ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
25 juni 1998 *

In zaak C-192/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Nederlandse Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

Beside BV,

I. M. Besselsen

en

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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), en van 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),

wijst

* Procestaal: Nederlands.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm (rapporteur), kamerpresident, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray en G. Hirsch, rechters,

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

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. G. Lammers, waarnemend juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door P. Biering, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door B. Kloke, Oberregierungsrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, ambassadeur, hoofd van de dienst juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Van Nuffel, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. S. van den Oosterkamp, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken; de Deense regering, vertegenwoordigd door P. Biering, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. Van Nuffel, ter terechtzitting van 3 juli 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 oktober 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij verwijzingsuitspraak van 31 mei 1996, ingekomen bij het Hof op 4 juni daaraanvolgend, heeft de Nederlandse Raad van State het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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; hierna: „verordening"), en van 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; hierna: „richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Nederlandse vennootschap Beside BV alsmede haar directeur, I. M. Besselsen, en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: „minister") inzake overgebrachte afvalstoffen.

3 Blijkens de stukken van het hoofdgeding heeft Beside BV, handelaar in afvalstoffen, afvalstoffen in Duitsland opgekocht en zonder de autoriteiten van de invoer in kennis te stellen, naar Nederland overgebracht. De afvalstoffen werden in een loods opgeslagen in afwachting van verkoop en levering aan voornamelijk in het Verre Oosten gevestigde producenten van kunststofproducten.

4 De in geding zijnde afvalstoffen bestaan uit acht partijen kunststofverpakkingen, vermengd met andere stoffen. De afvalstoffen zijn bemonsterd en nader onderzocht door het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

5 Daarbij bleek, dat de afvalstoffen niet homogeen van samenstelling waren en dat het aandeel kunststoffen in de in balen verpakte afvalstoffen per baal verschilde. Volgens de rapporten varieerde dit aandeel in de vier onderzochte balen van 53,8 tot 92,3 % en bevatten deze balen voor het overige papier, karton, metalen, hout en andere niet-kunststoffen, zoals glas en textiel. In een van de balen waren zes munitiepatronen aangetroffen.

6 De minister heeft Beside BV en Besselsen bij schrijven van 21 april 1995 medegedeeld, dat de afvalstoffen moesten worden teruggezonden naar Duitsland, de plaats van herkomst. Verzoekers zijn bij dit besluit in de gelegenheid gesteld de afvalstoffen zelf naar Duitsland terug te zenden.

7 Tegen dit besluit hebben Beside BV en Besselsen gezamenlijk een bezwaarschrift ingediend bij de minister, waarbij zij aanvoerden, dat het afvalstoffen betrof voor de overbrenging waarvan geen kennisgevingsplicht gold, zodat de gevorderde terugzending onrechtmatig was. Hun bezwaren zijn ongegrond verklaard bij gemotiveerd besluit van 29 juni 1995, waartegen het thans bij de Raad van State aanhangige beroep is gericht.

De toepasselijke bepalingen

8 Bij beschikking 94/3/EG van de Commissie van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG (PB 1994, L 5, blz. 15), is een geharmoniseerde, niet-uitputtende lijst van afvalstoffen opgesteld, die doorgaans de „Europese afvalcatalogus" wordt genoemd. Deze catalogus geldt voor alle afvalstoffen, ongeacht of zij voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing zijn bestemd.

9 De verordening onderscheidt een „groene lijst van afvalstoffen" (bijlage II), een „oranje lijst van afvalstoffen" (bijlage III) en een „rode lijst van afvalstoffen" (bijlage IV).

10 De artikelen 3 en 6 van de verordening bepalen met betrekking tot voor verwijdering onderscheidenlijk voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, dat degene die voornemens is deze afvalstoffen over te brengen of te doen overbrengen, naargelang de aard van de afvalstoffen verplicht is vóór de overbrenging daarvan kennisgeving te doen aan de betrokken bevoegde autoriteiten.

11 Volgens artikel 1, lid 3, sub a, van de verordening geldt deze kennisgevingsplicht niet voor de overbrenging van uitsluitend voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van de groene lijst van bijlage II bij de verordening.

12 Artikel 11 van de verordening luidt als volgt:

„1. Teneinde overbrengingen van de in bijlage II genoemde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen te kunnen volgen gaan deze vergezeld van de volgende, door de houder ondertekende informatie:

a) naam en adres van de houder;

b) gebruikelijke handelsbenaming van de afvalstoffen;

c) de hoeveelheid van de afvalstoffen;

d) naam en adres van de ontvanger;

e) de handelingen op het gebied van nuttige toepassing, zoals genoemd in bijlage II B van richtlijn 75/442/EEG;

f) de voorziene datum van overbrenging.

2. De in lid 1 gespecificeerde informatie wordt in overeenstemming met de bestaande nationale bepalingen vertrouwelijk behandeld."

13 Ten aanzien van afvalstoffen van de oranje lijst van bijlage III bij de verordening bepaalt artikel 6, lid 1, van de verordening het volgende:

„1. Wanneer de kennisgever voornemens is in bijlage III 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, zendt hij, onverminderd artikel 25, lid 2, en artikel 26, lid 2, 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."

14 Volgens de artikelen 7, lid 2, en 8, lid 1, van de verordening kan de overbrenging plaatsvinden na schriftelijke toestemming, dan wel na stilzwijgende toestemming indien binnen 30 dagen na de kennisgeving geen bezwaar is gemaakt door de bevoegde autoriteiten van bestemming, van verzending of van doorvoer.

15 Voor de overbrenging van afvalstoffen van de rode lijst van bijlage IV bij de verordening is volgens artikel 10 van de verordening voorafgaande schriftelijke toestemming vereist.

16 De groene, de oranje en de rode lijst van afvalstoffen in de bijlagen bij de verordening zijn gewijzigd bij beschikking 94/721/EG van de Commissie van 21 oktober 1994 tot aanpassing, overeenkomstig artikel 42, lid 3, van de bijlagen II, III en IV bij verordening (EEG) nr. 259/93 (PB L 288, blz. 36), en bij beschikking 96/660/EG van de Commissie van 14 november 1996 tot aanpassing, overeenkomstig artikel 42, lid 3, van bijlage II bij verordening (EEG) nr. 259/93 (PB L 304, blz. 15).

17 Volgens artikel 26, lid 1, sub a, van de verordening wordt elke overbrenging van afvalstoffen die is geschied zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig de verordening, als sluikhandel beschouwd.

18 Artikel 26, lid 2, van de verordening bepaalt:

„Indien een dergelijke sluikhandel de verantwoordelijkheid is van de kennisgever, zorgt de bevoegde autoriteit van verzending ervoor dat de betrokken afvalstoffen:

a) door de kennisgever of, zo nodig, door de bevoegde autoriteit zelf worden teruggebracht naar de staat van verzending, of, indien dit niet mogelijk is,

b) op een andere milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd of nuttig toegepast,

binnen 30 dagen te rekenen vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteit in kennis is gesteld van de sluikhandel of binnen een andere, door de betrokken bevoegde autoriteiten overeen te komen termijn.

In dat geval dient een nieuwe kennisgeving te geschieden. De lidstaat van verzending of de lidstaat van doorvoer verzet zich niet tegen terugzending van deze afvalstoffen op een naar behoren gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteit van bestemming waarin de redenen worden uiteengezet."

19 In Nederland verbiedt artikel 10.44c van de Wet milieubeheer het verrichten van de in artikel 26, lid 1, van de verordening bedoelde handelingen. Blijkens artikel 18.7, lid 1, van de Wet milieubeheer is in geval van overtreding van dit verbod de minister bevoegd „bestuursdwang" uit te oefenen en terugzending van de afvalstoffen naar de plaats van herkomst te gelasten.

De prejudiciële vragen

20 Om te kunnen beoordelen of de minister krachtens artikel 26, lid 2, van de verordening bevoegd was de litigieuze besluiten te nemen, heeft de verwijzende rechter het Hof de volgende drie vragen gesteld:

„1) Dient het begrip ‚stedelijk/huishoudelijk afval' dat onder AD 160 wordt genoemd in bijlage III bij 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 nadien gewijzigd, aldus te worden uitgelegd, dat daaronder ook valt afval dat grotendeels bestaat uit de in bijlage II bij die verordening genoemde afvalstoffen van kunststof in vaste vorm, maar daarnaast uit andere in die bijlage genoemde afvalstoffen alsmede uit een geringe hoeveelheid van niet in die bijlage genoemde stoffen?

2) a) Wanneer de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, dient dan de zinsnede ‚Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage genoemde handelingen te kunnen toepassen' in bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 47), zoals nadien gewijzigd, aldus te worden uitgelegd, dat daaronder niet alleen het geval valt dat opslag plaatsvindt bij het bedrijf waarbij een van de overige in die bijlage genoemde handelingen worden toegepast, maar ook bij opslag in afwachting van vervoer naar zo'n bedrijf, ongeacht of dat bedrijf binnen of buiten de Gemeenschap is gelegen?

b) Wanneer het eerste gedeelte van deze vraag bevestigend wordt beantwoord, welke gegevens moeten dan, wanneer een kennisgeving ontbreekt, minimaal beschikbaar zijn om te mogen aannemen dat daadwerkelijk van nuttige toepassing sprake is?

3) Wanneer op de vragen 1 en 2 a) een bevestigend antwoord is gegeven, moet dan uit de derde volzin van artikel 26, tweede lid, van de verordening worden afgeleid dat, in de gevallen waarop deze bepaling betrekking heeft, ook de bevoegde autoriteit van bestemming gehouden, dan wel bevoegd is om datgene te doen wat op grond van de eerste volzin van deze bepaling moet worden gedaan door de bevoegde autoriteit van verzending?"

De eerste vraag

Metzijn eerste vraag wenst de Raad van State in wezen te vernemen, of het begrip „stedelijk/huishoudelijk afval" dat wordt genoemd onder AD 160 van de oranje lijst van bijlage III bij de verordening, zoals gewijzigd bij beschikking 94/721,

mede omvat afval dat hoofdzakelijk bestaat uit afvalstoffen van de groene lijst van bijlage II bij de verordening, vermengd met andere in deze lijst genoemde categorieën afvalstoffen, en voorts uit afvalstoffen van de groene lijst, vermengd met een geringe hoeveelheid aldaar niet genoemde stoffen.

22 De Nederlandse regering is van mening, dat de herkomst van de afvalstoffen in principe bepalend is voor de kwalificatie ervan. Gelet op de herkomst van de afvalstoffen in het hoofdgeding, dienen zij onder de rubriek AD 160 „stedelijk/huishoudelijk afval" van de oranje lijst van de verordening te worden ingedeeld. Subsidiair stelt zij, dat zij in geen geval als afvalstoffen van de groene lijst bij de verordening kunnen worden aangemerkt.

23 De Deense regering stelt, dat een partij stedelijk of huishoudelijk afval slechts als „groen afval" kan worden aangemerkt, indien het een homogene partij betreft die in zijn geheel onder een van de rubrieken van de groene lijst van de verordening valt. Dit vloeit voort uit de letter en de geest van de verordening en uit het belang van een doeltreffende en milieubewuste controle op de overbrenging van afvalstoffen.

24 Volgens de Finse regering dient gescheiden ingezameld huishoudelijk afval niet als „stedelijk/huishoudelijk afval" van rubriek AD 160 van de oranje lijst te worden aangemerkt. Het kan onder de groene lijst vallen, mits het voldoende zuiver en homogeen van aard is.

25 De Duitse regering is van oordeel, dat de omstandigheid dat het afval van particuliere huishoudens en gemeentelijke stortplaatsen afkomstig is, op zichzelf niet impliceert, dat het noodzakelijkerwijs onder de rubriek AD 160 „stedelijk/

huishoudelijk afval" van de oranje lijst moet worden ingedeeld. Ook dat afval kan onder de groene lijst van de verordening vallen, mits het gescheiden is ingezameld en, in voorkomend geval, naar bepaalde stoffen is gesorteerd.

26 De Commissie meent, dat een partij afvalstoffen de kwalificatie „stedelijk/huishoudelijk afval" slechts kan verliezen, wanneer een zodanige selectie heeft plaatsgevonden, dat de partij in haar geheel onder een andere rubriek valt. Zolang onvoldoende selectie heeft plaatsgehad, blijven het afvalstoffen van de rubriek „stedelijk/huishoudelijk afval", ook al behoren de verschillende producten in de partij alle tot de groene lijst. Het is aan de nationale autoriteiten en, in geval van een geschil, aan de bevoegde rechter om uit te maken, of een partij afvalstoffen als een homogene dan wel als een gemengde partij kan worden beschouwd.

27 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat artikel 2, sub a, van de verordening met de verwijzing naar artikel 1, sub a, van de richtlijn een gemeenschappelijke definitie van het begrip afvalstoffen heeft ingevoerd en dat dit artikel rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten (arrest van 25 juni 1997, Tombesi e. a., C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punt 46).

28 De in hoofdrubriek „20 00 00 Huishoudelijk afval en soortgelijk bedrijfsafval, inclusief gescheiden ingezamelde fracties" van de Europese afvalcatalogus genoemde afvalstoffen illustreren de verscheidenheid in herkomst en samenstelling van stedelijk en huishoudelijk afval. Post „20 01 00 gescheiden ingezamelde fracties" van deze hoofdrubriek omvat onder meer de onderverdelingen „20 01 03 kleine stukken kunststof", „20 01 04 overige kunststof", „20 01 05 kleine stukken metaal (blikjes en dergelijke)", „20 01 07 hout", „20 01 10 kleding" en „20 01 11 textiel". Post „20 03 00 overig gemeentelijk afval" omvat de onderverdeling „20 03 01 gemengd gemeentelijk afval".

29 Bij een partij afvalstoffen is de herkomst van de afvalstoffen op zichzelf niet bepalend voor de indeling ervan in de groene, de oranje of de rode lijst van de bijlagen II, III en IV bij de verordening.

30 Gescheiden ingezameld stedelijk/gemeentelijk of huishoudelijk afval dat onder onderverdeling „20 01 03 kleine stukken kunststof" van de Europese afvalcatalogus valt, kan naargelang de samenstelling ervan dus onder de rubriek „GH afvalstoffen van kunststof in vaste vorm" van de groene lijst vallen.

31 Is dergelijk afval echter met andere afvalstoffen van de groene of oranje lijst vermengd en dus niet gescheiden ingezameld, dan zou het in voorkomend geval onder onderverdeling „20 03 01 gemengd gemeentelijk afval" van de Europese afvalcatalogus vallen en, naargelang de mate van verontreiniging, onder de rubriek „AD 160 stedelijk/huishoudelijk afval" van de oranje lijst van de verordening.

32 „Stedelijk/huishoudelijk afval" verliest zijn karakter van „oranje afval" dus niet en kan bijgevolg slechts onder de groene lijst vallen indien het gescheiden is ingezameld of behoorlijk is gesorteerd.

33 Zoals immers uit de inleidende zin van de groene lijst blijkt, mogen afvalstoffen, ongeacht of zij in die lijst zijn opgenomen, niet als afvalstoffen van de groene lijst worden vervoerd indien zij dermate met andere stoffen zijn verontreinigd, dat a) de aan de afvalstoffen verbonden risico's zodanig toenemen, dat zij voor opname in de oranje of rode lijst in aanmerking komen, of b) terugwinning van de afvalstoffen op milieuverantwoorde wijze onmogelijk wordt.

34 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat het begrip „stedelijk/huishoudelijk afval" dat wordt genoemd onder AD 160 van de oranje lijst van bijlage III bij de verordening, zoals gewijzigd bij beschikking 94/721, mede omvat afval dat hoofdzakelijk bestaat uit afvalstoffen van de groene lijst van bijlage II bij de verordening, vermengd met andere in deze lijst genoemde categorieën afvalstoffen, en voorts uit afvalstoffen van de groene lijst, vermengd met een geringe hoeveelheid aldaar niet genoemde stoffen.

De tweede vraag, sub a

35 Met zijn tweede vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of onder opslag van stoffen in de zin van punt R 13 van bijlage II B bij de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, niet alleen is te verstaan opslag bij het bedrijf waarbij de overige in die bijlage genoemde handelingen zullen plaatsvinden, maar ook opslag in afwachting van vervoer naar zo'n bedrijf, ongeacht of dat bedrijf binnen of buiten de Gemeenschap is gelegen.

36 Zowel de Nederlandse en de Deense regering als de Commissie zijn van mening dat, gelet op de redactie van de bijlagen II A en II B bij de richtlijn, opslag in afwachting van vervoer naar een bedrijf dat de in deze bijlagen genoemde handelingen verricht, eveneens als opslag in afwachting van een van deze handelingen moet worden beschouwd.

37 Volgens de Finse regering is opslag op een andere plaats dan bij het bedrijf waar het afval zal worden verwerkt, ook een handeling voor nuttige toepassing als bedoeld in punt R 13 „Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage genoemde handelingen te kunnen toepassen, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie" van bijlage II B bij de richtlijn.

38 Om te beginnen zij opgemerkt, dat opslag uitdrukkelijk wordt genoemd in de omschrijving van zowel verwijderingshandelingen als handelingen voor nuttige toepassing. De verordening verwijst naar de omschrijving van verwijdering en nuttige toepassing in de richtlijn (zie de artikelen 2, sub i en k, van de verordening en 1, sub e en f, van de richtlijn, alsmede de bijlagen II A en II B bij de richtlijn).

39 In punt D 15 van bijlage II A bij de richtlijn wordt opslag in afwachting van een andere in die bijlage genoemde handeling, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie, als verwijderingshandeling aangemerkt. Opslag van stoffen om een van de andere in bijlage II B genoemde handelingen te kunnen toepassen, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie, wordt in punt R 13 van bijlage II B als handeling voor nuttige toepassing aangemerkt.

40 De bijlagen II A en II B schrijven niet voor, dat de opslag van afvalstoffen moet geschieden bij het bedrijf waar de overige in die bijlagen genoemde handelingen naar verwachting zullen plaatsvinden, om als verwijderingshandeling of handeling voor nuttige toepassing te kunnen worden aangemerkt. Opslag op de plaats waar het afval wordt geproduceerd, hetgeen impliceert dat het niet wordt vervoerd, is in dit verband echter niet toegestaan. Voorts is in artikel 6, lid 2, van de verordening bepaald, dat „alle fasen van het vervoer van de plaats van verzending tot aan de eindbestemming in de kennisgeving moeten worden vermeld".

41 Omdat het gevaar voor het milieu of voor de gezondheid van de mens zowel bij de nuttige toepassing of verwijdering als bij de overbrenging van afvalstoffen ontstaat, is het niet van belang, of een bepaalde partij afvalstoffen op de plaats van de uiteindelijke nuttige toepassing dan wel elders wordt opslagen. In alle gevallen is een kennisgeving van de overbrenging vereist.

42 Aangezien de omschrijvingen van verwijdering en nuttige toepassing geen geografische begrenzing bevatten, zodat de verordening mede op de uitvoer uit de Gemeenschap van toepassing is, maakt het ten slotte niet uit, of de handeling voor nuttige toepassing na de opslag binnen of buiten de Gemeenschap plaatsvindt.

43 Onder opslag van stoffen in de zin van bijlage II B bij de richtlijn valt dus ook opslag in afwachting van vervoer naar een bedrijf waar de handelingen voor nuttige toepassing zullen plaatsvinden, ongeacht of dat bedrijf binnen of buiten de Gemeenschap is gelegen.

44 Op de tweede vraag, sub a, moet derhalve worden geantwoord, dat onder opslag van stoffen in de zin van punt R 13 van bijlage II B bij de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, niet alleen is te verstaan opslag bij het bedrijf waarbij de overige in die bijlage genoemde handelingen zullen plaatsvinden, maar ook opslag in afwachting van vervoer naar zo'n bedrijf, ongeacht of dat bedrijf binnen of buiten de Gemeenschap is gelegen.

De tweede vraag, sub b

45 Met zijn tweede vraag, sub b, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, welk bewijsmateriaal de bevoegde autoriteit, ingeval een kennisgeving ontbreekt, normaliter minimaal moet verlangen om te kunnen vaststellen dat de „groene afvalstoffen" voor nuttige toepassing zijn bestemd.

46 De Nederlandse regering meent, dat indien er sprake is van een illegale situatie waarin een kennisgeving ontbreekt, ten minste de in artikel 11 van de verordening bedoelde bescheiden dienen te worden overgelegd. In geval van tussentijdse opslag dient ten minste de informatie over de uiteindelijke bestemming beschikbaar te zijn.

47 De Deense regering stelt, dat er een contract moet zijn tussen de ontvanger van de afvalstoffen en het bedrijf waar de uiteindelijke nuttige toepassing plaatsvindt, dan wel een soortgelijk document waaruit blijkt dat de nuttige toepassing overeenkomstig de bepalingen van de verordening zal geschieden. Artikel 6, lid 4, van de verordening biedt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid aanvullende informatie en bescheiden te verlangen.

48 Volgens de Duitse regering dient op het kennisgevingsformulier, naast de vermelding R 13 „Opslag van stoffen om een van de in deze bijlage genoemde handelingen te kunnen toepassen, met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie" als bedoeld in bijlage II B bij de verordening, nadere informatie over de voorgenomen latere handeling voor nuttige toepassing te worden verstrekt, die de krachtens artikel 6, lid 5, van de verordening vereiste gegevens bevat. Aldus kan de bevoegde autoriteit op zijn minst controleren, of de voorgenomen latere nuttige toepassing aannemelijk is.

49 De Finse regering meent, dat de bevoegde autoriteit op de hoogte moet zijn van de plaats en het procédé van de uiteindelijke nuttige toepassing van het afval, teneinde zich ervan te kunnen vergewissen, of de handeling aan de eisen van nuttige toepassing R 13 voldoet en de overbrenging niet in strijd is met de bepalingen van de verordening, inzonderheid met artikel 17 daarvan.

50 De Commissie is van oordeel, dat de tweede vraag niet rechtstreeks kan worden beantwoord, aangezien er bij intracommunautaire overbrenging van afvalstoffen

van de oranje lijst zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten, altijd sprake is van sluikhandel in de zin van artikel 26 van de verordening.

51 Dienaangaande zij opgemerkt, dat ingevolge artikel 11, lid 1, van de verordening de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde „groene afvalstoffen" vergezeld moet gaan van bepaalde door de houder verstrekte inlichtingen, teneinde deze overbrenging te kunnen volgen. Verder zijn op deze afvalstoffen alle bepalingen van de richtlijn van toepassing, aldus artikel 1, lid 3, sub b, van de verordening; zij mogen met name alleen zijn bestemd voor naar behoren erkende inrichtingen die een vergunning hebben overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van de richtlijn.

52 Ten aanzien van voor nuttige toepassing bestemde „oranje afvalstoffen" daarentegen schrijft artikel 6, lid 4, van de verordening voor, dat de kennisgever het begeleidende document volledig moet invullen en op verzoek van de bevoegde autoriteiten aanvullende informatie en documentatie moet verstrekken. Volgens artikel 6, lid 5, van de verordening moet het begeleidende document in het bijzonder informatie bevatten op punten als de identiteit van de ontvanger van de afvalstoffen, de plaats van het centrum voor nuttige toepassing, type en duur van de bedrijfsvergunning, alsmede de handelingen op het gebied van nuttige toepassing zoals vermeld in bijlage II B bij de richtlijn.

53 Daar de opslag van een partij „groene afvalstoffen" bovendien alleen als een handeling voor nuttige toepassing wordt beschouwd, indien hij plaatsvindt in afwachting van een dergelijke handeling, moeten de bewijsstukken betrekking hebben op de uiteindelijke handeling voor nuttige toepassing, ook indien deze buiten de Gemeenschap plaatsvindt.

54 Gelet op de bescherming van het milieu die de verordening nastreeft, moeten de bevoegde autoriteiten in het geval van voor nuttige toepassing bestemde „groene

afvalstoffen", waarvoor geen kennisgevingsplicht geldt, in de regel ten minste de in artikel 11 van de richtlijn bedoelde informatie kunnen verlangen.

55 Op de tweede vraag, sub b, moet derhalve worden geantwoord, dat de in artikel 11, lid 1, van de verordening genoemde gegevens het bewijsmateriaal vormen dat de bevoegde autoriteit, ingeval een kennisgeving ontbreekt, minimaal kan verlangen om te kunnen vaststellen dat de „groene afvalstoffen" voor nuttige toepassing zijn bestemd.

De derde vraag

56 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaat van bestemming eenzijdig tot terugzending van de afvalstoffen naar de lidstaat van verzending mag overgaan, zonder voorafgaande kennisgeving aan deze staat, en of de lidstaat van verzending zich tegen de terugzending mag verzetten wanneer de lidstaat van bestemming een naar behoren gemotiveerd verzoek daartoe indient.

57 De Nederlandse, de Deense en de Finse regering stellen op basis van de artikelen 5 en 130 R EG-Verdrag en op grond van een teleologische interpretatie van de richtlijn en van artikel 26, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van de verordening, dat de lidstaat van bestemming over een autonome bevoegdheid moet beschikken om de afvalstoffen naar de staat van herkomst terug te zenden dan wel een andere op de verwijdering ervan gerichte maatregel te treffen.

58 De Duitse regering is van oordeel, dat de autoriteit van bestemming niet het recht heeft illegaal overgebrachte afvalstoffen zonder instemming van de autoriteit van verzending terug te zenden. Anders zou de bevoegde autoriteit van verzending niet kunnen nagaan, of de betrokken afvalstoffen louter door toedoen van de kennisgever illegaal zijn overgebracht. Overigens moet de bevoegde autoriteit van verzending zelf kunnen bepalen, wat de doelmatigste en voor haar meest voordelige wijze is om de afvalstoffen terug te nemen.

59 De Commissie meent, dat een besluit van de autoriteit van bestemming, waarbij de kennisgever wordt gelast de illegaal overgebrachte afvalstoffen terug te zenden naar de lidstaat van verzending, niet in strijd is met artikel 26, lid 2, van de verordening, wanneer dit besluit erop is gericht, de autoriteit van verzending bij te staan in de uitvoering van haar verplichtingen ingevolge deze bepaling, tenzij het besluit zonder overleg met de autoriteit van verzending is genomen.

60 De Commissie stelt voorts, dat uit artikel 26, leden 2 tot en met 4, van de verordening duidelijk blijkt, dat de vraag welke autoriteit moet optreden, afhangt van de vraag wie verantwoordelijk is voor de sluikhandel. Is de kennisgever verantwoordelijk voor de sluikhandel, dan draagt primair de autoriteit van verzending de zorg voor de terugzending van de afvalstoffen (artikel 26, lid 2, van de verordening); is de ontvanger verantwoordelijk voor de sluikhandel, dan draagt primair de autoriteit van bestemming de zorg voor de verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstoffen (artikel 26, lid 3, van de verordening). Indien de sluikhandel aan de kennisgever noch aan de ontvanger kan worden toegerekend, moeten beide autoriteiten samenwerken om tot een oplossing te komen (artikel 26, lid 4, van de verordening).

61 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat de overbrenging van partijen afvalstoffen waarvan niet aan alle betrokken bevoegde autoriteiten kennisgeving is gedaan, volgens artikel 26, lid 1, sub a, van de verordening als sluikhandel is te beschouwen.

62 De kennisgevingsplicht rust op de persoon die voornemens is afvalstoffen over te brengen of te doen overbrengen (artikel 2, sub g, van de verordening). Dat kan ingevolge artikel 2, sub g-iii, in bepaalde gevallen de persoon zijn die deze afvalstoffen in zijn bezit of onder zijn wettelijke controle heeft (houder).

63 In het hoofdgeding heeft de verwijzende rechter vastgesteld, dat Beside BV houder van de afvalstoffen was in de zin van de richtlijn en dat indien kennisgeving vereist was, deze vennootschap daartoe had moeten overgaan ingevolge de verordening.

64 Artikel 26, lid 2, eerste alinea, van de verordening bepaalt, dat indien de sluikhandel de verantwoordelijkheid is van de kennisgever, de bevoegde autoriteit van verzending ervoor zorgt, dat de betrokken afvalstoffen door de kennisgever of, zo nodig, door de bevoegde autoriteit zelf naar de staat van verzending worden teruggebracht of, indien dit niet mogelijk is, op een andere milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd of nuttig toegepast.

65 Artikel 26, lid 2, tweede alinea, van de verordening bepaalt voor het geval de sluikhandel de verantwoordelijkheid van de kennisgever is, dat een nieuwe kennisgeving dient te geschieden en dat de lidstaat van verzending of van doorvoer zich niet verzet tegen terugzending van deze afvalstoffen op een naar behoren gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteit van bestemming waarin de redenen worden uiteengezet.

66 Indien door toedoen van de kennisgever sprake is van sluikhandel, rust de in artikel 26, lid 2, tweede alinea, tweede volzin, van de verordening bedoelde verplichting om zich niet tegen de terugzending van het illegale afval te verzetten, dus op de lidstaat van eerste verzending.

67 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaat van bestemming niet eenzijdig tot terugzending van de afvalstoffen naar de lidstaat van verzending mag overgaan, zonder voorafgaande kennisgeving aan deze staat; de lidstaat van verzending mag zich niet tegen de terugzending verzetten, wanneer de lidstaat van bestemming een naar behoren gemotiveerd verzoek daartoe indient.

Kosten

68 De kosten door de Nederlandse, de Deense, de Duitse en de Finse regering alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Nederlandse Raad van State bij verwijzingsuitspraak van 31 mei 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Het begrip „stedelijk/huishoudelijk afval" dat wordt genoemd onder AD 160 van de oranje lijst van bijlage III bij 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 94/721/EG van de Commissie van 21 oktober 1994 tot aanpassing, overeenkomstig artikel 42, lid 3, van de bijlagen II, III en IV bij verordening (EEG) nr. 259/93, omvat mede afval dat hoofdzakelijk bestaat uit afvalstoffen van de groene lijst van bijlage II bij genoemde verordening, vermengd met andere in deze lijst genoemde categorieën afvalstoffen, en voorts uit afvalstoffen van de groene lijst, vermengd met een geringe hoeveelheid aldaar niet genoemde stoffen.

2) a) Onder opslag van stoffen in de zin van punt R 13 van bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, is niet alleen te verstaan opslag bij het bedrijf waarbij de overige in die bijlage genoemde handelingen zullen plaatsvinden, maar ook opslag in afwachting van vervoer naar zo'n bedrijf, ongeacht of dat bedrijf binnen of buiten de Gemeenschap is gelegen.

b) De in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 259/93 genoemde gegevens vormen het bewijsmateriaal dat de bevoegde autoriteit, ingeval een kennisgeving ontbreekt, minimaal kan verlangen om te kunnen vaststellen dat de „groene afvalstoffen" voor nuttige toepassing zijn bestemd.

3) Verordening nr. 259/93 moet aldus worden uitgelegd, dat de lidstaat van bestemming niet eenzijdig tot terugzending van de afvalstoffen naar de lidstaat van verzending mag overgaan, zonder voorafgaande kennisgeving aan deze staat; de lidstaat van verzending mag zich niet tegen de terugzending

verzetten, wanneer de lidstaat van bestemming een naar behoren gemotiveerd verzoek daartoe indient.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 juni 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

H. Ragnemalm