AANVULLEND RAPPORT TER TERECHTZITTING in zaak C-2/90 *

1. Van oordeel, dat het noodzakelijk was partijen alsmede de overige Lid-Staten en de overige instellingen te horen in verband met de kwalificatie van transacties betreffende niet-herbruikbare en niet-recycleerbare afvalstoffen, heeft het Hof bij beschikking van 2 mei 1991 krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de heropening van de mondelinge behandeling in de onderhavige zaak gelast.

2. Voorts heeft het de partijen bij de zaak, de overige Lid-Staten en de overige instellingen verzocht, schriftelijk hun standpunt te bepalen over de navolgende vraag:

„Valt het verkeer van niet-herbruikbare en niet-recycleerbare afvalstoffen, die geen handelswaarde hebben, onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, of vallen handelstransacties betreffende de verwijdering, het opslaan of de vernietiging van dergelijke afvalstoffen onder de bepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten?"

3. In antwoord op die vraag zijn schriftelijke opmerkingen ingediend op 5 juni 1991 door de Belgische regering, vertegenwoordigd door R. Hoebaer als gemachtigde, en op 6 juni 1991 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en X. Lewis als gemachtigden.

4. De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft het Hof bij brief van 5 juni 1991 meegedeeld, dat „aangezien het gaat om een prejudiciële zaak waarin de geldigheid van geen enkele van zijn handelingen in geding is, de Raad geen opmerkingen betreffende die vraag dient te maken".

Opmerkingen van de Belgische regering

5. De Belgische regering betoogt, dat niet-herbruikbare en niet-recycleerbare afvalstoffen geen handelswaarde hebben en dus niet binnen de economische kringloop produktieverwerking-consumptie vallen. De verwijdering van dergelijke afvalstoffen is dus een gewone dienstverlening.

6. Zo wordt de ophaling van waardeloze afvalstoffen in de BTW alleen als een dienstverlening belast, terwijl bij afvalstoffen met een handelswaarde niet alleen over de dienstverlening, maar ook over de afvalstoffen BTW wordt geheven.

7. Goederen zijn voorwerpen die op de markt worden gebracht, en daartoe is vereist dat zij een ruilwaarde hebben. Aangezien niet-herbruikbare afvalstoffen waardeloze voorwerpen zijn, kunnen zij niet op de markt worden gebracht; de handelstransactie bestaande in de verwijdering van niet-herbruikbare afvalstoffen heeft niet tot

* Procestaal: Frans.

gevolg, dat de afvalstoffen op de markt worden gebracht.

8. Deze opvatting strookt met de door het Hof in genoemd arrest van 10 december 1968 (Commissie/Italië) gegeven definitie van het begrip goederen. Een handelstransactie kan zeer wel betrekking hebben op een voorwerp dat geen goed is. Om als een goed te kunnen worden aangemerkt, moet het voorwerp van een handelstransactie een waarde hebben. Deze waarde, namelijk het feit dat het voorwerp — om het met de woorden van het Hof te zeggen — „op geld waardeerbaar" is, verleent het voorwerp het karakter van een goed.

9. De Belgische regering concludeert, dat handelstransacties betreffende de verwijdering, het opslaan of de vernietiging van niet-herbruikbare en niet-recycleerbare afvalstoffen dienstverleningen zijn die onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten vallen.

Opmerkingen van de Commissie

10. De Commissie is van mening, dat het verkeer van niet-herbruikbare en niet-recycleerbare afvalstoffen, die geen handelswaarde hebben, om de navolgende redenen onder de bepalingen van de artikelen 30 tot en met 36 EEG-Verdrag valt.

11. Gelet op de door het Hof in genoemd arrest van 10 december 1968 (Commissie/Italië) gegeven definitie van het begrip goederen, lijdt het geen twijfel, dat herbruikbare of recycleerbare afvalstoffen op geld waardeerbare produkten zijn, die als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen.

12. Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld, dat aan het onderscheid tussen recycleerbare en niet-recycleerbare of niet-herbruikbare afvalstoffen geen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden. In zijn arrest van 12 mei 1987 (gevoegde zaken 372/85 tot en met 374/85, Traen, Jurispr. 1987, blz. 2141, r. o. 7) wees het Hof op de ruime werkingssfeer van richtlijn 75/442 en in zijn arrest van 28 maart 1990 (Vessoso en Zanetti, reeds aangehaald) heeft het voor recht verklaard, dat „het begrip afvalstoffen (...) niet aldus moet worden opgevat, dat daaronder niet vallen stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn".

13. Het Hof paste dus op voorwerpen of stoffen waarvan de houder zich ontdoet, steeds dezelfde juridische regeling toe, ongeacht of de houder van plan was, de betrokken voorwerpen te laten recycleren of hergebruiken. Of een voorwerp recycleerbaar is, hangt af van de bedoeling van de houder ervan; dit is dus een psychologisch of subjectief element, dat geen gevolgen heeft voor de objectieve kenmerken van het voorwerp. Het is dus logisch, dat het verkeer van afvalstoffen die identieke objectieve kenmerken hebben, in het algemeen onder dezelfde verdragsbepalingen valt, namelijk die betreffende het vrije verkeer van goederen.

14. Voorts stelt de Commissie, dat het onderscheid tussen herbruikbare en niet-herbruikbare of recycleerbare en niet-recycleerbare afvalstoffen moeilijk te maken is.

15. Zoals elke industrieel procédé kost recycling geld, en de kostprijs ervan kan verschillen van de ene stof tot de andere. Het kan dus gebeuren, dat een bepaalde stof technisch wel recycleerbaar is, doch dat die verrichting economisch gezien niet interessant is. De vraag of een bepaald produkt voor recycling

in aanmerking komt, hangt dus in ruime mate af van wisselende economische omstandigheden en voortdurend evoluerende technologische factoren. Ook de kostprijs van de alternatieve manieren waarop de houder zich van het betrokken voorwerp kan ontdoen, spelen een rol.

16. Als voorbeeld noemt de Commissie papier, karton en glas. Die stoffen zijn in beginsel recycleerbaar, doch worden in sommige gevallen niet gerecycleerd omdat er op die bepaalde plaats geen ophaal- of verwerkingsfaciliteiten voor recycling voorhanden zijn. Het recyclingpercentage van die produkten verschilt aanzienlijk in de tijd en van de ene Lid-Staat tot de andere.

17. Voor zover het onderscheid mogelijk is, wordt het overigens gemaakt op basis van subjectieve criteria, die geen enkel verband houden met de aard van het betrokken voorwerp en in strijd zijn met de door het Hof geformuleerde criteria.

18. Het onderscheid tussen recycleerbare en niet-recycleerbare afvalstoffen berust immers in beginsel op de bestemming van het voorwerp, welke op haar beurt afhangt van de wil van de houder ervan. De bestemming van het voorwerp hangt dus af van een subjectief of psychologisch element.

19. Het Hof verwierp reeds een op een subjectief criterium — de bestemming die de houder aan een produkt verleent — gebaseerd onderscheid tussen wel en niet onder het vrije verkeer van goederen vallende produkten. Voorts gaf het te verstaan, dat de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen van toepassing zijn op het verkeer van voorwerpen, ongeacht of deze bestemd zijn om in het economisch circuit te worden gebracht dan wel om dit bij wege van consumptie te verlaten (arresten van 10 november 1982, zaak 261/81, Rau, Jurispr. 1982, blz. 3961, en 7 maart 1990, zaak C-362/88, GB-Inno-BM, Jurispr. 1990, blz. I-667).

20. Volgens het Hof is dus de aard van het produkt en niet de bestemming die de houder eraan geeft, bepalend voor de juridische regeling die erop van toepassing is. Op basis van de rechtspraak van het Hof kan derhalve worden geconcludeerd, dat de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen van toepassing zijn wanneer een voorwerp bestemd is om het economisch circuit te verlaten bij wege van consumptie door de houder ervan of bij wege van vernietiging wanneer de houder van oordeel is, dat het zijn waarde heeft verloren.

21. Voorts verwijst de Commissie naar de door het Hof in genoemd arrest van 10 december 1968 (Commissie/Italië) gegeven definitie tot staving van haar stelling, dat zelfs niet-herbruikbare afvalstoffen naar hun aard onder het begrip goederen in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag vallen; deze afvalstoffen kunnen immers het voorwerp zijn van een aantal handelstransacties zoals vervoer, verwerking of vernietiging. Het is moeilijk, een afvalstof meteen het etiket „zonder handelswaarde" op te plakken, want een voorwerp dat voor de ene persoon waardeloos is, kan voor iemand anders wel een handelswaarde hebben.

22. Deze definitie is niet de enige die het Hof heeft gegeven. Volgens het arrest van 11 juli 1985 (gevoegde zaken 60/84 en 61/84, Cinéthèque, Jurispr. 1985, blz. 2605, r. o. 10) kan „(...) het vervaardigen van videocassettes niet als ‚dienst' in de zin van het Verdrag worden aangemerkt, aangezien de werk-

zaamheden van de fabrikant van zulk een produkt rechtstreeks leiden tot het ontstaan van een materieel voorwerp, waarvoor in het gemeenschappelijk douanetarief bovendien een tariefpost is opgenomen (...)".

23. Het Hof beschouwde de indeling in het gemeenschappelijk douanetarief dus als een aanwijzing, dat het ging om goederen in de zin van titel I van het Verdrag. De Commissie betoogt, dat afvalstoffen verschillende keren worden genoemd in de tariefnomenclatuur, met name in hoofdstuk 23 „Resten en afval van de voedselindustrie; bereid voedsel voor dieren" ((verordening (EEG) nr. 2472/90 van de Commissie van 31 juli 1990 tot wijziging van bijlage I van verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiekennomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1990, L 247)). De nomenclatuur maakt geen onderscheid tussen recycleerbare en niet-recycleerbare afvalstoffen.

24. In dit verband stelt de Commissie onder verwijzing naar het arrest van 7 februari 1985 (zaak 240/83, ADBHU, Jurispr. 1985, blz. 531), dat het Hof voor verwijdering bestemde afgewerkte olie als een goed beschouwde.

25. Zelfs al zouden niet-herbruikbare afvalstoffen het voorwerp van dienstverrichtingen vormen, dan betekent dit nog niet, dat de afvalstoffen zelf onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten vallen. Het feit dat de verwerking of de verwijdering van dergelijke afvalstoffen een dienst in de zin van artikel 59 EEG-Verdrag is, brengt het verkeer van die stoffen nog niet binnen de werkingssfeer van dat artikel. De Commissie wijst er in dit verband op, dat het begrip diensten volgens artikel 60 EEG-Verdrag een „residueel" karakter heeft, en dat dit beginsel volgens de rechtspraak van het Hof strikt moet worden toegepast (arrest van 30 april 1991, zaak C-239/90, Boscher, Jurispr. 1991, blz. I-2023).

26. Ten slotte merkt de Commissie op, dat haar standpunt overeenkomt met de oplossing die het Supreme Court van de Verenigde Staten in een vergelijkbare zaak heeft gegeven. In het arrest City of Philadelphia/New Jersey van 23 juni 1978 (437 U. S. 617; S. Ct. 2531; 1978 U. S. LEXIS 37) oordeelde het Supreme Court, dat afvalstoffen, ook wanneer zij geen waarde hebben, de grondwettelijke bescherming van interstate-handel genieten. Teneinde de toevloed van afvalstoffen uit New York te voorkomen, had de staat New Jersey de opslag van uit andere staten afkomstige afvalstoffen in stortplaatsen op zijn grondgebied verboden. Het Supreme Court heeft duidelijk gesteld, dat alle afvalstoffen „handelsartikelen" zijn en derhalve vrij verkeer genieten.

Antwoorden op de vragen van het Hof

27. Bij dezelfde beschikking van 2 mei 1991 verzocht het Hof de Belgische regering schriftelijk te preciseren, of de verrichtingen die door het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 19 maart 1987 betreffende het storten van sommige afvalstoffen in het Waalse Gewest, worden verboden, recycleerbare dan wel niet-recycleerbare afvalstoffen betreffen.

28. De Belgische regering heeft deze vraag beantwoord als volgt:

„Ingevolge het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 19 maart 1987 is het

verboden afvalstoffen 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 of de wet van 22 juli 1974 inzake toxische afvalstoffen, met uitzondering van opslagplaatsen die zijn verbonden met een installatie voor vernietiging, neutralisering of eliminatie van toxische afvalstoffen.

Deze formulering impliceert, dat in feite enkel de gecontroleerde stortplaatsen en de tijdelijke opslagplaatsen worden bedoeld. De vergunningregeling voor stortplaatsen is neergelegd in het besluit van de Waalse deelregering van 23 juli 1987 en die voor tijdelijke opslagplaatsen in het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming (artikel 16). In de praktijk heeft de administratie het storten van toxische afvalstoffen steeds verboden.

Het definitief noch het voorlopig opslaan van ‚produkten, bijprodukten of onderprodukten die uit een industriële werkwijze voortvloeien en die weer bruikbaar worden gemaakt of gebruikt in een andere produktiewerkwijze' (artikel 3 van het decreet van 5 juli 1985) is ooit aan bovengenoemde vergunningregeling onderworpen geweest, maar wel aan die voor de in het Algemeen reglement voor de arbeidsbescherming genoemde instellingen.

Het besluit van 19 maart 1987 betreft dus niet de ‚secundaire grondstoffen', maar de niet-herbruikbare of niet-recycleerbare afvalstoffen die daadwerkelijk niet worden hergebruikt of gerecycleerd."

29. Voorts heeft het Hof de Commissie verzocht schriftelijk mee te delen, welke communautaire maatregelen met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging en de opslag, het lozen of het storten van ongevaarlijke, maar niet-recycleerbare afvalstoffen in voorkomend geval op stapel staan, en of zij voornemens is maatregelen ter beperking van het grensoverschrijdend verkeer van dergelijke afvalstoffen voor te stellen.

30. De Commissie heeft geantwoord als volgt:

„1. Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (PB 1990, C 289, blz. 9).

Dit voorstel beoogt de bij richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 ingevoerde communautaire regeling betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen te vervangen.

Deze hervorming werd noodzakelijk geacht, enerzijds voor de naleving van de verbintenissen die de Gemeenschap door de ondertekening van het Verdrag van Basel van 22 maart 1989 en van de Overeenkomst van Lomé IV van 15 december 1989 was aangegaan, en anderzijds ter uitvoering van de beginselen van de door de Commissie voorgestelde en door de Raad bij de resolutie van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid (PB 1990, C 122, blz. 2) goedgekeurde communautaire strategie voor het afvalbeheer.

Dit voorstel betreft alle afvalstoffen. Voor bepaalde categorieën niet-besmette afvalstoffen die voor een nuttige toepassing zijn bestemd, is evenwel in vrijstellingen voorzien.

Het voorstel bevat een aparte regeling voor het verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap enerzijds, en voor de uitvoer uit, de invoer in en de doorvoer over het grondgebied van de Gemeenschap anderzijds.

De regeling van het verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap gaat uit van het beginsel van de opheffing van de binnengrenzen met het oog op de totstandkoming van de grote interne markt en van de in de communautaire strategie voor het afvalbeheer geformuleerde richtsnoeren.

Deze richtsnoeren kunnen worden samengevat als volgt:

Vermindering van de uit het verkeer van afvalstoffen, inzonderheid het vervoer en de verwijdering ervan, voor het milieu voortvloeiende gevaren door toepassing van het beginsel, dat de afvalstoffen moeten worden verwijderd in de dichtstbijzijnde daartoe geschikte installatie met behulp van de meest geëigende technologie die een hoog beschermingsniveau garandeert. In dit verband voorziet het voorstel in een controleregeling voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen; centraal daarin staat de verplichting om de bevoegde autoriteiten van elke overbrenging in kennis te stellen, zelfs indien slechts één Lid-Staat bij de overbrenging betrokken is. Elke overbrenging waarbij het gebied van andere bevoegde autoriteiten van de Gemeenschap betrokken is, wordt door die bevoegde autoriteiten beoordeeld op basis van de gemeenschappelijke en objectieve criteria, te weten de criteria ecologisch rationeel beheer en nabijheid.

Bij haar beoordeling dient de bevoegde autoriteit van de plaats van verzending en/of van bestemming immers rekening te houden met alle relevante omstandigheden, zoals de geografische situatie, de aard van de afvalstoffen, de economische aspecten van de overbrengingsverrichting — teneinde willekeurige mededingingsverstoringen te vermijden — de capaciteit en de beschikbaarheid van het beoogde centrum en de uitvoering van plannen en programma's die zijn opgesteld krachtens communautaire verplichtingen.

De overbrenging kan slechts geschieden nadat de kennisgever daartoe van de bevoegde autoriteit op de plaats van bestemming een vergunning heeft gekregen.

Voor afvalstoffen die voor een nuttige toepassing zijn bestemd, geldt een soepelere regeling.

De voorwaarden voor uitvoer van afvalstoffen uit de Gemeenschap en voor invoer ervan in de Gemeenschap weerspiegelen de bepalingen van het Verdrag van Basel en van de Overeenkomst van Lomé IV, en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

2. Vaststelling door de Raad van een richtlijn betreffende afvalstoffen

Op 18 maart 1991 stelde de Raad richtlijn 91/156/EEG tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen vast (PB 1991, L 78, blz. 32). Ingevolge het gewijzigde artikel 5 van richtlijn 75/442 nemen de Lid-Staten inzake de verwijdering van afvalstoffen — wanneer dat noodzakelijk of dienstig blijkt te zijn in samenwerking met andere Lid-Staten — de nodige maatregelen om een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten, waarbij rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken.

Met dit net moet de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kunnen worden en moeten de Lid-Staten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval.

Met dit net moet het bovendien mogelijk zijn afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen.

Deze richtlijn weerspiegelt met betrekking tot de verwijdering de wens die tot uitdrukking is gebracht in de strategie voor het afvalbeheer, namelijk de verwijdering van de afvalstoffen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties, en het ecologisch rationeel beheer van afvalstoffen. Het beginsel van samenwerking tussen de Lid-Staten met het oog op de totstandbrenging van een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties impliceert tevens het opstellen van beheersplannen in samenwerking met de andere Lid-Staten en de Commissie.

3. Voorstel voor een richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen

Dit voorstel beoogt de technische normen voor het storten van afvalstoffen op een hoog milieubeschermingsniveau te harmoniseren, mededingingsverstoringen te voorkomen, en te beletten, dat afvalstoffen worden gestort op plaatsen met lage milieubeschermingsnormen, waar het storten goedkoper is.

C. N. Kakouris
rechter-rapporteur