



Datum van
inontvangstneming

:

14/01/2026

Zaak C-729/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 november 2025

Verwijzende rechter:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 november 2025

Verzoekende partij:

PreZero Service Południe sp. z o.o.

Orgaan waarvan de beslissing wordt betwist:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De procedure in het hoofdgeding betreft het beroep dat door PreZero Service Południe sp. z o.o., gevestigd te Ruda Śląska (Polen), is ingesteld tegen de beslissing van de Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach (autonoom beroepscollege Katowice, Polen; hierna: „SKO”) van 23 mei 2025 inzake de geldboete die door de SKO aan PreZero Service Południe sp. z o.o. is opgelegd vanwege het niet bereiken van het vereiste niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van afvalstoffen.

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van artikel 10, leden 1 en 2, artikel 11, lid 1 en lid 2, onder a), tot en met e), artikel 11 bis, lid 1, onder a), en artikel 11 bis, lid 3, van richtlijn

* Taal van de procedure: Pools

2008/98/EG betreffende afvalstoffen, gelezen in samenhang met overweging 51 van richtlijn (EU) 2018/851 tot wijziging van de eerstgenoemde richtlijn.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 10, leden 1 en 2, artikel 11, lid 1 en lid 2, onder a) tot en met e), artikel 11 bis, lid 1, onder a), en artikel 11 bis, lid 3, van richtlijn 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, blz. 3, zoals gewijzigd), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PB 2018, L 150, blz. 109), in de context van overweging 51 van richtlijn 2018/851,

aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale wetgeving die niet voorziet in een verplichting, voor entiteiten die stedelijk afval ophalen bij eigenaren van onroerend goed, om vóór afloop van de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen verslagen in te dienen (verslagen vroegtijdige waarschuwing, bijvoorbeeld per kwartaal of per half jaar), en die enkel de verplichting oplegt om achteraf, voor het voorafgaande kalenderjaar, verslagen in te dienen inzake het bereikte niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval, hetgeen voor de overheidsinstanties een belemmering vormt om onmiddellijk adequate preventieve juridische maatregelen toe te passen – waaronder toezichhoudende maatregelen – om ervoor te zorgen dat aan de minimumvereisten wordt voldaan en de doelstellingen van de richtlijnen worden verwezenlijkt?

Toepasselijke bepalingen

Nationaal recht

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (grondwet van de Republiek Polen) van 2 april 1997 (Dz.U. nr. 78, volgnr. 483, zoals gewijzigd): artikel 9 en artikel 91, lid 3.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wet betreffende handhaving van netheid en orde in gemeenten) van 13 september 1996 (geconsolideerde tekst, Dz.U. van 2025, volgnr. 733; hierna: „u.c.p.g.”):

„Artikel 3b

1. Gemeenten zijn verplicht om voor de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval minimaal de volgende niveaus te bereiken:

1) in 2021: 20 gewichtsprocent;

2) **in 2022: 25 gewichtsprocent;**

[...]

3) in 2035 en elk daaropvolgend jaar: 65 gewichtsprocent.

1a. Het niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval wordt berekend als de verhouding tussen het gewicht van het stedelijk afval dat voor hergebruik is voorbereid of is gerecycleerd en het gewicht van het geproduceerde stedelijk afval.

Artikel 6ka

1. Indien de eigenaar van een onroerend goed niet voldoet aan de verplichting tot gescheiden inzameling van stedelijk afval, neemt de entiteit die stedelijk afval ophaalt dit afval in als niet-gescheiden (gemengd) stedelijk afval en stelt zij de burgemeester en de eigenaar van het onroerend goed hiervan in kennis.

2. De burgemeester start op grond van de in lid 1 bedoelde kennisgeving een procedure om de hoogte van de heffing voor de verwerking van stedelijk afval vast te stellen.

3. De burgemeester stelt de hoogte van de heffing voor de verwerking van stedelijk afval voor de maand of maanden [...] vast bij besluit, waarbij hij het verhoogde tarief als bedoeld in artikel 6k, lid 3, toepast.

Artikel 9g

De entiteit die stedelijk afval ophaalt krachtens een overeenkomst met de eigenaar van een onroerend goed, is verplicht om in het betreffende kalenderjaar ten opzichte van het gewicht van het stedelijk afval dat zij heeft opgehaald de volgende niveaus te bereiken:

1) het niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling zoals vastgesteld in artikel 3aa of artikel 3b, lid 1;

[...]

Artikel 9n

1. De entiteit die stedelijk afval bij de eigenaren van onroerend goed ophaalt, is verplicht jaarverslagen op te stellen.

2. Het verslag over een kalenderjaar wordt uiterlijk op 31 januari van het daaropvolgende jaar bij de burgemeester ingediend.

3. Het verslag omvat:

- 1) de voor- en achternaam of de handelsnaam van de entiteit die het stedelijk afval ophaalt, haar woon- of vestigingsadres, het registratienummer [...],
- 2) informatie over de plaats van uitvoering van de bedrijfsactiviteiten,
- 3) informatie over het gewicht:
 - a) van de verschillende soorten stedelijk afval dat bij de eigenaren van onroerend goed is opgehaald, en over de wijze van verwerking van dit afval, onder vermelding van de namen en adressen van de installaties waar dit afval naartoe is gebracht,
 - b) van het restafval na sortering van stedelijk afval en van het restafval dat is overgebleven na het mechanische en biologische proces van verwerking van niet-gescheiden (gemengd) stedelijk afval, dat afkomstig is van stedelijk afval dat bij de eigenaren van onroerend goed is opgehaald, en voor storting of verbranding is afgevoerd,
 - c) van het stedelijk afval dat voor voorbereiding voor hergebruik of recycling is afgevoerd.

[...]

4. **De entiteit die stedelijk afval ophaalt krachtens een overeenkomst met de eigenaar van een onroerend goed, is verplicht in haar jaarverslag tevens informatie op te nemen over het behaalde niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval**, het niveau van vermindering van de hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval dat voor storting wordt afgevoerd en het stortingsniveau.

5. De in lid 4 bedoelde entiteit vermeldt in haar verslag het aantal eigenaren van onroerend goed bij wie zij stedelijk afval heeft opgehaald, en voegt bij het verslag een overzicht van eigenaren van onroerend goed met wie zij in het betreffende verslagjaar een overeenkomst voor het ophalen van stedelijk afval had, alsook een overzicht van eigenaren van onroerend goed met wie dergelijke overeenkomsten zijn beëindigd of verlopen. In de overzichten worden vermeld: de voor- en achternaam of handelsnaam van de eigenaar van een onroerend goed, het adres van het onroerend goed, en – in geval van beëindiging van de overeenkomst – de einddatum van de overeenkomst.

Artikel 9x

2. Aan een onderneming die op grond van een overeenkomst met de eigenaar van een onroerend goed stedelijk afval ophaalt en de in artikel 9g bedoelde verplichting niet nakomt, wordt een geldboete opgelegd die afzonderlijk wordt berekend voor het vereiste percentage van:

- 1) voorbereiding voor hergebruik en recycling;

[...]

3. De in lid 2, punten 1 en 2, bedoelde geldboete wordt berekend door het eenheidstarief voor het storten van niet-gescheiden (gemengd) stedelijk afval [...] te vermenigvuldigen met de ontbrekende hoeveelheid stedelijk afval, uitgedrukt in Mg, benodigd voor het bereiken van het vereiste niveau van voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval of het percentage van vermindering van de hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval dat voor storting wordt weggebracht.”

Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego (wetboek van bestuursprocesrecht) van 14 juni 1960 (geconsolideerde tekst, Dz.U. van 2024, volgnr. 572, zoals gewijzigd; hierna: k.p.a.): artikel 189f, lid 1, punt 1, volgens hetwelk „de overheidsinstantie bij besluit [afziet] van het opleggen van een bestuursrechtelijke geldboete en [zich] beperkt tot het geven van een waarschuwing indien [...] de ernst van de inbreuk van het recht gering is en de betrokkene de inbreuk heeft gestaakt [...]”.

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wet op bestuursrechtelijke procedures) van 30 augustus 2002 (geconsolideerde tekst, Dz.U. van 2024, volgnummer. 935, zoals gewijzigd; hierna: „p.p.s.a.”): artikel 153.

Unierecht

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen: overweging 45, eerste volzin; artikel 9, lid 1, onder d); artikel 10, leden 1 en 2; artikel 11, lid 1 en lid 2, onder a) tot en met e); artikel 11 bis, lid 1, onder a) tot en met c); artikel 11a, lid 3.

Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen: overweging 51; artikel 2.

Korte beschrijving van de feiten en het geding

- 1 Bij besluit van 4 april 2025 heeft de Prezydent Miasta Chorzów (burgemeester van de gemeente Chorzów, Polen), op basis van de toepasselijke bepalingen van de k.p.a. alsmede artikel 9x, lid 2, punt 1, e.a. van de u.c.p.g., een geldboete van 2 280 PLN opgelegd aan PreZero Service Południe sp. z o.o. (hierna: „verzoekster” of „onderneming”) wegens het niet bereiken van het vereiste niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval in 2022.
- 2 In de motivering van het besluit is onder andere vermeld dat verzoekster in 2022 een niveau van 1,4696 % heeft bereikt, terwijl het vereiste niveau 25 % bedroeg. Er is ook gedetailleerd aangegeven hoe het boetebedrag is berekend. De

overheidsinstantie heeft onderzocht of artikel 189f, lid 1, k.p.a. kon worden toegepast, maar is tot de conclusie gekomen dat er niet was voldaan aan de vereisten om niet over te gaan tot oplegging van een bestuursrechtelijke geldboete.

- 3 Verzoekster heeft tegen dit besluit bezwaar aangetekend bij de SKO.
- 4 Bij beslissing van 23 mei 2025 heeft de SKO het bestreden besluit bevestigd en geoordeeld dat de vaststellingen van de burgemeester juist waren.
- 5 Verzoekster heeft tegen de voornoemde beslissing beroep ingesteld bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (bestuursrechter in eerste aanleg Gliwice, Polen; hierna: „WSA”), de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Volgens verzoekster heeft de SKO ten eerste onjuist geoordeeld dat de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid krachtens artikel 9x, lid 2, punt 1, en lid 3, u.c.p.g., gelezen in samenhang met artikel 9g, punt 1, ervan, objectief en absoluut is, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat verzoekster een bestuursrechtelijke geldboete is opgelegd in een situatie waarin het vereiste niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling niet is bereikt om redenen die niet aan haar te wijten zijn. Ten tweede heeft de SKO onjuist vastgesteld dat verzoekster artikel 9g, punt 1, u.c.p.g., gelezen in samenhang met artikel 9x, lid 2, ervan, heeft geschonden, aangezien zij niet de geadresseerde is van de daarin opgenomen verplichting. Ten derde heeft de SKO onjuist vastgesteld dat de ernst van de inbreuk meer dan gering was, hetgeen van belang is voor de mogelijkheid om er overeenkomstig artikel 189f, lid 1, punt 1, k.p.a van af te zien om een bestuursrechtelijke boete op te leggen.
- 7 De SKO heeft verzocht het beroep af te wijzen en aangevoerd dat zij overeenkomstig en binnen de grenzen van de wet heeft gehandeld, en dat haar beslissing steun vindt in het vergaarde bewijsmateriaal. In de motivering heeft de SKO haar eerdere argumenten herhaald.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 Allereerst wijst de verwijzende rechter erop dat de wet betreffende handhaving van netheid en orde in gemeenten (u.c.p.g.) is aangenomen ter omzetting van meerdere richtlijnen van de Europese Unie, die de bescherming van het milieu en het afvalstoffenbeheer als fundamentele kwesties beschouwt. Deze problematiek wordt voornamelijk geregeld door richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen (hierna: „richtlijn 2008/98”), die van kracht is zoals gewijzigd bij onder meer richtlijn (EU) 2018/851 van 30 mei 2018 (hierna: „richtlijn 2018/851”).

- 9 In overweging 7 van richtlijn 2008/98 is duidelijk aangegeven dat afvalpreventie de eerste prioriteit van het afvalstoffenbeheer moet zijn, en dat hergebruik en recycling van materialen de voorkeur moeten krijgen boven terugwinning van energie uit afval. In de considerans werd ook verwezen naar de inhoud van artikel 175 VWEU en het doel [van de richtlijn], te weten economische cohesie (overweging 9 van richtlijn 2008/98).
- 10 Overeenkomstig overweging 45 van de richtlijn dienen de lidstaten daarbij ervoor te zorgen dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden opgelegd aan onder andere rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor afvalbeheer, zoals vervoerders en inzamelaars van afval, indien zij de bepalingen van deze richtlijn overtreden.
- 11 Alleen al om die redenen is de tegen verzoekster aanhangige bestuursrechtelijke procedure inzake de geldboete wegens het niet bereiken van het niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van afval niet alleen een nationale aangelegenheid, maar ook een aangelegenheid van de Unie. Dat betekent dat de bepalingen en beginselen van het Unierecht moeten worden geëerbiedigd, ook door de nationale autoriteiten en de nationale rechters.
- 12 Voorts merkt de verwijzende rechter in het kader van de motivering van de onderhavige verwijzingsbeslissing op dat de entiteit die stedelijk afval op grond van een overeenkomst met de eigenaar van een onroerend goed ophaalt, overeenkomstig artikel 9g, punt 1, u.c.p.g. verplicht is in een kalenderjaar de in artikel 3aa of artikel 3b, lid 1, u.c.p.g. bepaalde niveaus van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling te bereiken ten opzichte van het gewicht van het stedelijk afval dat zij heeft opgehaald.
- 13 Deze niveaus en verplichtingen zijn in de Poolse rechtsorde per kalenderjaar vastgesteld, en de eisen die aan ondernemingen en gemeenten worden gesteld, worden steeds strenger. **De Poolse wet en de voornoemde richtlijnen stellen dus korte- en langetermijndoelen vast, die allemaal dienen te worden behaald.**
- 14 Voor het jaar 2022, waar de zaak in het hoofdgeding betrekking op heeft, was het vereiste niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval vastgesteld op 25 % (artikel 3b, lid 1, punt 2, u.c.p.g.).
- 15 **In de Poolse rechtsorde is de verslagverplichting van ondernemingen vastgelegd in artikel 9n u.c.p.g. Overeenkomstig deze bepaling „[is] de entiteit die stedelijk afval bij de eigenaren van onroerend goed ophaalt, verplicht jaarverslagen op te stellen” (lid 1). Het verslag over een kalenderjaar wordt uiterlijk op 31 januari van het daaropvolgende jaar bij de burgemeester ingediend (lid 2).**
- 16 De entiteiten die op grond van overeenkomsten met de eigenaren van onroerend goed stedelijk afval ophalen, nemen in het jaarverslag onder andere informatie op over het behaalde niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval. Zij vermelden in het verslag het aantal eigenaren van

onroerend goed bij wie zij stedelijk afval hebben opgehaald, en voegen bij het verslag een overzicht van eigenaren van onroerend goed met wie zij in het betreffende verslagjaar een overeenkomst hadden voor het ophalen van stedelijk afval, alsook een overzicht van eigenaren van onroerend goed met wie dergelijke overeenkomsten zijn beëindigd of verlopen (artikel 9n, leden 4 en 5, u.c.p.g.).

- 17 Bij overschrijding van de wettelijke termijn voor indiening van het verslag wordt de in artikel 9x, lid 1, punt 5, u.c.p.g. bedoelde geldboete opgelegd. Het niet indienen van een dergelijk verslag zou ertoe moeten leiden dat de betreffende onderneming overeenkomstig artikel 9j, lid 2, punt 6, u.c.p.g. wordt doorgehaald in het register. In het licht van artikel 9x, lid 2, punt 1, u.c.p.g. wordt aan een onderneming die op grond van een overeenkomst met de eigenaar van onroerend goed stedelijk afval ophaalt en de in artikel 9g bedoelde verplichting niet nakomt (dat wil zeggen dat zij in het betreffende kalenderjaar de vereiste niveaus van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling ten opzichte van het gewicht van het stedelijk afval dat zij heeft opgehaald, niet heeft bereikt), een geldboete opgelegd die wordt berekend aan de hand van het vereiste niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling. De manier waarop een dergelijke geldboete wordt berekend, is in artikel 9x, lid 3, u.c.p.g. bepaald. Een van de criteria is de ontbrekende hoeveelheid stedelijk afval die is benodigd om het vereiste niveau van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval te bereiken.
- 18 Rekening houdend met de bewoordingen van de artikelen 174 en 175 VWEU alsmede van artikel 191, lid 2, VWEU – waarin wordt aangegeven dat de Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie, en dat dit beleid onder andere op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen berust – en met overweging 51 van richtlijn 2018/851, waarin is bepaald dat „[o]m te zorgen voor een betere, snellere en meer uniforme uitvoering van deze richtlijn en te anticiperen op zwakke punten in de uitvoering, een systeem voor verslagen voor vroegtijdige waarschuwing [moet] worden ingevoerd, zodat tekortkomingen aan het licht komen en vóór de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen maatregelen kunnen worden genomen”, moet de verslagverplichting volgens de verwijzende rechter aldus worden begrepen dat ondernemingen die stedelijk afval ophalen, eerder verslagen zouden moeten indienen dan pas na afloop van de termijnen die voor de gestelde doelen gelden (bijvoorbeeld per kwartaal of halfjaarlijks).
- 19 De wijzigingsrichtlijn 2018/851 vereist in artikel 1, punt 12, onder c), dat de te bereiken niveaus van de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval om de vijf jaar worden verhoogd (55 % tegen 2025, 60 % tegen 2030 en 65 % tegen 2035), maar voorziet ook in kortere verslagperiodes. Bijvoorbeeld, overeenkomstig artikel 11 ter, lid 1, van richtlijn 2008/98, stelt de Commissie in samenwerking met het Europees Milieuagentschap uiterlijk drie jaar vóór elk van de in artikel 9 bis, lid 4, artikel 11, lid 2, onder c), d) en e), en

artikel 11, lid 3, vastgelegde termijnen verslagen op over de voortgang richting het behalen van de in die bepalingen vastgelegde doelstellingen. Daarnaast bepaalt artikel 11 ter, lid 2, van die richtlijn dat de in lid 1 bedoelde verslagen het volgende omvatten:

a) een raming van de mate waarin elke lidstaat de doelstellingen heeft verwezenlijkt;

b) een lijst van lidstaten die het risico lopen die doelstellingen niet binnen de respectieve termijnen te verwezenlijken, vergezeld van passende aanbevelingen voor de lidstaten in kwestie;

c) voorbeelden van beste praktijken die in de hele Unie worden toegepast en die als leidraad kunnen dienen om vooruitgang te boeken met het behalen van de doelstellingen.

20 Tevens is in artikel 37 van de richtlijn bepaald dat „[d]e lidstaten de gegevens betreffende de uitvoering van artikel 11, lid 2, onder a) tot en met e), en in artikel 11, lid 3, voor elk kalenderjaar aan de Commissie rapporteren”.

21 Bovendien bepaalt artikel 11 bis van de gewijzigde richtlijn 2008/98 het volgende: „Bij het berekenen of de in artikel 11, lid 2, onder c), d), en e) en in artikel 11, lid 3, bedoelde doelstellingen zijn bereikt: **a) berekenen de lidstaten het gewicht van het geproduceerde en voor hergebruik voorbereide of gerecycleerde stedelijk afval in een bepaald kalenderjaar; [...]**”.

22 De berekening van de mate waarin de doelstellingen (percentages van voorbereiding voor hergebruik en recycling) zijn verwezenlijkt, moet dus jaarlijks plaatsvinden, en de resultaten moeten worden weergegeven in de desbetreffende verslagen van de lidstaten.

23 Dit zijn echter allemaal secundaire gegevens omdat overheidsinstanties – uiteraard – zelf geen afval inzamelen, hetgeen betekent dat de **ondernemingen die stedelijk afval rechtstreeks bij de eigenaren van onroerend goed ophalen, verslagen zouden moeten indienen met een frequentie die de doeltreffendheid van het systeem van vroegtijdige waarschuwing waarborgt, zodat tekortkomingen aan het licht komen en vóór de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen maatregelen kunnen worden genomen (overeenkomstig overweging 51 van richtlijn 2018/851)**.

24 Tegelijkertijd worden de jaarverslagen van ondernemingen uiterlijk op 31 januari van het daaropvolgende jaar bij de overheidsinstantie ingediend (artikel 9n, leden 1-7 u.c.p.g.).

25 De overheidsinstantie (bijvoorbeeld burgemeester) is verplicht om aan de hand daarvan uiterlijk op 31 maart een jaarverslag met betrekking tot het behalen van de doelstellingen voor stedelijk afvalbeheer op te stellen (artikel 9q, leden 1 en 2, u.c.p.g.). Dat jaarverslag wordt door de marszałek województwa (gouverneur van

de woiwodschap, Polen) geverifieerd (artikel 9r, lid 1, u.c.p.g.), die vervolgens uiterlijk op 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop het verslag betrekking heeft, zijn eigen verslag opstelt. Het laatstgenoemde verslag wordt bij de voor het klimaat bevoegde minister ingediend (artikel 9s, leden 1 en 2, u.c.p.g.), die de gegevens uiteindelijk aan een orgaan van de Europese Unie rapporteert.

- 26 **Volgens de nationale wetgeving worden de niveaus van voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval dus elk jaar verhoogd, maar deze wetgeving voorziet niet in een doeltreffend systeem voor verslagen voor vroegtijdige waarschuwing, dat door richtlijn 2018/851 wordt vereist en met behulp waarvan tekortkomingen aan het licht zouden kunnen komen en vóór de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen maatregelen zouden kunnen worden genomen (overeenkomstig overweging 51 van de richtlijn).**
- 27 De geldboeten die achteraf aan ondernemingen worden opgelegd vormen daarbij inkomsten voor gemeenten (artikel 9zd, lid 2, u.c.p.g.) en bieden geen mogelijkheid om de vereiste recyclingpercentages over het voorgaande kalenderjaar te verbeteren. In de wetgeving van de Unie wordt in dit verband vereist dat er zowel lopende doelstellingen (kortetermijndoelen – op jaarbasis) als langetermijndoelen worden behaald.
- 28 In overweging 10 van richtlijn 2018/851 heet het dat **om ervoor te zorgen dat de in de richtlijn opgenomen doelstellingen worden verwezenlijkt, men zich op betrouwbare gegevens moet baseren en er een doeltreffendere monitoring op de voortgang met de verwezenlijking van deze doelstellingen moet bestaan („monitoring of progress”). Onder „monitoring” worden activiteiten verstaan die doorlopend of zo frequent mogelijk (met relatief korte tussenpozen) worden uitgevoerd om negatieve gevolgen te voorkomen en ervoor te zorgen dat zowel de korte- als de langetermijndoelen effectief worden behaald.**
- 29 Het zijn juist de gemeenten die voor de netheid en orde op hun eigen grondgebied zorgen en de voorwaarden scheppen die nodig zijn om de netheid en orde te handhaven – vooral door alle eigenaren van onroerend goed binnen de gemeente aan een systeem voor stedelijk afvalbeheer te onderwerpen en door toezicht te houden op het stedelijk afvalbeheer, waarbij zij ook toezien op de uitvoering van taken die zijn uitbesteed aan entiteiten die stedelijk afval bij eigenaren van onroerend goed ophalen en gescheiden inzameling van stedelijk afval faciliteren, waaronder ten minste papier, metaal, plastic, glas, verpakkingen van gemengde materiaalsoorten en bioafval. Bovendien zijn het de gemeenten die educatieve en voorlichtingsactiviteiten ondernemen op het gebied van correct stedelijk afvalbeheer, met name op het gebied van gescheiden inzameling van stedelijk afval (artikel 3, lid 2, punten 3-5 en 8, u.c.p.g.).
- 30 Tegelijkertijd zorgen de eigenaren van onroerend goed voor het behoud van netheid en orde onder andere door het op hun terrein geproduceerde stedelijk afval gescheiden in te zamelen in overeenstemming met de in het reglement opgenomen eisen en op een wijze die is voorgeschreven conform de op grond van artikel 4a,

lid 1, vastgestelde bepalingen (artikel 5, lid 1, punt 3, u.c.p.g.). Deze wetsbepaling legt dus een wettelijke verplichting op aan eigenaren van onroerend goed.

- 31 De gemeenteraad stelt op zijn beurt verhoogde tarieven vast voor gevallen waarin de eigenaar van een onroerend goed niet voldoet aan de verplichting om stedelijk afval gescheiden in te zamelen. **De verhoogde heffing wordt door de burgemeester opgelegd.**
- 32 Bijgevolg zijn het juist de overheidsinstanties die over juridische middelen beschikken (zowel op het gebied van educatie en voorlichting als toezicht) om ervoor te zorgen dat aan de minimumvereisten wordt voldaan en dat de uit de nationale wetgeving en voornoemde richtlijnen voortvloeiende doelstellingen worden behaald. Om zo snel mogelijk corrigerende maatregel te kunnen nemen, moeten zij echter tijdig de nodige informatie ontvangen van de ondernemingen die stedelijk afval ophalen, met name door middel van verslagen die per kwartaal of halfjaarlijks worden ingediend. De jaarlijkse niveaus van voorbereiding voor hergebruik en de recycling van afval zouden op die manier kunnen worden verhoogd.
- 33 Alle bovengenoemde maatregelen zijn belangrijk omdat zij ertoe kunnen bijdragen dat de Unie minder afhankelijk wordt van de invoer van grondstoffen en dat de overgang naar duurzamer, circulair materialenbeheer wordt vergemakkelijkt (overwegingen 2 en 43 van richtlijn 2018/851).
- 34 In de Poolse wetgeving is weliswaar artikel 6ka u.c.p.g. ingevoerd, maar dit artikel is niet doeltreffend genoeg en maakt het niet mogelijk de beoogde – door de regelgeving van de Unie vereiste – resultaten te bereiken. Ten eerste wordt artikel 6ka u.c.p.g. zelden toegepast omdat de ondernemingen die stedelijk afval ophalen, in veel gevallen niet voldoen aan de daarin vastgelegde verplichting. Ten tweede schrijft dat artikel niet voor hoe moet worden gedocumenteerd dat de eigenaar van een onroerend goed zijn verplichting tot gescheiden inzameling van stedelijk afval niet is nagekomen. Het is bijvoorbeeld niet verplicht dat er een proces-verbaal wordt opgesteld of beeldmateriaal wordt afgenomen, hetgeen van belang zou kunnen zijn in een procedure om een verhoogde heffing op te leggen (in geval van een geschil). Ten derde is artikel 6ka u.c.p.g. weliswaar publiekrechtelijk van aard omdat het wettelijke verplichtingen oplegt aan entiteiten die stedelijk afval ophalen, maar wordt de wijze waarop aan deze verplichting moet worden voldaan slechts contractueel bepaald. Overeenkomstig artikel 6f, lid 1a, punt 7, u.c.p.g. moet „de gedetailleerde werkwijze bij constatering van niet-gescheiden inzameling van afval” namelijk worden bepaald in de overeenkomst inzake de overheidsopdracht tot inzameling van stedelijk afval bij eigenaren van onroerend goed. Deze publiekrechtelijke verplichting is dus niet nader omschreven in de wet en wordt alleen contractueel gespecificeerd. Procedurele problemen in verband met de toepassing van artikel 6ka u.c.p.g. worden ook door bestuursrechters onderkend [zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen; hierna:

„NSA”): van 30 oktober 2024, III FSK 805/23; en van 28 februari 2025, III FSK 1173/24]¹.

- 35 Het door de nationale wetgeving ingevoerde waarschuwingssysteem is dus niet doeltreffend, vooral omdat er geen „systeem voor verslagen voor vroegtijdige waarschuwing” is ingevoerd, dat door richtlijn 2018/851 wordt vereist (overweging 51 van de richtlijn).
- 36 De hierboven aangehaalde nationale wetgeving lijkt dus te worden uitgelegd buiten de context van het Unierecht, waarvan de inhoud ook twijfels kan oproepen. Bij de toepassing van dit recht moet namelijk rekening worden gehouden met meerdere bepalingen van richtlijnen, waaronder met de wijzigingen ervan. Dit alles heeft een negatieve invloed op de beginselen van loyale samenwerking en van voorrang en doeltreffendheid van het Unierecht (artikel 4, lid 3, VEU), die vereisen dat de regelgeving van de Unie in alle lidstaten uniform wordt uitgelegd en toegepast.
- 37 De nationale parlementen dienen actief bij te dragen tot de goede werking van de Unie (artikel 12 VEU), en daarom moet de door hen vastgestelde nationale wetgeving de vereisten van de Unie eerbiedigen. „De doeltreffende uitvoering van het recht van de Unie door de lidstaten, die van wezenlijk belang is voor de goede werking van de Unie, wordt beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang” (artikel 197, lid 1, VWEU).
- 38 Tegelijkertijd lijken de doelstellingen (resultaten) van de voornoemde richtlijnen, verdragsbepalingen en beginselen van de Unie niet volledig te worden verwezenlijkt, hetgeen onder meer in strijd is met de vereisten van artikel 288, derde alinea, VWEU, waardoor **het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht** (artikel 4, lid 3, VEU) wordt geschonden.
- 39 **Het beginsel van voorrang van het Unierecht** daarentegen is door het Hof geformuleerd in het arrest van 15 juli 1964 in de zaak Costa tegen E.N.E.L. (6/64, EU:C:1964:66). Daarin is duidelijk aangegeven dat de bindende kracht van het toenmalige Gemeenschapsrecht (nu Unierecht) niet in de verschillende lidstaten naargelang hun latere wetgeving mag verschillen, aangezien dit de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag in gevaar zou brengen en verboden discriminatie in het leven zou roepen.
- 40 Uit **het beginsel van loyale samenwerking** (artikel 4, lid 3, VEU) volgt met name dat de lidstaten elkaar respecteren en steunen bij de vervulling van de taken die uit de verdragen voortvloeien (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 22 februari 2022, X en Y, C-562/21 PPU en C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak). **Uit dit beginsel heeft het Hof**

¹ De aangehaalde rechtspraak van bestuursrechters is te raadplegen in de Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (centrale database van bestuursrechtelijke uitspraken, Polen) op de website <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

verdere algemene beginselen van het Unierecht afgeleid, met name het beginsel van voorrang van het Unierecht boven het nationale recht, het beginsel van de directe en indirecte werking van het Unierecht en het beginsel van doeltreffendheid (effectiviteit) van dat recht.

- 41 De lidstaten zijn verplicht richtlijnen naar behoren om te zetten (artikel 4, lid 3, VEU; artikel 197, lid 1, VWEU; artikel 288, derde alinea, VWEU). De rechtspraak betreffende de rechtstreekse werking van richtlijnen speelt slechts een aanvullende rol en kan de bovengenoemde verplichting niet vervangen (arrest van het Hof van 6 mei 1980, Commissie/België, 102/79, EU:C:1980:120, punt 12).
- 42 In het licht van het bovenstaande wordt het Unierecht volgens de verwijzende rechter niet naar behoren omgezet en toegepast, en zullen de Poolse rechterlijke instanties – zonder een eenduidige uitlegging van de toepasselijke bepalingen van dit recht door het Hof – niet in staat zijn om de vereiste doeltreffendheid ervan te waarborgen.
- 43 Indien wordt vastgesteld dat de bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de bestuursrechtelijke geldboete is opgelegd, niet voldoen aan de vereisten van het (op een juiste wijze uitgelegde) Unierecht, zal de verantwoordelijkheid van de onderneming in deze context passend moeten worden beoordeeld. Overeenkomstig overweging 45 van richtlijn 2008/98 dienen de lidstaten er namelijk voor te zorgen dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden opgelegd aan onder andere rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor afvalbeheer, zoals vervoerders en inzamelaars van afval, indien zij de bepalingen van deze richtlijn overtreden. Aangezien de sanctie – voor zover is voldaan aan de voorwaarden voor het opleggen ervan – billijk en „evenredig” dient te zijn, moet rekening worden gehouden met een aantal feitelijke en juridische omstandigheden, waaronder de bovengenoemde.
- 44 Bovendien wordt in de Poolse rechtspraak met betrekking tot de aan ondernemingen opgelegde sancties uiteraard verwezen naar de verslagperiodes (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de NSA: van 23 juli 2025, III OSK 2310/23; en 23 juli 2025, III OSK 2126/23).
- 45 Verzoekster heeft in de procedure in het hoofdgeding aangevoerd dat zij alles in het werk heeft gesteld wat redelijkerwijs van haar kon worden verwacht, om de inbreuk van de wet te voorkomen. Om van haar onafhankelijke redenen was het niet mogelijk de vereiste niveaus van voorbereiding voor hergebruik en de recycling van afval te bereiken. Er is gesteld dat de invloed van verzoekster op de te bereiken niveaus – zonder passende maatregelen van de gemeente – gering is.
- 46 Indien de nationale wetgever een verplichting invoert om verslagen voor vroegtijdige waarschuwing in te dienen (bijvoorbeeld per kwartaal of halfjaarlijks), zou dit de gemeentelijke organen die op het afvalbeheer toezien, in staat stellen om tijdig corrigerende maatregelen te treffen. Zij beschikken namelijk over juridische mogelijkheden om ervoor te zorgen dat eigenaren van onroerend

goed de verplichting tot gescheiden inzameling van afval nakomen. Hierdoor zouden zowel de ondernemingen die stedelijk afval ophalen als de gemeenten zelf een veel hoger jaarlijks niveau van voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval kunnen bereiken. Dit is op zijn beurt van belang voor de geldboeten die worden opgelegd aan ondernemingen die stedelijk afval ophalen.

- 47 Het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag is dus noodzakelijk met het oog op de juistheid van de door de verwijzende rechter te wijzen uitspraak op het beroep van de onderneming tegen het besluit waarbij aan haar een geldboete is opgelegd.
- 48 Wat betreft het standpunt van de verwijzende rechter met betrekking tot het antwoord op de gestelde prejudiciële vraag, stelt de verwijzende rechter voor dat deze bevestigend wordt beantwoord, en verzoekt hij dat het Hof de voorgelegde vraag bij de beantwoording ervan zo nodig in overeenstemming met de vaste rechtspraak herformuleert.