ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

25 juni 1998 *

In zaak C-203/96,

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

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e. a.

en

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 34, 86, 90 en 130 T EG-Verdrag, 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), alsmede 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),

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:

— Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e. a., vertegenwoordigd door B. J. M. Veldhoven, advocaat te 's-Gravenhage, O. W. Brouwer, advocaat te Amsterdam, en F. P. Louis, advocaat te Brussel,

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

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en R. Nadal, adjunct-secretaris buitenlandse zaken bij dit ministerie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Vliet en M. Condou, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e. a., vertegenwoordigd door O. W. Brouwer en F. P. Louis; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. S. van den Oosterkamp, assistent 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, en de Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet, ter terechtzitting van 3 juli 1997,

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

het navolgende

Arrest

1 Bij uitspraak van 23 april 1996, binnengekomen bij het Hof op 14 juni daaraanvolgend, heeft de Nederlandse Raad van State krachtens artikel 177 EG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 34, 86, 90 en 130 T EG-Verdrag, 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"), alsmede 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").

2 Die vragen zijn gerezen in een geschil tussen enerzijds Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV (hierna: „Dusseldorp"), Factron Technik GmbH (hierna: „Factron") en Dusseldorp Lichtenvoorde BV (hierna: „Dusseldorp Lichtenvoorde"), en anderzijds de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer (hierna: „minister") over de uitvoer van afvalstoffen naar Duitsland met het oog op nuttige toepassing daarvan.

De gemeenschapsregeling

De richtlijn

3 Artikel 1 van de richtlijn bevat een definitie van verwijderingshandelingen van afvalstoffen en van handelingen waardoor afvalstoffen nuttig kunnen worden toegepast, waarbij wordt verwezen naar bijlage II A respectievelijk II B, die ieder een nauwkeurig overzicht van de betrokken handelingen geven.

4 In de artikelen 3, 4 en 5 van de richtlijn worden de volgende doelstellingen genoemd: in de eerste plaats, de preventie, de vermindering, de nuttige toepassing en het gebruik van afvalstoffen; in de tweede plaats, de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu bij de verwerking van voor verwijdering of nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, en ten slotte, het opzetten, op communautair en, indien mogelijk, op nationaal niveau, van een geïntegreerd net voor de verwijdering van afvalstoffen.

5 Zo bepaalt artikel 5 van de richtlijn:

„1. De lidstaten nemen, wanneer dat noodzakelijk of dienstig blijkt te zijn in samenwerking met andere lidstaten, 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 lidstaten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval.

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

6 Artikel 7 van de richtlijn verplicht de lidstaten plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen, teneinde de in de artikelen 3, 4 en 5 genoemde doelstellingen te verwezenlijken; tevens staat het hun toe, maatregelen te nemen om het vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met die plannen, te voorkomen.

De verordening

7 De verordening betreft de overbrenging van afvalstoffen, onder meer tussen de lidstaten.

8 Titel II van de verordening — „Overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten" — bestaat uit twee hoofdstukken. Het eerste heeft betrekking op de procedure voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen (hoofdstuk A), het tweede op die voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (hoofdstuk B). De procedure voor de tweede categorie afvalstoffen is minder dwingend dan die voor de eerste categorie.

9 Artikel 4, lid 3, sub a-i, dat deel uitmaakt van hoofdstuk A, betreffende de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, luidt:

„i) De lidstaten kunnen in overeenstemming met het Verdrag maatregelen nemen om overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken, teneinde overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging toe te passen op communautair en nationaal niveau. Van dergelijke maatregelen wordt onmiddellijk kennisgegeven aan de Commissie, die de andere lidstaten informeert."

10 In hoofdstuk B daarentegen, dat betrekking heeft op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, worden de beginselen van zelfverzorging en nabijheid niet genoemd.

11 Artikel 7, leden 2 en 4, sub a, dat deel uitmaakt van hoofdstuk B, bepaalt:

„2. De bevoegde autoriteiten van bestemming, verzending en doorvoer beschikken na verzending van de ontvangstbevestiging over een termijn van 30 dagen om bezwaar te maken tegen de overbrenging. Een bezwaar moet zijn gebaseerd op lid 4. Elk bezwaar moet binnen de termijn van 30 dagen schriftelijk aan de kennisgever en aan de andere betrokken bevoegde autoriteiten worden toegezonden.

(...)

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

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

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

(...)"

De nationale regeling

12 Het Nederlandse Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen van juni 1993 (hierna: „Meerjarenplan") bepaalt in paragraaf 6.5:

„Wanneer in het buitenland een hoogwaardiger verwerkingstechniek aanwezig is en/of in Nederland onvoldoende capaciteit is om een bepaalde afvalstof te verwerken, dan wordt uitvoer toegestaan, tenzij dit de realisatie van minimaal gelijkwaardige verwijdering in Nederland belemmert. Dan is opslag in afwachting van de realisatie daarvan aan de orde."

13 In sectorplan 19 van deel II van het Meerjarenplan wordt met betrekking tot oliefilters gepreciseerd, dat uitvoer niet is toegestaan, indien de verwerking van die filters in het buitenland niet hoogwaardiger plaatsvindt dan in Nederland.

14 In sectorplan 10 van deel II van het Meerjarenplan, betreffende te verbranden afvalstoffen, wordt op grond van het beginsel van zelfverzorging gesteld, dat de uitvoer van te verbranden gevaarlijk afval zoveel mogelijk moet worden beperkt, mede omdat elders voor verbranding minder strenge emissie-eisen gelden dan in Nederland.

15 Het streven naar een zo hoogwaardig mogelijke wijze van verwijdering is in dit sectorplan verder uitgewerkt door aan AVR Chemie CV (hierna: „AVR Chemie") een zogeheten „afvalmanagementfunctie" toe te kennen. Zo is AVR Chemie als enige eindverwerker aangewezen voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen in een hoogwaardige draaitrommeloven. Afvalstoffen die in een dergelijke oven moeten worden verbrand, mogen alleen worden uitgevoerd door AVR Chemie; ter voorkoming van ongewenste prijsopdrijving zijn in haar vergunning regulerende voorwaarden opgenomen.

16 AVR Chemie is een commanditaire vennootschap waarvan de vennoten zijn de Staat der Nederlanden, de gemeente Rotterdam en acht andere industriële ondernemingen, waaronder Akzo Nobel Nederland. De Nederlandse Staat en de gemeente Rotterdam hebben een gezamenlijke participatie van 55 % in AVR Chemie.

17 De directeur van de directie afvalstoffen van het Ministerie van VROM is tevens de vertegenwoordiger van de Nederlandse Staat in de Raad van Toezicht van AVR

Chemie. Deze directie bepaalt het Nederlandse beleid inzake de uitvoer van afvalstoffen en beslist in concreto, of al dan niet toestemming kan worden gegeven voor uitvoer.

De feiten van het hoofdgeding

18 In 1994 vroeg Dusseldorp een vergunning aan voor de uitvoer van twee partijen oliefilters en aanverwante afvalstoffen van 2 000 respectievelijk 60 ton naar Duitsland, waar ze door Factron zouden worden verwerkt.

19 Bij twee besluiten van 22 augustus 1994 maakte de minister tegen deze uitvoer bezwaar op grond van de bepalingen van het Meerjarenplan juncto artikel 7, leden 2 en 4, sub a, van de verordening.

20 Op 13 september 1994 dienden Dusseldorp, Factron en Dusseldorp Lichtenvoorde een bezwaarschrift in tegen die twee besluiten.

21 Na een bezoek van twee ambtenaren van het Ministerie van VROM aan Factron verklaarde de minister bij besluit van 8 december 1994 hun bezwaar ongegrond,

op grond dat de verwerking bij Factron niet hoogwaardiger was dan bij het Nederlandse afvalverwerkings- en beheersbedrijf AVR Chemie.

22 Bij verzoekschrift van 18 januari 1995 stelden Dusseldorp, Factron en Dusseldorp Lichtenvoorde bij de Nederlandse Raad van State beroep in tot nietigverklaring van het besluit van de minister van 8 december 1994, dat hun inziens onverenigbaar is met de gemeenschapsregeling.

De prejudiciële vragen

23 Daar de Raad van State twijfels had over de vraag, of de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, zoals in het Meerjarenplan uitgewerkt, konden worden toegepast op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, heeft hij het Hof de volgende vier prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) a) Gelden de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, gelet op de systematiek van verordening (EEG) nr. 259/93 van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, en richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG), in onderlinge samenhang bezien, alleen ten aanzien van de overbrenging tussen lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen of eveneens ten aanzien van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen?

b) Indien het Hof van Justitie van oordeel is dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid niet op grond van verordening (EEG) nr. 259/93 en richtlijn 75/442/EEG kunnen worden toegepast ten aanzien van de

overbrenging tussen lidstaten van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, kan artikel 130 T van het EG-Verdrag dan een grondslag bieden voor een regeling zoals het door de Nederlandse regering opgestelde Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen van juni 1993 op dit onderdeel bevat?

2) In het genoemde Meerjarenplan worden de beginselen van zelfverzorging en nabijheid geconcretiseerd in een streven naar een zo hoogwaardig mogelijke wijze van verwijdering (waaronder nuttige toepassing) en naar continuïteit van de verwijdering. Is dit een juiste uitwerking van deze beginselen?

3) a) Voorzover de in het Meerjarenplan neergelegde criteria voor het maken van bezwaar tegen export van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen op zichzelf aanvaardbaar zijn, is hier dan sprake van een maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 34 van het EG-Verdrag, en is hiervoor een rechtvaardiging aanwezig?

b) Maakt het in dit verband verschil of de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, indien deze mogen worden toegepast ten aanzien van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, primair binnen de Gemeenschap als geheel dan wel op uitsluitend nationaal niveau worden toegepast?

4) Zijn de exclusieve rechten zoals die door de Nederlandse overheid in sectorplan 10 van deel II van het Meerjarenplan aan AVR Chemie CV zijn verleend voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen, gelet op de motivering

hiervoor in het Meerjarenplan, in overeenstemming met artikel 90, eerste en tweede lid, juncto artikel 86 van het EG-Verdrag?"

De eerste vraag

24 Met zijn eerste vraag wenst de Raad van State in wezen te vernemen, of de richtlijn en de verordening aldus moeten worden uitgelegd, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid van toepassing zijn op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Indien dit niet het geval is, wenst hij te vernemen, of de lidstaten deze beginselen dan op grond van artikel 130 T op die stoffen mogen toepassen.

De uitlegging van de richtlijn en de verordening

25 De Nederlandse en de Deense regering zijn van mening, dat het feit dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid in de richtlijn en de verordening niet uitdrukkelijk worden genoemd in verband met voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, niet verhindert dat die beginselen op dit soort afvalstoffen kunnen worden toegepast. Artikel 7 van de richtlijn bevat immers een niet-limitatieve opsomming van de gegevens die de afvalbeheersplannen moeten bevatten.

26 Dusseldorp, de Franse regering en de Commissie stellen zich echter op het standpunt, dat uit het feit dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid in de richtlijn en de verordening niet uitdrukkelijk worden genoemd in verband met voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, alsmede uit de systematiek van de verordening voortvloeit, dat die beginselen voor dat soort afvalstoffen niet in aanmerking kunnen worden genomen.

27 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat artikel 7 van de richtlijn bepaalt, dat de lidstaten afvalbeheersplannen opstellen, met name om de in de artikelen 3, 4 en 5 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Van deze bepalingen verwijst alleen artikel 5 naar de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, doch uitsluitend in verband met voor verwijdering bestemde afvalstoffen. Ook de zevende overweging van de considerans van de richtlijn, waarin op die beginselen wordt gezinspeeld, heeft uitsluitend betrekking op die categorie afvalstoffen.

28 In de tweede plaats worden deze beginselen in de verordening alleen uitdrukkelijk vermeld in de tiende overweging van de considerans, waar zij uitsluitend in verband worden gebracht met voor verwijdering bestemde afvalstoffen, en in artikel 4, lid 3, sub a-i en sub b, dat het soort maatregelen noemt die de lidstaten en de bevoegde autoriteiten van verzending en bestemming ter uitvoering van deze beginselen kunnen nemen. Daar deze bepaling deel uitmaakt van hoofdstuk A van titel II van de verordening, betreft zij uitsluitend de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen.

29 Artikel 7 van de verordening, dat is opgenomen in hoofdstuk B betreffende voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen en dat de tegenhanger is van voormeld artikel 4, voorziet niet in de mogelijkheid, maatregelen ter uitvoering van de beginselen van zelfverzorging en nabijheid te nemen.

30 Uit de bepalingen van de richtlijn en de verordening alsmede uit de systematiek van deze laatste volgt dus, dat in geen van beide regelingen de beginselen van zelfverzorging en nabijheid worden geacht te gelden ten aanzien van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

31 Deze conclusie wordt bevestigd door de resolutie van de Raad van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid (PB C 122, blz. 2), waarnaar de tweede overweging van de considerans van de richtlijn verwijst. In die resolutie preciseert de Raad immers, dat de doelstelling van zelfverzorging op het gebied van de afvalverwijdering niet geldt voor recycling.

32 Bovendien werd in de toelichting bij het oorspronkelijke verordeningvoorstel [COM(90) 415 def. — SYN 305 van 26 oktober 1990] aangegeven, dat waar het de afvalverwijdering betrof, het afstandscriterium als rechtvaardiging voor een ingrijpen van de autoriteiten kon gelden. Dit criterium werd niet genoemd voor de afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing; voor deze stoffen kon alleen het criterium van het ecologisch rationele beheer worden toegepast.

33 Ten slotte moet worden beklemtoond, dat in het verschil in behandeling van de afvalstoffen naargelang zij voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing zijn bestemd, de verschillende functie tot uiting komt, die aan elk van deze twee soorten afvalstoffen in de ontwikkeling van het milieubeleid van de Gemeenschap is toebedacht. Per definitie kunnen alleen de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen bijdragen tot de verwezenlijking van het in artikel 4, lid 3, van de verordening genoemde beginsel van voorrang voor nuttige toepassing. Teneinde die nuttige toepassing in de gehele Gemeenschap te stimuleren, met name door de opkomst van hoogwaardige technieken, heeft de gemeenschapswetgever gewild, dat dit soort afvalstoffen met het oog op verwerking vrij tussen de lidstaten moest kunnen circuleren, voor zover het vervoer geen gevaar voor het milieu oplevert. Voor het grensoverschrijdend vervoer van dit soort afvalstoffen heeft hij daarom een soepeler procedure ingevoerd, die zich niet laat verenigen met de beginselen van zelfverzorging en nabijheid.

34 Gelet op het voorgaande, moet er dus van worden uitgegaan, dat de verordening en de richtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid niet gelden voor afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing.

De uitlegging van artikel 130 T van het Verdrag

35 Volgens Dusseldorp en de Commissie heeft de verordening de regels inzake de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten volledig geharmoniseerd, zodat de lidstaten in beginsel uitsluitend op basis van die verordening bezwaar kunnen maken tegen de overbrenging van afvalstoffen. Bovendien staat artikel 130 T van

het Verdrag de lidstaten alleen toe een regeling te treffen, indien deze met name verenigbaar is met de artikelen 30 e. v. van het Verdrag. Huns inziens bevat het Meerjarenplan echter door artikel 34 van het Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen, die noch door dwingende vereisten van milieubescherming noch uit hoofde van artikel 36 EG-Verdrag gerechtvaardigd zijn.

36 Volgens de Nederlandse regering kan uit de tekst en de systematiek van de verordening, alsmede uit artikel 130 T van het Verdrag worden afgeleid, dat het bij de krachtens artikel 130 S vastgestelde maatregelen om een minimumharmonisatie gaat. De lidstaten kunnen daarom op basis van artikel 130 T een hoger beschermingsniveau nastreven. Voorts is het Meerjarenplan niet in strijd met het Verdrag en bevat het met name geen uitvoerverbod. Subsidiair stelt de Nederlandse regering, dat indien het Meerjarenplan al een uitvoerverbod in de zin van artikel 34 zou bevatten, dit verbod op grond van artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd is door het streven naar een zo hoogwaardig mogelijke wijze van verwijdering en naar continuïteit van de verwijdering, welk streven verband houdt met de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

37 Er zij aan herinnerd, dat de richtlijn en de verordening zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 130 S, waarnaar artikel 130 T van het Verdrag verwijst.

38 Artikel 130 T van het Verdrag luidt:

„De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht."

39 Op de voet van deze bepaling moet derhalve worden onderzocht, of maatregelen als in het Meerjarenplan ter uitvoering van de beginselen van zelfverzorging en nabijheid op voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen zijn vastgesteld, verenigbaar zijn met artikel 34 van het Verdrag.

40 Die bepaling verbiedt kwantitatieve uitvoerbeperkingen alsmede alle maatregelen van gelijke werking. Volgens vaste rechtspraak van het Hof betreft dit artikel nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een lidstaat leiden, waardoor aan de nationale productie of de binnenlandse markt van de betrokken lidstaat een bijzonder voordeel wordt verzekerd (arrest van 14 juli 1981, Oebel, 155/80, Jurispr. blz. 1993, punt 15).

41 In sectorplan 19 van deel II van het Meerjarenplan is bepaald, dat de uitvoer van oliefilters niet is toegestaan, tenzij de verwerking in het buitenland hoogwaardiger plaatsvindt dan in Nederland.

42 Een dergelijke bepaling heeft tot doel en gevolg, de uitvoer te beperken en aan de nationale productie een bijzonder voordeel te verzekeren.

43 De Nederlandse regering betoogt echter, dat voormelde bepaling van het Meerjarenplan gerechtvaardigd wordt door een dwingend vereiste van milieubescherming. Haars inziens zijn de betrokken maatregelen noodzakelijk om AVR Chemie van voldoende afvalstoffen te voorzien om haar rendabel te kunnen laten functioneren, alsmede om ervoor te zorgen dat zij voldoende oliefilters krijgt aangevoerd voor

gebruik als brandstof. Bij onvoldoende aanvoer zou AVR Chemie genoodzaakt zijn een milieuonvriendelijker brandstof te gebruiken of andere, weliswaar milieuvriendelijke, doch duurdere brandstoffen te kopen.

44 Ook al zou de betrokken nationale maatregel gerechtvaardigd kunnen zijn om redenen van milieubescherming, dit neemt niet weg, dat de argumenten van de Nederlandse regering betreffende de rentabiliteit en de kosten van de nationale onderneming AVR Chemie, van economische aard zijn. Het Hof heeft echter geoordeeld, dat zuiver economische doelstellingen geen rechtvaardiging kunnen vormen voor een belemmering van het fundamentele beginsel van het vrij verkeer van goederen (arrest van 28 april 1998, Decker, C-120/95, Jurispr. blz. I-1831, punt 39).

45 Voorts is de Nederlandse regering van mening, dat de bestreden bepaling van het Meerjarenplan wordt gedekt door de in artikel 36 van het Verdrag opgenomen afwijking betreffende de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

46 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat deze rechtvaardigingsgrond doel zou treffen, indien de verwerking van oliefilters in andere lidstaten en het vervoer ervan over een, wegens hun uitvoer, grotere afstand een gevaar voor de gezondheid of het leven van personen zouden vormen.

47 Uit het dossier blijkt niet, dat dit het geval is. In de eerste plaats heeft de Nederlandse regering zelf toegegeven, dat de verwerking van de filters in Duitsland vergelijkbaar is met die door AVR Chemie. In de tweede plaats is niet aangetoond, dat het vervoer van oliefilters een gevaar voor het milieu of het leven en de gezondheid van personen vormt.

48 Hieruit volgt, dat beperkingen als die welke de Nederlandse regeling aan de uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen stelt, niet noodzakelijk zijn om de gezondheid en het leven van personen te beschermen in de zin van artikel 36 van het Verdrag.

49 Bijgevolg moet worden geconcludeerd, dat de toepassing van de beginselen van zelfverzorging en nabijheid op voor nuttige toepassing bestemd afval als oliefilters tot doel en gevolg heeft, dat de uitvoer van dat afval wordt beperkt, zonder dat dit in een geval als het onderhavige gerechtvaardigd wordt door een dwingend vereiste van milieubescherming of door het streven de gezondheid en het leven van personen te beschermen in de zin van artikel 36 van het Verdrag. Een lidstaat kan zich daarom niet beroepen op artikel 130 T van het Verdrag om de beginselen van zelfverzorging en nabijheid op die afvalstoffen toe te passen.

50 Onder deze omstandigheden moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de richtlijn en de verordening aldus moeten worden uitgelegd, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid niet van toepassing zijn op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Artikel 130 T van het Verdrag staat de lidstaten niet toe, die beginselen mede op dergelijke afvalstoffen toe te passen wanneer zij een belemmering voor de uitvoer blijken te vormen, welke noch door een dwingende maatregel verband houdend met de milieubescherming, noch door een van de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde afwijkingen wordt gerechtvaardigd.

De tweede en de derde vraag

51 De Raad van State heeft de tweede en de derde vraag enkel gesteld voor het geval het Hof zou oordelen, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, hetzij op grond van de richtlijn en de verordening, hetzij op grond van artikel 130 T van het Verdrag, van toepassing zijn op voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

52 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven deze vragen geen beantwoording.

De vierde vraag

53 In de vierde plaats stelt de Raad van State de vraag aan de orde, of uitsluitende rechten als aan AVR Chemie in het kader van het overeenkomstig het Meerjarenplan gevoerde beleid zijn verleend, verenigbaar zijn met de mededingingsregels van de artikelen 90 en 86 van het Verdrag. Gelijk de advocaat-generaal in punt 97 van zijn conclusie opmerkt, moeten de door de Raad van State bedoelde uitsluitende rechten worden geacht zowel het algemene exclusieve recht op verbranding te omvatten als elke andere exclusiviteit die uit de bestreden bepaling voortvloeit, waarin de uitvoer van oliefilters wordt verboden, tenzij de verwerking in het buitenland hoogwaardiger is dan die in Nederland.

54 De Raad van State vraagt dus in wezen, of artikel 90 juncto artikel 86 van het Verdrag zich verzet tegen een regeling als het Meerjarenplan, op grond waarvan een lidstaat ondernemingen verplicht hun voor nuttige toepassing bestemd afval, zoals oliefilters, af te staan aan een nationale onderneming waaraan hij een uitsluitend recht heeft verleend om gevaarlijke afvalstoffen te verbranden, tenzij de verwerking van hun afvalstoffen in een andere lidstaat op hoogwaardiger wijze plaatsvindt dan door die onderneming.

55 De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt, dat AVR Chemie geen uitsluitende rechten bezit, zodat artikel 90 in het hoofdgeding geen toepassing kan vinden.

56 Dusseldorp is daarentegen van mening, dat de uitsluitende rechten die de Nederlandse autoriteiten aan AVR Chemie hebben verleend onverenigbaar zijn met artikel 90, lid 1, juncto artikel 86 van het Verdrag. Bovendien kunnen die rechten niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 90, lid 2, van het Verdrag, aangezien het voortbestaan van de Nederlandse verwijderingsstructuur kan worden verzekerd door maatregelen die de mededinging en het vrije goederenverkeer minder beperken.

57 De Commissie herinnert eraan, dat het feit dat een lidstaat slechts aan één onderneming op zijn grondgebied een vergunning voor de verwerking van bepaalde afvalstoffen verleent, als zodanig niet onverenigbaar is met artikel 90 juncto artikel 86 van het Verdrag.

58 Blijkens het dossier is de onderneming AVR Chemie als enige eindverwerker voor de verbranding van gevaarlijke stoffen aangewezen. Men kan daarom stellen, dat deze onderneming over een uitsluitend recht in de zin van artikel 90, lid 1, van het Verdrag beschikt.

59 Dit artikel bepaalt, dat de lidstaten geen enkele maatregel nemen of handhaven welke in strijd is met de regels van het Verdrag, met name op het gebied van de mededinging.

60 De verlening van uitsluitende rechten op de verbranding van gevaarlijke stoffen voor het gehele grondgebied van een lidstaat moet worden aangemerkt als de toekenning van een machtspositie op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt aan de begunstigde onderneming (zie in die zin arrest van 18 juni 1991, ERT, C-260/89, Jurispr. blz. I-2925, punt 31).

61 Ofschoon het feit dat een machtspositie wordt gecreëerd, als zodanig niet onverenigbaar is met artikel 86 van het Verdrag, handelt een lidstaat evenwel in strijd met de in artikel 90 juncto artikel 86 genoemde verboden, indien hij een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel treft die een onderneming waaraan hij uitsluitende rechten heeft verleend, ertoe brengt misbruik van haar machtspositie te maken (zie in die zin arrest van 13 december 1991, GB-Inno-BM, C-18/88, Jurispr. blz. I-5941, punt 20).

62 Uit het dossier blijkt, dat de Nederlandse regering op basis van het Meerjarenplan de uitvoer aan verzoekster in het hoofdgeding heeft verboden en haar hierdoor in feite heeft verplicht, haar oliefilters, die voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen zijn, af te staan aan de nationale onderneming die het uitsluitend recht op verbranding van gevaarlijke afvalstoffen bezit, ook al was de kwaliteit van de in een andere lidstaat aangeboden verwerking vergelijkbaar met die bij de nationale onderneming.

63 Een dergelijke verplichting leidt tot een bevoordeling van de nationale onderneming, die daarvoor immers in staat werd gesteld afvalstoffen te verwerken die bestemd waren om door een derde onderneming te worden verwerkt. Door die verplichting wordt dan ook de afzet beperkt op een wijze die in strijd is met artikel 90, lid 1, juncto artikel 86 van het Verdrag.

64 Er dient echter te worden onderzocht, of deze verplichting gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van een taak van algemeen economisch belang in de zin van artikel 90, lid 2, van het Verdrag.

65 Blijkens de rechtspraak van het Hof kan deze bepaling worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een met artikel 86 van het Verdrag strijdige maatregel die een lidstaat heeft getroffen ten gunste van een onderneming waaraan hij uitsluitende rechten heeft verleend, indien die maatregel noodzakelijk is voor de vervulling van

de aan die onderneming toevertrouwde bijzondere taak en de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed op een wijze die strijdig is met het belang van de Gemeenschap (zie in die zin arresten van 19 mei 1993, Corbeau, C-320/91, Jurispr. blz. I-2533, punt 14, en 23 oktober 1997, Commissie/Frankrijk, C-159/94, Jurispr. blz. I-5815, punt 49).

66 De Nederlandse regering betoogt in dit verband, dat de bestreden regeling ertoe strekt, de kosten van de met de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen belaste onderneming te verminderen en aldus haar economische levensvatbaarheid te garanderen.

67 Ook al zou de aan deze onderneming opgedragen taak kunnen worden aangemerkt als een taak van algemeen economisch belang, dan dient de Nederlandse regering niettemin ten genoegen van de nationale rechterlijke instantie aan te tonen, gelijk de advocaat-generaal in punt 108 van zijn conclusie opmerkt, dat dit doel niet met andere middelen kan worden bereikt. Artikel 90, lid 2, van het Verdrag kan namelijk slechts toepassing vinden, indien wordt aangetoond dat de betrokken onderneming zonder de bestreden maatregel niet in staat zou zijn de haar opgedragen taak te vervullen.

68 Onder deze omstandigheden moet op de vierde vraag worden geantwoord, dat artikel 90 juncto artikel 86 van het Verdrag zich verzet tegen een regeling als het Meerjarenplan, op grond waarvan een lidstaat ondernemingen verplicht hun voor nuttige toepassing bestemd afval, zoals oliefilters, af te staan aan een nationale onderneming waaraan hij het uitsluitend recht heeft verleend om gevaarlijke afvalstoffen te verbranden, tenzij de verwerking van hun afvalstoffen in een andere lidstaat op hoogwaardiger wijze plaatsvindt dan door die onderneming, wanneer deze regeling, zonder objectieve reden en zonder dat dit noodzakelijk is ter vervulling van een taak van algemeen belang, tot gevolg heeft, dat de nationale onderneming wordt begunstigd en haar machtspositie sterker wordt.

Kosten

69 De kosten door de Nederlandse, de Deense en de Franse 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 Nederlandse Raad van State bij uitspraak van 23 april 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **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 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, moeten aldus worden uitgelegd, dat de beginselen van zelfverzorging en nabijheid niet van toepassing zijn op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Artikel 130 T EG-Verdrag staat de lidstaten niet toe, die beginselen mede op dergelijke afvalstoffen toe te passen wanneer zij een belemmering voor de uitvoer blijken te vormen, welke noch door een dwingende maatregel verband houdend met de milieubescherming, noch door een van de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde afwijkingen wordt gerechtvaardigd.**

2) Artikel 90 juncto artikel 86 EG-Verdrag verzet zich tegen een regeling als het Meerjarenplan, op grond waarvan een lidstaat ondernemingen verplicht hun voor nuttige toepassing bestemd afval, zoals oliefilters, af te staan aan een nationale onderneming waaraan hij het uitsluitend recht heeft verleend om gevaarlijke afvalstoffen te verbranden, tenzij de verwerking van hun afvalstoffen in een andere lidstaat op hoogwaardiger wijze plaatsvindt dan door die onderneming, wanneer deze regeling, zonder objectieve reden en zonder dat dit noodzakelijk is ter vervulling van een taak van algemeen belang, tot gevolg heeft, dat de nationale onderneming wordt begunstigd en haar machtspositie sterker wordt.

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