ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 september 2009 *

In zaak C-411/06,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 2 oktober 2006,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana, M. Huttunen en M. Konstantinidis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door I. Anagnostopoulou en U. Rösslein als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

* Procestaal: Engels.

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Moore en K. Michoel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerders,

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, A. Adam en G. Le Bras als gemachtigden,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson, E. O'Neil en S. Behzadi-Spencer als gemachtigden, bijgestaan door A. Dashwood, barrister,

interveniënten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans (rapporteur), A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, U. Lõhmus, L. Bay Larsen en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 januari 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 2009,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190, blz. 1; hierna: „bestreden verordening") voor zover deze niet is gebaseerd op de artikelen 175, lid 1, EG en 133 EG, maar uitsluitend op artikel 175, lid 1, EG.

Toepasselijke bepalingen

Verdrag van Bazel

2 De achtste tot en met de tiende overweging van de preambule van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, ondertekend te Bazel op 22 maart 1989, dat namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 (PB L 39, blz. 1; hierna: „Verdrag van Bazel"), luiden:

„Ervan overtuigd dat gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen moeten worden verwijderd in de Staat waar zij zijn geproduceerd, voor zover verenigbaar met een milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig beheer,

Zich er voorts van bewust dat grensoverschrijdende overbrenging van dergelijke afvalstoffen uit de Staat waar zij zijn geproduceerd naar een andere Staat slechts zou moeten worden toegestaan wanneer deze geschiedt onder omstandigheden die geen gevaar voor de gezondheid van de mens en voor het milieu opleveren, en onder voorwaarden die in overeenstemming zijn met de bepalingen van dit Verdrag,

Overwegend dat uitgebreidere maatregelen ter beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen bevorderlijk zullen zijn voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer en voor een vermindering van de omvang van deze grensoverschrijdende overbrenging."

3 In artikel 2, sub 4, van dat verdrag wordt het begrip „verwijdering" omschreven als „iedere in Bijlage IV bij dit Verdrag beschreven handeling". Bijlage IV bevat een lijst van

verschillende verwijderingsmethoden, waaronder in afdeling B de categorie „methoden die kunnen leiden tot hergebruik, recycling, terugwinning, direct hergebruik of andere toepassingen van grondstoffen".

Bestreden verordening

4 De bestreden verordening is vastgesteld om 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) te vervangen en bij te werken. Die verordening, die was gebaseerd op artikel 130 S EEG-Verdrag (nadien artikel 130 S EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 175 EG), was met name vastgesteld om uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bazel.

5 Blijkens punt 5 van de considerans van de bestreden verordening wordt daarin ook de inhoud verwerkt van besluit C(2001) 107 def. van de Raad van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) inzake de herziening van besluit C(1992) 39 def. van de OESO-Raad betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing (hierna: „OESO-besluit"), teneinde de afvalstoffenlijsten in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Bazel en bepaalde andere voorschriften te herzien. Blijkens punt 2 van de considerans van de bestreden verordening is ook beslist om omwille van de duidelijkheid bij die gelegenheid verschillende wijzigingen van verordening nr. 259/93 in één enkele tekst op te nemen.

6 Punt 1 van de considerans van de bestreden verordening luidt: „Hoofddoel en belangrijkste onderdeel van deze verordening is de bescherming van het milieu; de effecten van de verordening op de internationale handel zijn van bijkomend belang."

7 Punt 33 van de considerans van de bestreden verordening luidt: „De nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat […] binnen de Gemeenschap overgebrachte en in de Gemeenschap ingevoerde afvalstoffen gedurende de overbrenging, met inbegrip van de nuttige toepassing of verwijdering in het land van bestemming, worden behandeld zonder dat er sprake is van gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Bij niet verboden uitvoer uit de Gemeenschap moet getracht worden ervoor te zorgen dat gedurende de overbrenging, met inbegrip van de nuttige toepassing of verwijdering in het land van bestemming buiten de Gemeenschap, op milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt omgegaan met de afvalstoffen. […]”

8 In punt 42 van de considerans van de verordening wordt met betrekking tot de overeenstemming daarvan met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel gesteld: „Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk de bescherming van het milieu bij het vervoer van afvalstoffen, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening, beter door de Gemeenschap wordt verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen nemen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel […] Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel […] gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstelling te bereiken.”

9 Luidens artikel 1, lid 1, van de bestreden verordening worden daarin „de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naargelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan”.

10 Artikel 1, lid 2, van de bestreden verordening luidt:

„Deze verordening is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen:

a) tussen lidstaten, binnen de Gemeenschap of met doorvoer via derde landen;

b) die uit derde landen in de Gemeenschap worden ingevoerd;

c) die uit de Gemeenschap naar derde landen worden uitgevoerd;

d) tussen derde landen met doorvoer via de Gemeenschap."

11 Artikel 2 van de bestreden verordening bevat definities, waaronder:

„30) ‚invoer': het binnenbrengen van afvalstoffen in de Gemeenschap, echter met uitzondering van doorvoer via de Gemeenschap;

31) ‚uitvoer': het doen verlaten van afvalstoffen van de Gemeenschap, echter met uitzondering van doorvoer via de Gemeenschap;

32) ‚doorvoer': een overbrenging van afvalstoffen of een geplande overbrenging van afvalstoffen doorheen een of meerdere andere landen dan het land van verzending of van bestemming;

33) ‚vervoer': het verplaatsen van afvalstoffen over de weg, via het spoor, door de lucht, over zee of via binnenwateren;

34) ‚overbrenging': het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen dat plaatsvindt of gepland is plaats te hebben:

a) tussen een land en een ander land; of

b) tussen een land en landen of gebieden overzee of andere gebieden die onder de bescherming van het eerstbedoelde land staan; of

c) tussen een land en een landgebied dat volgens het internationaal recht niet tot enig land behoort; of

d) tussen een land en het Zuidpoolgebied; of

e) vanuit een land doorheen een van de bovengenoemde gebieden; of

f) binnen een land doorheen een van bovengenoemde gebieden en dat in hetzelfde land vertrekt en eindigt; of

g) vanuit een niet onder de rechtsmacht van enig land vallend geografisch gebied naar een land".

12 Titel II van de bestreden verordening, die de artikelen 3 tot en met 32 bevat, betreft de overbrengingen van afvalstoffen binnen de Gemeenschap, met of zonder doorvoer via derde landen. Deze titel bevat de basisregeling van de verordening, met gedetailleerde regels betreffende de kennisgevings-, procedure- en controleverplichtingen bij de overbrenging van afvalstoffen. Krachtens artikel 3, lid 1, van de verordening vallen onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, als vastgelegd in titel II van de verordening, de overbrengingen van alle afvalstoffen die bestemd zijn voor verwijdering en, onder meer, de overbrengingen van afvalstoffen die zijn bestemd voor nuttige toepassing welke voorkomen in bijlage IV bij de bestreden verordening („oranje lijst"). Die bijlage bevat ook de afvalstoffen die worden genoemd in de bijlagen II en VIII bij het Verdrag van Bazel.

13 In het kader van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moet de kennisgever krachtens de artikelen 4, sub 4, en 5 van de bestreden verordening met name het bewijs leveren van het bestaan van een contract tussen hem en de ontvanger voor de nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen waarop de kennisgeving betrekking heeft, en overeenkomstig de artikelen 4, sub 5, en 6 van de verordening, het bewijs van de storting van een borgsom of de sluiting van een gelijkwaardige verzekering ter dekking van de vervoerskosten, de kosten van nuttige toepassing of verwijdering en de kosten voor de opslag van de betrokken afvalstoffen. Wanneer een kennisgeving inzake een geplande overbrenging van afvalstoffen wordt gedaan, kunnen de bevoegde autoriteiten op de in de in de artikelen 11 en 12 van de verordening genoemde gronden die in wezen verband houden met milieubescherming voorwaarden verbinden aan hun toestemming voor die overbrenging of tegen die overbrenging met redenen omklede bezwaren indienen.

14 De artikelen 22 tot en met 25 van de bestreden verordening verplichten tot terugname van de afvalstoffen ingeval een transport niet als gepland kan worden voltooid of bij illegale overbrenging, en voorzien in regels met betrekking tot de kosten van terugname. Bijzondere regels voor overbrengingen binnen de Gemeenschap met doorvoer via derde landen staan in de artikelen 31 en 32 van de verordening.

15 De procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming geldt niet voor overbrengingen van ongevaarlijke afvalstoffen die met name worden genoemd in bijlage III bij de bestreden verordening („groene lijst") en bestemd zijn voor nuttige toepassing. Krachtens de artikelen 3, lid 2, en 18, lid 1, van de verordening geldt voor die overbrengingen enkel een algemene informatieverplichting. Krachtens artikel 18, lid 2, van de verordening dient echter een contract tussen de opdrachtgever van de overbrenging van afvalstoffen en de ontvanger voor de nuttige toepassing van die afvalstoffen bij de aanvang van de overbrenging juridisch bindend te zijn, en moet het bestaan van een dergelijk contract kunnen worden bewezen.

16 Titel III van de bestreden verordening betreft overbrengingen van afvalstoffen binnen lidstaten. Artikel 33, lid 1, van de verordening luidt: „De lidstaten voeren een passend stelsel in voor toezicht en controle op de overbrengingen van afvalstoffen uitsluitend binnen hun rechtsgebied. Dit stelsel moet aansluiten bij het communautaire stelsel van de titels II en VII."

17 Titel IV van de bestreden verordening betreft de regeling voor de uitvoer van afvalstoffen uit de Gemeenschap naar derde landen. Artikel 34, leden 1 en 2, van de verordening verbiedt de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen uit de Gemeenschap, met uitzondering van de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen naar landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die partij zijn bij het Verdrag van Bazel. Krachtens artikel 35 van de verordening gelden in dat geval mutatis mutandis de bepalingen van titel II betreffende de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, met wijzigingen en aanvullingen. Verboden is ook de uitvoer uit de Gemeenschap van de soorten afvalstoffen die worden genoemd in artikel 36, lid 1, van de bestreden verordening, waaronder gevaarlijke afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing in landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is. Aangaande de uitvoer van ongevaarlijke afvalstoffen („groene lijst") die bestemd zijn voor nuttige toepassing in die landen bepaalt artikel 37 van de verordening dat de Commissie inlichtingen moet inwinnen betreffende de toepasselijke procedures. Voor de uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde gevaarlijke en ongevaarlijke afvalstoffen naar landen waarop het OESO-besluit van toepassing is, geldt krachtens artikel 38 van de verordening mutatis mutandis titel II, met wijzigingen en aanvullingen.

18 Titel V van de bestreden verordening regelt de invoer in de Gemeenschap van afvalstoffen uit derde landen. Krachtens artikel 41 van de verordening is de invoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen verboden, behoudens uit landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel of uit andere landen waarmee de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten bilaterale of multilaterale overeenkomsten hebben gesloten of regelingen hebben getroffen die verenigbaar zijn met de wetgeving van de Gemeenschap en in overeenstemming zijn met artikel 11 van dat verdrag. In die gevallen geldt krachtens de artikelen 41, lid 3, en 42 van de verordening mutatis mutandis titel II, met wijzigingen en aanvullingen. Krachtens artikel 43, lid 1, van de bestreden verordening is de invoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen verboden, behoudens uit landen waarop het OESO-besluit van toepassing is, landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel, of andere landen waarmee de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten bilaterale of multilaterale overeenkomsten hebben gesloten of regelingen hebben getroffen die verenigbaar zijn met de wetgeving van de Gemeenschap en in overeenstemming zijn met artikel 11 van het Verdrag van Bazel. Krachtens de artikelen 43, lid 3, 44, lid 1, en 45 van de bestreden verordening, juncto artikel 42 daarvan, geldt in dat geval mutatis mutandis titel II, met wijzigingen en aanvullingen.

19 Titel VI van de bestreden verordening bevat regels voor de doorvoer van afvalstoffen via de Gemeenschap uit en naar derde landen, die overeenkomstig de artikelen 47 en 48 van de verordening junctis de artikelen 42 en 44, eveneens zijn geïnspireerd op titel II.

20 Titel VII van de bestreden verordening bevat aanvullende bepalingen voor de toepassing van de verordening, met name wat sancties, de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en de verslaglegging door de lidstaten betreft. Een daarvan, artikel 49 van de verordening, legt met betrekking tot de bescherming van het milieu de volgende algemene verplichtingen op:

„1. De producent, de kennisgever en de overige bij een afvalstoffenoverbrenging en/of de nuttige toepassing of verwijdering daarvan betrokken ondernemingen treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de door hen vervoerde afvalstoffen gedurende de overbrenging, de nuttige toepassing en de verwijdering zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en op ecologisch verantwoorde wijze beheerd worden. […]

2. In geval van uitvoer uit de Gemeenschap zal de bevoegde autoriteit van verzending in de Gemeenschap:

a) eisen en ervoor zorgen dat de afvalstoffen gedurende de overbrenging op ecologisch verantwoorde wijze worden beheerd, met inbegrip van de verwijdering overeenkomstig de artikelen 36 en 38, of nuttige toepassing overeenkomstig artikel 34, in het derde land van bestemming;

b) een verbod instellen op de uitvoer naar derde landen indien zij redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen niet zullen worden beheerd volgens de sub a vermelde eisen.

[…]

3. In geval van invoer in de Gemeenschap zal de bevoegde autoriteit van bestemming in de Gemeenschap:

a) eisen en met de nodige maatregelen ervoor zorgen dat afvalstoffen die naar haar rechtsgebied worden gebracht, gedurende de overbrenging, met inbegrip van de nuttige toepassing of verwijdering in het land van bestemming, worden beheerd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens, zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en in overeenstemming met artikel 4 van richtlijn 2006/12/EG en de overige afvalstoffenwetgeving van de Gemeenschap;

b) een verbod instellen op de invoer van afvalstoffen uit derde landen indien zij redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen niet zullen worden beheerd volgens de sub a vermelde eisen."

Conclusies van partijen en procesverloop

21 De Commissie verzoekt het Hof:

— de bestreden verordening nietig te verklaren;

— vast te stellen dat de gevolgen van de nietig verklaarde verordening worden gehandhaafd totdat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ter vervanging daarvan binnen een redelijke termijn een nieuwe handeling hebben vastgesteld die is gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag, namelijk de artikelen 175, lid 1, en 133 EG, die in de considerans dienovereenkomstig wordt gerechtvaardigd, en

— het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

22 Het Parlement verzoekt het Hof:

— het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

23 De Raad verzoekt het Hof, indien het het beroep ontvankelijk zou achten:

— het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

24 Bij beschikking van de president van het Hof van 27 februari 2007 zijn de Franse Republiek, de Republiek Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad.

25 Op verzoek van het Parlement en de Raad krachtens artikel 44, lid 3, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, is de zaak naar de Grote kamer verwezen.

Het beroep

Ontvankelijkheid

26 De Raad werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, nu de Commissie in strijd met het vereiste van artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, in haar verzoekschrift niet vermeldt welke bepalingen van de bestreden verordening haars inziens op artikel 133 EG, welke op artikel 175, lid 1, EG, en in voorkomend geval welke op die twee artikelen tegelijk hadden moeten worden gebaseerd.

27 Volgens artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering moet het verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf (arresten van 26 april 2007, Commissie/Finland, C-195/04, Jurispr. blz. I-3351, punt 22, en 21 februari 2008, Commissie/ Italië, C-412/04, Jurispr. blz. I-619, punt 103).

28 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de Commissie in het verzoekschrift heeft vermeld dat de bestreden verordening had moeten worden gebaseerd op de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG en dat zij heeft uiteengezet waarom volgens haar is voldaan aan de voorwaarden voor het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag, zodat zij voldoet aan het vereiste van artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering. Dat verzoekschrift heeft de verweerders en de interveniërende lidstaten immers duidelijk in staat gesteld hun standpunt met kennis van zaken naar voren te brengen. Anders dan de Raad betoogt, is het niet noodzakelijk dat in een beroep waarbij de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling wordt aangevochten met de motivering dat deze op een dubbele rechtsgrondslag had moeten worden gebaseerd, wordt gepreciseerd welke delen of bepalingen van de bestreden handeling onder de ene, de andere, dan wel beide rechtsgrondslagen tegelijk vallen.

29 Derhalve is het beroep van de Commissie ontvankelijk.

Ten gronde

Argumenten van partijen

30 De Commissie voert één middel aan: schending van het EG-Verdrag doordat het Parlement en de Raad de bestreden verordening enkel hebben gebaseerd op artikel 175, lid 1, EG, en niet op de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG, zoals zij had voorgesteld. Een dubbele rechtsgrondslag was noodzakelijk omdat de verordening, zowel wat het doel als de inhoud betreft, twee onverbrekelijk met elkaar verbonden componenten heeft, de ene met betrekking tot de gemeenschappelijke handelspolitiek en de andere met betrekking tot milieubescherming, zonder dat de ene secundair of indirect is ten opzichte van de andere.

31 Volgens vaste rechtspraak moet de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek ruim worden uitgelegd, en houdt een maatregel tot regeling van het handelsverkeer met derde landen niet op een handelspolitieke maatregel te zijn om de enkele reden dat daarmee ook doelstellingen op andere gebieden dan het handelsverkeer, zoals milieubescherming, worden nagestreefd. In dat verband verwijst de Commissie naar artikel 6 EG, volgens hetwelk de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3 EG.

32 Met betrekking tot het verband tussen de bestreden verordening en de gemeenschappelijke handelspolitiek stelt de Commissie dat uit de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van de verordening blijkt dat deze er niet enkel toe strekt de overbrenging van afvalstoffen in de Gemeenschap om loutere milieuredenen te regelen, maar dat zij ook geldt voor de invoer in de Gemeenschap van afvalstoffen uit derde landen, de uitvoer

van afvalstoffen uit de Gemeenschap naar derde landen en de doorvoer van afvalstoffen tussen derde landen via de Gemeenschap. Aangezien afvalstoffen met het oog op het vrij verkeer van goederen in de Gemeenschap „goederen" zijn, lijdt het ook geen twijfel dat de invoer, de uitvoer en de doorvoer van die goederen, die met name zijn geregeld in de titels IV tot en met VI van de verordening, onder de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen.

33 Voor zover het milieuaspect van de bestreden verordening blijkt uit de door het Verdrag van Bazel nagestreefde doelstellingen van milieubescherming, beklemtoont de Commissie dat dat verdrag een belangrijke handelspolitieke dimensie heeft, zoals blijkt uit het feit dat het door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in aanmerking is genomen, en merkt zij op dat de verordening een veel ruimere strekking heeft dan dat verdrag. Het verdrag is immers alleen van toepassing op de overbrenging van voor verwijdering bestemde gevaarlijke afvalstoffen, terwijl de bestreden verordening geldt voor alle afvalstoffen, ongeacht of zij gevaarlijk zijn en bestemd zijn voor verwijdering of nuttige toepassing.

34 Aangaande de mogelijkheid om een verordening op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG te baseren, betoogt de Commissie dat het Hof in het arrest van 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad (C-178/03, Jurispr. blz. I-107), betreffende de rechtsgrondslag van verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (PB L 63, p. 1), heeft aanvaard dat die verordening zowel wat haar doelstellingen als haar inhoud betreft, handels- en milieucomponenten had die zodanig onverbrekelijk met elkaar verbonden waren, dat deze dubbele rechtsgrondslag noodzakelijk was.

35 In dat verband verwijst de Commissie naar verschillende gemeenschapshandelingen die zijn vastgesteld op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 113 EEG-Verdrag (nadien artikel 113 EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 133 EG) en 130 S EEG-Verdrag, met name verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de Gemeenschap en op het binnenbrengen in de Gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de

wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PB L 308, blz. 1), besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB L 179, blz. 1), en verordening (EG) nr. 1420/1999 van de Raad van 29 april 1999 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de overbrenging van bepaalde soorten afvalstoffen naar een aantal niet OESO-landen (PB L 166, blz. 6). De Raad heeft dus reeds aanvaard dat handelingen kunnen worden vastgesteld op de dubbele rechtsgrondslag in kwestie. Nu de bestreden verordening voorziet in regels die vergelijkbaar zijn met die van verordening nr. 1420/1999, meent de Commissie dat zo de Raad niet mocht aanvaarden dat de gehele regeling inzake de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen naar niet OESO-landen op de voorgestelde dubbele rechtsgrondslag moet zijn gebaseerd, hij in tegenspraak komt met hetgeen hij heeft aanvaard toen hij die laatste verordening heeft vastgesteld.

36 Volgens de Commissie staat artikel 176 EG niet in de weg aan de gezamenlijke toepassing van de artikelen 133 EG en 175 EG als rechtsgrondslag voor een gemeenschapshandeling. Mocht die handeling een bepaald onderwerp meer in detail regelen, dan zou de mogelijkheid dat de lidstaten verder gaande beschermingsmaatregelen handhaven of treffen immers noodzakelijkerwijs beperkt zijn. Bovendien volgt uit de tweede zin van artikel 176 EG dat zulke maatregelen verenigbaar moeten zijn met de andere bepalingen van het verdrag, waaronder artikel 133 EG.

37 De Commissie beklemtoont dat de vraag inzake de rechtsgrondslag niet kan worden geacht van louter formele aard te zijn, daar de keuze tussen de artikelen 133 EG en 175 EG belangrijke gevolgen heeft voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, daar het eerste de Gemeenschap een exclusieve bevoegdheid verleent en het tweede voorziet in een gedeelde bevoegdheid. De keuze van artikel 175, lid 1, EG als enige rechtsgrondslag van de bestreden verordening leidt tot een bevoegdheid van de lidstaten tot regeling van de in- en uitvoer van afvalstoffen, hetgeen onvermijdelijk zou leiden tot concurrentievervalsing tussen de ondernemingen van de lidstaten op de externe markten en tot verstoringen op de interne markt van de Gemeenschap.

38 Volgens het Parlement en de Raad blijkt bij onderzoek van de structuur en de inhoud van de bestreden verordening duidelijk dat daarmee een hoofddoel wordt nagestreefd, namelijk milieubescherming. Terwijl dat doel in de punten 1 en 42 van de considerans van de verordening uitdrukkelijk wordt genoemd, wordt in de andere punten van de considerans niets gezegd over doelstellingen van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De verordening heeft hetzelfde hoofddoel en dezelfde basisstructuur als verordening nr. 259/93, die uitsluitend op artikel 130 S EEG-Verdrag was gebaseerd. De milieudoelstelling van de bestreden verordening blijkt ook uit de omstandigheid dat zij, net als haar voorloper, verordening nr. 259/93, uitvoering geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bazel, dat door de WTO als een multilaterale milieuovereenkomst is beschouwd en namens de Gemeenschap is gesloten bij besluit 93/98, dat is vastgesteld op de grondslag van artikel 130 S EEG-Verdrag.

39 Aangaande de inhoud van de bestreden verordening stellen het Parlement en de Raad dat de regeling in titel II van de verordening, die de fundamentele bepalingen bevat voor de overbrenging van afvalstoffen, mutatis mutandis geldt voor de titels IV tot en met VI, die de extracommunautaire overbrenging van afvalstoffen regelen. Zij beklemtonen dat eventuele bezwaren tegen overbrengingen van afvalstoffen enkel op milieuoverwegingen kunnen worden gebaseerd. Ook wijzen zij op het belang van de algemene verplichting tot bescherming van het milieu die is neergelegd in artikel 49 van de bestreden verordening, die ook geldt voor in- en uitvoer. De verordening voert dus een coherent geheel van regels ter bescherming van het milieu in, die het handelsverkeer geenszins vergemakkelijken, maar het integendeel bemoeilijken.

40 Voor zover volgens de Commissie de juiste rechtsgrondslag voor de onder titel II van de bestreden verordening vallende intracommunautaire overbrengingen van afvalstoffen artikel 175 EG zou zijn, en voor de onder de titels IV tot en met VI van de verordening vallende overbrengingen tussen de Gemeenschap en derde landen artikel 133 EG, beantwoordt dat standpunt niet aan de wens om dezelfde regeling, namelijk die van titel II van de bestreden verordening, zowel toe te passen op intracommunautaire als extracommunautaire overbrengingen van afvalstoffen. Bovendien ontneemt dit standpunt het gemeenschappelijk milieubeleid de mogelijkheid om extern op te treden indien goederen daardoor kunnen worden beïnvloed.

41 Met betrekking tot het door de Commissie aangehaalde arrest Commissie/Parlement en Raad stelt het Parlement dat de Commissie niet heeft aangetoond in welke mate de bestreden verordening vergelijkbaar is met verordening nr. 304/2003 die in dat arrest aan de orde was, noch dat de doelstellingen en de inhoud van die verordeningen identieke kenmerken hebben die een analoge conclusie met betrekking tot de rechtsgrondslagen ervan rechtvaardigt.

42 De Raad meent van zijn kant dat het genoemde arrest logischerwijs impliceert dat de delen van de bestreden verordening die betrekking hebben op de overbrenging van afvalstoffen tussen de Gemeenschap en derde landen moeten worden gebaseerd op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 133 EG en 175 EG, terwijl de andere delen integendeel enkel artikel 175 EG als rechtsgrondslag moeten hebben. Dat resultaat valt moeilijk te rijmen met de rechtspraak van het Hof betreffende het criterium van het hoofddoel, nu de Commissie lijkt te aanvaarden dat die andere delen van de bestreden verordening terecht op grond van artikel 175 EG zijn vastgesteld. Aangenomen dat met de delen van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen tussen de Gemeenschap en derde landen een doelstelling van de gemeenschappelijke handelspolitiek wordt nagestreefd, is die doelstelling, gelet op het doel en de inhoud van de verordening „in haar geheel", kennelijk slechts secundair ten opzichte van het hoofddoel daarvan.

43 Het Parlement en de Raad koesteren ernstige twijfel over de mogelijkheid om de artikelen 133 EG en 175 EG als rechtsgrondslag voor een gemeenschapshandeling te combineren, daar de Gemeenschap op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek een exclusieve bevoegdheid heeft, en op het gebied van het milieubeleid een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid. Zij zien dan ook moeilijk in hoe artikel 176 EG zou kunnen worden toegepast in het kader van een handeling die zowel op artikel 133 EG als op artikel 175 EG is gebaseerd. Mocht dat het geval zijn, dan zou afbreuk worden gedaan aan de duidelijke wil van de auteurs van het Verdrag.

44 De interveniërende lidstaten voeren in wezen een betoog dat vergelijkbaar is met dat van het Parlement en de Raad.

Beoordeling door het Hof

45 Allereerst zij eraan herinnerd dat de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling volgens vaste rechtspraak moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arrest Commissie/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 41, en arrest van 6 november 2008, Parlement/Raad, C-155/07, Jurispr. blz. I-8103, punt 34).

46 Indien na onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt, dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component (zie reeds aangehaalde arresten Commissie/Parlement en Raad, punt 42, en Parlement/Raad, punt 35).

47 Indien echter wordt aangetoond dat de betrokken handeling tegelijkertijd meerdere doelstellingen of componenten heeft die onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd (zie arrest van 11 september 2003, Commissie/Raad, C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 40, en arrest Commissie/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 43).

48 In casu staat buiten kijf dat de bestreden verordening het doel van milieubescherming nastreeft en dat zij derhalve althans ten dele terecht op artikel 175, lid 1, EG is gebaseerd. Het geschil draait enkel om de vraag of de verordening ook een doel van de gemeenschappelijke handelspolitiek nastreeft en onder die politiek vallende componenten bevat die onverbrekelijk verbonden zijn met componenten die strekken tot bescherming van het milieu en die van zodanig belang zijn dat die handeling had moeten worden gebaseerd op een dubbele rechtsgrondslag, namelijk de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG.

49 Derhalve moet worden onderzocht of het doel en de componenten van de bestreden verordening die betrekking hebben op de milieubescherming als hoofddoel of overwegende component moeten worden beschouwd.

50 Dat is wel degelijk het geval.

51 Wat in de eerste plaats het doel van de bestreden verordening betreft, luidt het in punt 1 van de considerans: „Hoofddoel en belangrijkste onderdeel van deze verordening is de bescherming van het milieu." Deze bewering, die weliswaar door de Commissie wordt betwist, wordt herhaald in punt 42 van de considerans van de verordening, dat voorkwam in het voorstel van de Commissie voor die verordening en dat als doelstelling van de bestreden verordening vermeldt „de bescherming van het milieu bij het vervoer van afvalstoffen".

52 De andere punten van de considerans van de bestreden verordening bevestigen dat zij een milieudoelstelling dient. Zoals de advocaat-generaal in punt 18 van zijn conclusie opmerkt, komt milieubezorgdheid min of meer rechtstreeks tot uiting in alle punten van de considerans, behalve in de punten 16 en 19, die verwijzen naar de goede werking van de interne markt.

53 In punt 33 van de considerans van de bestreden verordening wordt bijvoorbeeld met betrekking tot binnen de Gemeenschap overgebrachte en in de Gemeenschap ingevoerde afvalstoffen beklemtoond dat de nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat die afvalstoffen gedurende de overbrenging, met inbegrip van de nuttige toepassing of verwijdering in het land van bestemming, worden behandeld „zonder dat er sprake is van gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben", en met betrekking tot uitvoer uit de Gemeenschap dat „moet getracht worden ervoor te zorgen dat gedurende de overbrenging, met inbegrip van de nuttige toepassing of verwijdering in het land van bestemming buiten de Gemeenschap, op milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt omgegaan met de afvalstoffen".

54 Zoals het Parlement en de Raad hebben opgemerkt, wordt in de considerans van de bestreden verordening daarentegen niets gezegd over het nastreven van doelstellingen van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

55 Wat in de tweede plaats de inhoud van de bestreden verordening betreft, bepaalt artikel 1: „In deze verordening worden de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naargelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan." Zoals blijkt uit de samenvatting van de inhoud van de verordening in de punten 12 tot en met 19 van dit arrest, is het bij die verordening ingevoerde belangrijkste instrument de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, die in detail is geregeld in titel II van de verordening, betreffende overbrengingen van afvalstoffen binnen de Gemeenschap. Krachtens artikel 3, lid 1, van de bestreden verordening geldt die procedure voor de overbrengingen van alle afvalstoffen die bestemd zijn voor verwijdering en van bepaalde categorieën afvalstoffen die zijn bestemd voor nuttige toepassing.

56 De procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming wordt gekenmerkt door verschillende factoren die willen garanderen dat overbrengingen van afvalstoffen worden verricht met eerbiediging van het vereiste van milieubescherming. In het kader van die procedure moet de kennisgever van een overbrenging van afvalstoffen krachtens de artikelen 4, sub 4, 5 en 22 tot en met 24 van de bestreden verordening bijvoorbeeld bewijzen dat tussen hem en de ontvanger een contract bestaat dat voorziet in een verplichting tot nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen waarop de kennisgeving betrekking heeft, en in de verplichting van de kennisgever tot terugname van de afvalstoffen ingeval een transport niet als gepland kan worden voltooid of bij illegale overbrenging.

57 Verder moet de kennisgever overeenkomstig de artikelen 4, sub 5, en 6 van de bestreden verordening een borgsom storten of een gelijkwaardige verzekering sluiten ter dekking van de vervoerskosten, de kosten van nuttige toepassing of verwijdering en de kosten voor de opslag van de betrokken afvalstoffen.

58 Wat de uitvoering van een aangemelde overbrenging van afvalstoffen betreft, moeten de bevoegde autoriteiten die overeenkomstig de hun bij de artikelen 9 tot en met 12 van de bestreden verordening geboden mogelijkheid voorwaarden verbinden aan hun toestemming voor die overbrenging of tegen die overbrenging met redenen omklede bezwaren indienen, zich daarvoor hoofdzakelijk baseren op gronden betreffende de eerbiediging van de milieuwetgeving.

59 Net als de bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid ingevoerde procedure van vooraf met kennis van zaken te geven instemming kan de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming in de bestreden verordening dus worden aangemerkt als een typisch instrument van milieubeleid (zie in die zin advies 2/00 van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 33).

60 Zoals in de punten 17 en 18 van dit arrest in herinnering is gebracht, geldt de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming van titel II van de bestreden verordening die van toepassing is op intracommunautaire overbrengingen van afvalstoffen, mutatis mutandis, met de in de relevante bepalingen van de verordening bedoelde wijzigingen en aanvullingen ook voor de overbrengingen van afvalstoffen tussen de Gemeenschap en derde landen wanneer de uitvoer uit of de invoer in de Gemeenschap niet is verboden krachtens de titels IV en V van de verordening. Overeenkomstig de artikelen 35 en 42 van de verordening is dat het geval voor de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen naar de EVA-landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel en voor de invoer in de Gemeenschap van zulke afvalstoffen uit derde landen die partij zijn bij dat verdrag. Volgens de artikelen 38 en 44 van de bestreden verordening is dat ook het geval voor de in- en uitvoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen tussen de Gemeenschap en de landen waar het OESO-besluit van toepassing is. Krachtens de artikelen 47 en 48 van de verordening junctis de artikelen 42 en 44, die staan in titel VI, geldt die regeling ook voor overbrengingen van afvalstoffen die via de Gemeenschap tussen derde landen worden doorgevoerd.

61 Verder moet worden gewezen op de bij artikel 49 van de bestreden verordening aan de producent, de kennisgever en de overige bij een afvalstoffenoverbrenging en/of de nuttige toepassing of verwijdering daarvan betrokken ondernemingen opgelegde verplichting om de nodige maatregelen te treffen „om ervoor te zorgen dat de door hen

vervoerde afvalstoffen gedurende de overbrenging, de nuttige toepassing en de verwijdering zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en op ecologisch verantwoorde wijze beheerd worden". Deze verplichting van algemene aard geldt voor alle overbrengingen van afvalstoffen, zowel binnen de Gemeenschap, als mutatis mutandis krachtens artikel 49, leden 2 en 3, tussen de Gemeenschap en derde landen.

62 Uit deze analyse van de bestreden verordening blijkt dus, dat de verordening zowel door haar doel als door haar inhoud in hoofdzaak strekt tot bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen de mogelijke nadelige gevolgen van grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen.

63 Nu de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming duidelijk een doel van milieubescherming nastreeft op het gebied van de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten en dus terecht is gebaseerd op artikel 175, lid 1, EG, zou het inzonderheid incoherent zijn, aan te nemen dat diezelfde procedure, wanneer zij van toepassing is op overbrengingen van afvalstoffen tussen de lidstaten en derde landen met dezelfde milieudoelstelling, zoals in punt 33 van de considerans van de bestreden verordening wordt bevestigd, een instrument van de gemeenschappelijke handelspolitiek is die daarom op artikel 133 EG moet worden gebaseerd.

64 Ook een analyse van het wettelijk kader van de bestreden verordening pleit voor die conclusie.

65 Die verordening vervangt verordening nr. 259/93, die, hoewel zij met name in de titels IV tot en met VI voor de in- en uitvoer van afvalstoffen tussen de Gemeenschap en derde landen en voor de doorvoer van afvalstoffen uit derde landen over het grondgebied van de Gemeenschap voorziet in een regeling die vergelijkbaar is met die van de titels IV tot en met VI van de bestreden verordening, is vastgesteld op grond van artikel 130 S EEG-Verdrag. De keuze van die rechtsgrondslag, en niet die van artikel 100 A EEG-Verdrag (nadien artikel 100 A EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 95 EG), is door het Hof bevestigd in het arrest van 28 juni 1994, Parlement/Raad (C-187/93,

Jurispr. blz. I-2857). Verder heeft het Hof vastgesteld dat de controle en het toezicht die bij verordening nr. 259/93 zijn ingesteld, tot doel hebben het milieu niet alleen in de Gemeenschap te beschermen, maar tevens in de derde landen waarnaar de afvalstoffen vanuit de Gemeenschap worden uitgevoerd (zie arrest van 21 juni 2007, Omni Metal Service, C-259/05, Jurispr. blz. I-4945, punt 30).

66 Verder beoogt de bestreden verordening net als haar voorloper, verordening nr. 259/93, blijkens punt 3 van de considerans, uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bazel. De milieudoelstelling van dat verdrag blijkt duidelijk uit zijn preambule, waarin het heet dat „grensoverschrijdende overbrenging van [gevaarlijke en andere] afvalstoffen uit de Staat waar zij zijn geproduceerd naar een andere Staat slechts zou moeten worden toegestaan wanneer deze geschiedt onder omstandigheden die geen gevaar voor de gezondheid van de mens en voor het milieu opleveren" en de nadruk wordt gelegd op „een milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig beheer" van die afvalstoffen. Overeenkomstig die doelstellingen is dat verdrag, dat, zoals het Parlement en de Raad hebben opgemerkt, door de WTO als een multilaterale milieuovereenkomst is aangemerkt, door de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 93/98, dat is vastgesteld op de enkele grond van artikel 130 S EEG-Verdrag.

67 Aangaande het argument van de Commissie dat de bestreden verordening een ruimere strekking heeft dan het Verdrag van Bazel, nu zij geldt voor alle voor verwijdering of nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, terwijl het verdrag enkel ziet op voor verwijdering bestemde gevaarlijke afvalstoffen, welk verschil aantoont dat de verordening een handelspolitieke dimensie heeft, moet worden opgemerkt dat uit artikel 2, sub 4, van het verdrag, juncto bijlage IV, afdeling B, daarbij blijkt dat de in dat verdrag gebezigde term „verwijdering" methoden omvat „die kunnen leiden tot hergebruik, recycling, terugwinning, direct hergebruik of andere toepassingen van grondstoffen". Zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie opmerkt, kan de omstandigheid dat de bestreden verordening ook van toepassing is op ongevaarlijke afvalstoffen en op voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, haar geen commercieel karakter geven noch de milieudimensie ervan verzwakken, daar de schadelijkheid voor het milieu inherent is aan de aard zelf van eender welke afvalstoffen (zie in die zin arrest van 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punten 36 en 45-51).

68 Aan deze analyse wordt niet afgedaan door het betoog van de Commissie dat de titels IV tot en met VI van de bestreden verordening, betreffende de uitvoer, de invoer en de doorvoer van afvalstoffen, op artikel 133 EG moeten worden gebaseerd omdat afvalstoffen goederen zijn die het voorwerp kunnen zijn van handelstransacties en het begrip gemeenschappelijke handelspolitiek ruim moet worden uitgelegd aangezien het handelsmaatregelen omvat die ook doelstellingen nastreven op andere gebieden, waaronder milieubescherming. Zij wordt evenmin beïnvloed door de omstandigheid dat volgens de in artikel 1, lid 2, van de verordening gebruikte terminologie de overbrengingen van afvalstoffen tussen de Gemeenschap en derde landen als „invoer" en „uitvoer" worden aangemerkt.

69 In dat verband zij eraan herinnerd dat de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming geldt voor alle overbrengingen van afvalstoffen, ongeacht de eventuele commerciële context waarin zij worden verricht. De term „ overbrenging" wordt in artikel 2, punt 34, van de bestreden verordening neutraal omschreven als „het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen […]". De term „vervoer" wordt in artikel 2, punt 33, van de verordening op zijn beurt omschreven als „het verplaatsen van afvalstoffen over de weg, via het spoor, door de lucht, over zee of via binnenwateren". Ook de begrippen „invoer" en „uitvoer" worden in artikel 2, punten 30 en 31, van de verordening neutraal omschreven als „het binnenbrengen van afvalstoffen in de Gemeenschap […]" en „het doen verlaten van afvalstoffen van de Gemeenschap […]". De bestreden verordening legt dus de nadruk op de verplaatsing van de afvalstoffen met het oog op de verwerking ervan, en niet op het vervoer ervan voor commerciële doeleinden. Zelfs als de afvalstoffen zouden worden overgebracht in het kader van het handelsverkeer, is de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming uitsluitend bedoeld om de risico's van die overbrengingen voor de gezondheid van de mens en het milieu te vermijden, en niet om het handelsverkeer te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen (zie mutatis mutandis advies 2/00, reeds aangehaald, punten 37 en 38).

70 Verder doet een ruime uitlegging van het begrip gemeenschappelijke handelspolitiek niet af aan de vaststelling dat de bestreden verordening een instrument is dat hoofdzakelijk tot het milieubeleid behoort. Zoals het Hof reeds heeft overwogen, kan een gemeenschapshandeling onder dat beleid vallen, ook al kunnen de in die handeling voorziene maatregelen het handelsverkeer beïnvloeden (zie in die zin advies 2/00, reeds aangehaald, punt 40).

71 Een gemeenschapshandeling valt immers enkel onder de uitsluitende bevoegdheid inzake gemeenschappelijke handelspolitiek ingevolge artikel 133 EG als zij specifiek ziet op het internationale handelsverkeer, omdat zij hoofdzakelijk tot doel heeft de handel te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen en een rechtstreeks en onmiddellijk effect op de handel in de betrokken producten heeft (zie arrest van 12 mei 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia en ERSA, C-347/03, Jurispr. blz. I-3785, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 In casu is dat duidelijk niet het geval. Zoals haar voorloper heeft de bestreden verordening namelijk niet tot doel, te bepalen welke kenmerken afvalstoffen moeten vertonen om binnen de interne markt of in het handelsverkeer met derde landen vrij te mogen circuleren; zij beoogt de invoering van een geharmoniseerd stelsel van procedures waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen (zie in die zin arrest van 28 juni 1994, Parlement/ Raad, reeds aangehaald, punt 26).

73 Met betrekking tot het betoog van de Commissie dat het Hof in casu de in het arrest Commissie/Parlement en Raad aanvaarde oplossing moet toepassen, moet worden beklemtoond dat verordening nr. 304/2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen, die in die zaak aan de orde was, niet vergelijkbaar is met de bestreden verordening.

74 Verordening nr. 304/2003 heeft als belangrijkste doel uitvoering te geven aan het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2003/106/EG van de Raad van 19 december 2002 (PB 2003, L 63, blz. 27; hierna: „Verdrag van Rotterdam"). Gelet op de duidelijke overeenstemming tussen de bepalingen van dat verdrag en die van de verordening die het op gemeenschapniveau uitvoert, was het Hof van oordeel dat het besluit tot goedkeuring van het verdrag en de verordening dezelfde rechtsgrondslag dienden te hebben (zie arrest Commissie/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punten 45 en 47).

75 Dienaangaande heeft het Hof in het arrest van 10 januari 2006, Commissie/Raad (C-94/03, Jurispr. blz. I-1, punt 43), na een gedetailleerde analyse van het Verdrag van Rotterdam geconcludeerd dat dit verdrag eveneens tot doel heeft, gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen aan te moedigen in de internationale handel in bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, en dat de partijen bij dit verdrag de doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu dus wel degelijk beogen te bereiken door maatregelen van commerciële aard met betrekking tot de handel in bepaalde gevaarlijke chemische stoffen of pesticiden vast te stellen. Het Hof concludeerde dat de handelscomponenten van het verdrag niet kunnen worden geacht louter bijkomstig te zijn aan het daarmee nagestreefde doel van milieubescherming (zie in die zin arrest van 10 januari 2006, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punten 37 en 42), en dat de twee componenten van dat verdrag, waarvan de ene onder de gemeenschappelijke handelspolitiek en de andere onder de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu valt, onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene als secundair of indirect ten opzichte van de andere kan worden beschouwd. Het besluit inzake de sluiting namens de Gemeenschap van dat verdrag diende dus te worden gebaseerd op de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG juncties de relevante bepalingen van artikel 300 EG (zie arrest van 10 januari 2006, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 51). Het Hof was ook van oordeel dat verordening nr. 304/2003 tot uitvoering van het Verdrag van Rotterdam op de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG moest worden gebaseerd (arrest Commissie/Parlement en Raad, reeds aangehaald).

76 Blijkens de analyse in de punten 51 tot en met 67 van dit arrest bevat de bestreden verordening geen dergelijke handelspolitieke componenten die nopen tot een dubbele rechtsgrondslag. De Commissie kan zich dus niet op het arrest Commissie/Parlement en Raad beroepen om een andere conclusie te rechtvaardigen.

77 Overigens kan ook het betoog waarmee de Commissie door verwijzing naar de in punt 35 van dit arrest genoemde gemeenschapshandelingen poogt aan te tonen dat er een praktijk bestaat om handelingen vast te stellen op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 133 EG en 175, lid 1, EG niet worden aanvaard. De rechtsgrondslag van een handeling moet immers op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf worden gekozen en niet aan de hand van de rechtsgrondslag die is gebruikt om andere gemeenschapshandelingen met, in voorkomend geval, soortgelijke kenmerken vast te stellen (zie arrest Commissie/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Uit een en ander volgt dat het beroep van de Commissie moet worden verworpen.

Kosten

79 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad worden verwezen in de kosten. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen de interveniënten hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.

3) De Franse Republiek, de Republiek Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen