beschouwen als produkten waarvan het verkeer overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag in beginsel niet mag worden beperkt, kan de richtlijn niettemin niet worden geacht uitvoering te geven aan het beginsel van vrij verkeer van die produkten. Zij strekt integendeel tot uitvoering van het beginsel, dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron moeten worden bestreden, welk beginsel voor het optreden van de Gemeenschap op milieugebied is neergelegd in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag. De richtlijn kon derhalve geldig worden vastgesteld op de enkele grondslag van artikel 130 S van het Verdrag.

De omstandigheid dat sommige bepalingen van de richtlijn invloed hebben op de werking van de interne markt, volstaat niet om artikel 100 A van het Verdrag toepasselijk te maken. Het gebruik van dat artikel is immers niet gerechtvaardigd wanneer, zoals in casu, harmonisatie van de marktvoorwaarden binnen de Gemeenschap slechts een bijkomstig gevolg van de vast te stellen handeling is.

3. Volgens artikel 37, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EEG kunnen de conclusies van het verzoek tot tussenkomst slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een van de partijen. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer de conclusies van de interveniënt van die van de te ondersteunen partij afwijken, doordat zij gebaseerd zijn op volstrekt andere gronden dan door deze partij zijn aangevoerd, en strekken tot nietigverklaring van slechts een van de bepalingen van de bestreden handeling.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-155/91 *

I — De feiten

1. Het communautaire optreden met betrekking tot afvalstoffen vindt zijn oorsprong in het actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, aangenomen bij verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen op 22 november 1973 (PB 1973, C 112, blz. 1). Dit programma voorzag onder meer in een optreden betreffende industriële verontreinigingen en consumptieresiduen. Op de grondslag van de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag stelde de Raad op 15 juli 1975 richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39) vast.

Rekening houdend met de toepassing van deze richtlijn door de Lid-Staten, diende de

* Procestaal: Frans.

Commissie op 16 augustus 1988 bij de Raad een op artikel 100 A van het Verdrag gebaseerd voorstel in voor een richtlijn tot wijziging van de richtlijn van 1975 (PB 1988, C 295, blz. 3). Op 25 mei 1989 keurde het Europees Parlement het voorstel van de Commissie goed, behoudens een aantal wijzigingen die het in de tekst aanbracht (PB 1989, C 158, blz. 232). Op 23 november 1989 wijzigde de Commissie haar voorstel, rekening houdend met het advies van het Parlement (PB 1989, C 326, blz. 6). Na een „gemeenschappelijke oriëntatie" te hebben vastgesteld, raadpleegde de Raad bij brief van 9 juli 1990 het Parlement over de juistheid van de keuze van artikel 130 S van het Verdrag als rechtsgrondslag van de beoogde richtlijn. In een op 22 februari 1991 vastgestelde resolutie betwistte het Parlement de juistheid van de door de Raad voorgestelde rechtsgrondslag en gaf het als zijn mening, dat de richtlijn moest stoelen op artikel 100 A van het Verdrag (PB 1991, C 72, blz. 232). Op 18 maart 1991 stelde de Raad richtlijn 91/156/EEG tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32) vast, vasthoudend aan artikel 130 S van het Verdrag als rechtsgrondslag in plaats van artikel 100 A zoals voorgesteld door de Commissie.

2. Artikel 1 van de litigieuze richtlijn bevat een lijst van gemeenschappelijke definities van bepaalde basisbegrippen, daaronder begrepen de begrippen afvalstoffen, verwijdering en nuttige toepassing. Artikel 2 definieert vervolgens de werkingssfeer van de richtlijn en preciseert, dat bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

Volgens artikel 3 nemen Lid-Staten passende maatregelen ter bevordering van, in de eerste plaats, de preventie of de vermindering van de produktie en de schadelijkheid van afvalstoffen en, in tweede plaats, de nuttige toepassing van afvalstoffen of het gebruik ervan als energiebron.

Artikel 4 verplicht de Lid-Staten tot het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen, dat de nuttige toepassing of de verwijdering van 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. De Lid-Staten moeten voorts de nodige maatregelen nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

Volgens artikel 5, lid 1, nemen de Lid-Staten, 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. Volgens lid 2 van artikel 5 moet het met het in lid 1 bedoelde net 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 milieubescherming en de volksgezondheid te waarborgen.

Om de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde doelstellingen te verwezenlijken, dienen de bevoegde instanties krachtens artikel 7 een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. De Lid-Staten werken hiertoe eventueel samen met de andere betrokken Lid-Staten en de Commissie. Zij delen deze plannen aan de Commissie mede. De Lid-Staten mogen de nodige maatregelen nemen om vervoer van afvalstoffen, dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen. Zij stellen de Commissie en de Lid-Staten in kennis van deze maatregelen.

Voorts specificeert de richtlijn dat de Lid-Staten ervoor moeten zorgen, dat iedere inrichting of onderneming die afvalstoffen verwerkt, daaronder begrepen nuttige toepassing, een vergunning heeft, waarbij het mogelijk is dat onder bepaalde voorwaarden vrijstelling daarvan kan worden verleend aan inrichtingen die hun afvalstoffen in eigen beheer verwijderen of die afvalstoffen nuttig toepassen (artikelen 9-11). Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren, dienen zich op zijn minst bij de bevoegde instanties te laten registreren; alle worden periodiek gecontroleerd (artikel 13), terwijl slechts de inrichtingen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen een register moeten bijhouden, waarin hoeveelheid, aard en oorsprong van de afvalstoffen alsmede andere bijzonderheden van hun activiteiten zijn vermeld (artikel 14).

Artikel 18 bepaalt, dat de Commissie voor bepaalde maatregelen betreffende de tenuitvoerlegging wordt bijgestaan door een comité overeenkomstig procedure III, variant a, van besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1987, L 197, blz. 33).

Tot slot bevat de richtlijn bijlagen betreffende de categorieën afvalstoffen, de verwijderingshandelingen en de handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het beroep van de Commissie is op 11 juni 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Bij beschikkingen van 30 september en 5 november 1991 heeft het Hof het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, en het Europees Parlement tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

3. De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— richtlijn 91/156 van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, nietig te verklaren;

— te verstaan dat de bepalingen van deze richtlijn van kracht blijven, totdat de Raad een richtlijn heeft vastgesteld overeenkomstig het arrest van het Hof in deze zaak;

— de Raad te verwijzen in de kosten.

Het *Europees Parlement*, interveniënt, concludeert dat het den Hove behage:

— richtlijn 91/156 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen nietig te verklaren, in zoverre zij op een onjuiste rechtsgrondslag is gebaseerd;

— artikel 18 van artikel 1 van richtlijn 91/156 nietig te verklaren, in zoverre de procedure van het daarin vermelde regelgevingscomité niet in overeenstemming is met het Verdrag;

— verweerder te verwijzen in de kosten.

De *Raad* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

Het *Koninkrijk Spanje*, interveniënt, concludeert dat het den Hove behage:

— het door de Commissie ingestelde beroep tot nietigverklaring van richtlijn 91/156 te verwerpen;

— de verzoekende instelling te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen de kosten van interveniënt.

4. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. De *Commissie* baseert haar beroep op schending van de wezenlijke vormvoorschriften van het EEG-Verdrag, doordat richtlijn 91/156 is gebaseerd op artikel 130 S en niet op artikel 100 A van het Verdrag.

Dienaangaande herinnert zij eraan, dat artikel 100 A bepaalt, dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, in samenwerking met het Europees Parlement en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité maatregelen vaststelt, terwijl artikel 130 S bepaalt, dat de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité besluiten neemt. Volgens de Commissie heeft het geschil over de rechtsgrondslag derhalve niet slechts formele betekenis, aangezien de artikelen 100 A en 130 S verschillende regels bevatten voor de besluitvorming van de Raad en het aandeel van het Parlement in het besluitvormingsproces.

a) Criteria voor het bepalen van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling

De Commissie wijst erop, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (arresten van 29 maart 1990, zaak C-62/88, Griekenland/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-1527, r. o. 13, en 11 juni 1991, zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2867, r. o. 10, „titaandioxyde") de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Niet het

hoofddoel van een handeling bepaalt de keuze van de rechtsgrondslag — een criterium bij de beoordeling waarvan steeds subjectieve overwegingen een rol spelen —, maar allereerst het voorwerp of, met andere woorden, de inhoud en de werking van de handeling ten opzichte van het specifieke karakter van de betrokken verdragsbepalingen. Men moet dus niet proberen de belangrijkste doelstelling van de litigieuze richtlijn te bepalen.

b) Het verband tussen de artikelen 100 A en 130 S

De Commissie preciseert vervolgens, dat het voorwerp van artikel 100 A erin bestaat, de Gemeenschap te voorzien van een passend en doeltreffend instrument om de doelstelling van artikel 8 A te verwezenlijken. Bijgevolg legt het artikel, behalve bijzondere procedurele bepalingen, specifieke basisvoorwaarden vast voor de in het kader van deze doelstelling te verwezenlijken harmonisatie van de wetgevingen:

— de harmonisatie dient op een hoog niveau te worden gerealiseerd voor wat de nationale bepalingen betreffende bepaalde niet-economische vereisten betreft, die, in voorkomend geval, hetzij beperkingen van de handel tussen de Lid-Staten kunnen rechtvaardigen, hetzij mededingingsdistorsies kunnen veroorzaken; bij die vereisten wordt met name dat van milieubescherming genoemd (lid 3);

— de mogelijkheden van een Lid-Staat om hogere normen toe te passen, zijn beperkt, teneinde zeker te stellen dat de werking van de interne markt niet in gevaar komt: de nationale bepalingen moeten beantwoorden aan „gewichtige" vereisten en zijn onderworpen aan de controle van de Commissie en, in voorkomend geval, van het Hof van Justitie (lid 4).

Volgens de Commissie komt artikel 100 A door zijn evenwichtig stelsel, dat een verzoening mogelijk maakt tussen de beide doelstellingen van milieubescherming en instelling van de interne markt, in de plaats van artikel 100 en eventueel van de artikelen 100 en 235, waarop de Raad vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte de in geding zijnde wetgeving baseerde. De uitdrukkelijke verwijzing naar het milieu in lid 3 vormt overigens slechts een meer concrete en — om de daadwerkelijke toepassing ervan te verzekeren — versterkte uitdrukking van het in artikel 130 R, lid 2, herhaalde algemene beginsel, dat alle gemeenschapsmaatregelen moeten voldoen aan de eisen van milieubescherming.

Daartegenover bestaat het doel van artikel 130 S erin, de Gemeenschap te voorzien van een uitdrukkelijke en subsidiaire bevoegdheid voor elk ander gemeenschapsoptreden op het gebied van het milieubeleid. Dat blijkt reeds uit de tekst zelf. In plaats van de Raad te verplichten tot het nemen van nauwkeurig omschreven maatregelen of het verwezenlijken van een specifieke doelstelling, laat het artikel hem alle vrijheid om te beslissen of en in welke vorm een optreden eventueel noodzakelijk is. Verder omschrijven de artikelen 130 R en 130 T de omstandigheden waarin dit optreden plaatsvindt, en de grens van hun gevolgen. Aan twee

bepalingen komt hierbij bijzondere betekenis toe:

— artikel 130 R, lid 4, eerste volzin, dat het optreden van de Gemeenschap onderwerpt aan het subsidiariteitsbeginsel.

De Gemeenschap treedt op het gebied van het milieu op voor zover de doelstellingen beter op communautair niveau dan op dat van de afzonderlijke Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt. Het is duidelijk, dat deze vraag zelfs niet aan de orde is wanneer het gaat om het scheppen van de voorwaarden voor een interne markt zonder grenzen en zonder mededingingsdistorsies.

— artikel 130 T, dat de Lid-Staten toestaat, op het gebied van maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, verdergaande beschermingsmaatregelen te handhaven of te treffen, welke verenigbaar zijn met het Verdrag; een dergelijke bepaling kan geen betrekking hebben op handelingen op het gebied van harmonisatie van de wetgevingen voor het verzekeren van de verwezenlijking of de werking van de interne markt.

De Commissie blijft derhalve bij haar mening, dat artikel 100 A ten opzichte van artikel 130 S een specifieke rechtsgrondslag vormt voor alle handelingen op het gebied van milieubescherming, die tevens de instelling of de werking van de interne markt betreffen, ongeacht het „hoofddoel" dat eraan kan worden toegekend. Enkel het feit dat het hier gaat om de instelling of de werking van de interne markt, moet voldoende zijn om vast te stellen, dat de bepalingen inzake artikel 100 A van toepassing zijn. Volgens de Commissie lijkt het effect van de betrokken richtlijn uiteindelijk de keuze te bepalen van artikel 100 A als rechtsgrondslag van een handeling die, welke ook haar verdere doelstellingen mogen zijn, de interne markt betreft.

c) Analyse van richtlijn 91/156

De Commissie merkt vervolgens op, dat richtlijn 91/156 aan de voorwaarden van artikel 100 A van het Verdrag voldoet. Volgens haar moet aan drie voorwaarden zijn voldaan om een communautaire maatregel op het gebied van milieubescherming onder artikel 100 A van het Verdrag te laten vallen. Er dient te worden aangetoond, dat:

— het gaat om een handeling tot harmonisatie van nationale bepalingen;

— de maatregel, gezien haar voorwerp, bijdraagt aan de instelling of de werking van de interne markt;

— er geen meer specifieke bepaling op het gebied van de interne markt bestaat.

Wat het eerste aspect betreft, wijst de Commissie erop, dat de richtlijn voor alle

Lid-Staten een en dezelfde definitie geeft voor afvalstoffen en daarmee verband houdende activiteiten (producent, houder, beheer, verwijdering, nuttige toepassing en inzameling). Behalve dat deze harmonisatie rechtstreeks gevolg kan hebben voor het vervoer van produkten (goederen/afvalstoffen), voorziet zij bovendien in gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden voor de industriële produktie, het beheer en met name het vervoer van afvalstoffen. Voorts heeft zij door haar inhoud betrekking op een aanpassing van de concurrentievoorwaarden enerzijds en op de afschaffing van de handelsbelemmeringen tussen de Lid-Staten anderzijds, wat de twee constituerende elementen van de interne markt zijn.

Met betrekking tot de aanpassing van de concurrentievoorwaarden verwijst de Commissie met name naar de verplichtingen van de Lid-Staten om de preventie of de vermindering van afvalstoffen te bevorderen (artikel 3, lid 1, sub a) en de nodige maatregelen te nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden (artikel 4, tweede alinea), hetgeen uitsluit dat de industriële ondernemingen van een Lid-Staat voordelen genieten met betrekking tot de produktiekosten enkel omdat de regels betreffende het beheer van afvalstoffen er minder streng zijn. Volgens de Commissie wordt het harmoniserende effect van de richtlijn met betrekking tot de concurrentiepositie van de industriële ondernemingen benadrukt door het feit, dat krachtens artikel 15 de kosten van de verwijdering van afvalstoffen voor rekening komen van de houder of producent van het produkt dat tot het ontstaan van de afvalstoffen heeft geleid.

Verder merkt de Commissie op, dat, om de harmonisatie van de uit artikel 4, eerste alinea, voortvloeiende verplichting 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 risico's voor het milieu, een meer concrete vorm te geven, de richtlijn eist dat voor alle handelingen met betrekking tot afvalstoffen een vergunning wordt afgegeven (artikel 9).

Wat de afschaffing van de handelsbelemmeringen tussen de Lid-Staten betreft, beklemtoont de Commissie, dat het natuurlijk niet de doelstelling van de richtlijn is om het vervoer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap te bevorderen. Het gaat er juist om, dat vervoer te beperken voor zover dat noodzakelijk is voor de milieubescherming en in overeenstemming met de verplichting tot verwezenlijking van de interne markt. Dat is de reden waarom de richtlijn onderscheid maakt tussen afvalstoffen die kunnen worden hergebruikt enerzijds en de voorwaarden voor de verwijdering van afvalstoffen anderzijds.

Volgens de Commissie vallen alle afvalstoffen en het beheer daarvan onder de verplichting van de Lid-Staten om beheersplannen op te stellen, eventueel in samenwerking met andere Lid-Staten en de Commissie (artikel 7, leden 1 en 2). Slechts de afvalstoffen die voor verwijdering zijn bestemd, zijn het voorwerp van de bijzondere bepalingen inzake vervoersbeperkingen (artikel 7, lid 3).

Met betrekking tot deze laatstgenoemde afvalstoffen verwijst de Commissie naar de verplichting van de Lid-Staten, een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten, dat het mogelijk maakt afvalstoffen in een van de meest nabije

installaties te verwijderen (artikel 5). Dank zij de harmonisatie van de installaties is het in de richtlijn bedoelde stelsel in staat te waarborgen, dat het vervoer van afvalstoffen tot een minimum wordt beperkt onder omstandigheden van een echte interne markt.

Met betrekking daarentegen tot de herbruikbare of nuttig toepasbare afvalstoffen, waarvoor de richtlijn met uitzondering van artikel 3, tweede alinea, sub b, niet voorziet in specifieke bepalingen, is het in strijd met de doelstellingen van de richtlijn om het vervoer van afvalstoffen naar de recyclinginrichting die, gelet op de transportkosten, de beste voorwaarden biedt, te beperken.

De Commissie stelt bijgevolg, dat de richtlijn, ondanks haar met de milieubescherming verbonden doelstellingen, betrekking heeft op de instelling en de werking van de interne markt, gelet op de bijzondere kenmerken van afvalstoffen in economisch opzicht.

Ten slotte wijst de Commissie er nogmaals op, dat artikel 130 S slechts ter aanvulling dient van de instrumenten van de Gemeenschap voor maatregelen die geen grondslag vinden in een ander bepaling van het Verdrag. De formulering van artikel 130 R, lid 1, — „het optreden van de Gemeenschap op milieugebied" —, is derhalve niet vergelijkbaar met een gemeenschappelijk beleid, waarvan de rechtsgrondslag een „lex specialis" is ten opzichte van artikel 100 A.

Concluderend is de Commissie van mening, dat het door de richtlijn ingestelde stelsel in algemene zin en onverminderd bijzondere bepalingen van andere richtlijnen betreffende gevaarlijke afvalstoffen het beginsel van het vrije verkeer van nuttig toepasbare afvalstoffen verwezenlijkt en het vervoer van tot verwijdering bestemde afvalstoffen onderwerpt aan voorwaarden die in overeenstemming zijn met de interne markt. Dat alles is gebaseerd op een harmonisatie van de nationale bepalingen betreffende de voorwaarden waaronder het beheer van afvalstoffen kan worden uitgevoerd, waarmee bijgevolg elke mededingingsdistorsie van de interne markt wordt uitgesloten. De Commissie is derhalve van mening, dat uitsluitend artikel 100 A in aanmerking komt als rechtsgrondslag voor een dergelijke richtlijn.

d) De gevolgen van de nietigverklaring

Aangezien de nietigverklaring van de richtlijn aanzienlijke risico's met zich kan brengen voor de rechtszekerheid van zowel de Lid-Staten, die gehouden zijn de richtlijn in nationaal recht om te zetten, als voor ondernemers die, met het oog op die omzetting, voorzieningen moeten treffen onder meer ter zake van investeringen, verzoekt de Commissie het Hof, artikel 174, lid 2, op overeenkomstige wijze toe te passen en de handhaving van de werking van de nietigverklaarde richtlijn te gelasten.

2. Het *Europees Parlement* herinnert er in de eerste plaats aan, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de rechtsgrondslag van een handeling afhangt van haar inhoud en doel en dat de Raad zich bij de keuze van de rechtsgrondslag niet kan baseren op een subjectieve overtuiging, dat een van de nagestreefde doelstellingen van de handeling belangrijker of „wezenlijker" is dan de andere doelstelling(en).

Volgens het Parlement betreffen de materiële bepalingen van de richtlijn zowel het beheer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap als de milieubescherming. Het is bij voorbeeld duidelijk, dat de ontwikkeling van schone technologieën en het vervaardigen van produkten die zo weinig mogelijk bijdragen tot de toename of de schadelijkheid van afvalstoffen, van grote invloed zijn op de concurrentievoorwaarden bij de industriële produktie en bijgevolg voor de instelling en de werking van de interne markt. Het is eveneens duidelijk, dat deze maatregelen dienen bij te dragen tot de vermindering of opheffing van de verontreiniging veroorzaakt door afvalstoffen die het gevolg zijn van industriële procédés. Het Parlement is derhalve van mening, dat de richtlijn door haar inhoud niet alleen betrekking heeft op de milieubescherming, maar eveneens op de instelling en de werking van de interne markt.

Wat de doelstellingen van de in het geding zijnde richtlijn betreft, merkt het Parlement op, dat de Raad in de achtste overweging van de considerans erkent, dat het er meer zijn, zonder evenwel de belangrijkste ervan te specificeren. Wanneer de richtlijn „interne markt"-doelstellingen nastreeft, te weten een verbetering van de concurrentievoorwaarden, de instelling en de werking van een interne markt voor afvalstoffen, dan is dat onlosmakelijk van de doelstelling van betere milieubescherming. Onder die omstandigheden is het Parlement van oordeel, dat de in het geding zijnde richtlijn binnen het toepassingsgebied van artikel 100 A valt.

In de tweede plaats spreekt het Parlement zijn twijfels uit over de verenigbaarheid met het Verdrag van de in artikel 18 van de richtlijn bedoelde procedure. Het wijst er dienaangaande op, dat volgens het oorspronkelijke voorstel voor de richtlijn (PB 1988, C 295, blz. 3) de noodzakelijke wijzigingen voor de aanpassing van de richtlijn aan de vooruitgang van wetenschap en techniek zouden plaatsvinden via een raadgevend-comitéprocedure (procedure I van besluit 87/373). In zijn advies van 25 mei 1989 over dat voorstel had het Parlement de voorgestelde raadgevend-comitéprocedure goedgekeurd (PB 1989, C 158, blz. 232). Tijdens zijn onderzoek van de wijziging van de rechtsgrondslag in februari 1991 heeft het zich daarentegen niet willen uitspreken over de regelgevingscomitéprocedure (procedure III, variant a, van besluit 87/373), die de Raad voornemens was vast te stellen.

Het Parlement is van mening, dat de Raad, door richtlijn 91/156 vast te stellen op de rechtsgrondslag van artikel 130 S in plaats van artikel 100 A, het Parlement de mogelijkheid heeft ontnomen om in tweede lezing te reageren op de wijziging van de comitéprocedure in artikel 18 van de richtlijn. Een dergelijke handelwijze is niet in overeenstemming met de wezenlijke vormvoorschriften die in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van de richtlijn, doordat de in artikel 100 A bedoelde samenwerkingsprocedure niet is toegepast. Dit middel is inbegrepen in het middel betreffende de rechtsgrondslag van de richtlijn.

Het Parlement preciseert, dat het niet de verenigbaarheid van artikel 18 van de richtlijn met besluit 87/373 ter discussie stelt. Wel is het van mening, dat de in artikel 18 bedoelde regelgevingscomitéprocedure niet in overeenstemming is met artikel 145, derde streepje, van het Verdrag, volgens hetwelk de Raad „zich (...) het recht [kan] voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoe-

ringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen". Dienaangaande merkt het Parlement in de eerste plaats op, dat het regelgevingscomité een orgaan is waarin het Verdrag niet voorziet en dat niet verenigbaar is met zijn institutionele structuur. Ofschoon het comité geen uitvoeringsmaatregelen kan vaststellen, kan het wel de Commissie verhinderen dat te doen. Volgens het Parlement komt het aan de Raad toe de uitvoerende bevoegdheden uit te oefenen, en de toekenning van deze bevoegdheid aan een ander lichaam vormt een schending van artikel 4 van het Verdrag. In de tweede plaats is het Parlement van oordeel, dat de bevoegdheid tot het maken van voorbehouden, die door het comité in deze specifieke gevallen wordt uitgeoefend, door niets in de procedure van artikel 18 wordt beperkt. In de derde plaats voorziet de regelgevingscomitéprocedure in geen enkele mogelijkheid van rechterlijke toetsing van de beslissing om de uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad voor te behouden, waardoor te kort wordt gedaan aan de motiveringsverplichting van de Raad.

3. De *Raad* is van mening, dat richtlijn 91/156 is vastgesteld op een juiste rechtsgrondslag en met inachtneming van de desbetreffende procedures.

a) Criteria voor het bepalen van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling

De Raad verwijst allereerst naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke de juiste rechtsgrondslag van een handeling van de Raad moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren (arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 11, en het „titaandioxyde"-arrest, reeds aangehaald).

Wat het eerste van deze twee elementen betreft, merkt de Raad op, dat het Hof, teneinde de rechtsgrondslag van een handeling te bepalen, in het algemeen beziet wat het hoofddoel (of „zwaartepunt") is dat door de handeling wordt beoogd. In het „titaandioxyde"-arrest verklaarde het Hof, na daadwerkelijk het respectievelijke belang van de twee vastgestelde doelstellingen te hebben vergeleken, dat deze van gelijk belang waren, dat de inhoud van de richtlijn tweeledig was en dat de doelen en inhouden interne markt/milieubescherming onlosmakelijk met elkaar waren verbonden. Volgens de Raad dient derhalve een onderscheid te worden gemaakt tussen:

— het normale geval, waarin de analyse van het doel en de inhoud van een maatregel het mogelijk maakt de hoofddoelstelling en de daarmee overeenstemmende rechtsgrondslag aan te wijzen (zelfs indien deze maatregel tegelijkertijd bepaalde andere secundaire of bijkomende doelstellingen nastreeft), en

— het bijzondere geval, waarin de analyse van de maatregel leidt tot de conclusie, dat zij twee (of meer) doelstellingen van gelijk belang nastreeft en dat haar inhoud gemengd is, en waarin het wegens de onverenigbaarheid van de mogelijke rechtsgrondslagen noodzakelijk kan blijken te zijn op zuiver procedurele gronden een keuze ertussen te maken.

De Raad is van oordeel, dat het standpunt van de Commissie, dat de nadruk legt op het „gevolg" van de betrokken maatregel, neerkomt op het toekennen van absolute prioriteit aan de interne markt boven alle andere doelstellingen van het EEG-Verdrag. Bijna alle handelingen van de Raad kunnen gevolgen hebben in het kader van de interne

markt of deze op de een of andere wijze betreffen. De uitlegging van de Commissie kan tot gevolg hebben, dat in vele gevallen gebruik kan worden gemaakt noch van artikel 130 S noch van tal van andere artikelen van het Verdrag.

b) Analyse van richtlijn 91/156

De Raad merkt vervolgens op, dat bij analyse van het doel en de inhoud van richtlijn 91/156 vijf belangrijke overwegingen opvallen waaruit blijkt dat deze richtlijn een optreden van de Gemeenschap op milieugebied in de zin van artikel 130 R van het Verdrag betreft.

Dienaangaande wijst de Raad in de eerste plaats op het ontbreken in de litigieuze richtlijn van een bepaling als artikel 1 van richtlijn 89/428/EEG van 21 juni 1989 („titaandioxyde", PB 1989, L 201, blz. 56), waarin, zonder dat het relatieve belang wordt aangegeven, de doelstellingen van milieubescherming en verbetering van de mededingingsvoorwaarden naast elkaar worden geplaatst.

De Raad merkt in de tweede plaats op, dat de richtlijn, afgezien van enkele uitdrukkelijk in artikel 2 genoemde uitzonderingen, betrekking heeft op *alle* afvalstoffen en niet alleen op afvalstoffen die afkomstig zijn van industriële of andere economische activiteiten. De produktie van huishoudelijk afval heeft nochtans niets van doen met de instelling en de werking van de interne markt, ongeacht of dat afval te zamen met industriële afvalstoffen of apart wordt verwerkt.

Een derde argument vloeit volgens de Raad voort uit het algemeen karakter van de nieuwe artikelen 3-5 van de litigieuze richtlijn. Deze stellen hetzij beginselen vast die door de Lid-Staten moeten worden geëerbiedigd, hetzij doelstellingen die zij moeten verwezenlijken via middelen of methoden die soms worden aangegeven, doch nooit uitputtend. De Lid-Staten beschikken over een ruime beoordelingsvrijheid ten aanzien van de inhoud van de nationale plannen, die zij volgens het nieuwe artikel 7 van de richtlijn moeten opstellen, en derhalve van elke normatieve regeling. De Raad is derhalve van mening, dat de richtlijn vooral een maatregel is die een gemeenschapsbeleid voor het beheer van afvalstoffen invoert. Om die reden en niet omdat het gaat om een eerste stap op de weg naar harmonisatie, heeft de richtlijn een algemeen karakter.

De Raad ontleent een vierde argument aan het feit, dat sommige bepalingen van de richtlijn de Lid-Staten de mogelijkheid bieden het vrije verkeer van afvalstoffen te beperken (artikel 5, lid 1, en artikel 7, lid 3, van de richtlijn). Wat de te verwijderen afvalstoffen betreft, wijst de Raad erop, dat de stelling van de Commissie, dat een aanzienlijke reductie van het vervoer van te verwijderen afvalstoffen een maatregel is die tot doel en tot inhoud heeft de mededingingsvoorwaarden te verbeteren en bij te dragen tot de instelling van de interne markt, niet overtuigend is. Wat de recycleerbare of nuttig toepasbare afvalstoffen betreft, is de Raad van mening, dat enerzijds artikel 7, lid 3, dat de Lid-Staten toestemming verleent om vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen, van toepassing is op het vervoer van deze soorten afvalstoffen, en dat anderzijds dergelijke interferenties met het vrije verkeer van afvalstoffen weliswaar te rechtvaardigen zijn als elementen van een speci-

fiek optreden op milieugebied, maar in het geheel niet bijdragen tot de totstandkoming en de werking van de interne markt.

Wat de vijfde overweging betreft, die betrekking heeft op het in artikel 15 van de richtlijn geformuleerde beginsel „de vervuiler betaalt", merkt de Raad op, dat dit artikel zich beperkt tot het aanwijzen van degene die de kosten moet dragen, en dat ook hier de keuze aan de Lid-Staten wordt gelaten. De Raad ziet niet in, in welk opzicht de mededingingsvoorwaarden geharmoniseerd zouden worden wanneer de ene staat de financiële last op de houder zou leggen en een andere op de producent.

Ten slotte houdt de Raad staande, dat de inhoud van de richtlijn in het licht van bovenstaande overwegingen duidelijk blijk geeft van een hoofddoel, te weten de bescherming van de gezondheid en het milieu. Slechts voor zover het hoofddoel dit toelaat, bevat de richtlijn een zekere harmonisatie van de nationale wetgevingen op het gebied van het afvalstoffenbeheer (een harmonisatie die reeds door richtlijn 75/442 in gang is gezet). Volgens de Raad stelt deze harmonisatie geen normen voor ondernemingen vast met als doel mededingingsdistorsies en belemmeringen van het handelsverkeer te voorkomen, maar vormt zij een positief en globaal optreden van de Gemeenschap inzake de bescherming van de gezondheid en het milieu.

c) De keuze tussen artikel 130 S en artikel 100 A

Om een antwoord te geven op de vraag, wat de juiste rechtsgrondslag is voor een richtlijn die weliswaar gevolgen heeft voor de interne markt, maar als hoofddoelstelling de bescherming van de gezondheid en het milieu heeft, herinnert de Raad er om te beginnen aan, dat volgens de rechtspraak van het Hof in de „titaandioxyde"-zaak een combinatie van de artikelen 100 A en 130 S hoe dan ook is uitgesloten.

Wat artikel 130 S betreft, merkt de Raad vervolgens op, dat titel VII van het Verdrag, dat bestaat uit de artikelen 130 R, 130 S en 130 T, de formulering bevat van een volwaardig beleid, zoals het regionaal of het sociaal beleid, en een doelstelling van de Gemeenschap weergeeft die onafhankelijk is van de andere beleidsterreinen en van de verwezenlijking van de interne markt. Artikel 130 R stelt de beginselen vast die als richtsnoer dienen voor het optreden van de Gemeenschap op milieugebied en zorgt er onder meer voor, dat dit niet geïsoleerd plaatsvindt. Maar deze bepaling stelt zeker niet de principale wijze van optreden vast.

Wat artikel 100 A betreft, merkt de Raad op, dat de interne markt niet is ingesteld met het doel het milieu te beschermen. Integendeel, de toename van de industriële en economische activiteiten waartoe deze markt dient te leiden, kan een verslechtering van het milieu tot gevolg hebben, aangezien de aanpassing van de concurrentievoorwaarden en het wegnemen van belemmeringen van het vrije verkeer op willekeurig welk beschermingsniveau kan plaatsvinden. De ratio van lid 3 van artikel 100 A is nu juist het voorkomen van

een dergelijke verslechtering. Voor zover het gaat om harmonisatie van nationale wetgeving op het gebied van de milieubescherming ten behoeve van de instelling van de interne markt, is artikel 100 A de passende rechtsgrondslag. Voor zover daarentegen harmonisatie van de wetgevingen noodzakelijk is om de doelstellingen van een doeltreffende milieubescherming met inachtneming van de voorwaarden van de interne markt te bereiken, dient artikel 130 S te worden toegepast.

Indien artikel 100 A, lid 3, de Raad toestaat doelstellingen op het gebied van milieubescherming na te streven, dient dit te geschieden binnen de werkingssfeer van dit artikel en niet daarbuiten. Een maatregel die het milieu bevoordeelt ten nadele van het vrije verkeer van afvalstoffen, kan niet uitsluitend op artikel 100 A zijn gebaseerd, aangezien een dergelijke maatregel onverenigbaar zou zijn met zijn eigen doelstelling.

Ten slotte brengt de Raad naar voren, dat het betoog van de Commissie in bijna alle gevallen een beroep op artikel 100 A zou rechtvaardigen, aangezien elke bestaande of mogelijke ongelijkheid tussen de nationale bepalingen met betrekking tot welke economische activiteit dan ook een direct of indirect gevolg kan hebben voor de concurrentievoorwaarden. Een dergelijk gevolg is noch juridisch juist, noch politiek wenselijk.

d) Antwoord op de memorie van interventie van het Europees Parlement

Wat het aan een onjuiste rechtsgrondslag ontleende middel betreft, verwijst de Raad naar zijn eerder betoog.

Voor zover het Parlement met zijn tweede middel de verenigbaarheid van artikel 18 van de litigieuze richtlijn met het Verdrag aanvecht, onder gelijktijdige erkenning van de verenigbaarheid van deze bepaling met besluit 87/373, is de Raad van mening, dat het Parlement impliciet de verenigbaarheid van laatstgenoemd besluit met het Verdrag betwist. Aangezien dit besluit in deze zaak niet door de Commissie wordt betwist — die evenmin artikel 18 van de litigieuze richtlijn in twijfel trekt —, is de Raad van mening, dat de conclusies van het Parlement duidelijk verder gaan dan conclusies „strekkende tot gehele of gedeeltelijke ondersteuning of verwerping van de conclusies van een van de partijen", waartoe een interveniënt zich ingevolge krachtens artikel 93, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dient te beperken. Dit middel is derhalve niet ontvankelijk.

De Raad concludeert nog om een tweede reden tot niet-ontvankelijkheid van dit middel, namelijk het ontbreken van bewijs voor de bewering van het Parlement, dat inbreuk is gemaakt op een van zijn prerogatieven. De Raad wijst erop, dat het Hof in zijn arrest van 4 oktober 1991 (zaak C-70/88, Parlement/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-4529, r. o. 20) een dergelijk middel niet-ontvankelijk heeft verklaard op grond van de omstandigheid dat het Parlement niets had aangevoerd waaruit van een schending van zijn prerogatieven bleek.

Voor het geval het Hof evenwel van mening mocht zijn, dat het middel ontvankelijk is, wijst de Raad erop, dat artikel 145, derde streepje, van het Verdrag geen enkele eis noch beperking bevat met betrekking tot de modaliteiten die de Raad voor de door hem aan de Commissie toegekende uitvoerende bevoegdheden kan vaststellen. Voor de Raad is het duidelijk, dat de in artikel 18 van de richtlijn neergelegde procedure III, variant a, van besluit 87/373, de Commissie een uitvoeringsbevoegdheid toekent volgens bepaalde van de door dat besluit vastgestelde modaliteiten.

Volgens de Raad lijkt het gehele betoog van het Parlement te zijn gebaseerd op de gedachte, dat deze procedure in wezen een rechtstreeks voorbehoud van bevoegdheden vormt door de Raad ten gunste van zichzelf, een voorbehoud dat slechts in specifieke gevallen mogelijk is en dat naar behoren met redenen moet worden omkleed. Deze benadering berust op een fundamentele misvatting met betrekking tot de aard van procedure III, variant a. Indien het in deze procedure bedoelde comité ten aanzien van de voorgestelde maatregelen een negatief advies uitbrengt en de Commissie dus een voorstel bij de Raad moet indienen, moet de Raad volgens de basisbehandeling binnen ten hoogste drie maanden een besluit nemen. Indien de Raad binnen deze termijn niet tot een gekwalificeerde meerderheid van stemmen ten gunste van het voorstel komt of tot eenparigheid van stemmen in geval van wijziging daarvan, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld. De Raad kan derhalve slechts door een met eenparigheid van stemmen genomen besluit verhinderen, dat de door de Commissie beoogde uitvoeringsmaatregel daadwerkelijk wordt vastgesteld. Deze procedure houdt dus geenszins in, dat in geval van een negatief advies van het comité de beslissingsbevoegdheid door de Raad wordt uitgeoefend, maar geeft een daadwerkelijke uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie.

Volgens de Raad is dit door het Hof duidelijk gemaakt in het arrest van 24 oktober 1989 (zaak 16/88, Commissie/Raad, Jurispr. 1989, blz. 3457), waarin het Hof met betrekking tot procedure II (beheerscomité) verklaarde: „Bij deze zogenoemde beheerscomitéprocedure kan de Raad dus zijn eigen besluit in de plaats stellen van dat van de Commissie (...)" De Raad is van mening, dat het door het Hof gebruikte woord „kan" de situatie juist weergeeft, aangezien de procedure de Raad de mogelijkheid tot handelen verleent, maar niet uitsluit dat men uiteindelijk bij een handeling van de Commissie uitkomt. Derhalve verzoekt de Raad het Hof om, zo het het middel ontvankelijk zou verklaren, het als ongegrond te verwerpen.

4. De *Spaanse regering* betwist de stelling van de Commissie met betrekking tot het extensieve karakter van artikel 100 A van het Verdrag, dat tot een beroep hierop verplicht bij de regeling van elk milieuvraagstuk dat ook maar zijdelings gevolgen heeft voor de verwezenlijking van de interne markt. Dienaangaande wijst de Spaanse regering er met name op, dat zoals uit artikel 130 R zelf blijkt, het optreden van de Gemeenschap op het gebied van het milieu, hoewel beheerst door het subsidiariteitsbeginsel, op zich streeft naar een hoog peil van milieubescherming. Bovendien werkt dit optreden onafhankelijk van elke economische, sociale of andersoortige omstandigheid, in tegenstelling tot het gemeenschapsoptreden ter verwezenlijking van de interne markt, dat door andere waarden wordt beïnvloed dan die waarvan het milieu slechts een aspect is. Volgens de Spaanse regering volgt hieruit, dat de Raad steeds een hoog peil van milieubescherming garandeert wanneer hij zijn optreden baseert op artikel 130 S, terwijl onder de voorwaarden van artikel 100 A, lid 3, de garantie niet volledig is, aangezien dit hoge peil, volgens het Verdrag, slechts door de Commissie bij haar voorstel dient te worden gerespecteerd, maar niet door de Raad.

Volgens de Spaanse regering laat de verschillende graad van milieubescherming nochtans niet toe een hiërarchisch element te introduceren met betrekking tot de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor de inhoud en de doelstellingen van de gemeenschapshandeling. Eerder dient te worden vastgesteld, dat

het optreden van de Gemeenschap op milieugebied veelzijdiger wordt. Enerzijds is er sprake van een optreden in eigenlijke zin dat een enkel doel nastreeft, namelijk de verwezenlijking van een hoog niveau van milieubescherming, los van andere overwegingen, welke verwezenlijking momenteel wordt beheerst door het subsidiariteitsbeginsel en dat in artikel 130 S van het Verdrag vaste vorm heeft gekregen; en anderzijds is er sprake van een optreden dat een aanpassing poogt te bewerkstelligen van de wettelijke regelingen van de Lid-Staten met betrekking tot milieuvraagstukken, voor zover deze regelingen gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van het gemeenschapsbeleid ter verwezenlijking van de interne markt, waarvan de doelstelling is het beperken van de ruimte of vrijheid van handelen van de instellingen van de Gemeenschap bij de uitwerking van hiertoe verrichte handelingen die gevolgen voor het milieu kunnen hebben, en dat is gebaseerd op artikel 100 A van het Verdrag.

De Spaanse regering is van mening, dat richtlijn 91/156, gezien haar inhoud en doelstellingen, een volmaakt voorbeeld is van gemeenschapsoptreden op het gebied van het milieu, dat wil zeggen een optreden gebaseerd op het preventiebeginsel, het beginsel van correctie — bij voorkeur bij de bron — van aantasting van het milieu, en het beginsel „de vervuiler betaalt" (artikel 15 van de richtlijn), beheerst door het subsidiariteitsbeginsel en met het doel de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren, bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens en zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen door uit te gaan van een hoog niveau van milieubescherming.

Derhalve kan worden uitgesloten, dat artikel 100 A een juiste rechtsgrondslag vormt voor de bestreden richtlijn. Volgens de Spaanse regering lijkt het niet redelijk, dat een Lid-Staat die zijn milieuwetgeving wenst te blijven toepassen op een problematiek die niets van doen heeft met de mededinging of het vrije verkeer van goederen, daartoe de in artikel 100 A, lid 4, bedoelde procedure zou moeten volgen, tot en met het verkrijgen van de goedkeuring van de Commissie.

Voorts haalt de Spaanse regering een aantal gemeenschapshandelingen aan [richtlijn 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PB 1988, L 336, blz. 1); richtlijn 90/656/EEG van de Raad van 4 december 1990 inzake de in Duitsland toepasselijke overgangsmaatregelen met betrekking tot sommige communautaire bepalingen op het gebied van milieubescherming (PB 1990, L 353, blz. 59); verordening (EEG) nr. 594/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB 1991, L 67, blz. 1)], die alle gevolgen hebben hetzij voor de mededinging, hetzij voor het wegnemen van de belemmeringen van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap, en die op de specifieke grondslag op milieugebied, namelijk artikel 130 S van het Verdrag, zijn vastgesteld.

M. Zuleeg

rechter-rapporteur