoffen die asbestvezels of asbeststof bevatten, deze vezels of dit stof niet vrijkomen in de lucht en geen vloeistoffen worden verloren die asbestvezels kunnen bevatten; - afvalstoffen die asbestvezels of -stof bevatten, indien gestort op plaatsen waar zulks met vergunning mogelijk is, zodanig worden behandeld, zijn verpakt of afgedekt, met inachtneming van de plaatselijke omstandigheden, dat er geen asbestdeeltjes in het milieu terecht komen.	Gesloten
Artikelen 5(3) en 6 Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Stortverbod met betrekking tot bepaalde afvalstoffen. De richtlijn bepaalt ook welke afvalstoffen op de verschillende typen stortplaatsen mogen worden gestort.	Gesloten
Artikel 9 al. 2 Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	Vervoer en tussentijdse opslag van droge residuen in de vorm van stof, bijv. ketelas en droge residuen van rookgasbehandeling, die ontstaan bij de exploitatie van de verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie, gebeuren op zodanige wijze dat verwijdering in het milieu voorkomen wordt, bijv. in gesloten houders	Gesloten
Artikel 4(2) Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden ¹¹⁴	Gesloten

113 De tekst van de richtlijn laat de lidstaten de keuze tussen een emissienorm of een leveringsnorm (zie ook randnr. 43).

114 Een gelijkaardige bepaling is opgenomen in art. 36(1) Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG.

<p>Artikelen 4(1), tweede zin, 13(1)(c), 13(4) en 13(6) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG¹¹⁵</p>	<p>De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van winningsafval te verbieden. De bevoegde autoriteit moet er zich van vergewissen dat de exploitant de noodzakelijke maatregelen heeft genomen, teneinde communautaire milieunormen na te leven, met name om overeenkomstig de Kaderrichtlijn water 2000/60/EG¹¹⁶ verslechtering van de huidige toestand van het water te voorkomen, onder meer door het verontreinigde water en percolaat van de afvalvoorziening te verzamelen en te behandelen totdat wordt voldaan aan de van toepassing zijnde normen voor de lozing ervan. De lidstaten verbinden aan het storten van winningsafval, ongeacht of dit zich in vaste vorm, in de vorm van slib of in vloeibare vorm bevindt, in een ontvangend waterlichaam, niet zijnde het waterlichaam dat is aangelegd voor het verwijderen van winningsafval, de voorwaarde dat de exploitant voldoet aan de toepasselijke voorschriften van de Richtlijnen 76/464/EEG¹¹⁷, 80/68/EEG¹¹⁸ en 2000/60/EG. De exploitant moet in het geval van een bekken waarin cyanide aanwezig is in elk geval verzekeren dat de concentratie van in zwak zuur scheidbaar cyanide op het punt van lozing van de tailings uit de verwerkende inrichting in het bekken de 50 ppm vanaf 1 mei 2008, de 25 ppm vanaf 1 mei 2013 en de 10 ppm vanaf 1 mei 2018 niet overschrijdt, wanneer het voorzieningen betreft waaraan al een vergunning is verleend of die al in bedrijf zijn vóór 1 mei 2008. Vergunningen die worden verleend na 1 mei 2008 moeten onmiddellijk al een emissienorm van 10 ppm opleggen.</p>	<p>Gesloten</p>
<p>Artikel 14 Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG</p>	<p>Verbod om afgedankte industriële en autobatterijen en -accu's te verwijderen door storting op stortplaatsen of door verbranding¹¹⁹</p>	<p>Gesloten</p>

28. *Erkenningsplichten* zijn machtigingsplichten waar het algemene verbod en de mogelijkheid van individuele uitzonderingen, op aanvraag en bestuursbesluit ('*erkenning*'), activiteiten betreffen die rechtstreeks bijdragen tot de beleidsvoering door de milieubesturen, onder meer voor wat het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving betreft¹²⁰.

Tabel 11: erkenningsplichten

<p>Artikel 3 Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG</p>	<p>Sommige afvalstoffenrichtlijnen voorzien in de mogelijkheid om inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en/of die hun afvalstoffen nuttig toepassen, onder bepaalde omstandigheden vrij te stellen van de vergunningsplicht, in welk geval zij zich bij de bevoegde instanties moeten laten registreren¹²¹</p>	<p>Gesloten</p>
<p>Artikel 6(2) Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG</p>		
<p>Artikel 4(1) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG</p>		
<p>Artikel 6(2) AEEA-richtlijn 2002/96/EG</p>		
<p>Artikel 11 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG</p>		
<p>Artikel 5(4) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG</p>	<p>Ieder bedrijf dat afgewerkte olie inzamelt, moet worden geregistreerd¹²²</p>	<p>Gesloten</p>

115 De titel van art. 13 richtlijn luidt «Preventie van de verslechtering van de toestand van het water, lucht- en bodemverontreiniging».

116 Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Pb. 2000, L 327).

117 Richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden

geloosd (Pb. 1976, L 129). Deze richtlijn is inmiddels ingetrokken door Richtlijn nr. 2006/11/EG lozing gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu (Pb. 2006, L 64; zie art. 13 richtlijn).

118 Richtlijn nr. 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (Pb. 1980, L 20).

119 De resten van alle batterijen en accu's die overeenkomstig art. 12(1) richtlijn zijn verwerkt én gerecycled, mogen echter wel worden

verwijderd door storting op stortplaatsen of door verbranding.

120 BILLIET(2007), 300.

121 Zie ook randnr. 42.

122 Zulke bedrijven kunnen daarbovenop worden onderworpen aan een vergunningsplicht. Zie randnr. 42.

Artikelen 5(2) en 5(3), al. 1 Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	Autowrakken moeten aan door het bevoegde gezag erkende verwerkers worden overgedragen. De lidstaten kunnen toestaan dat producenten, handelaren en inzamelaars namens een door het bevoegd gezag erkende verwerker bewijzen van afgifte verstrekken, op voorwaarde dat zij garanderen dat het afgedankte voertuig aan een door het bevoegd gezag erkende verwerker wordt overgedragen en dat zij bij de overheid geregistreerd zijn.	Gesloten
Artikel 12 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG	Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars of makelaars), moeten zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instanties laten registreren.	Gesloten
Artikel 17 Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	De producenten van batterijen en accu's moeten zich laten registreren	Gesloten

29. *Gebruiksnormen* normeren de wijze waarop producten worden gebruikt¹²³.

Tabel 12: gebruiksnormen

Artikelen 6(a) en 8, eerste streepje Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	Zuiveringsslib moet worden behandeld alvorens het in de landbouw wordt gebruikt ¹²⁴ . Het gebruik van zuiveringsslib moet bovendien zodanig gebeuren dat met de voedingsbehoeften van de planten rekening wordt gehouden en de kwaliteit van bodem, oppervlaktewater en grondwater niet wordt aangetast ¹²⁵ .	Open
Artikel 5(2)-5(3) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	Verbod op het bijvullen van transformatoren met PCB's. Het onderhoud van transformatoren die PCB's bevatten, mag, totdat ze overeenkomstig de richtlijn gereinigd worden, buiten gebruik worden gesteld en/of verwijderd worden, uitsluitend worden voortgezet indien het doel daarvan is ervoor te zorgen dat de PCB's die deze apparaten bevatten, voldoen aan de technische normen of specificaties inzake dielektrische kwaliteit, mits de transformatoren in goede staat zijn en geen lekken vertonen.	Gesloten

30. *In- en uitvoernormen* beperken de vrijheid tot in- en uitvoer van problematische producten en afvalstoffen met het oog op een betere controle ervan¹²⁶.

Tabel 13: in- en uitvoernormen

Artikel 6(5) AEEA-richtlijn 2002/96/EG	De enige toepassingen van in- en uitvoernormen in de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen betreffen AEEA en afgedankte batterijen en accu's die buiten een EU-lidstaat of buiten de EU worden uitgevoerd met het oog op verwerking in het buitenland. Deze uitvoer moet gebeuren in overeenstemming met de EVOA-verordening (EG) nr. 1013/2006 ¹²⁷ .	Gesloten
Artikel 15(1) Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG		

31. *Inplantingsnormen* reguleren de mogelijkheid tot het oprichten van bepaalde milieubelastende inrichtingen of tot het uitoefenen van bepaalde milieubelastende activiteiten in of bij bepaalde gebieden. Ze kunnen de vorm aannemen van een inplantingsverbod (bijv. niet in een woonzone), een inplantingsgebod (bijv. alleen in agrarisch gebied) of een afstandsregel (bijv. minstens 500 meter afstand van woningen). Ze beogen de bescherming van kwetsbare gebieden tegen de nadelen die inrichtingen en activiteiten aan mens en milieu kunnen berokkenen¹²⁸.

123 BILLIET(2007), 301.

124 De lidstaten kunnen evenwel onder door hen vast te stellen voorwaarden het gebruik van niet behandeld slib toestaan wanneer het in de bodem wordt geïnjecteerd of ondergeploegd.

125 Zie randnr. 45: vervuilingsverboden.

126 BILLIET(2007), 301.

127 Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Pb.

2006, L 190).

128 BILLIET (2007), 301.

Tabel 14: inplantingsnormen

Bijlage I(1) Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Afvalstortplaatsen	Open
Artikel 11(2)(a) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	Winningsafvalvoorzieningen	Open

32. Zeer frequent voorkomend in de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen, en bij uitbreiding in alle milieuriichtlijnen, zijn ongetwijfeld *kennisgevingsplichten*. Dit zijn gebodsbepalingen die ertoe verplichten om bepaalde informatie op een bepaald ogenblik mee te delen aan een bepaald bestuur dat instaat voor de toepassing van de milieuwetgeving¹²⁹. Kennisgevingsplichten vormen vaak maar niet noodzakelijk een tandem met documentatieplichten¹³⁰. De informatielast kan éénmalig of meermalig zijn, occasioneel of periodiek, en eenvoudige gegevens of een complex aan gegevens betreffen.

Tabel 15: kennisgevingsplichten

Artikelen 11 al. 1, tweede streepje en 12 Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	Gesloten
Artikel 10(3) Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	Gesloten
Artikel 4(2) Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG	Gesloten
Artikel 12(6) Verpakkingsafvalrichtlijn 94/62/EG	Gesloten
Artikelen 4(4) en 4(6) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EEG	Gesloten
Artikelen 7, laatste alinea, 9(d), 11(1)(b), derde streepje, 11(1)(d), 12(b) en 13(c) al. 2 Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Gesloten
Artikel 11(17) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	Gesloten
Artikel 12(1) al. 2 AEEA-richtlijn 2002/96/EG	Gesloten
Artikel 14(1)(b) Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG	Gesloten
Artikelen 6(4), laatste alinea, 7(5), 11(3), 12(6) en 13(5) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	Gesloten
Artikelen 11(1), 13(4), 14(4) en 15(4) Richtlijn 2006/117/Euratom overbrenging radioactieve afvalstoffen	Gesloten

33. *Keurings- en nazichtsplichten* zijn gebodsbepalingen die ertoe verplichten bepaalde inrichtingen of toestellen door een erkende deskundige of een bepaald bestuur te doen controleren op conformiteit met toepasselijke normstelling. Wanneer de verplichting tot controle éénmalig is, spreken we over een *keuringsplicht*. Wanneer de verplichting tot controle periodiek is, spreken we over een *nazichtsplicht*¹³¹.

Tabel 16: de hiernavolgende keuringsplichten werden aangetroffen in de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen

Artikelen 8(c) en 13(b) Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Het terrein moet door de bevoegde instantie worden geïnspecteerd alvorens met het storten wordt begonnen, om zich ervan te vergewissen dat het terrein voldoet aan de desbetreffende voorwaarden van de vergunning. Een stortplaats of een gedeelte daarvan wordt pas als definitief gesloten beschouwd, wanneer de bevoegde instantie ter plaatse een eindinspectie heeft uitgevoerd, alle verslagen van de exploitant heeft beoordeeld en aan de exploitant heeft medegedeeld dat zij de sluiting goedkeurt.	Gesloten
Artikel 12(3), al. 1 Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	Een afvalvoorziening mag pas als definitief gesloten worden beschouwd nadat de bevoegde autoriteit zonder onnodig uitstel een eindinspectie op het land dat door de afvalvoorziening wordt aangetast, heeft uitgevoerd, alle rapporten heeft beoordeeld die door de exploitant zijn ingediend, officieel heeft verklaard dat het terrein is gerehabiliteerd en aan de exploitant heeft medegedeeld dat zij de sluiting goedkeurt	Gesloten

Er zijn geen nazichtsplichten gevonden in de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen.

34. De *machtigende meldingsplicht* is een onderdeel van een normatieve constructie bestaande uit, enerzijds, een algemeen verbod tot het uitoefenen van één of meer bepaalde activiteiten en, anderzijds, de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen op dit verbod door het voorafgaandelijk melden van het voornemen om een dergelijke activiteit uit te oefenen. Algemeen verbod en mogelijkheid tot individuele uitzonderingen zijn complementair opgevat: het is de bedoeling dat individuele uitzonderingen tot stand zouden komen. Door het basisstramen 'algemeen verbod *annex* individuele uitzonderingsmogelijkheden' is de machtigende meldingsplicht verwant met de machtigingsstelsels. Er bestaat echter ook een essentieel verschilpunt: anders dan het geval is bij de machtigingsstelsels, wordt bij machtigende meldingsplichten een individuele uitzondering op het algemene verbod van rechtswege verkregen door het vervullen van de meldingsplicht; een bestuursbesluit is niet vereist. Dit kenmerk impliceert dat het niet mogelijk is om een aangemelde activiteit alsnog te verbieden¹³².

129 BILLIET (2007), 301.

130 Zie randnr. 26.

131 BILLIET (2007), 302.

132 BILLIET (2007), 302.

Tabel 17: machtigende meldingsplichten

Artikel 14(2) Richtlijn stedelijk afvalwater 91/271/EEG	De lidstaten moesten de afvoer van slib van stedelijke waterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 31 december 1998 onderwerpen aan algemene voorschriften, registratie of een vergunning ¹³³	Open
--	---	------

35. Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten bepalen de samenstelling, de constructievereisten of andere technische vereisten van roerende goederen die bestemd zijn om in het handelsverkeer te worden gebracht¹³⁴. De norm is derwijze gesteld dat conformiteit met de norm is vereist opdat het product in de handel zou mogen worden gebracht.

Tabel 18: normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten

Artikelen 7, al. 1, (b), 8(b) en 10(3) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	De uit regeneratie van afgewerkte olie voortgekomen basisolie mag geen toxische of gevaarlijke afvalstof vormen als omschreven in artikel 1(b) van Richtlijn 78/319/EEG ¹³⁵ en geen PCB's en PCT's bevatten in concentraties die de in artikel 10 genoemde grenzen overschrijden. De als brandstof gebruikte afgewerkte olie mag geen toxische of gevaarlijke afvalstof vormen als omschreven in artikel 1(b) van Richtlijn 78/319/EEG en geen PCB's en PCT's bevatten in concentraties die 50 ppm overschrijden. De regeneratie van afgewerkte olie die PCB's of PCT's bevat kan worden toegestaan indien de regeneratieprocédés van zodanige aard zijn dat de polychloorbifenylen en polychloorterfenylen worden afgebroken of de gehalten aan deze stoffen zodanig worden vermindert dat de geregenereerde olie niet meer PCB's/PCTs bevat dan een maximum dat nooit meer dan 50 ppm mag bedragen.	Gesloten
Artikelen 4(1) en 4(2)(a) Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	De lidstaten moedigen aan dat fabrikanten van voertuigen, in samenwerking met materiaal- en apparatuurfabrikanten, het gebruik van gevaarlijke stoffen in voertuigen beperken en voorzover mogelijk reeds in de ontwerpfase verminderen en steeds meer gerecycleerd materiaal in voertuigen en in andere producten gaan gebruiken. Zij moedigen ook aan dat demontage, hergebruik en nuttige toepassing, en met name recycling, van autowrakken en van daarin verwerkte onderdelen en materialen, bij het ontwerp en de productie van nieuwe voertuigen volledig worden ingecalculeerd en vergemakkelijkt.	Open
	De lidstaten zien erop toe dat materialen en onderdelen van voertuigen die na 1 juli 2003 in de handel worden gebracht, geen lood, kwik, cadmium of zeswaardig chroom bevatten, behoudens in de gevallen genoemd in bijlage II, onder de aldaar vermelde voorwaarden.	Gesloten
Artikel 4 AEEA-richtlijn 2002/96/EG	De lidstaten stimuleren ontwerp en productie van AEEA met oog voor het vergemakkelijken van de ontmanteling en nuttige toepassing, en in het bijzonder van het hergebruik en recyclen van AEEA, onderdelen en materialen; in deze context nemen zij passende maatregelen opdat specifieke designelementen of productieprocessen van de producenten het hergebruik van AEEA niet in de weg staan, tenzij de voordelen daarvan zwaarder wegen, bijv. in verband met milieubescherming of milieueisen.	Open
Artikelen 4(1) en 11, eerste zin Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	Onverminderd de Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG verbieden de lidstaten het in de handel brengen van: a) alle, al dan niet in apparaten ingebouwde batterijen en accu's, die meer dan 0,0005 gewichtsprocent kwik bevatten; en b) draagbare batterijen of accu's, ook die welke in apparaten zijn ingebouwd, die meer dan 0,002 gewichtsprocent cadmium bevatten ¹³⁶ .	Gesloten
	De lidstaten zien er daarnaast op toe dat fabrikanten apparaten zo ontwerpen dat afgedankte batterijen en accu's gemakkelijk eruit kunnen worden gehaald. Dit is niet van toepassing wanneer, om redenen in verband met de veiligheid en de prestaties, of om medische redenen, dan wel om redenen in verband met data-integriteit, de continuïteit van de stroomvoorziening nodig is en hiervoor een permanente verbinding tussen het apparaat en de batterij of accu vereist is.	Open

133 Zie ook randnr. 42.

134 BILLIET (2007), 302. De auteur mijdt bewust het gebruik van de term 'productnormen'. Hij sticht immers in meer dan één opzicht verwarring, doordat niet steeds duidelijk is of hij moet worden begrepen als verzamelterm voor de verschillende types normen die tot de federale bevoegdheids-sfeer behoren en hij tekort schiet als verzamelterm

voor het normstellingsinstrumentarium dat het productbeleid gestalte geeft (zie BILLIET (2007), 298).

135 Richtlijn nr. 78/319/EEG (Pb. 1978, L 84) is inmiddels opgeheven en vervangen door Richtlijn nr. 91/689/EEG (Pb. 1991, L 377 – zie art. 11 richtlijn).

136 Het verbod in art. 4(1) van de richtlijn is niet van toepassing op knooppellen met een kwikgehalte

van ten hoogste 2 gewichtsprocent (art. 4(2) richtlijn), en evenmin op draagbare batterijen en accu's die zijn bestemd voor gebruik in:
a) nood- en alarmsystemen, met inbegrip van noodverlichting;
b) medische apparatuur; of
c) draadloze elektrische gereedschappen (art. 4(3) richtlijn).

36. Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen bepalen de samenstelling van verpakkingen of de constructievereisten en andere technische vereisten waaraan verpakkingen moeten voldoen¹³⁷. De norm is derwijze gesteld dat conformiteit ermee is vereist opdat de verpakking in de handel zou mogen worden gebracht als verpakking van een product.

Tabel 19: normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen

Artikelen 9(1) en 11(1)-(2) Verpakkingsafvalrichtlijn 94/62/EG	De lidstaten zorgen ervoor dat verpakking alleen in de handel mag worden gebracht indien zij voldoet aan alle in de richtlijn omschreven essentiële eisen, met inbegrip van die van bijlage II. Voorts bepaalt de richtlijn de maximaal toelaatbare concentraties lood, cadmium, kwik en zeswaardig chroom in verpakking en verpakkingscomponenten.	Gesloten
--	---	----------

37. *Ontwerp- en constructienormen* bepalen aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het ontwerpen en bouwen van inrichtingen of onderdelen daarvan of bij het installeren van technische voorzieningen¹³⁸.

Tabel 20: ontwerp- en constructienormen

Bijlage I Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Voorschriften inzake het ontwerp en de constructie van stortplaatsen om verontreiniging van de bodem, het grondwater of het oppervlaktewater en overlast te voorkomen, meer in het bijzonder op het vlak van percolaatopvang, bodemafdichting en gasbeheersing	Gesloten
Artikelen 6(1)-6(5), 7(1)-7(2) en 8(7) Afvalverbrandings-richtlijn 2000/76/EG	Ontwerp- en constructienormen voor afvalverbrandings- en afvalmeeverbrandingsinstallaties	Gesloten/ Open
Artikel 11(2)(a)-(b) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	Ontwerp- en constructienormen voor de bouw van nieuwe en de aanpassing van bestaande winningsafvalvoorzieningen	Open

38. *Productbelastingen (ecotaksen)* belasten producten en materialen die relatief milieuschadelijk zijn¹³⁹.

Tabel 21: productbelastingen

Artikel 15, al. 1 Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	De (facultatieve) vergoedingen voor bedrijven die afgewerkte olie inzamelen en/of verwijderen, kunnen onder meer worden gefinancierd door een heffing die wordt toegepast op producten die na gebruik afgewerkte olie zijn geworden of op afgewerkte olie zelf	Open
Artikel 9 Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	De lidstaten kunnen economische instrumenten hanteren ter bevordering van de inzameling van afgedankte batterijen en accu's, of ter bevordering van het gebruik van batterijen en accu's die stoffen bevatten die minder verontreinigend zijn, bijv. door de invoering van gedifferentieerde belastingtarieven	Open

39. *Studieplichten* verplichten tot het uitvoeren van een welbepaalde studie die een betere beleidsvoering moet mogelijk maken¹⁴⁰.

Tabel 22: studieplichten

Artikelen 5 en 13(6), al. 2 Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	De exploitanten moeten een afvalbeheersplan opstellen en ter goedkeuring voorleggen aan de bevoegde instantie. De bevoegde instantie ziet vervolgens toe op de uitvoering van het afvalbeheersplan. Daarnaast kunnen zij er op verzoek van de bevoegde instantie toe gehouden zijn om door middel van een risicobeoordeling, waarin rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het terrein, aan te tonen dat de concentratiegrenzen van in zwak zuur scheidbaar cyanide op het punt van lozing van de tailings uit de verwerkende inrichting in het bekken niet verder hoeven te worden verlaagd.	Gesloten
---	---	----------

137 BILLIET (2007), 302.

138 BILLIET (2007), 302-303.

139 BILLIET (2007), 303.

140 BILLIET (2007), 303.

40. *Toezichtsplichten* verplichten tot een doen en laten ten aanzien van toezichthoudende ambtenaren om het deze laatste mogelijk te maken op een meer efficiënte wijze hun toezichtsovername te vervullen¹⁴¹. Dit is een erg ruime omschrijving die verscheidene types normen met een zekere toezichtsfinaliteit kan omvatten. Zo behelzen veel kennisgevingsplichten een toezichtaspect, aangezien de overheid de betreffende informatie in veel gevallen precies opvraagt om de conformiteit van de feitelijke situatie met de richtlijn na te gaan. Ook documentatieplichten dragen vaak bij tot de toezichtsovername van de overheid, aangezien deze informatie de overheid toelaat om de richtlijnconformiteit van de inrichting in kwestie te beoordelen (bijv. emissies/immissies, afvalstoffenregister, boekhouding,...). Zulke normen die reeds onder een ander type handhavenswaardige norm zijn ingedeeld en supplementair ook bijdragen tot de toezichtsovername van de overheid, worden hier niet hernomen.

Tabel 23: de Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG formuleert een bijzondere toezichtsplicht

<p>Artikel 5(4)(b) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG</p>	<p>Voordat de gevaarlijke afvalstoffen bij de verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie worden aanvaard, moet de exploitant van de installatie, behalve wanneer dit niet dienstig is, bijv. bij infectieus ziekenhuisafval, representatieve monsters nemen, zo mogelijk voordat de lading wordt gelost, om aan de hand van controles na te gaan of de monsters met de in lid 3 bedoelde informatie overeenstemmen en om het de bevoegde autoriteiten mogelijk te maken de aard van de behandelde afvalstoffen vast te stellen. Deze monsters moeten gedurende ten minste een maand na de verbranding worden bewaard.</p>	<p>Gesloten</p>
---	--	-----------------

41. *Veiligheids- en noodplichten* gebieden om in situaties waar zich een risico stelt voor de veiligheid en de gezondheid de maatregelen te nemen die zich opdringen om dit risico in te perken en, zo mogelijk, weg te nemen¹⁴². Ook veiligheids- en noodplichten vertonen geregeld een overlap met andere typen normen, zoals documentatieplichten, kennisgevingsplichten en studieplichten.

Tabel 24: alleen de Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG formuleert veiligheids- en noodplichten

<p>Artikelen 6(3), al. 1 en 2, 6(6), 11(3), al. 1, 12(4) en 12(6), al. 1 Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG</p>	<p>Winningsafvalvoorzieningen van categorie A, met uitzondering van de winningsafvalvoorzieningen die vallen onder de Seveso-II-richtlijn 96/82/EG¹⁴³, moeten een preventiebeleid voor zware ongevallen met betrekking tot het beheer van winningsafval vaststellen en een veiligheidsbeheersysteem invoeren dat overeenkomstig de in bijlage I(1) beschreven elementen wordt uitgevoerd. Ook voert de exploitant een intern noodplan in met de maatregelen die moeten worden genomen op het terrein, wanneer zich een ongeval voordoet. In het kader van dat beleid stelt de exploitant een veiligheidsmanager aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van en het periodieke toezicht op het preventiebeleid voor zware ongevallen. De lidstaten zorgen ervoor dat informatie over veiligheidsmaatregelen en over de maatregelen die moeten worden genomen bij ongevallen, die ten minste de in bijlage I(2) genoemde elementen omvat, kosteloos en automatisch aan het betrokken publiek wordt verstrekt. De informatie wordt om de drie jaar beoordeeld en, waar nodig, bijgesteld. De exploitant geeft de bevoegde autoriteit zonder onnodig uitstel en in elk geval binnen 48 uur kennis van alle gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de stabiliteit van de voorziening, alsook van alle belangrijke nadelige milieueffecten die bij de controle- en monitoringsprocedures van de afvalvoorziening aan het licht komen. De exploitant voert het interne noodplan, indien van toepassing, uit en volgt alle overige instructies van de bevoegde autoriteit met betrekking tot de te treffen correctieve maatregelen. De exploitant is verantwoordelijk voor de corrigerende maatregelen van de afvalvoorziening in de fase na de sluiting voor zolang de bevoegde autoriteit zulks verlangt, rekening houdend met de aard en de duur van het gevaar, tenzij de bevoegde autoriteit besluit dergelijke taken, na de definitieve sluiting van een afvalvoorziening van de exploitant over te nemen, onverminderd eventuele nationale of communautaire wetgeving betreffende de aansprakelijkheid van de afvalhouder. Na de sluiting van de afvalvoorziening stelt de exploitant de bevoegde autoriteit onverwijld in kennis van alle gebeurtenissen of ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de stabiliteit van een voorziening, alsook van alle belangrijke nadelige milieueffecten die bij de relevante controle- en monitoringsprocedures aan het licht komen. De exploitant voert het interne noodplan, indien van toepassing, uit en volgt alle overige instructies van de bevoegde autoriteit met betrekking tot de te treffen correctieve maatregelen.</p>	<p>Gesloten</p>
--	---	-----------------

141 BILLIET (2007), 303.
142 BILLIET (2007), 303.

143 Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren

van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Pb. 1997, L 10).

42. Vergunningsplichten zijn machtigingsplichten waar het algemene verbod en de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen, op aanvraag en bij bestuursbesluit ('vergunning'), de exploitatie betreffen van milieubelastende inrichtingen en activiteiten¹⁴⁴.

Tabel 25: vergunningsplichten in afvalstoffenrichtlijnen voor (verwerkings)handelingen met betrekking tot afvalstoffen

Artikel 3 Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG ¹⁴⁵	In sommige afvalstoffenrichtlijnen worden verwerkingshandelingen met betrekking tot afvalstoffen onderworpen aan een vergunningsplicht, maar kan deze vergunningsplicht in limitatief opgesomde gevallen en onder bepaalde omstandigheden worden vervangen door een erkenningsplicht ¹⁴⁶	Gesloten
Artikel 6(2) Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG		
Artikel 4(1) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG ¹⁴⁷		
Artikel 6(2) AEEA-richtlijn 2002/96/EG		
Artikelen 9, 10 en 11 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG		
Artikel 5(4) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	De lidstaten kunnen bedrijven die afgewerkte olie inzamelen, aan een vergunningsplicht onderwerpen ¹⁴⁸	Open
Artikel 14(2) Richtlijn stedelijk afvalwater 91/271/EEG	De Richtlijn stedelijk afvalwater 91/271/EEG liet de lidstaten de keuze om de afvoer van slib van stedelijke waterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 31 december 1998 te onderwerpen aan algemene voorschriften, registratie of een vergunning ¹⁴⁹	Open
Artikel 6(1) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	Andere vergunningsstelsels in afvalstoffenrichtlijnen staan geen vrijstellingen toe op de vergunningsplicht	Gesloten
Artikelen 4 en 11 Richtlijn afvalstoffen titaandioxyde-industrie 78/176/EEG		
Artikel 8(1) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG		
Artikelen 7 en 14 Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG		
Artikel 7(1), al. 1 Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG		
Artikelen 6, 10, 13, 14 en 15 Richtlijn overbrenging radioactieve afvalstoffen 2006/117/Euratom ¹⁵⁰		

Tabel 26: in afvalstoffenrichtlijnen kunnen ook vergunningsplichten worden vastgesteld ter regulering van lozingen in het oppervlaktewater

Artikelen 11(1), 12(2) en 13(1) Richtlijn stedelijk afvalwater 91/271/EEG ¹⁵¹	Lozingen van afvalwater in het oppervlaktewater ¹⁵²	Open
Artikel 8(1) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	Lozingen van afvalwater afkomstig van het reinigen van rookgassen van een afval(mee) verbrandingsinstallatie	Open

144 BILLIET (2007), 303.

145 Art. 3(1) Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen nr. 91/689/EEG sluit de vrijstelling van de vergunningsplicht uit voor inrichtingen en ondernemingen die hun gevaarlijke afvalstoffen in eigen beheer verwijderen; overeenkomstig art. 3(2) richtlijn is een vrijstelling van de vergunningsplicht in welbepaalde gevallen alleen mogelijk voor inrichtingen en ondernemingen die gevaarlijke afvalstoffen nuttig toepassen. Art. 2(3) van de richtlijn inzake de vergunningsplicht voor het vermengen van gevaarlijke afvalstoffen met andere gevaarlijke afvalstoffen of met andere afvalstoffen, stoffen of materialen, verwijst daarentegen integraal

146 Zie ook randnr. 28.

147 De wijziging van een verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie voor ongevaarlijk afval die de verbranding of meeverbranding van gevaarlijk afval zou impliceren, dient te worden beschouwd als een vergunningsplichtige belangrijke wijziging in de zin van artikel 12(2)

IPPC-richtlijn nr. 2008/1/EG (Pb. 2008, L 24) (art. 4(8) Afvalverbrandingsrichtlijn nr. 2000/76/EG).

148 Bedrijven die afgewerkte olie inzamelen, moeten in ieder geval erkend zijn. Zie randnr. 28.

149 Zie ook randnr. 34.

150 Art. 16 Richtlijn overbrenging radioactieve afvalstoffen nr. 2006/117/Euratom verbiedt de lidstaten om een vergunning te verlenen voor de overbrenging van radioactieve afvalstoffen: a) naar een bestemming ten zuiden van 60° zuiderbreedte; of b) naar een staat die partij is bij de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS) enerzijds en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds (ACP-EG-overeenkomst van Cotonou) en geen lidstaat is, behoudens het bepaalde in artikel 2; of c) naar een derde land dat, naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst, overeenkomstig de in lid 2 bedoelde

criteria, niet beschikt over de administratieve en technische middelen en de regelgevingsstructuur om het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof veilig te beheren, zoals in het Gezamenlijk Verdrag is vastgesteld.

151 Daarnaast moesten de lidstaten ook de totale hoeveelheid toxische, persistente of bio-accumuleerbare stoffen in slib dat naar oppervlaktewateren werd afgevoerd, aan een afvoervergunning onderwerpen, zolang de afvoer van slib naar oppervlaktewateren door storten vanaf schepen, door lozing via pijpleidingen of op andere wijze niet was beëindigd vóór 31 december 1998 (art. 14(4) richtlijn).

152 De richtlijn laat de lidstaten de keuze tussen vooraf vast te stellen voorschriften en/of te verstrekken bijzondere vergunningen. Het vergunningsstelsel is hier dus optioneel.

43. *Verkoop- en leveringsnormen* beperken de verkoop en de levering van producten en afvalstoffen¹⁵³.

Tabel 27: verkoop- en leveringsnormen

Artikel 7 Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	Op bepaalde gronden moeten de lidstaten de levering van slib voor gebruik (of het gebruik van slib zelf) verbieden ¹⁵⁴	Open
---	---	------

44. *Vervoernormen* onderwerpen het vervoer van problematische producten en afvalstoffen aan bepaalde verplichtingen die in de regel de transparantie van het transportgebeuren nastreven¹⁵⁵.

Tabel 28: vervoernormen

Artikel 7(4) Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG	De lidstaten mogen de nodige maatregelen nemen om vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen	Open
--	---	------

45. Een *vervuilingsverbod* is een minder tot meer algemeen geformuleerd verbod tot vervuiling, zoals bijv. het verbod vaste of vloeibare stoffen te deponeren op een plaats waar ze door een natuurlijk verschijnsel in de oppervlaktewateren kunnen terecht komen¹⁵⁶.

Tabel 29: vervuilingsverboden

Artikelen 2, 7(a), al. 1 en 10(2), al. 2 Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat afgewerkte olie wordt ingezameld en verwijderd zonder vermijdbare schadelijke gevolgen voor mens en milieu ¹⁵⁷ . Bij de regeneratie van afgewerkte olie nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de exploitatie van de installatie waar afgewerkte olie wordt geregenereerd, geen vermijdbare milieuschade veroorzaakt. De lidstaten moeten tot slot de nodige bijzondere technische maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat afgewerkte olie die PCB's/PCT's bevat, wordt verwijderd zonder vermijdbare schadelijke gevolgen voor mens en milieu ¹⁵⁸ .	Open
Artikel 2 Richtlijn afvalstoffen titaandioxyde-industrie 78/176/EEG	De lidstaten 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 schade te berokkenen aan natuur en landschap ¹⁵⁹	Open
Artikel 8, eerste streepje Richtlijn zuiveringsslib landbouw 86/278/EEG	Het gebruik van slib in de landbouw moet zodanig gebeuren dat de kwaliteit van bodem, oppervlaktewater en grondwater niet wordt aangetast ¹⁶⁰	Open
Artikelen 5(a), al. 1 en 7 Asbestrichtlijn 87/217/EEG	Indien recycling van het afvalwater dat bij de fabricage van asbestcement ontstaat, economisch niet uitvoerbaar is, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verwijdering van asbestbevattende vloeibare afvalstoffen niet leidt tot verontreiniging van het aquatisch milieu of van andere milieucompartmenten, met name de lucht ¹⁶¹ . De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat: - activiteiten die verbonden zijn aan het werken met asbestbevattende producten geen noemenswaardige milieuverontreiniging door asbestvezels of -stof veroorzaken; - de sloop van asbestbevattende gebouwen, constructies en installaties en het verwijderen van asbest of asbesthoudende materialen daaruit waarbij asbestvezels of asbeststof vrijkomen, geen noemenswaardige milieuverontreiniging door asbest veroorzaakt.	Open

153 BILLIET (2007), 304.

154 De tekst van de richtlijn laat de lidstaten de keuze tussen een emissieverbod of een leveringsverbod (zie ook randnr. 27).

155 BILLIET (2007), 304.

156 BILLIET (2007), 304.

157 Zie ook randnr. 46: verwijderingsplichten.

158 Zie ook randnr. 46: verwijderingsplichten.

159 Zie ook randnr. 46: verwijderingsplichten.

160 Zie ook randnr. 29: gebruiksnormen.

161 Zie ook randnr. 46: verwijderingsplichten.

Artikel 11, al. 1, tweede streepje en al. 2 Richtlijn 92/112/EEG verontreiniging afval titaandioxide-industrie	De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te waarborgen dat afvalstoffen van de titaandioxide-industrie, in het bijzonder afvalstoffen waarvan lozing of dumping in water of emissie in de atmosfeer is verboden, worden hergebruikt of verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Hetzelfde geldt voor de afvalstoffen die bij hergebruik of zuivering van bovengenoemde afvalstoffen vrijkomen ¹⁶² .	Open
Artikel 6(1) Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat alle autowrakken (zelfs tijdelijk) worden opgeslagen en verwerkt overeenkomstig de in artikel 4 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG vervatte algemene eisen en de technische minimumeisen van bijlage I bij de richtlijn, onverminderd nationale gezondheids- en milieuvoorschriften ¹⁶³ .	Open
Artikel 6(1), al. 1, laatste zin AEEA-richtlijn 2002/96/EG	Bij de verwerking van <i>AEEA</i> moet artikel 4 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG in acht worden genomen	Open
Artikel 4(1) Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG	De Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG draagt de lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name: a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora; b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschaps-schoon ¹⁶⁴ .	Open
Artikel 4(1), eerste zin Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat winningsafval wordt beheerd zonder gevaar voor de menselijke gezondheid en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die het milieu kunnen schaden, en met name zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken, en zonder schade te berokkenen aan het landschap of aan waardevolle gebieden.	Open

46. Verwijderings- en saneringsplichten verplichten tot het verwijderen van vervuilende stoffen of het saneren van een vervuiling¹⁶⁵.

Tabel 30: het is niet verwonderlijk dat veel afvalstoffenrichtlijnen verwijderingsplichten formuleren

Artikelen 2, 3, 5(2), 8(a), 9, 10(2), al. 2 en 10(5) Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG	De Richtlijn afgewerkte olie 75/439/EEG formuleert verscheidene verwijderingsplichten. Algemeen gesteld moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat afgewerkte olie wordt ingezameld en verwijderd zonder vermijdbare schadelijke gevolgen voor mens en milieu ¹⁶⁶ . Artikel 3 richtlijn stelt hierbij een voorrangorde in: bij voorkeur moet afgewerkte olie worden behandeld door regeneratie; indien regeneratie niet mogelijk blijkt, moet worden geopteerd voor verbranding; indien verbranding overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn evenmin mogelijk is, moet afgewerkte olie ten slotte onschadelijk worden vernietigd of gecontroleerd worden opgeslagen of bewaard op of in de bodem. In de gevallen waarin de in de artikelen 2, 3 en 4 omschreven doeleinden niet op andere wijze kunnen worden bereikt, nemen de lidstaten zodanige maatregelen dat één of meer bedrijven, eventueel binnen een door de bevoegde autoriteiten toegewezen zone, de aangeboden producten inzamelen en/of verwijderen. Bovendien vergewissen de lidstaten zich ervan dat de verbrandingsresten van afgewerkte olie overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 78/319/EEG worden verwijderd ¹⁶⁷ . Een ieder die afgewerkte olie onder zich heeft moet deze, indien hij niet in staat is de krachtens artikel 4 vastgestelde maatregelen na te leven, ter beschikking houden van één of meer van de bedrijven als bedoeld in artikel 5. De lidstaten moeten de nodige bijzondere technische maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat afgewerkte olie die PCB's/PCT's bevat, wordt verwijderd zonder vermijdbare schadelijke gevolgen voor mens en milieu ¹⁶⁸ . Tot slot wordt afgewerkte olie die toxische en gevaarlijke afvalstoffen bevat, verwijderd overeenkomstig de bepalingen van de Richtlijn gevaarlijke afvalstoffen 91/689/EEG.	Open
--	--	------

162 Zie ook randnr. 46: verwijderingsplichten.

163 Zie ook randnr. 46: verwijderingsplichten.

164 Een gelijkaardige bepaling is opgenomen in art. 13 van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG, die met ingang van 12 december 2010 de Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG opheft.

165 BILLIET (2007), 30.

166 Zie ook randnr. 45: vervuiliingsverboden.

167 Richtlijn nr. 78/319/EEG (Pb. 1978, L 84) is inmiddels opgeheven en vervangen door Richtlijn nr. 91/689/EEG (Pb. 1991, L 377 – zie art. 11 richtlijn).

168 Zie ook randnr. 45: vervuiliingsverboden.

Artikel 2 Richtlijn afvalstoffen titaandioxyde-industrie 78/176/EEG	De lidstaten 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 schade te berokkenen aan natuur en landschap ¹⁶⁹ .	Open
Artikel 5(a), al. 1 en 5(b), al. 1 Asbestrichtlijn 87/217/EEG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat alle afvalwater dat bij de fabricage van asbestcement ontstaat wordt gerecycleerd. Indien recycling economisch niet uitvoerbaar is, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verwijdering van asbestbevattende vloeibare afvalstoffen niet leidt tot verontreiniging van het aquatisch milieu of van andere milieucompartimenten, met name de lucht ¹⁷⁰ .	Open
	Daarnaast nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat bij de productie van asbestpapier of asbestkarton het afvalwater volledig wordt gerecycleerd ¹⁷¹ .	Gesloten
Artikel 11, al. 1, tweede streepje en al. 2 Richtlijn 92/112/EEG verontreiniging afval titaandioxide-industrie	De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te waarborgen dat afvalstoffen van de titaandioxide-industrie, in het bijzonder afvalstoffen waarvan lozing of dumping in water of emissie in de atmosfeer is verboden, worden hergebruikt of verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Hetzelfde geldt voor de afvalstoffen die bij hergebruik of zuivering van bovengenoemde afvalstoffen vrijkomen ¹⁷² .	Open
Artikelen 3, 6(1), 6(3) en 9(2) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	Onverminderd internationale verplichtingen treffen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gebruikte PCB's zo spoedig mogelijk worden verwijderd en PCB's en apparaten die PCB's bevatten, zo spoedig mogelijk worden gereinigd of verwijderd. Apparaten en de daarin aanwezige PCB's die overeenkomstig artikel 4(1) moeten worden geïnventariseerd, worden uiterlijk eind 2010 gereinigd en/of verwijderd. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gebruikte PCB's en apparaten die PCB's bevatten en die overeenkomstig artikel 4(1) moeten worden geïnventariseerd, zo spoedig mogelijk worden overgebracht naar een bedrijf dat overeenkomstig artikel 8 een vergunning is verleend. In afwijking van artikel 3 dragen de lidstaten er zorg voor dat transformatoren waarvan de vloeistoffen tussen 0,05 en 0,005 gewichtsprocenten PCB's bevatten, ofwel onder dezelfde voorwaarden als vermeld in lid 1, (b) – (d), worden gereinigd, ofwel aan het einde van de gebruiksduur worden verwijderd.	Gesloten
	Waar dit redelijkerwijs haalbaar is, worden apparaten met PCB's die niet overeenkomstig artikel 4(1) hoeven te worden geïnventariseerd en die onderdeel uitmaken van een ander apparaat, verwijderd en afzonderlijk ingezameld wanneer het apparaat buiten gebruik wordt gesteld, wordt gerecycleerd of verwijderd.	Open
Artikelen 12(b), al. 1 en 13(c), al. 2 Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	De exploitant van een afvalstortplaats stelt de bevoegde autoriteit in kennis van alle significante nadelige milieueffecten die bij de controle- en toezichtprocedures aan het licht zijn gekomen en geeft gevolg aan het besluit van de bevoegde autoriteit over de aard en het tijdstip van de uit te voeren corrigerende maatregelen	Open
Artikelen 6(1), 6(3), 7(1) en 7(2) Autowrakkenrichtlijn 2000/53/EG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat alle autowrakken (zelfs tijdelijk) worden opgeslagen en verwerkt overeenkomstig de in artikel 4 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG vervatte algemene eisen en de technische minimumeisen van bijlage I bij de richtlijn, onverminderd nationale gezondheids- en milieuvoorschriften ¹⁷³ . De lidstaten nemen de nodige maatregelen om aan te moedigen dat hergebruikbare onderdelen worden hergebruikt, niet hergebruikbare onderdelen nuttig worden toegepast en dat, voorzover milieuhygiënisch verantwoord, de voorkeur wordt gegeven aan recycling, onverminderd de voorschriften betreffende de veiligheid van voertuigen en milieuvoorschriften zoals luchtmissies en beheersing van geluidhinder.	Open
	De richtlijn onderwerpt de verwerkingshandelingen met betrekking tot autowrakken aan precieze voorwaarden (bijlage I richtlijn). De richtlijn stelt vervolgens precieze streefcijfers vast voor de ondernemingen inzake hergebruik, nuttige toepassing en recycling.	Gesloten

169 *Ibid.*

170 *Ibid.*

171 Wel kan tijdens de gewone reinigings- en onderhoudswerkzaamheden van de installatie lozing van afvalwater dat ten hoogste 30g zwevende deeltjes per m3 bevat, worden toegestaan. Zie randnr. 27: emissienormen.

172 Zie ook randnr. 45: vervuilingverboden.

173 *Ibid.*

Artikel 9, al. 1 Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	De residuen die ontstaan bij de exploitatie van een verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie moeten in de installatie zelf of daarbuiten worden gerecycleerd	Gesloten
Artikelen 6(1), al. 1, 7(1) en 7(2) AEEA-richtlijn 2002/96/EG	De lidstaten dragen er zorg voor dat de producenten, of derden die in hun naam handelen, overeenkomstig de communautaire wetgeving systemen invoeren voor de verwerking van AEEA, met gebruik van de beste beschikbare technieken voor verwerking, nuttige toepassing en recycling. De producenten kunnen de systemen individueel en/of collectief invoeren. Om inachtneming van artikel 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG te waarborgen, omvat de verwerking van AEEA ten minste het verwijderen van alle vloeistoffen en een selectieve behandeling overeenkomstig bijlage II ⁷⁴ . De lidstaten dragen er zorg voor dat de producenten of derden die in hun naam handelen, individueel of collectief systemen invoeren voor de nuttige toepassing, in overeenstemming met de gemeenschapswetgeving, van AEEA die ingevolge artikel 5 gescheiden is ingezameld. De lidstaten geven voorrang aan het hergebruik van volledige apparaten. De richtlijn legt de producenten streefcijfers op inzake de verwerking van AEEA.	Gesloten
Artikel 8 Kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG	De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen (a) deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die de in bijlage II(A) of II(B) bedoelde handelingen verricht, of (b) zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn ⁷⁵	Gesloten
Artikel 12(1), al. 1, 12(2) en 12(4) Richtlijn afgedankte batterijen en accu's 2006/66/EG	De lidstaten zorgen ervoor dat uiterlijk op 26 september 2009: a) de producenten of derden, met gebruikmaking van de beste beschikbare technieken voor de bescherming van de gezondheid en het milieu, systemen opzetten voor de verwerking en recycling van afgedankte batterijen en accu's; en b) alle identificeerbare batterijen en accu's die overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn of de AEEA-richtlijn 2002/96/EG zijn ingezameld, door middel van systemen worden verwerkt en gerecycled die ten minste voldoen aan de communautaire wetgeving, met name op het gebied van gezondheid, veiligheid en afvalbeheer. De verwerking van afgedankte batterijen en accu's voldoet aan de minimumvereisten in bijlage III(A). Recyclingprocessen voldoen uiterlijk op 26 september 2011 aan de recyclingrendementen en de daarmee verband houdende bepalingen van bijlage III(B).	Gesloten

47. *Waarborgplichten* zijn secundaire normen die ertoe verplichten om een financiële waarborg te stellen ter verzekering van de naleving van andere verplichtingen¹⁷⁶.

Tabel 31: waarborgplichten

Artikel 8(a)(iv) Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	De aanvrager van een stortplaatsvergunning om te waarborgen dat de voorwaarden van de stortplaatsvergunning (inclusief met betrekking tot de nazorg) en de sluitingsprocedures zullen worden nageleefd ¹⁷⁷	Gesloten
Artikel 8(2), al. 2 AEEA-richtlijn 2002/96/EG	De producenten ter financiering van het beheer van AEEA ¹⁷⁸	Gesloten

174 *Ibid.*

175 Art. 15(1) van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2008/98/EG, die met ingang van 12 december 2010 de Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG opheft, stelt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat een eerste afvalproducent of andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, die verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verricht, of daartoe regelingen laat treffen door een publieke of private inzamelaar van afvalstoffen, met inachtneming van de art. 4 en 13. De lidstaten kunnen overeenkomstig art. 8 besluiten de

verantwoordelijkheid voor het regelen van het afvalbeheer, geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen en de distributeurs van een dergelijk product voor deze regelingen mede verantwoordelijk te laten zijn (art. 15(3) richtlijn).
176 BILLIET (2007), 304.

177 De waarborg onder de Richtlijn storten afvalstoffen nr. 1999/31/EG heeft de vorm van een financiële zekerheid of een equivalent daarvan en moet zijn gegarandeerd alvorens met het storten wordt begonnen. De financiële zekerheid of het equivalent daarvan blijft behouden zo lang als nodig is voor het onderhoud en de nazorg van de stortplaats overeenkomstig de richtlijn.

De lidstaten mogen desgewenst verklaren dat de waarborgplicht niet van toepassing is op stortplaatsen voor inerte afvalstoffen.

178 De waarborg onder de AEEA-richtlijn nr. 2002/96/EG heeft betrekking op de financiering van de inzameling, verwerking, nuttige toepassing en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van AEEA van particuliere huishoudens vanaf de afgifte bij inzamelingsinrichtingen. Hij kan de vorm hebben van een recyclingverzekering, geblokkeerde bankrekening of deelneming van de producent aan passende financiële regelingen voor de financiering van het beheer van AEEA.

Artikel 14(1) Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG	De exploitant van een winningsafvalvoorziening om te waarborgen dat de vergunningsvoorwaarden (inclusief met betrekking tot de nazorg) zullen worden nageleefd en dat op elk moment middelen voorhanden zijn voor de rehabilitatie van het land dat door de winningsafvalvoorziening is aangetast ¹⁷⁹	Gesloten
--	--	----------

48. Tot slot kunnen nog *zorgplichten* worden onderscheiden. Dit zijn gebodsbepalingen die de rechtsonderhorige verplichten tot het voorkomen en beperken van milieuhinder. Zij kunnen het niveau preciseren van de zorgzaamheid die van de rechtsonderhorige wordt verwacht (bijv. een BATNEEC- of BAT-conforme zorgzaamheid)¹⁸⁰.

Tabel 32: zorgplichten

Artikel 3(1) Asbestrichtlijn 87/217/EEG	De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat emissies van asbest in de lucht, lozingen van asbest in het aquatisch milieu en afvalstoffen van asbest voor zover dat met redelijke middelen mogelijk is aan de bron worden verminderd en voorkomen. Bij gebruik van asbest impliceren deze maatregelen dat gebruik wordt gemaakt van de beste beschikbare technologie die geen overmatig hoge kosten veroorzaakt, met inbegrip van recycling of behandeling waar zulks dienstig is.	Open
Artikel 6(2) Richtlijn PCB's/PCT's 96/59/EG	Alvorens de PCB's, gebruikte PCB's en/of apparaten met PCB's door een bedrijf met een vergunning worden overgenomen, worden alle nodige voorzorgsmaatregelen getroffen om elk brandgevaar te vermijden.	Open
Artikelen 8(a)(iii) en bijlage I(4)(3) en (5), al. 1 Richtlijn storten afvalstoffen 1999/31/EG	Een afvalstortplaats moet zodanig worden beheerd dat de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te vermijden en de gevolgen ervan te beperken. De opvang, de behandeling en het gebruik van stortplaatsgas gebeurt op dusdanige wijze dat schade aan of verslechtering van het milieu, alsmede het risico voor de gezondheid van de mens, zoveel mogelijk worden beperkt. Er moeten maatregelen worden genomen om de volgende, door een stortplaats veroorzaakte overlast en risico's tot een minimum te beperken: - stank en stof; - zwerfvuil; - lawaai en verkeer; - vogels, ongedierte en insecten; - aërosolen; - brand.	Open
Artikel 5(1) Afvalverbrandingsrichtlijn 2000/76/EG	De exploitant van de verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie treft in samenhang met de aflevering en inontvangstneming van de afvalstoffen alle nodige voorzorgsmaatregelen om negatieve gevolgen voor het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van lucht, bodem, oppervlaktewater en grondwater alsmede stankoverlast en geluidhinder, en directe risico's voor de menselijke gezondheid te voorkomen of, zover als haalbaar is, te beperken.	Open

179 De waarborg onder de Richtlijn afval winningsindustrieën nr. 2006/21/EG heeft de vorm van een financiële zekerheid of een equivalent daarvan en moet zijn gegarandeerd alvorens wordt begonnen met werkzaamheden waarbij winningsafval in een afvalvoorziening wordt opgestapeld of gestort. De berekening van de waarborg wordt gemaakt op basis van (a) de waarschijnlijke invloed van de afvalvoorziening op het milieu, waarbij in het bijzonder rekening

wordt gehouden met de categorie van de voorziening, de kenmerken van het afval en het toekomstige gebruik van het gerehabiliteerde land, en (b) de aaneming dat onafhankelijke en deugdelijk gekwalificeerde derde partijen de noodzakelijke rehabilitatiewerkzaamheden zullen beoordelen en uitvoeren. De omvang van de garantie wordt periodiek aangepast, afhankelijk van elke rehabilitatiewerkzaamheid die op het door de afvalvoorziening aangetaste

land moet worden uitgevoerd, zoals beschreven in het afvalbeheersplan. Indien de bevoegde autoriteit instemt met de sluiting, verstrekt de bevoegde autoriteit de exploitant een schriftelijke verklaring die de exploitant ontslaat van de waarborgverplichting met uitzondering van de verplichtingen die betrekking hebben op de fase na de sluiting van de afvalvoorziening.

180 BILLIET (2007), 304.

<p>Artikelen 4(1), 4(2), 10(1)(b), 11(2)(b), 13(1)(b), 13(2), 13(5) en 13(6), al. 1 Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG</p>	<p>De Richtlijn afval winningsindustrieën 2006/21/EG legt de exploitanten van winningsafvalvoorzieningen verscheidene zorgplichten op. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant van een winningsafvalvoorziening alle maatregelen treft die nodig zijn om de nadelige effecten van het beheer van winningsafval voor het milieu en voor de gezondheid van de mens te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Dit omvat het beheer van alle afvalvoorzieningen, ook na sluiting van de afvalvoorziening, en de voorkoming van zware ongevallen waarbij die afvalvoorziening is betrokken, en de beperking van de gevolgen ervan voor het milieu en de gezondheid van de mens. Deze maatregelen worden onder meer gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder het gebruik van een bepaalde techniek of specifieke technologie voor te schrijven, maar rekening houdende met de technische kenmerken, de geografische ligging en de plaatselijke milieumomstandigheden van de afvalvoorziening. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitant, indien deze met het oog op rehabilitatie- en bouwdoeleinden winningsafval terugplaatst in de door bovengrondse of ondergrondse winning ontstane uitgegraven ruimten, passende maatregelen neemt om verontreiniging van bodem, oppervlaktewater en grondwater te voorkomen overeenkomstig, <i>mutatis mutandis</i>, artikel 13(1), (3) en (5) richtlijn.</p> <p>De winningsafvalvoorziening moet passend worden beheerd en onderhouden, teneinde op de korte en de lange termijn haar fysische stabiliteit te verzekeren en verontreiniging of besmetting van de bodem, de lucht, het oppervlaktewater of het grondwater te voorkomen en schade aan het landschap zoveel mogelijk te minimaliseren. De bevoegde autoriteit moet zich ervan vergewissen dat de exploitant de noodzakelijke maatregelen heeft genomen, teneinde communautaire milieunormen na te leven, met name om overeenkomstig de Kaderrichtlijn water 2000/60/EG¹⁸¹ verslechtering van de huidige toestand van het water te voorkomen, onder meer door te voorkomen, of zoveel mogelijk te voorkomen, dat percolaat wordt gegenereerd en oppervlaktewater en grondwater of de bodem door het afval worden verontreinigd. De bevoegde autoriteit zorgt ervoor dat de exploitant de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om stof- en gasemissies te voorkomen of te beperken. Wanneer winningsafval terug in uitgegraven ruimten wordt geplaatst, ontstaan door bovengrondse of ondergrondse winning, die na sluiting mogen volstromen, neemt de exploitant de noodzakelijke maatregelen om de verslechtering van de waterstatus en bodemverontreiniging te voorkomen of tot een minimum te beperken. In het geval van een bekken waarin cyanide aanwezig is, verzekert de exploitant dat de concentratie van in zwak zuur scheidbaar cyanide in het bekken met behulp van de beste beschikbare technieken wordt beperkt tot het laagst mogelijke niveau.</p>	<p>Open</p>
--	---	-------------

181 Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Pb. 2000, L 327).

49. Volgende bepalingen komen niet voor in de onderzochte afvalstoffenrichtlijnen:

- Ecolabelplichten
- Emissiebelastingen
- Emissiebeperkingen overeenkomstig emissierichtlijnen
- Factorbelastingen
- Gebruiksbelastingen
- Milieusubsidies
- Nazichtsplichten
- Productgoedkeuringsplichten
- Productiequota's en -verboden
- Projectgoedkeuringsplichten
- Veiligheidsafstanden

Slot

50. Het gevoerde onderzoek naar de te handhaven bepalingen in Europese afvalstoffenrichtlijnen, heeft een groot aantal en een grote variatie aan te handhaven bepalingen aan het licht gebracht, verspreid over een glijdende schaal.

Aan het ene uiteinde situeren zich uiterst gedetailleerde richtlijnbevestigingen met een sterk gesloten textuur, zoals (obligatoire) vergunningsplichten voor afvalverwerkingshandelingen en specifieke verbrandingseisen voor afvalverbrandingsinstallaties. Het heersende implementatieregime is er één van een strikte resultaatsverplichting; rechtvaardigingsgronden voor niet-bereikte resultaten zijn veelal vruchteloos.

Aan het andere uiteinde van de glijdende schaal bevinden zich richtlijnbevestigingen met een sterk open textuur, zoals bepalingen die een vaag omschreven resultaat formuleren (bijv. het besproken artikel 4(1) Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG). Lidstaten genieten dan een zekere beoordelingsvrijheid: niet-bereikte resultaten leveren alleen een schending op van de implementatieverplichtingen wanneer deze situatie kennelijk ondoelmatig wordt aangehouden. Het kan ook gaan om optionele wetgevingsverplichtingen, die de lidstaten de keuze laten om de bepaling in kwestie al dan niet te implementeren in interne regelgeving.

Tussen deze twee uitersten bevinden zich tal van richtlijnbevestigingen met een meer of minder gesloten dan wel open textuur. Hoe dichter in de buurt van het 'gesloten uiteinde', hoe minder beoordelingsvrijheid, en omgekeerd.

De onderzochte afvalstoffenrichtlijnen lijken meer veeleer gesloten dan veeleer open bepalingen te bevatten. In zo'n 65% van de gevallen is gekozen voor het label 'gesloten', in 35% van de gevallen voor 'open'. De Europese wetgever lijkt in de afvalstoffenrichtlijnen

bepalingen die, eens omgezet, tot een doen of laten verplichten, betrekkelijk scherp te stellen.

51. Het kennelijk ondoelmatig aanhouden van een niet-conforme situatie is in ieder geval Europeesrechtelijk niet toegestaan, niet met betrekking tot richtlijnbevestigingen met een veeleer open textuur, en al helemaal niet met betrekking tot richtlijnbevestigingen met een veeleer gesloten textuur. Om deze reden noopt een niet-conforme feitelijke situatie in ieder geval tot het opstarten van een beteugelingstraject. De resultaatsbereiking moet hierbij centraal staan. Het opleggen van sancties is een verplichting wanneer dit nodig blijkt te zijn voor resultaatsbereiking. Het op te starten beteugelingsstraject moet daarom op een relatief strakke wijze worden gevoerd, met een omslagpunt van zachte beteugeling (zoals waarschuwingen en ingebrekestellingen) naar sancties van zodra de zachte aanpak geen of onvoldoende resultaten blijkt te geven. Wanneer de gemeenschapswetgever zelf geen sancties heeft bepaald, moeten de sancties in elk geval beantwoorden aan de criteria van het Europees Hof van Justitie: zij moeten gelijkwaardig zijn aan sancties voor vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het interne recht, en daarenboven doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

52. De praktijkrelevantie van deze bevindingen kan worden geïllustreerd aan de hand van een concreet voorbeeld. In het begin van de bijdrage is aangegeven dat de afvalstoffenregelgeving en afvalverontreiniging een belangrijke plaats innemen in de Vlaamse (penale) en Brusselse (bestuurlijke) milieuhandhavingspraktijk. Inbreuken op artikel 12 Afvalstoffendecreet 1981 en zijn Brusselse equivalent, artikel 8 Afvalstoffenordonnantie 1991, worden massaal geverbaliseerd. Beide artikelen zijn van Europeesrechtelijke afkomst: ze zetten voor de onderscheiden gewesten artikel 4(2) Kaderrichtlijn afvalstoffen nr. 2006/12/EG om, dat het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen verbiedt (sluikstorten). De omzettingen van deze richtlijnbevestiging met een relatief gesloten textuur blijken dus stevig verankerd te zijn in de milieuhandhavingspraktijk. Gezien de Europeesrechtelijke oorsprong van deze bepalingen moeten de bevoegde handhavers (*in casu* het openbaar ministerie en de strafrechter, de milieu-inspecties en andere bestuursorganen met handhavingsbevoegdheid op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau) oog hebben voor de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen bij de beteugeling van inbreuken op deze bepalingen (non-discriminatoire, doeltreffend, evenredig en afschrikkend). ■

LegalWorld

Twitter

Met twitter volg je op de voet de nieuwe artikels op
www.LegalWorld.be

Raadpleeg de tweets van **LegalWorld** via:
http://twitter.com/LegalWorld_nl

Meer informatie: <http://go.legalworld.be/twitter>