ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

16 december 2004 *

In zaak C-277/02,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Duitsland), bij beschikking van 3 juli 2002, ingekomen bij het Hof op 29 juli 2002, in de procedure

EU-Wood-Trading GmbH

tegen

Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts en K. Schiemann (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 mei 2004,

gelet op de opmerkingen van:

— EU-Wood-Trading GmbH, door T. Pschera en B. Enderle, Rechtsanwälte,

— Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, door C. v. der Lühe, Rechtsanwalt,

— de Deense regering, door J. Molde als gemachtigde,

— de Oostenrijkse regering, door E. Riedl als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, door U. Wölker en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 september 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 30, blz. 1), zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 (PB L 165, blz. 20) en beschikking 1999/816/EG van de Commissie van 24 november 1999 (PB L 316, blz. 45; hierna: „verordening").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep dat door EU-Wood-Trading GmbH (hierna: „EU-Wood-Trading"), gevestigd te Bürstadt (Duitsland), is ingesteld tegen Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, betreffende de door deze laatste gemaakte bezwaren tegen de door EU-Wood-Trading voorgenomen overbrenging van 3 500 ton houtafval naar Italië.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

3 Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart

1991 (PB L 78, blz. 32), en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32; hierna: „richtlijn"), heeft als voornaamste doelstelling 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. In de vierde overweging van de considerans van deze richtlijn wordt in het bijzonder verklaard dat het van belang is de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen te bevorderen teneinde de natuurlijke hulpbronnen te beschermen.

4 Artikel 1, sub e, van de richtlijn definieert „verwijdering" als „alle in bijlage II A bedoelde handelingen". Artikel 1, sub f, van de richtlijn definieert „nuttige toepassing" als „alle in bijlage II B bedoelde handelingen".

5 Artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn bepaalt:

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

— zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

— zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon."

6 Ingevolge artikel 7, lid 1, van de richtlijn dienen de door de lidstaten aangewezen bevoegde instanties, om de onder meer in artikel 4 vermelde doelstellingen te verwezenlijken, zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Krachtens artikel 7, lid 3, mogen de lidstaten de nodige maatregelen nemen om vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen.

7 De verordening regelt onder meer het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten.

8 De negende overweging ervan preciseert dat:

„voor de overbrenging van afvalstoffen een voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten moet worden voorgeschreven, zodat deze naar behoren op de hoogte zijn van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen en aldus alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren tegen de overbrenging te maken".

9 Artikel 2 van de verordening bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

b) bevoegde autoriteiten: de bevoegde autoriteiten die door de lidstaten overeenkomstig artikel 36 zijn aangewezen of die door derde landen zijn aangewezen;

c) bevoegde autoriteit van verzending: de bevoegde autoriteit die overeenkomstig artikel 36 door de lidstaten is aangewezen voor het gebied vanwaar de overbrenging geschiedt [...]

d) bevoegde autoriteit van bestemming: de bevoegde autoriteit die overeenkomstig artikel 36 door de lidstaten is aangewezen voor het gebied waar de zending wordt ontvangen [...]

e) bevoegde autoriteit van doorvoer: de enige, door elke lidstaat overeenkomstig artikel 36 aangewezen autoriteit voor de staat waarin de zending in doorvoer is;

[...]

g) kennisgever: elke natuurlijke of rechtspersoon die tot kennisgeving is verplicht, dat wil zeggen de [...] persoon die voornemens is afvalstoffen over te brengen of te doen overbrengen [...]

i) verwijdering: de handelingen als zodanig omschreven in richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, sub e;

[...]

k) nuttige toepassing: de handelingen als zodanig omschreven in richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, sub f;

[...]"

10 Titel II van de verordening, met het opschrift „Overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten", bevat in het bijzonder twee verschillende hoofdstukken, waarvan het ene betrekking heeft op de procedure voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen (hoofdstuk A, artikelen 3 tot en met 5) en het andere op de procedure voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (hoofdstuk B, artikelen 6 tot en met 11).

11 Ingevolge artikel 6, lid 1, van de verordening zendt de producent of de houder van afvalstoffen, wanneer hij voornemens is in bijlage III van deze verordening (oranje lijst van afvalstoffen) genoemde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van een lidstaat naar een andere lidstaat over te brengen en/of deze door een of meer andere lidstaten heen te voeren, een kennisgeving aan de bevoegde autoriteit van bestemming en een afschrift daarvan aan de bevoegde autoriteiten van verzending en van doorvoer, alsmede aan de ontvanger.

12 Volgens artikel 6, lid 3, van de verordening geschiedt de kennisgeving door middel van het begeleidende document dat wordt afgegeven door de bevoegde autoriteit van verzending. Lid 5 van ditzelfde artikel preciseert welke informatie door de kennisgever op het begeleidende document moeten worden verstrekt, waaronder informatie met betrekking tot de handelingen op het gebied van nuttige toepassing zoals vermeld in bijlage II B bij de richtlijn.

13 Ingevolge artikel 6, lid 6, van deze verordening moet de kennisgever met de ontvanger een contract sluiten voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen en moet aan de bevoegde autoriteit, op haar verzoek, een afschrift van dit contract worden verstrekt.

14 Volgens artikel 6, lid 8, van de verordening kan de bevoegde autoriteit van verzending in overeenstemming met de nationale wetgeving besluiten de kennisgeving zelf te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming, met afschrift aan de ontvanger en de bevoegde autoriteit van doorvoer, in plaats van dit door de kennisgever te laten doen.

15 Artikel 7, lid 2, van de verordening legt de termijn vast alsmede de voorwaarden en modaliteiten die de bevoegde autoriteiten van bestemming, verzending en doorvoer in acht moeten nemen om bezwaar te maken tegen het plan voor overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, waarvan kennis is gegeven. Volgens deze bepaling moet elk bezwaar met name zijn gebaseerd op lid 4 van dit artikel.

16 Artikel 7, lid 4, van de verordening luidt:

„a) De bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending kunnen gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken:

— op grond van richtlijn 75/442/EEG, in het bijzonder artikel 7, of

— indien de overbrenging niet in overeenstemming is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming, of

— indien de kennisgever of de ontvanger zich in het verleden aan sluikhandel schuldig heeft gemaakt. In dat geval kan de bevoegde autoriteit van verzending alle overbrengingen waarbij de persoon in kwestie betrokken is, overeenkomstig de nationale wetgeving weigeren, of

— indien de overbrenging in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit door de betrokken lidstaat of lidstaten vóór de toepassing van deze verordening gesloten internationale overeenkomsten, of

— indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen.

b) De bevoegde autoriteiten van doorvoer kunnen gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken op grond van het tweede, derde en vierde streepje van onderdeel a."

17 Artikel 26 van de verordening bepaalt:

„1. Als sluikhandel wordt beschouwd elke overbrenging van afvalstoffen die:

[...]

c) geschiedt met een door vervalsing, een onjuiste voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, of

[...]

e) leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met communautaire of internationale bepalingen

[...]"

18 Artikel 30, lid 1, van de verordening luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt volgens de bepalingen van deze verordening. Deze maatregelen kunnen controles van inrichtingen en ondernemingen overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 75/442/EEG omvatten, alsmede steekproefcontroles tijdens de overbrenging."

19 Artikel 34 van de verordening bepaalt:

„1. Onverminderd de bepalingen van artikel 26 en de communautaire en nationale bepalingen inzake wettelijke aansprakelijkheid en ongeacht de plaats van verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstoffen neemt de producent van die afvalstoffen alle nodige maatregelen om de afvalstoffen op zodanige wijze te verwijderen of nuttig toe te passen dan wel de verwijdering of nuttige toepassing op zodanige wijze te regelen, dat de kwaliteit van het milieu wordt beschermd [...]

2. De lidstaten nemen alle noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat aan de in lid 1 genoemde verplichtingen wordt voldaan."

20 Artikel 36 van de verordening luidt:

„De lidstaten wijzen de voor de toepassing van deze verordening bevoegde autoriteit of autoriteiten aan. Voor doorvoer wijst elke lidstaat één bevoegde autoriteit aan."

Nationaal recht

21 § 5, lid 3, van het Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen van 27 september 1994 (wet ter bevordering van recycling en ter verzekering van milieuvriendelijke verwijdering van afvalstoffen BGBl. 1994 I, blz. 2705; hierna: „wet van 27 september 1994"), verbiedt elke nuttige toepassing van afvalstoffen waardoor de hoeveelheid schadelijke stoffen in de omloop van recycleerbare stoffen toeneemt.

22 In het Land Rheinland-Pfalz is het verwijderen van giftige afvalstoffen opgedragen aan de Sonderabfall-Management Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

23 Op 23 november 1999 heeft EU-Wood-Trading aan Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, als de bevoegde autoriteit van verzending, kennisgegeven van haar voornemen om 3 500 ton houtafval over te brengen naar de in Italië gevestigde onderneming Frati Luigi de Pomponesco.

24 Volgens deze kennisgeving bestonden de betrokken afvalstoffen onder meer uit behandeld of geverfd hout afkomstig van de sloop, meubelhout en schrijnwerkafval. Zij zouden voor de productie van spaanplaat worden gebruikt.

25 Tussen de bij de kennisgeving gevoegde documenten bevonden zich een beschrijving van de nuttige toepassing, attesten volgens welke de Italiaanse autoriteiten geen bezwaar zouden maken tegen de invoer van dat gebruikte hout, en een laboratoriumrapport met een analyse van de afvalstoffen, volgens welke zij een loodgehalte van 47 mg per kilogram droge stof bleken te bevatten.

26 Bij beschikking van 17 januari 2000 heeft de bevoegde autoriteit van verzending krachtens artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening bezwaar gemaakt tegen deze overbrenging. Het motief voor dit bezwaar was dat wegens het loodgehalte van de betrokken afvalstoffen dat de in een richtsnoer van het ministerie van Milieu van het Land Rheinland-Pfalz bepaalde grenswaarde overschreed, de nuttige toepassing van deze afvalstoffen niet zonder gevaar voor de gezondheid van de mens, noch zonder nadelige gevolgen voor het milieu zou kunnen plaatsvinden, zulks in strijd met zowel de vereisten van de richtlijn als met die van de wet van 27 september 1994.

27 EU-Wood-Trading heeft bij de bevoegde autoriteit van verzending een bezwaarschrift ingediend tegen dit bezwaar en een nieuw rapport betreffende de analyse van de afvalstoffen overgelegd, waaruit een loodgehalte van 23 mg en een arsenicumgehalte van 3,4 mg per kilogram droge stof naar voren kwam. Dit bezwaarschrift is op 5 juli 2000 afgewezen.

28 Het beroep van EU-Wood-Trading tegen deze beschikking op bezwaar bij het Verwaltungsgericht Mainz (Duitsland) is verworpen bij vonnis van 16 oktober 2001. EU-Wood-Trading heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Zij heeft in hoofdzaak betoogd dat de bevoegde autoriteit van verzending tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen geen bezwaar kon maken dat niet met het vervoer van deze afvalstoffen, maar met de nuttige toepassing ervan in een andere lidstaat verband houdt.

29 Onder deze omstandigheden heeft het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, van oordeel dat de oplossing van het voor hem aanhangige geschil afhangt van een uitlegging van het gemeenschapsrecht, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Kan op grond van artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 259/93 [...] bezwaar tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen worden gemaakt met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met het vereiste van artikel 4, eerste zin, van richtlijn 75/442 [...] dat de nuttige toepassing moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu?

2) Zo ja, kan naast de autoriteit van bestemming ook de autoriteit van verzending een dergelijk bezwaar maken?

3) Zo ja, mag de autoriteit van verzending bij de beoordeling of de voorgenomen nuttige toepassing op de plaats van bestemming zonder gevaar voor de gezondheid van de mens of nadelige gevolgen voor het milieu plaatsvindt, de in de staat van verzending geldende criteria ook dan hanteren, wanneer deze strenger zijn dan die welke in de staat van bestemming gelden?

4) Kan op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 259/93 bezwaar tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen worden gemaakt met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming?

5) Zo ja, kan de autoriteit van verzending een dergelijk bezwaar maken met als motief dat de nuttige toepassing in strijd is met in de staat van verzending geldende nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste en de tweede vraag

30 Met de eerste en de tweede vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechter in wezen of de bezwaren tegen een overbrenging van afvalstoffen die de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming krachtens artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening kunnen maken, gebaseerd kunnen zijn op overwegingen die niet alleen verband houden met het vervoer zelf van de afvalstoffen over het onder elke bevoegde autoriteit ressorterende grondgebied, maar ook met de in verband met deze overbrenging beoogde nuttige toepassing.

31 De verordening geeft geen definitie van het begrip „overbrenging". Hoewel andere bepalingen van deze verordening, onder meer artikel 7, lid 3, verwijzen naar het begrip „vervoer van afvalstoffen", kan de in artikel 7, lid 4, van deze verordening bedoelde overbrenging niet zonder meer worden beperkt tot het vervoer van de afvalstoffen.

32 Het begrip „overbrenging" moet derhalve in het kader van zijn context worden bezien en worden uitgelegd met inachtneming van de geest en strekking van de betrokken bepalingen, teneinde uit te maken of op basis hiervan tegen een overbrenging van afvalstoffen bezwaren kunnen worden gemaakt op grond van de voorgenomen nuttige toepassing in de lidstaat van bestemming.

33 Allereerst moet eraan worden herinnerd dat de verordening een geharmoniseerde regeling op communautair niveau voor de overbrenging van afvalstoffen bevat, teneinde de bescherming van het milieu te waarborgen (arrest van 13 december 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Jurispr. blz. I-9897, punt 42).

34 De in de verordening neergelegde voorwaarden en procedures zijn vastgesteld om de bescherming van het milieu te garanderen, rekening houdend met doelstellingen van milieubeleid, zoals de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op communautair en nationaal niveau. Zij maken het de lidstaten met name mogelijk deze beginselen toe te passen door een algemeen of gedeeltelijk verbod op de overbrenging van afvalstoffen in te stellen dan wel daartegen stelselmatig bezwaren te maken en zich te verzetten tegen overbrenging van afvalstoffen die niet voldoen aan de bepalingen van de richtlijn. Derhalve maakt de verordening deel uit van het milieubeleid van de Gemeenschap en kan zij niet worden beschouwd als een handeling die het vrije verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap beoogt te verwezenlijken (arrest van 28 juni 1994, Parlement/Raad, C-187/93, Jurispr. blz. I-2857, punten 22 en 23).

35 Uit het aldus in de verordening neergelegde communautaire stelsel blijkt dat de doelstellingen van bescherming van de gezondheid en het milieu die de communautaire wetgever hiermee nastreeft, in het gedrang kunnen komen indien, gelet op het voorwerp ervan, de overbrenging van afvalstoffen van de ene naar de andere lidstaat niet in haar geheel zou worden beschouwd, dat wil zeggen vanaf het punt van vertrek van de afvalstoffen in de lidstaat van verzending tot aan het einde van de verwerking ervan in de lidstaat van bestemming.

36 Uit de negende overweging van de considerans van de verordening blijkt dat deze een procedure van voorafgaande kennisgeving van de overbrenging van afvalstoffen aan de bevoegde autoriteiten instelt, opdat deze naar behoren op de hoogte kunnen zijn van niet alleen de soort en het vervoer van deze afvalstoffen, maar ook van de verwijdering of de nuttige toepassing ervan en aldus alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren te maken.

37 Daartoe dient de kennisgever volgens artikel 6, lid 5, van de verordening op het begeleidende document waarmee de kennisgeving geschiedt, niet alleen informatie te verstrekken over de samenstelling en hoeveelheid van de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen en de modaliteiten van het vervoer hiervan, maar ook over de omstandigheden waaronder de nuttige toepassing van deze afvalstoffen moet plaatsvinden. De communautaire wetgever heeft derhalve gewild dat alle bevoegde autoriteiten worden ingelicht over het gehele proces van verwerking van de afvalstoffen, tot aan het tijdstip waarop zij niet langer een gevaar vormen voor de gezondheid en het milieu.

38 Voorts bevat de verordening andere bepalingen dan die waarom het in het hoofdgeding gaat, voor welker tenuitvoerlegging de autoriteiten die bevoegd zijn om de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen te controleren, rekening moeten houden met factoren die met de nuttige toepassing verband houden. Zo noemt artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening als motief voor een bezwaar tegen een dergelijke overbrenging dat de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet gerechtvaardigd is. Evenzo bepaalt artikel 26, lid 1, sub e, juncto artikel 26, lid 5, van de verordening, dat de lidstaten passende wettelijke maatregelen treffen om sluikhandel te verbieden en te bestraffen, die leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met de communautaire of internationale bepalingen.

39 Uit deze overwegingen van de considerans blijkt dat de verordening, in haar geheel beschouwd, niet uitsluit dat alle bevoegde autoriteiten die met de controle op de overbrenging van afvalstoffen belast zijn, rekening mogen houden met factoren die niet alleen verband houden met het vervoer van deze afvalstoffen, maar ook met de omstandigheden waaronder de nuttige toepassing plaatsvindt.

40 Met betrekking tot artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening moet eerst, mét de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie, worden opgemerkt dat deze bepaling, die in de mogelijkheid voorziet dat de bevoegde autoriteiten van

bestemming en van verzending tegen de voorgenomen overbrenging gemotiveerde bezwaren kunnen maken „op grond van richtlijn 75/442/EEG, in het bijzonder artikel 7", aldus moet worden uitgelegd dat deze autoriteiten dergelijke bezwaren kunnen maken op grond van de richtlijn, in het bijzonder artikel 7 daarvan.

41 Het gebruik van de bijwoordelijke bepaling „in het bijzonder" vóór de vermelding van artikel 7 van de richtlijn, betekent dat het bij de verwijzing naar dat artikel louter om een indicatie gaat, zodat bezwaren ook op grond van andere bepalingen van de richtlijn kunnen worden gemaakt. Dat artikel 7, lid 3, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen mogen nemen om vervoer van afvalstoffen te voorkomen dat niet in overeenstemming is met hun afvalstoffenbeheersplannen, kan derhalve niet tot gevolg hebben dat de bevoegde autoriteiten krachtens artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening enkel bezwaar kunnen maken op grond van overwegingen die het vervoer van deze afvalstoffen betreffen.

42 Aangezien volgens artikel 4 van de richtlijn de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, dient artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening aldus te worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten van verzending en bestemming bevoegd zijn om bezwaren te maken tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met de uit artikel 4 van de richtlijn voortvloeiende eisen.

43 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de bezwaren die de bevoegde autoriteiten van verzending en bestemming tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde

afvalstoffen kunnen maken, gebaseerd kunnen zijn op overwegingen die niet alleen verband houden met het vervoer zelf van de afvalstoffen over het onder elke bevoegde autoriteit ressorterende grondgebied, maar ook met de in verband met deze overbrenging beoogde nuttige toepassing.

De derde vraag

44 Met zijn derde vraag vraagt de verwijzende rechter in wezen of artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending, bij de beoordeling van de effecten van de voorgenomen nuttige toepassing op de plaats van bestemming voor de gezondheid van de mens en het milieu, ook dan de criteria die ter voorkoming van een dergelijk gevaar of dergelijke nadelige gevolgen in de lidstaat van verzending voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen gelden, mag hanteren om zich tegen de overbrenging van afvalstoffen te verzetten, wanneer deze criteria strenger zijn dan die welke in de lidstaat van bestemming gelden.

45 Zoals in punt 33 van dit arrest is verklaard, is de overbrenging van afvalstoffen door de verordening geharmoniseerd teneinde de bescherming van het milieu te waarborgen. De voorwaarden voor nuttige toepassing van afvalstoffen zijn, zoals de advocaat-generaal in punt 60 van zijn conclusie opmerkt, daarentegen niet geharmoniseerd. Derhalve moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, zonder geluids- of stankhinder en zonder schade aan natuur- en landschapsschoon te veroorzaken. Ofschoon deze bepaling niets zegt over de concrete inhoud van de maatregelen die moeten worden genomen, is zij niettemin voor de lidstaten verbindend wat het te bereiken doel betreft, zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van

zulke maatregelen (arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 66 en 67).

46 Bij de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid kunnen de lidstaten bij de vaststelling van hun normen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen aanleiding zien om nationale maatregelen vast te stellen die op het punt van de eisen met betrekking tot de door de richtlijn vastgestelde doelstellingen van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen kunnen lopen. De door de verwijzende rechter gestelde vragen doen zich juist in een dergelijke situatie voor; dit geldt in het bijzonder voor de vraag of, wanneer de door de lidstaat van verzending voor het bereiken van deze doelstellingen vastgestelde normen strenger zijn dan de normen die gelden in de lidstaat van bestemming, de bevoegde autoriteit van verzending op grond van de verordening tegen de voorgenomen overbrenging bezwaar kan maken met een beroep op dat hogere beschermingsniveau, dat door zijn nationale normen wordt gewaarborgd. Aangezien moet worden erkend dat de bevoegde autoriteiten van verzending bezwaren kunnen maken tegen een overbrenging, en daarbij mogen letten op factoren die verband houden met de omstandigheden waaronder de nuttige toepassing van de afvalstoffen in de lidstaat van bestemming plaatsvindt, impliceert artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening dat deze autoriteiten bij de beoordeling van de risico's die deze nuttige toepassing met zich brengen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu, rekening kunnen houden met alle in dit verband relevante criteria, waaronder de criteria die in de lidstaat van verzending gelden, zelfs indien deze strenger zijn dan die welke in de lidstaat van bestemming worden gehanteerd, voorzover zij deze risico's beogen te voorkomen. De bevoegde autoriteiten van verzending kunnen echter niet aan de normen van hun staat gebonden zijn, indien deze niet beter in staat zijn om deze risico's te voorkomen dan de normen van de lidstaat van bestemming.

47 Een dergelijke uitlegging van de verordening is geboden aangezien deze is vastgesteld in het kader van het door de Gemeenschap nagestreefde milieubeleid, dat volgens artikel 2 EG onder meer een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu tot doel heeft. Een dergelijke doelstelling zou in gevaar komen als een bevoegde autoriteit van verzending zich niet zou kunnen beroepen op zijn normen die aan een hoog niveau van bescherming van het milieu beantwoorden, en zich bijgevolg niet zou kunnen verzetten tegen een overbrenging van afvalstoffen, waarvan de nuttige toepassing in de lidstaat van

bestemming zou plaatsvinden onder omstandigheden waardoor schade zou kunnen worden toegebracht aan de menselijke gezondheid of het milieu.

48 Een dergelijk bezwaar kan weliswaar, zoals in het hoofdgeding, in tegenspraak zijn met het standpunt van de bevoegde autoriteit van bestemming, wanneer deze, van oordeel dat de nuttige toepassing aan eisen van de eigen nationale normen voldoet, geen bezwaar maakt tegen de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen. Een dergelijke situatie is evenwel inherent aan het door de verordening zelf ingevoerde stelsel, waarin de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de overbrengingen met inachtneming van de bepalingen van de verordening plaatsvinden, aan alle bevoegde autoriteiten tezamen wordt toevertrouwd (arrest van 27 februari 2002, ASA, C-6/00, Jurispr. blz. I-1961, punt 44). Deze uiteenlopende beoordeling door de verschillende bevoegde autoriteiten kan derhalve niet succesvol als in strijd met het in artikel 10 EG neergelegde loyaliteitsbeginsel worden aangevoerd om een andere uitlegging van de verordening te verlangen.

49 Aangezien de gemeenschapswetgever evenwel heeft gewild dat de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen met het oog op verwerking vrij tussen de lidstaten moesten kunnen circuleren teneinde er te kunnen worden verwerkt (arrest van 25 juni 1998, Dusseldorp e.a., C-203/96, Jurispr. blz. I-4075, punt 33), kan de bevoegde autoriteit van verzending enkel rechtsgeldig bezwaar tegen een overbrenging op grond van zijn nationale normen voor nuttige toepassing maken voorzover deze, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen, het voorkomen van gevaar voor de menselijke gezondheid en het milieu, te verwezenlijken en niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.

50 In dit verband moeten de risico's niet worden beoordeeld op basis van algemene overwegingen, doch op basis van relevant wetenschappelijk onderzoek (zie in die zin onder meer arrest van 14 juli 1994, Van der Veldt, C-17/93, Jurispr. blz. I-3537, punt 17).

51 Het feit dat in een lidstaat minder strikte bepalingen gelden dan in een andere lidstaat, betekent op zich niet dat de in laatstbedoelde lidstaat geldende bepalingen onevenredig en derhalve onverenigbaar met het gemeenschapsrecht zijn (zie in die zin arrest van 11 juli 2002, Gräbner, C-294/00, Jurispr. blz. I-6515, punt 46).

52 De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen (arrest van 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 34, en arrest Gräbner, reeds aangehaald, punt 47).

53 Het staat aan de nationale rechter waarbij tegen het door de bevoegde autoriteit van verzending gemaakte bezwaar beroep is ingesteld, te beoordelen of de nationale normen zijn toegepast op een wijze die strijdig is met het evenredigheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 12 oktober 2000, Snellers, C-314/98, Jurispr. blz. I-8633, punt 59).

54 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending, bij de beoordeling van de effecten van de voorgenomen nuttige toepassing op de plaats van bestemming voor de gezondheid van de mens en het milieu, ook dan de criteria die ter voorkoming van een dergelijk gevaar of dergelijke nadelige gevolgen in de lidstaat van verzending voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen gelden, mag hanteren om zich tegen de overbrenging

van afvalstoffen te verzetten, wanneer deze criteria strenger zijn dan die welke in de lidstaat van bestemming gelden.

De vierde en de vijfde vraag

55 Met de vierde en de vijfde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechter in wezen of de bevoegde autoriteit van verzending op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening, volgens hetwelk gemotiveerde bezwaren tegen een voorgenomen overbrenging kunnen worden gemaakt, indien deze niet in overeenstemming is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming, bezwaar kan maken met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met de nationale bepalingen.

56 Zoals in punt 39 van dit arrest is gezegd, sluit de verordening, in haar geheel beschouwd, niet uit dat alle bevoegde autoriteiten die met de controle op de overbrenging van afvalstoffen belast zijn, rekening mogen houden met factoren die niet alleen verband houden met het vervoer van de afvalstoffen, maar ook met de omstandigheden waaronder de nuttige toepassing plaatsvindt. Het onderzoek naar het geheel van de bepalingen van artikel 7, lid 4, van de verordening kan echter niet tot een dergelijke conclusie leiden voor de toepassing van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening zonder de samenhang van dit artikel aan te tasten.

57 De bevoegde autoriteiten van doorvoer kunnen volgens artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening namelijk gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken op grond van het tweede, het derde en het vierde streepje van dit artikel, sub a, maar niet op grond van het eerste en het vijfde streepje van deze bepaling, sub a.

58 Anders dan de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming, zijn de bevoegde autoriteiten van doorvoer niet op grond van de verordening bevoegd om na te gaan of de afvalstoffen in overeenstemming met de richtlijn zullen worden verwerkt, dan wel of de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt wel gerechtvaardigd is.

59 In deze context heeft de communautaire wetgever, door in artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening te bepalen dat de bevoegde autoriteiten bezwaren kunnen maken tegen de voorgenomen overbrenging indien zij niet in overeenstemming is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, voor elke fase van de overbrenging de doeltreffendheid van de voorschriften van elke betrokken lidstaat in stand willen laten wat de afvalstoffen betreft die zich op het grondgebied van deze staat bevinden. De overbrenging waarop de genoemde bepalingen betrekking hebben, ziet derhalve enkel op de handelingen betreffende deze overbrenging, zoals en zolang zij plaatsvinden op het respectieve grondgebied van elk van de betrokken bevoegde autoriteiten. Hieruit volgt dat de bevoegde autoriteiten van verzending niet met een beroep op deze bepaling bezwaar kunnen maken tegen de nuttige toepassing in de lidstaat van bestemming.

60 Onder deze omstandigheden dient op de vierde en de vijfde vraag te worden geantwoord dat artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, aldus moet worden uitgelegd dat een bevoegde autoriteit van verzending niet met een beroep op deze bepaling tegen een overbrenging van afvalstoffen bezwaar kan maken met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming.

Kosten

61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 en beschikking 1999/816/EG van de Commissie van 24 november 1999, moet aldus worden uitgelegd dat de bezwaren die de bevoegde autoriteiten van verzending en bestemming tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen kunnen maken, gebaseerd kunnen zijn op overwegingen die niet enkel verband houden met het vervoer zelf van de afvalstoffen over het onder elke bevoegde autoriteit ressorterende grondgebied, maar ook met de in verband met deze overbrenging beoogde nuttige toepassing.**

2) **Artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening moet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending, bij de beoordeling van de effecten van de voorgenomen nuttige toepassing op de plaats van bestemming voor de gezondheid van de mens en het milieu, ook dan de criteria die ter voorkoming van een dergelijk gevaar of dergelijke nadelige gevolgen in de lidstaat van verzending voor de nuttige toepassing**

van de afvalstoffen gelden, mag hanteren om zich tegen de overbrenging van afvalstoffen te verzetten, wanneer deze criteria strenger zijn dan die welke in de lidstaat van bestemming gelden.

3) Artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, moet aldus worden uitgelegd dat een bevoegde autoriteit van verzending niet met een beroep op deze bepaling tegen een overbrenging van afvalstoffen bezwaar kan maken met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming.

Ondertekeningen