ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
27 februari 2002 *

In zaak C-6/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Abfall Service AG (ASA)

en

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie,

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), zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 (PB L 165, blz. 20), 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) en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, S. von Bahr en A. La Pergola (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: D. Louterman-Hubeau, afdelingshoofd,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Abfall Service AG (ASA), vertegenwoordigd door C. Onz, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en B. Muttelsee-Schön als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Abfall Service AG (ASA), vertegenwoordigd door C. Onz; de Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, vertegenwoordigd door C. Glasel en A. Moser als gemachtigden; de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing; de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. zur Hausen, ter terechtzitting van 12 juli 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 november 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 16 december 1999, binnengekomen bij het Hof op 11 januari 2000, heeft het Verwaltungsgerichtshof krachtens artikel 234 EG vijf 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), zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 (PB L 165, blz. 20; 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) en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32; hierna: „richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Abfall Service AG (ASA) (hierna: „Abfall Service") en de Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (hierna: „BMU"), over de wettigheid van de beschikking waarbij de BMU tegen een door Abfall Service voorgenomen overbrenging van afvalstoffen bezwaar heeft gemaakt.

Juridisch kader

De richtlijn

3 De 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. Volgens de vierde overweging van de considerans van richtlijn 75/442 is het inzonderheid van belang de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen te bevorderen teneinde de natuurlijke hulpbronnen te beschermen.

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

5 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen ter bevordering van:

a) in de eerste plaats de preventie of de vermindering van de productie en de schadelijkheid van afvalstoffen [...]

b) in de tweede plaats:

— de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen

of

— het gebruik van afvalstoffen als energiebron."

6 Bijlage II A van de richtlijn, „Verwijderingshandelingen", bepaalt:

„*NB*: In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van verwijderingshandelingen zoals die in de praktijk plaatsvinden. [...]

D 1 Storten op of in de bodem (b.v. op een vuilstortplaats, enz.)

[...]

D 3 Injectie in de diepe ondergrond (b.v. injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of natuurlijk gevormde holten, enz.)

[...]

D 12 Permanente opslag (b.v. plaatsen van houders in mijnen, enz.)

[...]"

7 Bijlage II B van de richtlijn, „Nuttige toepassing", bepaalt:

„*NB*: In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen zoals die in de praktijk plaatsvinden. [...]

[...]

R 5 Recycling/Terugwinning van andere anorganische stoffen

[...]

R 10 Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering

[...]"

De verordening

8 De verordening regelt inzonderheid het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten.

9 Artikel 2 van de verordening definieert sub i „verwijdering" als „de handelingen als zodanig omschreven in richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, onder e", en sub k „nuttige toepassing" als „de handelingen als zodanig omschreven in richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, onder f".

10 Titel II van de verordening, „Overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten", omvat inzonderheid twee afzonderlijke hoofdstukken: hoofdstuk A heeft betrekking op de procedure voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen (artikelen 3 tot en met 5), en hoofdstuk B op de procedure voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (artikelen 6 tot en met 11). De procedure voor deze tweede categorie afvalstoffen is minder streng dan die voor de eerste categorie.

11 Krachtens artikel 6, lid 1, van de verordening moet de producent of de houder van afvalstoffen, wanneer hij voornemens is in bijlage III van deze verordening genoemde afvalstoffen (oranje lijst van afvalstoffen), die voor nuttige toepassing zijn bestemd, van een lidstaat naar een andere lidstaat over te brengen en/of deze door een of meer andere lidstaten heen te voeren, een kennisgeving zenden 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 deze bepaling preciseert welke informatie de kennisgever op het begeleidende document moet verstrekken, waaronder informatie over de handelingen op het gebied van nuttige toepassing zoals vermeld in bijlage II B bij de richtlijn (artikel 6, lid 5, vijfde streepje).

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

14 Artikel 7, lid 2, van de verordening bepaalt de termijn en de voorwaarden en modaliteiten die de bevoegde autoriteiten van bestemming, van verzending en van doorvoer moeten naleven om bezwaar te maken tegen de voorgenomen overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Inzonderheid moeten bezwaren op artikel 7, lid 4, gebaseerd zijn.

15 Artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening bepaalt:

„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."

16 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

[...]

5. De lidstaten treffen passende wettelijke maatregelen om sluikhandel te verbieden en te straffen."

17 Artikel 30, lid 1, van de verordening luidt als volgt:

„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."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

18 Op 2 maart 1998 heeft Abfall Service, gevestigd te Graz (Oostenrijk), de BMU, als bevoegde autoriteit van verzending, in kennis gesteld van haar voornemen 7 000 ton gevaarlijke afvalstoffen over te brengen naar de onderneming Salzwerke AG, gevestigd te Duitsland.

19 Volgens deze kennisgeving betrof het slakken en assen die ontstaan in verbrandingsinrichtingen voor afvalstoffen, en die in een afvalverwerkingsinstallatie van de stad Wenen (Oostenrijk) tot een „specifiek product" worden verwerkt. Deze afvalstoffen zouden in een voormalige zoutmijn te Kochendorf (Duitsland) worden opgeslagen ter opvulling van holle ruimten.

20 In de bij de kennisgeving gevoegde documenten heeft Abfall Service de toepassing van de over te brengen afvalstoffen als „nuttige toepassing" aangemerkt en deze ingedeeld onder punt R 5 van bijlage II B bij de richtlijn.

21 De bevoegde autoriteit van bestemming, het Regierungspräsidium van Stuttgart (Duitsland), deelde Abfall Service mee, dat er naar verwachting niets aan in de weg stond dat het de in de kennisgeving opgegeven indeling als nuttige toepassing zou goedkeuren.

22 Bij beschikking van 19 juni 1998 heeft de BMU overeenkomstig artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening tegen deze overbrenging bezwaar gemaakt. De motivering van dit bezwaar luidde dat het bij de voorgenomen overbrenging in werkelijkheid om een verwijderingshandeling ging, te weten de handeling bedoeld in punt D 12 van bijlage II A bij de richtlijn.

23 Abfall Service heeft tegen de beschikking van de BMU beroep ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof. Inzonderheid voert zij aan dat de motivering van het bezwaar, namelijk dat het bij de voorgenomen overbrenging niet om een nuttige toepassing gaat, maar veeleer om verwijdering, niet overeenstemt met een van de in artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening bedoelde omstandigheden.

24 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof geoordeeld dat de oplossing van het hem voorgelegde geschil van de uitlegging van het gemeenschapsrecht afhangt, en heeft het besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is de bevoegde autoriteit van verzending in de zin van verordening (EG) nr. 259/93 van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, bevoegd de door de kennisgever overeenkomstig artikel 6, lid 5, vijfde streepje, van verordening nr. 259/93 opgegeven indeling van de nuttige toepassing van de over te brengen afvalstoffen onder één van de handelingen op het gebied van nuttige toepassing als vermeld in bijlage II B bij richtlijn 75/442/EEG op haar juistheid te controleren en, indien deze indeling onjuist blijkt te zijn, de overbrenging van de afvalstoffen te verbieden?

2) Kan de bevoegde autoriteit van verzending zich ter motivering van haar bezwaar tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen, op grond dat het, in tegenstelling tot de door de kennisgever op het begeleidende document vermelde indeling, niet om een nuttige toepassing, maar om verwijdering zou gaan, beroepen op artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van verordening nr. 259/93?

3) Ingeval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

Op welke bepaling van verordening nr. 259/93 of enige andere gemeenschapsrechtelijke regeling kan de bevoegde autoriteit van verzending zich bij het onthouden van haar toestemming voor de overbrenging van afvalstoffen beroepen, wanneer het, anders dan de kennisgever heeft opgegeven, geen overbrenging met het oog op nuttige toepassing, maar een overbrenging met het oog op verwijdering betreft?

4) Moet het opslaan van afvalstoffen in een mijn ongeacht de concrete omstandigheden steeds als verwijdering van afvalstoffen in de zin van verordening nr. 259/93, juncto bijlage II A van richtlijn 75/442/EG (handeling D 12) worden aangemerkt?

5) Ingeval de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord:

Aan de hand van welke criteria dient de indeling onder de handelingen van bijlage II van richtlijn 75/442/EG te geschieden?"

De eerste drie vragen

25 Met zijn eerste drie vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bevoegde autoriteit van verzending in de zin van artikel 2, sub c, van de verordening, bevoegd is te controleren of een voorgenomen overbrenging, die in de kennisgeving als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing" is aangemerkt, daadwerkelijk aan deze kwalificatie voldoet en, zo ja, of deze autoriteit tegen deze overbrenging bezwaar kan maken wanneer de kennisgever een onjuiste

opgaaf heeft gedaan van het doel ervan, en op welke bepaling van gemeenschapsrecht zij zich dan moet beroepen.

26 Abfall Service voert aan, dat de bevoegde autoriteit van verzending niet bevoegd is te controleren of de kennisgever de overbrenging terecht als handeling voor de nuttige toepassing heeft aangemerkt, en evenmin tegen de overbrenging van afvalstoffen bezwaar kan maken wanneer het doel daarvan onjuist gekwalificeerd is, behoudens in geval van een kennelijk onjuiste opgaaf.

27 In dit verband voert Abfall Service aan, dat alleen de bevoegde autoriteit van bestemming bezwaar kan maken tegen een onjuiste opgaaf van het doel van de overbrenging. Wat het in artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening bedoelde bezwaar betreft, kan alleen de bevoegde autoriteit van bestemming tijdig over informatie betreffende de installatie voor nuttige toepassing alsmede de kosten van de nuttige toepassing en van verwijdering in de lidstaat van bestemming beschikken, waardoor zij met kennis van zaken bezwaar kan maken.

28 Abfall Service voegt hieraan toe, dat indien zowel de bevoegde autoriteit van verzending als de bevoegde autoriteit van bestemming het doel van de overbrenging konden controleren, het risico zou bestaan dat deze twee autoriteiten uiteenlopende beslissingen nemen.

29 Voorts voert Abfall Service aan, dat de verordening moet worden uitgelegd in het licht van het beginsel van vrij verkeer van goederen en met eerbiediging van het beginsel van voorrang van nuttige toepassing, met als gevolg dat de bevoegde autoriteit van verzending geen bezwaar mag maken tegen een overbrenging op grond dat een onjuiste opgaaf van het doel ervan zou zijn gedaan. Het risico bestaat immers dat de bevoegde autoriteit van verzending van deze mogelijkheid gebruik maakt om nationale economische belangen te beschermen, en zodoende het beginsel van voorrang van nuttige toepassing op ongerechtvaardigde wijze beperkt.

30 De Oostenrijkse en de Duitse regering, de Franse regering in haar mondelinge opmerkingen, de Nederlandse regering en de Commissie zijn van oordeel dat de bevoegde autoriteit van verzending gerechtigd is de juistheid van de door de kennisgever verstrekte informatie te controleren, inzonderheid wat het opgegeven doel van de overbrenging van de afvalstoffen betreft.

31 Aangaande de vraag op welke bepaling van gemeenschapsrecht de bevoegde autoriteit van verzending zich moet beroepen om bezwaar te maken tegen een voorgenomen overbrenging waarvan het doel ten onrechte als nuttige toepassing is ingedeeld, voeren de Oostenrijkse en de Duitse regering aan, dat in dit geval bij analogie het bezwaar van artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening kan worden aangevoerd. De Nederlandse regering en de Commissie sluiten zich niet aan bij een uitlegging van deze bepaling in die zin.

32 Voorts voeren de Oostenrijkse en de Duitse regering aan, dat de bevoegde autoriteit van verzending zich tevens kan beroepen op artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening om bezwaar te maken tegen een overbrenging waarvan het doel ten onrechte als nuttige toepassing is aangemerkt. Volgens de Duitse regering kan de bevoegde autoriteit van verzending tevens, na de herindeling van het doel van de overbrenging, een beroep doen op artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening, dat ziet op de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen.

33 De Franse regering, in haar mondelinge opmerkingen, en de Nederlandse regering voeren aan dat wanneer het, anders dan de kennisgever heeft opgegeven, niet gaat om een overbrenging met het oog op nuttige toepassing van afvalstoffen, maar om een overbrenging met het oog op verwijdering van afvalstoffen, de bevoegde autoriteit van verzending het doel van de overbrenging anders mag indelen, waarna zij tegen de overbrenging krachtens artikel 4, lid 3, van de verordening bezwaar mag maken.

34 De Commissie betoogt dat de bevoegde autoriteit van verzending krachtens het algemene rechtmatigheidsbeginsel bezwaar moet maken tegen een overbrenging

indien de kennisgever een onjuiste opgaaf van het doel ervan heeft gedaan, zonder dat die autoriteit zich daartoe op een welbepaalde bepaling van de verordening hoeft te beroepen.

Beoordeling door het Hof

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

36 De gevallen waarin de lidstaten zich kunnen verzetten tegen een overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten, zijn voor de voor verwijdering bestemde afvalstoffen limitatief opgesomd in artikel 4, lid 3, van de verordening (arrest Daimler-Chrysler, reeds aangehaald, punt 50), en voor de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die aan de procedure van de artikelen 6 tot en met 8 van deze verordening zijn onderworpen, in artikel 7, lid 4, van deze verordening, overeenkomstig artikel 7, lid 2.

37 De toepassing van deze bepalingen van de verordening, die de bezwaren definiëren die de bevoegde autoriteiten van verzending, doorvoer en bestemming kunnen maken tegen overbrengingen van afvalstoffen die respectievelijk voor verwijdering of nuttige toepassing zijn bestemd, veronderstelt evenwel dat vooraf een juiste opgaaf is gedaan van het doel van de overbrenging van afvalstoffen overeenkomstig de definities van verwijdering en nuttige toepassing van artikel 1, sub e en f, van de richtlijn, waarin respectievelijk naar de bijlagen II A en II B bij deze richtlijn wordt verwezen.

38 De noodzaak een juiste opgaaf te doen van het doel van de overbrenging van afvalstoffen, vloeit niet alleen voort uit de in artikel 36 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van de verordening betreffende de redenen waarom tegen overbrengingen bezwaar kan worden gemaakt, maar tevens meer in het algemeen uit de gehele verordening, die blijkens de achtste overweging van haar considerans verschillende procedures bevat al naar gelang van de soort afval en de bestemming ervan, met inbegrip van de vraag of het om voor verwijdering of voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen gaat. Een van doelstellingen van de verordening, die erin bestaat de overbrengingen van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen ten opzichte van de overbrengingen van voor verwijdering bestemde afvalstoffen te vergemakkelijken, door de invoering van minder strenge regels voor eerstgenoemde overbrengingen, zou in het gedrang komen indien het doel van de overbrenging van afvalstoffen niet wordt gecontroleerd.

39 Krachtens de verordening moet de kennisgever zelf het doel van de overbrenging opgeven op het begeleidend document waarmee hij de kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten verricht.

40 Uit de bij de verordening ingevoerde regeling vloeit echter voort dat alle bevoegde autoriteiten die deze kennisgeving ontvangen, moeten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de verordening beantwoordt, en tegen de overbrenging bezwaar moeten maken indien deze opgaaf onjuist is.

41 Deze verplichting vloeit inzonderheid voort uit artikel 26 van de verordening, volgens hetwelk de lidstaten passende wettelijke maatregelen moeten treffen om sluikhandel te verbieden en te bestraffen, inzonderheid sluikhandel die het gevolg is van een bewust onjuiste voorstelling van het doel van de overbrenging door de kennisgever, en uit artikel 30, lid 1, van de verordening, dat de lidstaten uitdrukkelijk de verplichting oplegt de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de overbrengingen van afvalstoffen plaatsvinden volgens de bepalingen van deze verordening.

42 Het argument van Abfall Service, dat de autoriteit van verzending niet over de mogelijkheden beschikt om te controleren of de kennisgever het doel van de overbrenging terecht heeft ingedeeld als „nuttige toepassing", doet aan deze uitlegging niet af.

43 Om te beginnen ontvangt de bevoegde autoriteit van verzending krachtens artikel 6, lid 1, van de verordening een afschrift van de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, zodat zij over dezelfde informatie over de overbrenging beschikt als de bevoegde autoriteit van bestemming. Tevens kan de autoriteit van verzending krachtens artikel 6, lid 4, van de verordening de kennisgever verzoeken om aanvullende informatie en documentatie over de voorgenomen overbrenging, en krachtens artikel 6, lid 6, een afschrift van de voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen gesloten overeenkomst vragen. De autoriteit van verzending beschikt dus over de middelen om de juistheid van de opgaaf van het doel van de overbrenging te controleren.

44 Ook het argument van Abfall Service volgens hetwelk niet kan worden aanvaard dat zowel de bevoegde autoriteiten van bestemming als de bevoegde autoriteiten van verzending de juistheid van de opgaaf van het doel van de overbrenging door de kennisgever moeten controleren, aangezien het doel van een overbrenging op verschillende manieren zou kunnen worden gekwalificeerd, moet worden afgewezen. Het risico van dergelijke uiteenlopende kwalificaties is immers inherent aan het door de verordening 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.

45 Ten slotte moeten ook de argumenten van Abfall Service in verband met het beginsel van het vrije verkeer van goederen en het beginsel van voorrang van nuttige toepassing van afvalstoffen, worden afgewezen. Uit de verordening vloeit voort dat de autoriteit van verzending zich slechts tegen een overbrenging van afvalstoffen kan verzetten op grond van een onjuiste opgaaf van het doel van de overbrenging, wanneer deze opgaaf niet met de verordening strookt, en niet om de handel tussen de lidstaten te beperken. Voorts is het beginsel van voorrang van nuttige toepassing van afvalstoffen, dat nuttige toepassing wil bevorderen, per definitie slechts van toepassing op afvalstoffen die daadwerkelijk voor nuttige toepassing bestemd zijn, zodat het geen beletsel vormt voor een controle van dit doel, een controle door de bevoegde autoriteit van verzending daaronder begrepen.

46 In verband met de vraag op welke bepaling van gemeenschapsrecht de bevoegde autoriteit van verzending zich moet beroepen om bezwaar te maken tegen een overbrenging waarvan het doel in de kennisgeving onjuist is opgegeven, moet vooraf worden vastgesteld, dat reeds blijkens de bewoordingen van artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening, deze bepaling slechts toepassing kan vinden wanneer minstens een deel van de over te brengen afvalstoffen nuttige toepassing moet krijgen. De bevoegde autoriteit van verzending kan zich dus niet op deze bepaling beroepen om bezwaar te maken tegen een overbrenging van afvalstoffen die volgens haar uitsluitend voor verwijdering bestemd zijn.

47 Indien zij van oordeel is dat het doel van een overbrenging in de kennisgeving onjuist is opgegeven, moet de bevoegde autoriteit van verzending haar bezwaar tegen de overbrenging baseren op deze onjuiste indeling, zonder te verwijzen naar een van de bijzondere bepalingen van de verordening waarin de bezwaren worden gedefinieerd die de lidstaten kunnen maken tegen overbrengingen van afvalstoffen. Net als de andere bezwaren waarin de verordening voorziet, heeft dit bezwaar tot gevolg dat de overbrenging niet kan plaatsvinden.

48 De kennisgever kan dan hetzij ervan afzien de afvalstoffen naar een andere lidstaat over te brengen, hetzij een nieuwe kennisgeving indienen, hetzij een passend rechtsmiddel aanwenden tegen de beschikking waarbij de bevoegde autoriteit van verzending tegen de overbrenging bezwaar maakt. In ieder geval staat het niet aan de bevoegde autoriteit, ambtshalve het doel van de overbrenging van de afvalstoffen anders in te delen, aangezien deze eenzijdige andere indeling tot gevolg zou hebben dat eenzelfde overbrenging door de diverse bevoegde autoriteiten aan bepalingen van verschillende hoofdstukken van de verordening zou worden getoetst, wat met het door deze verordening ingevoerde stelsel onverenigbaar is.

49 Voor het overige zij eraan herinnerd, dat het Hof heeft geoordeeld, dat de aldus in de verordening vastgelegde procedure de kennisgever garandeert dat zijn voornemen tot overbrenging binnen de in de verordening gestelde termijn wordt onderzocht en dat hem uiterlijk bij het verstrijken van deze termijn wordt meegedeeld of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, de overbrenging kan plaatsvinden (arrest DaimlerChrysler, reeds aangehaald, punt 70). Derhalve moet de bevoegde autoriteit van verzending haar bezwaar

dat een overbrenging van afvalstoffen ten onrechte als een overbrenging met het oog op nuttige toepassing is aangemerkt, binnen de in artikel 7, lid 2, van de verordening gestelde termijn kenbaar maken.

50 Gelet op hetgeen voorafgaat, moet op de eerste drie vragen worden geantwoord, dat uit het bij de verordening ingevoerde stelsel voortvloeit

— dat de bevoegde autoriteit van verzending in de zin van artikel 2, sub c, van de verordening bevoegd is te controleren of een voorgenomen overbrenging, die in de kennisgeving als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing" is opgegeven, daadwerkelijk aan deze indeling voldoet, en

— dat deze autoriteit zich in geval van onjuiste opgaaf tegen deze overbrenging moet verzetten door een op deze onjuiste opgaaf gebaseerd bezwaar in te dienen binnen de in artikel 7, lid 2, van de verordening gestelde termijn.

De vierde en de vijfde vraag

51 Met de vierde en de vijfde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn noodzakelijkerwijs een verwijderingshandeling in de zin van bijlage II A, punt D 12, van de richtlijn vormt, dan wel of een dergelijke opslag daarentegen van geval tot geval moet worden beoordeeld, om te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van de richtlijn, en in dat geval, aan de hand van welke criteria die beoordeling moet plaatsvinden.

52 Abfall Service en de Oostenrijkse en de Duitse regering zijn van oordeel, dat de opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn aan de hand van de specifieke omstandigheden van het concrete geval als verwijderingshandeling of als handeling voor nuttige toepassing moet worden ingedeeld.

53 Aangaande de criteria aan de hand waarvan deze indeling moet worden bepaald, voert Abfall Service aan dat blijkens de richtlijn het behoud van de natuurlijke hulpbronnen aan grondstoffen en de terugwinning van afvalstoffen de doelstellingen zijn op grond waarvan een handeling als nuttige toepassing kan worden aangemerkt. Ook moet in aanmerking worden genomen, of afvalstoffen al dan niet gevaarlijk zijn, omdat wanneer afvalstoffen gevaarlijk zijn, zulks een aanwijzing is dat een handeling met deze stoffen een verwijderingshandeling is.

54 Volgens de Oostenrijkse en de Duitse regering is de indeling van de opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn in hoofdzaak afhankelijk van de vraag, of de betrokken afvalstoffen mijntechnisch geschikt zijn om als opvulmateriaal te worden gebruikt. De Duitse regering voegt hieraan toe dat het met de richtlijn nagestreefde doel, de natuurlijke hulpbronnen te behouden, meebrengt dat de handeling moet worden ingedeeld aan de hand van het belangrijkste doel ervan met dien verstande dat wanneer de afvalstoffen als substituut voor natuurlijke hulpbronnen worden gebruikt, moet worden aangenomen dat het om een nuttige toepassing gaat.

55 De Franse regering, in haar mondelinge opmerkingen ter terechtzitting, de Nederlandse regering en de Commissie menen daarentegen dat elke opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn als verwijderingshandeling moet worden ingedeeld, aangezien het gaat om de in bijlage II A, punt D 12, bij de richtlijn bedoelde handeling. Volgens de Nederlandse regering en de Commissie kan het bij dit soort opslag in bepaalde gevallen tevens om een in de punten D 1 en D 3 van deze bijlage bedoelde handeling gaan.

56 De Franse en de Nederlandse regering voegen hieraan toe, dat recycling, hergebruik of terugwinning handelingen zijn die veronderstellen dat de afvalstoffen een voorafgaande behandeling ondergaan vooraleer te worden hergebruikt. Volgens deze regeringen is bij opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn niet aan deze voorwaarde voldaan.

57 Bovendien kunnen er volgens de Commissie toepassingen van afvalstoffen bestaan die niet uitdrukkelijk onder de in de bijlagen II A en II B van de richtlijn beschreven handelingen vallen, maar wel binnen de werkingssfeer van de richtlijn en de verordening vallen.

Beoordeling door het Hof

58 Om te beginnen bevat noch de verordening, noch de richtlijn een algemene definitie van de begrippen verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen, maar verwijzen zij slechts naar de bijlagen II A en II B bij deze richtlijn, waarin verschillende handelingen zijn opgesomd die onder het ene of het andere begrip vallen.

59 Blijkens de inleidende nota van zowel bijlage II A als bijlage II B bij de richtlijn wordt in deze bijlagen een overzicht gegeven van verwijderingshandelingen en handelingen voor de nuttige toepassing zoals die in de praktijk plaatsvinden. Sommige van de in deze bijlagen opgesomde handelingen zijn in zeer algemene bewoordingen beschreven en zien in feite op categorieën handelingen, waarbij soms voorbeelden van handelingen worden gegeven ter illustratie van de betrokken categorie handelingen.

60 Derhalve geven de bijlagen II A en II B bij de richtlijn slechts een overzicht van de meest gebruikelijke verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing, en bevatten zij geen nauwkeurige, uitputtende opsomming van alle verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing in de zin van de richtlijn.

61 Uit deze aanpak van de gemeenschapswetgever vloeit om te beginnen voort, dat het mogelijk is dat bepaalde verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing niet uitdrukkelijk in de bijlagen II A en II B bij de richtlijn zijn opgesomd, inzonderheid omdat zij pas in gebruik zijn geraakt na de laatste aanpassing van deze bijlagen aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang, en voorts dat bepaalde handelingen zowel in bijlage II A als in bijlage II B van de richtlijn beschreven handelingen zijn.

62 Blijkens de richtlijn moet elke behandeling van afvalstoffen die binnen haar werkingssfeer valt hetzij als verwijderingshandeling, hetzij als handeling voor nuttige toepassing worden ingedeeld, opdat de voor elk van deze twee categorieën handelingen verschillende regels van de richtlijn, inzonderheid het goedkeuringsstelsel dat van toepassing is op de inrichtingen of ondernemingen die deze handelingen verrichten, kunnen worden toegepast. Zoals blijkt uit punt 38 van het onderhavige arrest, vereist de toepassing van de verordening ook, ter bepaling van de regels die op een overbrenging van afvalstoffen van toepassing zijn, dat de afvalstoffen als bestemd voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing kunnen worden ingedeeld.

63 Voor de toepassing van de richtlijn en van de verordening moet derhalve elke behandeling van afvalstoffen als verwijdering of als nuttige toepassing kunnen worden ingedeeld en kan eenzelfde handeling niet tezelfdertijd als verwijdering en als nuttige toepassing worden gekwalificeerd.

64 In deze omstandigheden moeten behandelingen van afvalstoffen die niet reeds op basis van de omschrijving ervan onder één van de in bijlage II A of in bijlage II B bij de richtlijn genoemde handelingen of categorieën handelingen kunnen worden ingedeeld, van geval tot geval aan de hand van de doelstellingen van de richtlijn worden ingedeeld.

65 Dit is het geval in de onderhavige zaak, aangezien het bij de opslag van slakken en assen in een niet meer in gebruik zijnde mijn om een handeling gaat, die volgens de enkele omschrijving van de betrokken handelingen zowel een in bijlage II A, punt D 12, bij de richtlijn bedoelde verwijderingshandeling kan zijn, als een in bijlage II B, punt R 5, bij deze richtlijn bedoelde handeling voor nuttige toepassing.

66 In dit verband moet eraan worden herinnerd, dat de lidstaten krachtens artikel 3, lid 1, sub b, van de richtlijn passende maatregelen moeten nemen ter bevordering van de nuttige toepassing van afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen, en ter bevordering van het gebruik van afvalstoffen als energiebron.

67 Dienaangaande zij om te beginnen vastgesteld, dat de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie terecht opmerkt, dat ofschoon het begrip „nuttige toepassing" in het algemeen een voorafgaande behandeling van de afvalstoffen veronderstelt, noch uit artikel 3, lid 1, sub b, noch uit enige andere bepaling van de richtlijn voortvloeit, dat een dergelijke behandeling van afvalstoffen een noodzakelijke voorwaarde is om een handeling als „nuttige toepassing" in de zin van artikel 1, sub f, van de richtlijn aan te merken.

68 De advocaat-generaal stelt eveneens terecht in punt 84 van zijn conclusie, dat noch uit artikel 3, lid 1, sub b, noch uit enige andere bepaling van de richtlijn voortvloeit, dat het feit dat de afvalstoffen al dan niet gevaarlijk zijn, als zodanig een relevant criterium is bij de beoordeling of een behandeling van afvalstoffen als „nuttige toepassing" in de zin van artikel 1, sub f, van de richtlijn moet worden aangemerkt.

69 Daarentegen vloeit uit artikel 3, lid 1, sub b, van de richtlijn en uit de vierde overweging van de considerans ervan voort, dat een nuttige toepassing in wezen wordt gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd.

70 Het staat aan de nationale rechter om dit criterium toe te passen op de onderhavige zaak, teneinde de opslag van de betrokken afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn als verwijderingshandeling of als handeling voor de nuttige toepassing aan te merken.

71 Gelet op hetgeen voorafgaat, moet op de vierde en vijfde vraag worden geantwoord, dat de opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn niet noodzakelijkerwijs een verwijderingshandeling in de zin van bijlage II A, punt D 12 van de richtlijn vormt.

Deze opslag moet van geval tot geval worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van de richtlijn.

Een dergelijke opslag vormt een nuttige toepassing indien het belangrijkste doel ervan inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.

Kosten

72 De kosten door de Oostenrijkse, de Duitse, de Franse en de Nederlandse regering, alsmede 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 (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgerichtshof bij beschikking van 16 december 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Uit het stelsel ingevoerd 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 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998, vloeit voort,**

— **dat de bevoegde autoriteit van verzending in de zin van artikel 2, sub c, van deze verordening bevoegd is te controleren of een voorgenomen overbrenging, die in de kennisgeving als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing" is opgegeven, daadwerkelijk aan deze indeling voldoet, en**

— dat deze autoriteit zich in geval van onjuiste opgaaf tegen deze overbrenging moet verzetten door een op deze onjuiste opgaaf gebaseerd bezwaar in te dienen binnen de in artikel 7, lid 2, van de verordening gestelde termijn.

2) De opslag van afvalstoffen in een niet meer in gebruik zijnde mijn vormt niet noodzakelijkerwijs een verwijderingshandeling in de zin van bijlage II A, punt D 12 van 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 en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996.

Deze opslag moet van geval tot geval worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van de richtlijn.

Een dergelijke opslag vormt een nuttige toepassing indien het belangrijkste doel ervan inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.

Jann von Bahr La Pergola

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 februari 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann