ARREST VAN HET HOF
9 juli 1992 *

In zaak C-2/90,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en X. Lewis, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, representant van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door R. Hoebaer, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, bijgestaan door P. Cartuyvels, attaché bij het kabinet van de minister van Landbouw, Milieu en Huisvesting van het Waalse Gewest, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk België, door te bepalen dat het verboden is in het Waalse Gewest afval afkomstig uit andere Lid-Staten of uit een ander gewest dan het Waalse Gewest op te slaan, te storten of te lozen, te laten opslaan, te laten storten of te laten lozen, de krachtens richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47), richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1984, L 326, blz. 31) en de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 27 november 1990, 4 juli 1991 en 28 januari 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 januari 1991, 19 september 1991 en 29 januari 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 januari 1990, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EEG-Verdrag verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk België, door te bepalen dat het verboden is in het Waalse Gewest afval afkomstig uit andere Lid-Staten of uit een ander gewest dan het Waalse Gewest op te slaan, te storten of te lozen, te laten opslaan, te laten storten of te laten lozen, de krachtens richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47), richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1984, L 326, blz. 31) en de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Blijkens het dossier is de basistekst inzake afvalbeheer in het Waalse Gewest het decreet van de Waalse Gewestelijke Raad van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen (*Belgisch Staatsblad* van 14 december 1985). Dit decreet heeft tot doel afvalvorming te voorkomen, het weer bruikbaar maken en het terugwinnen van energie en stoffen aan te moedigen en de opruiming van afvalstoffen te organiseren (artikel 1).

3 Artikel 19, lid 6, van genoemd decreet verleent de Waalse Gewestexecutieve de bevoegdheid, het gebruik van gecontroleerde stortplaatsen, opslagplaatsen en verwerkingsinstallaties voor afvalstoffen afkomstig uit vreemde staten en andere Belgische gewesten aan bijzondere regels te onderwerpen. Ter uitvoering van die bepaling stelde de Waalse Gewestexecutieve het besluit van 19 maart 1987 betreffende het storten van sommige afvalstoffen in het Waalse Gewest (*Belgisch Staatsblad* van 28 maart 1987, blz. 4671) vast.

4 Artikel 1 van dit besluit, zoals gewijzigd bij de besluiten van 9 en 23 juli 1987, luidt als volgt:

„Het is verboden afval afkomstig uit het buitenland op te slaan, te storten of te lozen, te laten opslaan, te laten storten of te laten lozen in pakhuizen, opslagplaatsen of stortplaatsen die onderworpen zijn aan een goedkeuring (...), met uitzondering van opslagplaatsen die zijn verbonden met een installatie voor vernietiging, neutralisering of eliminatie van toxische afvalstoffen.

Het is de exploitanten van de in het eerste lid bedoelde inrichtingen verboden toe te staan of te dulden dat afval uit het buitenland wordt opgeslagen, gestort of geloosd in de door hen geëxploiteerde inrichtingen."

5 Artikel 2 bepaalt, dat op verzoek van buitenlandse overheden afwijkingen van artikel 1 kunnen worden toegestaan. De afwijking kan evenwel slechts voor een bepaalde duur worden toegestaan en moet zijn gewettigd wegens ernstige en uitzonderlijke omstandigheden.

6 Ingevolge artikel 3 geldt het verbod van artikel 1 ook voor uit een ander Belgisch gewest dan het Waalse Gewest afkomstige afvalstoffen. Uitzonderingen kunnen worden toegestaan op basis van tussen Wallonië en andere Belgische gewesten gesloten overeenkomsten.

7 Artikel 5 van het besluit luidt als volgt:

„Wordt geacht afkomstig te zijn uit het buitenland of uit een ander gewest dan het Waalse Gewest, de afval die niet in het Waalse Gewest geproduceerd is.

Als de afval het resultaat is van een proces waarbij twee of meer landen of gewesten betrokken waren, wordt hij geacht afkomstig te zijn uit het land of het gewest waar de laatste substantiële economisch verantwoorde vorm van verwerking heeft plaatsgehad, in een daartoe uitgeruste onderneming."

8 Van oordeel, dat deze Belgische regeling in strijd is met het gemeenschapsrecht, voor zover zij het storten in Wallonië van uit andere Lid-Staten afkomstige afvalstoffen verbiedt, en voor zover als gevolg van artikel 3 juncto artikel 5 van genoemd besluit van 19 maart 1987 het storten in het Waalse Gewest van uit andere Lid-Staten afkomstige afvalstoffen die in een ander Belgisch gewest een substantiële, economisch verantwoorde verwerking hebben ondergaan, is verboden, heeft de Commissie tegen het Koninkrijk België de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid.

9 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het geding, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

10 De Commissie betoogt, dat de Belgische regeling in strijd is met de richtlijnen 75/442 en 84/631 en met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

Richtlijn 75/442

11 De Commissie betoogt, dat geen enkele bepaling van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, een algemeen verbod als dat in de Belgische regeling toestaat. Zij voegt daaraan toe, dat een dergelijk verbod in strijd is met de doelstellingen van de richtlijn en met de opzet van de bepalingen ervan, die beogen te garanderen, dat het vrije verkeer van afvalstoffen plaatsvindt in omstandigheden die de gezondheid van de mens niet schaden en geen gevaar voor het milieu opleveren.

12 Richtlijn 75/442 formuleert een aantal beginselen en bevat een aantal algemene bepalingen inzake de verwijdering van afvalstoffen.

13 Zo bepaalt zij, dat de Lid-Staten passende maatregelen nemen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen, alsmede 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. Voorts bepaalt de richtlijn, dat de Lid-Staten moeten zorgen voor het aanwijzen van de bevoegde instanties die belast zijn met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen, en dat de ondernemingen die afvalstoffen van derden of hun eigen afvalstoffen vervoeren, ophalen, opslaan, storten of behandelen, daartoe over een vergunning moeten beschikken en aan het toezicht van de bevoegde instanties moeten zijn onderworpen.

14 Uit het voorgaande volgt, dat noch het algemene kader ingesteld door de betrokken richtlijn, noch een van haar bepalingen specifiek betrekking heeft op het handelsverkeer van afvalstoffen tussen Lid-Staten en een concreet verbod bevat om maatregelen te treffen als die welke bij de gelaakte regeling zijn vastgesteld. Derhalve moet worden vastgesteld, dat de door de Commissie gestelde inbreuk op richtlijn 75/442 niet is aangetoond.

15 Voorts moet worden opgemerkt, dat de omstreden regeling geldt voor afvalstoffen in het algemeen, zonder onderscheid tussen gevaarlijke en ongevaarlijke afvalstof-

fen. Aangezien de categorie van gevaarlijke afvalstoffen in het gemeenschapsrecht specifiek is geregeld bij richtlijn 84/631, moet evenwel eerst de bij deze richtlijn ingevoerde regeling worden onderzocht.

Richtlijn 84/631

16 Richtlijn 84/631, zoals gewijzigd bij richtlijn 86/279/EEG van de Raad van 12 juni 1986 (PB 1986, L 181, blz. 13), en aan de technische vooruitgang aangepast bij richtlijn 87/112/EEG van de Commissie van 23 december 1986 (PB 1987, L 48, blz. 31), past volgens de eerste overweging van haar considerans in de programma's voor een communautaire actie die ertoe strekt controle uit te oefenen op de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen. In de tweede overweging van haar considerans wordt eraan herinnerd, dat de Lid-Staten gehouden zijn de nodige maatregelen te nemen om toxische en gevaarlijke stoffen te verwijderen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. In de derde overweging van de considerans van de richtlijn wordt verklaard, dat overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten onderling nodig kan zijn om de afvalstoffen onder optimale omstandigheden te verwijderen, en in de zevende overweging, dat het nodig is toezicht en controle op gevaarlijke afvalstoffen uit te oefenen vanaf het tijdstip dat deze stoffen ontstaan, tot het moment waarop zij behandeld of zonder gevaar verwijderd worden.

17 Ter bereiking van deze doelstellingen stelt de richtlijn met betrekking tot de verwijdering van de betrokken afvalstoffen een aantal voorwaarden, die er met name voor zorgen dat de verwijdering geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en voor het milieu, voorziet zij in een systeem van vergunningen voor de opslag, de behandeling en het storten van deze afvalstoffen en legt zij de Lid-Staten de verplichting op, de Commissie bepaalde informatie te verstrekken over de installaties, inrichtingen of ondernemingen die over een vergunning beschikken.

18 Met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen met het oog op de verwijdering ervan, bepaalt de richtlijn, dat wanneer de houder van de afvalstoffen voornemens is deze van een Lid-Staat naar een andere over te brengen, dan wel de afvalstoffen over het grondgebied van een of meer Lid-Staten te doen vervoeren, hij aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten een kennisgeving dient te zenden met gebruikmaking van een uniform „begeleidend document" dat informatie bevat over met name de oorsprong en de samenstelling van de afvalstoffen, de bepalingen inzake te volgen routes en inzake verzekering alsmede over de maatregelen inzake vervoersveiligheid (artikel 3).

19 Grensoverschrijdende overbrenging mag niet plaatsvinden voordat de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten de ontvangst van de kennisgeving hebben bevestigd. Deze autoriteiten kunnen bezwaren maken, welke met redenen moeten zijn omkleed op basis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, veiligheid, openbare orde of volksgezondheid die overeenstemmen met de richtlijn, andere communautaire instrumenten of internationale overeenkomsten die de betrokken Lid-Staat ter zake vóór kennisgeving van de richtlijn heeft gesloten (artikel 4).

20 Uit het voorgaande volgt, dat richtlijn 84/631 een volledige regeling heeft ingevoerd, die met name betrekking heeft op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen met het oog op de verwijdering ervan in concreet omschreven inrichtingen en is gebaseerd op de verplichting voor de houder van de afvalstoffen om vooraf een gedetailleerde kennisgeving te verrichten; de betrokken nationale autoriteiten kunnen bezwaar maken en dus een bepaalde overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (in tegenstelling tot de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen in het algemeen) verbieden om het hoofd te bieden aan problemen betreffende enerzijds de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en anderzijds de openbare orde en veiligheid. Deze regeling laat de Lid-Staten dus geen enkele mogelijkheid, deze overbrengingen globaal te verbieden.

21 Derhalve moet worden vastgesteld, dat de omstreden Belgische regeling, voor zover zij de toepassing van de in de richtlijn voorgeschreven procedure uitsluit en een absoluut verbod op de invoer van gevaarlijke afvalstoffen in Wallonië instelt, ook al voorziet zij in de mogelijkheid, dat de betrokken autoriteiten bepaalde afwijkingen toestaan, niet in overeenstemming is met richtlijn 84/631.

De artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag

22 Blijft nog te onderzoeken, of de betrokken Belgische regeling, voor zover zij betrekking heeft op afvalstoffen die buiten de werkingssfeer van richtlijn 84/631 vallen, zich verdraagt met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

23 Niet betwist wordt, dat recycleerbare en, in voorkomend geval na behandeling, herbruikbare afvalstoffen als zodanig een handelswaarde hebben en voor de toepassing van het EEG-Verdrag goederen zijn en dus binnen de werkingssfeer van de artikelen 30 en volgende vallen.

24 Voor het Hof is evenwel gediscussieerd over de vraag, of niet-recycleerbare en niet-herbruikbare afvalstoffen eveneens binnen de werkingssfeer van de artikelen 30 en volgende vallen.

25 De Belgische regering betoogde dienaangaande, dat niet-recycleerbare en niet-herbruikbare afvalstoffen niet als goederen in de zin van de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag kunnen worden beschouwd. Zij zouden immers als zodanig geen handelswaarde hebben en dus niet het voorwerp van verkoop kunnen zijn. De verwijdering of het storten van dergelijke afvalstoffen zou onder de verdragsbepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten vallen.

26 Voor het beantwoorden van dit betoog kan worden volstaan met de opmerking, dat voorwerpen die in het kader van handelstransacties over een grens worden vervoerd, binnen de werkingssfeer van artikel 30 vallen, ongeacht de aard van die transacties.

27 Zoals voor het Hof is uiteengezet, levert het onderscheid tussen recycleerbare en niet-recycleerbare afvalstoffen een ernstig praktisch probleem op, met name voor de controle aan de grens. Dit onderscheid berust immers op onzekere factoren die naar gelang van de technische vooruitgang in de loop van de tijd kunnen veranderen. Bovendien hangt het antwoord op de vraag, of bepaalde afvalstoffen recycleerbaar zijn, ook af van de recyclingkosten en dus van de rentabiliteit van het beoogde hergebruik, zodat het desbetreffende oordeel noodzakelijkerwijs subjectief is en afhangt van onzekere factoren.

28 Bijgevolg moet worden geconcludeerd, dat afvalstoffen, ongeacht of zij recycleerbaar zijn, moeten worden beschouwd als produkten waarvan het verkeer, overeenkomstig artikel 30 EEG-Verdrag, in beginsel niet mag worden beperkt.

29 Ter rechtvaardiging van zijn belemmeringen van het vrije verkeer van afvalstoffen voert de Belgische Staat aan, dat de litigieuze regeling enerzijds beantwoordt aan dwingende vereisten in verband met de milieubescherming en aan het doel, de volksgezondheid te beschermen, welk doel voorrang heeft boven het vrije verkeer van goederen, en anderzijds een uitzonderlijke en tijdelijke maatregel is om Wallonië te beschermen tegen een toevloed van afvalstoffen uit buurlanden.

30 Met betrekking tot het milieu moet worden opgemerkt, dat afvalstoffen voorwerpen van bijzondere aard zijn. Nog voordat de afvalstoffen schadelijk worden voor de gezondheid, levert de ophoping ervan, met name gelet op het feit dat elke streek of plaats slechts een beperkte opnamecapaciteit heeft, een gevaar op voor het milieu.

31 In casu betoogde de Belgische regering, daarin niet weersproken door de Commissie, dat massale en abnormale hoeveelheden afvalstoffen uit andere streken voor storting naar Wallonië werden gebracht, hetgeen wegens de beperkte opnamecapaciteit van dit gewest een reëel gevaar voor het milieu vormde.

32 Bijgevolg zou het argument, dat de omstreden maatregelen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van dwingende vereisten in verband met de bescherming van het milieu, gegrond moeten worden geacht.

33 De Commissie betoogt evenwel, dat deze dwingende vereisten in casu niet kunnen worden ingeroepen, omdat de betrokken maatregelen discriminerend zijn voor uit andere Lid-Staten afkomstige afvalstoffen, die niet schadelijker zijn dan die welke in Wallonië zijn geproduceerd.

34 Het is juist, dat deze dwingende vereisten slechts kunnen worden ingeroepen voor maatregelen die zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten van toepassing zijn (zie met name het arrest van 25 juli 1991, gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad en Publivía, Jurispr. 1991, blz. I-4151). Om uit te maken, of de betrokken belemmering discriminerend is, moet evenwel rekening worden gehouden met de bijzondere aard van de afvalstoffen. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, dat voor het optreden van de Gemeenschap op milieugebied is neergelegd in artikel 130 R, lid 2, EEG-Verdrag, impliceert immers, dat het aan elk gewest, elke gemeente of elke andere plaatselijke entiteit staat, passende maatregelen te treffen voor de opname, de behandeling en de verwijdering van de eigen afvalstoffen; deze moeten dus worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd, teneinde vervoer ervan zoveel mogelijk te beperken.

35 Dit beginsel strookt overigens met het zelfvoorzienings- en het nabijheidsbeginsel, neergelegd in het door de Gemeenschap medeondertekende verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (*International environmental law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, blz. 546).

36 Daaruit volgt, dat de omstreden maatregelen, gelet op de verschillen tussen de afvalstoffen naargelang van de plaats waar zij zijn geproduceerd en hun band met de plaats waar zij zijn geproduceerd, niet als discriminerend kunnen worden aangemerkt.

37 Mitsdien moet het beroep worden verworpen voor zover het betrekking heeft op buiten de werkingssfeer van richtlijn 84/631 vallende afvalstoffen.

Kosten

38 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

Aangezien het Koninkrijk België slechts gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld, moet ingevolge artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering iedere partij in haar eigen kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende, verklaart:

1) **Door te bepalen dat het absoluut verboden is in het Waalse Gewest gevaarlijke afvalstoffen uit andere Lid-Staten op te slaan, te storten of te lozen en door aldus toepassing van de procedure van richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen uit te sluiten, is het Koninkrijk België de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

3) **Elk der partijen zal de eigen kosten dragen.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 juli 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due