RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-2/90 *

I — De litigieuze nationale regeling

1. Het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 17 mei 1983 betreffende het storten van sommige afvalstoffen in het Waalse Gewest (*Belgisch Staatsblad* van 14 juni 1983, blz. 7717) bepaalde:

„*Artikel 1*

Het is verboden afval afkomstig uit het buitenland te storten of te lozen, respectievelijk te laten storten of lozen, op stortplaatsen bedoeld in het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (...) alsmede in het koninklijk besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval (...) met uitzondering van de stortplaatsen behorende tot een installatie voor het vernietigen, onschadelijk maken of verwijderen van giftige afval.

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

Artikel 2

Afwijkingen van artikel 1 kunnen op verzoek van een buitenlands gezagsorgaan worden toegestaan (...).

De afwijking kan slechts voor een bepaalde duur worden toegestaan en (...) moet gewettigd zijn wegens ernstige en uitzonderlijke omstandigheden.

(...)

Artikel 3

Het is verboden afval afkomstig uit een ander gewest dan het Waalse Gewest te storten of te lozen, respectievelijk te laten storten of lozen, in de inrichtingen bedoeld in artikel 1, eerste lid.

(...)

Artikel 5

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 plaatsgevonden in een daartoe uitgeruste onderneming."

* Procestaal: Frans.

2. Op 19 maart 1987 stelde de Waalse Gewestexecutieve een nieuw besluit betreffende het storten van sommige afvalstoffen in het Waalse Gewest (*Belgisch Staatsblad* van 28 maart 1987, blz. 4671) vast, waarbij eerstgenoemd besluit is opgeheven; de bepalingen ervan zijn nagenoeg identiek aan die van het eerste besluit. De aanhef van artikel 1 van het besluit van 19 maart 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 (...)."

II — De gemeenschapsregeling

3. Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47) heeft een dubbele rechtsgrondslag, namelijk de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag.

4. Volgens de eerste overweging van de considerans moeten de wettelijke regelingen van de Lid-Staten inzake de verwijdering van afvalstoffen nader tot elkaar worden gebracht, daar „een dispariteit tussen de bepalingen betreffende het verwijderen van afvalstoffen die (...) reeds van toepassing of in voorbereiding zijn, aanleiding kan geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en dientengevolge een rechtstreekse invloed kan hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt".

5. Luidens de tweede overweging moet gebruik worden gemaakt van artikel 235 EEG-Verdrag, daar „(...) het noodzakelijk blijkt deze aanpassing van de wetgevingen vergezeld te laten gaan van een optreden van de Gemeenschap om door een meer omvattende regeling één van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan te verwezenlijken (...)" en het Verdrag niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet.

6. In de derde overweging wordt verklaard, dat „(...) iedere regeling op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen".

7. Volgens de zesde overweging zou „een doeltreffende en samenhangende regeling inzake verwijdering van afvalstoffen, die de intracommunautaire handel niet belemmert en de concurrentievoorwaarden niet nadelig beïnvloedt, (...) moeten worden toegepast op roerende goederen waarvan de houder zich ontdoet (...)".

8. Artikel 2, lid 1, van de betrokken richtlijn bepaalt: „Onverminderd deze richtlijn kunnen de Lid-Staten specifieke voorschriften vaststellen voor bijzondere categorieën afvalstoffen." Ingevolge artikel 2, lid 2, zijn bepaalde categorieën afvalstoffen van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten.

9. Overeenkomstig artikel 3 nemen „de Lid-Staten (...) passende maatregelen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen (...)" en „stellen (zij) de Commissie tijdig in kennis van de ontwerpregelingen betreffende dergelijke maatregelen (...)".

10. Artikel 5 bepaalt: „De Lid-Staten zorgen voor het in het leven roepen of aanwijzen van de bevoegde instantie(s) die (...) belast is (zijn) met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het hou-

den van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen." Ingevolge artikel 6 dient (dienen) de betrokken instantie(s) desbetreffende plannen op te stellen.

11. Elke inrichting of elke onderneming die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelt, opslaat of stort, moet over een vergunning van bovengenoemde bevoegde instantie beschikken (artikel 8); dergelijke inrichtingen en ondernemingen worden door die instantie periodiek gecontroleerd (artikel 9). Artikel 10 bepaalt: „De ondernemingen die hun eigen afvalstoffen vervoeren, ophalen, opslaan, storten of behandelen alsmede die welke ten behoeve van derden afvalstoffen ophalen of vervoeren, staan onder toezicht" van die instantie.

12. 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), 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), heeft dezelfde rechtsgrondslag, namelijk de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag.

13. Volgens de derde overweging van de considerans van richtlijn 84/631 kan „overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten onderling (...) nodig (...) zijn om de afvalstoffen onder optimale omstandigheden te verwijderen".

14. In de vierde overweging wordt verklaard, dat verschillen in de bepalingen betreffende de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen „aanleiding kunnen geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en dientengevolge rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt (...)", en in de zesde overweging, dat „een doelmatig en samenhangend systeem van toezicht en controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen geen belemmeringen mag veroorzaken voor het intracommunautaire handelsverkeer noch de mededinging mag beïnvloeden". Ten slotte wordt in de zeventiende overweging gezegd, dat de „Lid-Staten na overleg met de Commissie grensposten voor de overbrenging kunnen aanwijzen".

15. Artikel 1 van richtlijn 84/631 legt de Lid-Staten de verplichting op, „de nodige maatregelen (te treffen) teneinde, met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid en van het milieu, het toezicht en de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (...) binnen de Gemeenschap (...) te waarborgen".

16. Daartoe bepaalt artikel 3, dat „wanneer de houder van de afvalstoffen voornemens is deze van een Lid-Staat naar een andere over te brengen (...), hij een kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten" dient te zenden. Deze kennisgeving vindt plaats met gebruikmaking van een uniform document.

17. Grensoverschrijdende overbrenging mag niet plaatsvinden voordat de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten de ontvangst van de kennisgeving hebben bevestigd. Deze Lid-Staten kunnen bezwaar maken tegen de voorgenomen overbrenging. Die bezwaren moeten met redenen zijn omkleed op basis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming en volksgezondheid die overeenstemmen met de richtlijn en met andere communautaire instrumenten (artikel 4).

III — Feiten en procedure

18. Op 11 november 1986 ontving de Commissie een klacht betreffende genoemde nationale regeling. Na onderzoek van de regeling kwam de Commissie tot de slotsom, dat deze in strijd was met het gemeenschapsrecht. Daarop zond zij de Belgische minister van Buitenlandse zaken op 29 februari 1988 overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag een aanmaningsbrief, waarin zij stelde, dat de door de Waalse Gewestexecutieve vastgestelde bepalingen in strijd waren met de richtlijnen 75/442 en 84/631 alsmede met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

19. Daar de Commissie geen antwoord op die aanmaningsbrief ontving, zond zij het Koninkrijk België op 17 oktober 1988 een met redenen omkleed advies met het verzoek, de nodige maatregelen te treffen om dit advies binnen een termijn van twee maanden op te volgen.

20. Omdat dit met redenen omkleed advies onbeantwoord is gebleven, heeft de Commissie op 3 januari 1990 het onderhavige beroep ingesteld. Zij concludeert dat het den Hove behage:

— 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 de richtlijnen 75/442 en 84/631 en de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten van de procedure.

Verweerder concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

21. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het aan de Commissie twee vragen gesteld, en aan de Belgische regering één vraag, met het verzoek daarop schriftelijk te antwoorden.

IV — Middelen en argumenten van partijen

22. De *Commissie* betoogt, dat richtlijn 75/442 twee doelen nastreeft: in de eerste plaats — op basis van artikel 100 EEG-Verdrag — de harmonisatie van de wettelijke regelingen van de Lid-Staten inzake afvalstoffen, teneinde verschillen op te heffen die tot ongelijke mededingingsvoorwaarden kunnen leiden, en in de tweede plaats — op basis van artikel 235 EEG-Verdrag — de verwezenlijking van één van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het leven, door de invoering van een regeling voor de verwijdering van afvalstoffen. Hetzelfde geldt voor richtlijn 84/631.

23. Geen enkele bepaling van de betrokken richtlijnen staat een verbod als dat van genoemde nationale regeling toe. Een derge-

lijk verbod is niet alleen in strijd met de doelstellingen van de richtlijnen, maar ook met de opzet van de bepalingen ervan, die beogen te garanderen, dat het vrije verkeer van afvalstoffen aldus plaatsvindt, dat het de gezondheid van de mens niet schaadt en geen gevaar voor het milieu oplevert.

24. Bovendien is een dergelijk verbod in strijd met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

25. Het kan de intracommunautaire handel immers al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel belemmeren en is dus een door artikel 30 verboden maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen (arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837).

26. Richtlijnen 75/442 en 84/631 voorzien in een uniforme en geharmoniseerde regeling inzake vergunningen voor en toezicht op ondernemingen die afvalstoffen verwijderen, en inzake toezicht en controle op het grensoverschrijdend verkeer van gevaarlijke afvalstoffen. Wanneer het gemeenschapsrecht in een dergelijke geharmoniseerde regeling voorziet, kan een Lid-Staat zich volgens de rechtspraak van het Hof niet meer op artikel 36 EEG-Verdrag beroepen om aan het verbod van artikel 30 te ontsnappen (arrest van 5 oktober 1977, zaak 5/77, Denkavit, Jurispr. 1977, blz. 1555).

27. Een beroep op artikel 36 is in casu hoe dan ook onmogelijk, daar het betrokken verbod een willekeurige discriminatie van uit andere Lid-Staten afkomstige afvalstoffen oplevert. Deze afvalstoffen zijn immers niet schadelijker dan die welke uit het Waalse Gewest afkomstig zijn. De discriminatie wordt nog verergerd door het feit, dat de in artikel 5 van genoemde besluiten gegeven definitie van afvalstoffen afkomstig uit het buitenland of uit een ander gewest dan het Waalse Gewest, uiterst ruim is. Het betrokken verbod is dus zeer streng, omdat het een ruime werkingssfeer heeft.

28. Ten slotte doen de afwijkingsmogelijkheden waarin de artikelen 2 en 4 van genoemde besluiten voorzien, niets af aan deze conclusie. Deze afwijkingen zijn immers facultatief en beperkt in de tijd en moeten gerechtvaardigd zijn wegens ernstige en buitengewone omstandigheden. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen de administratieve formaliteiten voor het bekomen van dergelijke afwijkingen op zichzelf een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormen (arrest van 24 januari 1978, zaak 82/77, Van Tiggele, Jurispr. 1978, blz. 25).

29. De *Belgische regering* betoogt in de eerste plaats, dat na de wijziging van het besluit van 19 maart 1987 bij het besluit van 23 juli 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 29 september 1987) de aanhef van artikel 1, lid 1, luidt als volgt: „Het is verboden afval afkomstig uit het buitenland op te slaan, te storten of te lozen (...) in pakhuizen, opslagplaatsen of stortplaatsen die onderworpen zijn aan een goedkeuring krachtens het decreet van 5 juli 1985 betreffende afvalstoffen (...)."

30. Deze bepalingen verbieden enerzijds de producenten of houders van afvalstoffen deze afvalstoffen in Waalse inrichtingen te storten, en anderzijds de exploitanten van

Waalse inrichtingen deze afvalstoffen te aanvaarden.

31. Het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 19 maart 1987 was een dringende en tijdelijke maatregel tegen de toevloed naar Wallonië van afvalstoffen uit buurlanden wier wettelijke regeling veel strenger was dan de gemeenschapsregeling. Dit besluit was dus een preventieve urgentie- en uitzonderingsmaatregel, die zijn bestaansreden grotendeels heeft verloren, daar het eerstdaags wordt vervangen door een heffingregeling en de bepalingen betreffende de invoer van afvalstoffen afkomstig uit het buitenland tegen eind 1990 kunnen worden opgeheven.

32. De litigieuze regeling beoogt de bescherming van de volksgezondheid en het milieu en moet als een uitzonderlijke en tijdelijke vrijwaringsmaatregel worden beschouwd.

33. De bescherming van de volksgezondheid en het milieu is het voornaamste doel van iedere communautaire of nationale regeling inzake afvalstoffen. In het Verdrag zelf wordt aan dit doel voorrang verleend boven het vrije verkeer van goederen; dit blijkt uit de artikelen 36 en 130 R en wordt overigens uitdrukkelijk gezegd in de derde overweging van de considerans van richtlijn 75/442. Een regeling inzake afvalstoffen streeft als zodanig geen economisch doel na en kan het intracommunautaire handelsverkeer slechts indirect beïnvloeden.

34. Een dergelijke maatregel is niet in strijd met richtlijnen 75/442 en 84/631. De Commissie stelt niet, dat een bepaald artikel onjuist is toegepast, doch verklaart enkel, dat het besluit van 19 maart 1987 in strijd is met het doel en de opzet van genoemde richtlijnen.

35. Met betrekking tot de stelling van de Commissie, dat geen enkele bepaling van de betrokken richtlijnen een Lid-Staat toestaat, een verbod als het in casu in geding zijnde uit te vaardigen, betoogt verweerder, dat de litigieuze regeling perfect strookt met het in de richtlijnen voorziene systeem van vergunningen en planning, daar een systeem van afwijkingen op een principieel verbod de bevoegde instantie in staat stelt beter toezicht te houden op het storten van afvalstoffen.

36. De litigieuze regeling wordt door de richtlijnen weliswaar niet uitdrukkelijk voorzien of toegelaten, doch wordt evenmin verboden. Zij schendt in elk geval geen enkele bepaling van de richtlijnen en is volstrekt in overeenstemming met de geest ervan.

37. Artikel 30 is in casu niet van toepassing, in de eerste plaats wegens de definitie die het Hof van het begrip goederen heeft gegeven, namelijk „waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen" (arrest van 10 december 1968, zaak 7/68, Commissie/Italië, Jurispr. 1968, blz. 589).

38. Volgens deze definitie kunnen recycleerbare of herbruikbare afvalstoffen het voorwerp van handelstransacties vormen, in tegenstelling tot niet-recycleerbare afvalstoffen, die bestemd zijn om te worden gestort en geen economische waarde hebben. Afvalstoffen zijn hoe dan ook specifieke goederen, sui generis, die moeilijk met andere goederen kunnen worden vergeleken.

39. Zelfs al zouden afvalstoffen als goederen moeten worden beschouwd, quod non, dan nog valt de litigieuze regeling niet binnen de werkingssfeer van artikel 30. Zij regelt immers niet de invoer van afvalstoffen, doch voorziet enkel in een gedeeltelijk opslagverbod dat niet alleen voor buitenlandse afvalstoffen, maar ook voor afvalstoffen uit andere Belgische gewesten dan het Waalse Gewest geldt.

40. Ten slotte is de betrokken regeling, zelfs al zou zij als een door artikel 30 verboden kwantitatieve invoerbeperking moeten worden aangemerkt, quod non, in ieder geval juridisch gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 36, met name uit hoofde van de openbare orde en de bescherming van de volksgezondheid en het milieu. Zij is immers een tijdelijke vrijwaringsmaatregel om een welbepaalde uitzonderlijke situatie het hoofd te bieden.

41. Anders dan de Commissie stelt, is die regeling niet discriminerend, daar zij niet de bescherming van economische verrichtingen met betrekking tot goederen van Waalse oorsprong beoogt. Bovendien sluit artikel 36 niet uit, dat een onderscheid wordt gemaakt tussen nationale en buitenlandse produkten (arrest van 14 december 1979, zaak 34/79, Henn en Darby, Jurispr. 1979, blz. 3795).

42. De *Commissie* repliceert, dat het besluit van 19 maart 1987 niet als een tijdelijke vrijwaringsmaatregel kan worden beschouwd, daar het slechts de verlenging is van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 17 mei 1983. Nu verweerder verklaart, dat het besluit van 19 maart 1987 grotendeels zijn bestaansreden heeft verloren, is de Commissie erover verwonderd, dat zij daaromtrent niet de minste informatie heeft ontvangen, aangezien haar aanmaningsbrief en haar met redenen omkleed advies onbeantwoord zijn gebleven.

43. Met betrekking tot de conformiteit van de litigieuze regeling met de richtlijnen 75/442 en 84/631 betoogt de Commissie, dat deze richtlijnen op communautair vlak een kader scheppen dat de bescherming van de volksgezondheid en het milieu garandeert zonder het intracommunautaire handelsverkeer te beletten. De richtlijnen bevatten respectievelijk een regeling inzake planning en controle en een systeem van kennisgeving en toezicht, maar geen verbodsregeling.

44. De richtlijnen hebben ten doel, onder toezicht van de autoriteiten van de Lid-Staten het vrije verkeer van afvalstoffen te garanderen met het oog op de verwijdering ervan zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Uit het arrest van 28 maart 1990 (zaak C-359/88, Zanetti, Jurispr. 1990, blz. I-1509) blijkt, dat de door de Lid-Staten getroffen en door deze richtlijn toegestane maatregelen aan de verwezenlijking van die doelstellingen moeten bijdragen.

45. De richtlijnen staan de Lid-Staten niet toe, meer beperkende maatregelen te treffen. Een verbod als het in geding zijnde is in de betrokken richtlijnen niet voorzien en druist in tegen de doelstellingen ervan.

46. Bovendien leidt de betrokken regeling tot willekeurige en verkapte discriminatie. Om te beginnen maakt zij een onderscheid naargelang van de herkomst van de afvalstoffen. Voorts voorziet artikel 3, derde alinea, in de mogelijkheid van afwijkingen van het algemene verbod door middel van akkoorden tussen de Waalse Gewestexecutieve en de bevoegde overheid van het Vlaamse Gewest of het Brusselse Gewest; voor de Lid-Staten bestaat die mogelijkheid evenwel niet.

47. Met betrekking tot de toepassing van artikel 30 stelt de Commissie onder verwijzing naar genoemd arrest van 10 december 1968 (Commissie/Italië), dat afvalstoffen, ongeacht of zij recycleerbaar zijn, voor de toepassing van die bepaling als goederen zijn aan te merken. Die conclusie vindt steun in het feit, dat het Hof een eenvormige definitie van het begrip afvalstoffen heeft gegeven en geen enkel rechtsgevolg verbindt aan de mogelijkheid van economisch hergebruik van dergelijke stoffen (arrest van 28 maart 1990, Zanetti, reeds aangehaald).

48. Derhalve zijn kwantitatieve beperkingen inzake de invoer van afvalstoffen en maatregelen van gelijke werking tussen de Lid-Staten verboden. Een verbod als het in geding zijnde vormt in ieder geval een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

49. Met betrekking tot de mogelijkheid om artikel 36 toe te passen, herhaalt de Commissie, dat een Lid-Staat zich niet op dat artikel kan beroepen in geval van communautaire bepalingen houdende een geharmoniseerde regeling op het betrokken gebied, zoals de richtlijnen 75/442 en 84/631.

50. De *Belgische regering* herhaalt haar hoofdargument, namelijk dat de bescherming van de volksgezondheid en het milieu duidelijk voorrang heeft boven het vrije verkeer van afvalstoffen. Dit is overigens bevestigd in het arrest van het Hof van 28 maart 1990 (gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, Vessoso en Zanetti, Jurispr. 1990, blz. I-1461).

51. Ingeval het vrije verkeer van afvalstoffen een gevaar voor het milieu oplevert, is de vaststelling van tijdelijke maatregelen zoals de in casu in geding zijnde dus niet verboden door de betrokken richtlijnen en evenmin in strijd met de verdragsbepalingen.

C. N. Kakouris
rechter-rapporteur