ARREST VAN HET HOF

13 december 2001 *

In zaak C-324/99,

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

DaimlerChrysler AG

en

Land Baden-Württemberg,

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),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, N. Colneric, kamerpresident, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— DaimlerChrysler AG, vertegenwoordigd door L. Giesberts, Rechtsanwalt,

— Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door C. Weidemann, Rechtsanwalt,

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

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde,

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

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Stix-Hackl als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC,

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

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van DaimlerChrysler AG, Land Baden-Württemberg, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 27 maart 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 september 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 24 juni 1999, binnengekomen bij het Hof op 30 augustus daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 234 EG vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 30, blz. 1; hierna: „verordening").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen DaimlerChrysler AG (hierna: „DaimlerChrysler") en Land Baden-Württemberg over de geldigheid van een verordening van de regering en het ministerie van Milieu en Verkeer van het Land Baden-Württemberg houdende de verplichting om bepaalde voor verwijdering bestemde afvalstoffen aan te bieden bij een bepaalde instantie.

Juridisch kader

Communautaire regelgeving

3 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"), strekt tot harmonisatie van de nationale wetgevingen op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen.

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 De verordening regelt met name het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten.

7 Titel II van de verordening, „Overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten", omvat een hoofdstuk A dat betrekking heeft op de procedure voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen.

8 Krachtens artikel 4, lid 2, sub c, van de verordening, welke bepaling deel uitmaakt van voornoemd hoofdstuk A, moeten de bezwaren die de bevoegde autoriteiten van bestemming, verzending en doorvoer overeenkomstig sub a en b met betrekking tot een overbrenging van afvalstoffen kunnen maken en de voorwaarden die zij daaraan kunnen verbinden, worden gebaseerd op lid 3 van dit artikel.

9 Artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening bepaalt:

„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."

Nationale regelgeving

10 § 9, lid 1, eerste volzin, van het Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg (Wet inzake de vermindering aan de bron en de verwerking van afvalstoffen en inzake des anering van verontreinigde locaties in het Land Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz; hierna: „LAbfG") in de versie van 15 oktober 1996 (GBl, blz. 617), laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 16 juli 1998 (GBl, blz. 422), bepaalt dat de autoriteiten van voornoemd Land in samenwerking met de producenten en de houders van afvalstoffen centra oprichten voor de verwerking van voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen.

11 Ingevolge § 9, lid 2, tweede volzin, van het LAbfG is de Landesregierung bevoegd bij verordening te bepalen dat de producenten en de houders van voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen, deze moeten aanbieden aan de beheerders van de centrale inrichtingen dan wel aan het bij § 28a, lid 1, van dezelfde wet ingestelde Agentschap voor bijzonder afval.

12 Volgens § 9, lid 2, derde volzin, van het LAbfG worden afvalstoffen die niet in de centrale inrichtingen kunnen worden verwerkt, toegewezen aan de door de producent of de houder van de afvalstoffen voorgestelde afvalverwerkingsinstallatie.

13 De Verordnung der Landesregierung und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg über die Entsorgung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle und die Sonderabfallagentur (verordening van de regering en het ministerie van Milieu en Verkeer van het Land Baden-Württemberg inzake de verwerking van afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen, en inzake het Agentschap voor bijzonder afval) van 12 september 1996 (GBl, blz. 586), zoals gewijzigd bij verordening van 26 januari 1998 (GBl, blz. 73; hierna: „Sonderabfallverordnung"), is vastgesteld krachtens § 9, lid 2, tweede volzin, van het LAbfG.

14 Volgens § 1, lid 1, van de Sonderabfallverordnung is de verantwoordelijke instantie voor de centrale inrichtingen voor afvalstoffen die voor verwijdering bestemd zijn en speciaal toezicht vereisen, de vennootschap Sonderabfallentsorgung Baden-Württemberg GmbH (hierna: „SBW"), die in 1973 is opgericht en hoofdzakelijk in handen is van het Land Baden-Württemberg.

15 Ingevolge § 1, lid 2, van de Sonderabfallverordnung dient als centrale inrichting voor afvalstoffen die voor opslag zijn bestemd, de deponie voor bijzonder afval te Billigheim (Duitsland), en voor afvalstoffen die voor verbranding zijn bestemd, de vuilverbrandingsinstallatie van de te Hamburg (Duitsland) gevestigde vennootschap Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH (hierna: „AVG"), zulks „in het kader van de bestaande leveringsverplichtingen".

16 Krachtens § 3, lid 1, eerste volzin, van de Sonderabfallverordnung moeten producenten en houders van voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen en die zijn geproduceerd in het Land Baden-Württemberg of daar moeten worden behandeld, opgeslagen of bewaard, deze afvalstoffen aanbieden bij het Agentschap voor bijzonder afval, dat ze vervolgens overeen-

komstig § 4 van de Sonderabfallverordnung toewijst aan een verwerkingsinstallatie. § 3, lid 1, tweede volzin, van de Sonderabfallverordnung voorziet echter in een aantal uitzonderingen op deze regel, in het bijzonder wanneer de hoeveelheden afvalstoffen onder bepaalde maxima blijven of wanneer de afvalstoffen onder bepaalde voorwaarden in de installaties van de producenten of de houders van afvalstoffen worden verwerkt.

17 § 4, lid 1, van de Sonderabfallverordnung bepaalt:

„Het Agentschap voor bijzonder afval wijst de aangeboden afvalstoffen toe aan SBW Sonderabfallentsorgung Baden-Württemberg GmbH voor verwerking in de centrale inrichtingen overeenkomstig § 1, lid 2, voorzover het afvalstoffen betreft die in deze inrichtingen kunnen worden verwerkt en voorzover, met betrekking tot de bijzondere vuilverbrandingsinstallatie van Abfall-Verwertungsgesellschaft mbH te Hamburg, moet worden voldaan aan de leveringsplicht van 20 000 ton afvalstoffen per jaar. Deze verwerkt de krachtens de eerste volzin toegewezen afvalstoffen in de centrale inrichtingen."

18 Aangeboden afvalstoffen die niet aan een van de twee in punt 15 van dit arrest genoemde centrale inrichtingen worden toegewezen, wijst het Agentschap voor bijzonder afval krachtens § 4, lid 3, van de Sonderabfallverordnung toe aan de door de producent of de houder van de afvalstoffen voorgestelde installatie, voorzover die stoffen er overeenkomstig de Duitse milieuvoorschriften zullen worden verwerkt.

19 De in §§ 1, lid 2, en 4, lid 1, van de Sonderabfallverordnung genoemde verplichting om jaarlijks 20 000 ton afvalstoffen aan de bijzondere vuilverbrandingsinstallatie van Hamburg te leveren, vloeit voort uit een op 5 mei 1994 tussen SBW en AVG gesloten overeenkomst (hierna: „overeenkomst").

20 Volgens de preambule van deze overeenkomst, die voor een periode van vijftien jaar is gesloten, stelt het Land Hamburg een gedeelte van haar verbrandingscapaciteit ter beschikking aan het Land Baden-Württemberg voor de verwerking van de door SBW aangeboden bijzondere afvalstoffen, tegen betaling van 1 200 DEM per ton te verbranden afvalstoffen. De verbranding vindt plaats in de vuilverbrandingsoven van AVG.

21 Op grond van de overeenkomst mag SBW jaarlijks maximaal 30 000 ton afvalstoffen aan AVG leveren. Daarnaast verplicht SBW zich om jaarlijks minimaal 20 000 ton aan AVG te leveren en de met die hoeveelheid corresponderende prijs te betalen, ook wanneer de daadwerkelijk geleverde hoeveelheid lager ligt. Om eventuele verliezen van SBW te dekken, moet het Land Baden-Württemberg een borgsom stellen ten bedrage van 180 miljoen DEM.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

22 Bij verzoekschrift van 4 december 1996 heeft DaimlerChrysler de geldigheid van de Duitse verordening bestreden en het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland) om nietigverklaring daarvan verzocht.

23 DaimlerChrysler acht zich benadeeld door de verplichting om bijzondere afvalstoffen bij een vuilverbrandingsinstallatie te Hamburg aan te bieden, omdat dit haar belet de afvalstoffen van haar fabrieken in het Land Baden-Württemberg goedkoper in het buitenland, met name in België, te laten verbranden. Het transport van deze afvalstoffen tot aan de Hamburgse installatie, dat wil zeggen over afstanden die in het algemeen tussen 600 en 800 km liggen, kost haar jaarlijks 2,2 miljoen DEM extra.

24 Tot staving van haar beroep heeft DaimlerChrysler onder meer betoogd, dat de in de Sondernabfallverordnung opgenomen verplichting om de afvalstoffen aan te bieden bij de vuilverbrandingsinstallatie van AVG een bij artikel 34 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 29 EG) verboden kwantitatieve beperking bij de uitvoer vormt en in strijd is met de bepalingen van de richtlijn en de verordening.

25 Het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg achtte het beroep tot nietigverklaring ongegrond en heeft het bij beslissing van 24 november 1997 afgewezen. Bij beschikking van 14 mei 1998 heeft het door DaimlerChrysler in hoger beroep aangezochte Bundesverwaltungsgericht deze onderneming toegestaan een beroep „in Revision" in te stellen.

26 In zijn verwijzingsbeschikking oordeelt het Bundesverwaltungsgericht, dat de Sonderabfallverordnung niet in strijd is met de bepalingen van nationaal recht. Aangaande de verenigbaarheid ervan met het gemeenschapsrecht stelt het vast, dat de invoering van een verplichting voor de producenten en de houders van voor verwijdering bestemde afvalstoffen om deze afvalstoffen aan te bieden bij het Agentschap voor bijzonder afval, moet worden aangemerkt als een verbod tot uitvoer van afvalstoffen, dat in overeenstemming is met artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening.

27 Aangezien het Bundesverwaltungsgericht echter twijfels heeft met betrekking tot andere aspecten van de verenigbaarheid van de Sondernabfallverordnung met het gemeenschapsrecht, heeft het besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet de uitdrukking ‚in overeenstemming met het Verdrag' in artikel 4, lid 3, sub a-i, van verordening (EEG) nr. 259/93 aldus worden uitgelegd, dat in geval van een op grond van de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging gerechtvaardigd algemeen verbod tot uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht

vereisen, bovendien moet worden nagegaan of dat uitvoerverbod verenigbaar is met het primaire gemeenschapsrecht, in het bijzonder met het verbod van kwantitatieve handelsbeperkingen tussen de lidstaten, neergelegd in artikel 28 en volgende van het Verdrag?

2) Indien die vraag bevestigend moet worden beantwoord, volstaat het dan dat in geval van een bij wet opgelegd kwantitatief uitvoerverbod de wettelijke regeling als zodanig wordt getoetst, of moet de toetsing in ieder afzonderlijk geval worden verricht waarin een voorgenomen uitvoer op grond van die wettelijke regeling wordt verboden? Mag in dat verband door middel van een verplichting tot aanbieding aan een binnenlandse installatie een uitvoerverbod voor voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen worden ‚vastgelegd' voor een duur van vijftien jaar, indien de nagestreefde zekerheid op het gebied van de afvalverwerking ten tijde van de invoering van de aanbiedingsverplichting slechts door een zo langdurige contractuele band met de exploitant van die installatie kon worden bereikt?

3) Staat artikel 4, lid 3, van verordening (EEG) nr. 259/93 de lidstaten toe een regeling in te voeren, waarbij in het kader van de aanbiedingsverplichting de overbrenging naar andere lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de voorgenomen verwijdering in overeenstemming met de milieuhygiënische voorschriften van de staat van verzending geschiedt?

4) Is het verenigbaar met de artikelen 3 en volgende van verordening (EEG) nr. 259/93, dat een lidstaat met betrekking tot de voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen die speciaal toezicht vereisen, vóór de kennisgevingsprocedure een eigen procedure voor de aanbieding en de toewijzing van die afvalstoffen voorschrijft?"

28 Vooraf moet met de Commissie worden opgemerkt dat de nationale rechter in zijn vragen weliswaar spreekt van de verwijdering van afvalstoffen „die speciaal toezicht vereisen", doch dat de verordening bij de regeling van de procedure voor de overbrenging tussen de lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen in hoofdstuk A van titel II de afvalstoffen niet in bijzondere categorieën onderscheidt naar gelang van de aard van de betrokken stoffen. Het antwoord op de gestelde vragen geldt dus zonder onderscheid voor elke door de verordening geregelde overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, waarbij niet van belang is of die afvalstoffen speciaal toezicht vereisen of niet.

De eerste vraag

29 § 3, lid 1, eerste volzin, van de Sonderabfallverordnung, waarin de verplichting is opgenomen om voor verwijdering bestemde afvalstoffen aan te bieden bij een bepaalde lokale instantie, is vastgesteld krachtens artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening, welke bepaling de lidstaten in bepaalde omstandigheden toestaat maatregelen van algemene strekking te nemen die de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten beperken. De verwijzende rechter acht deze nationale bepaling in overeenstemming met de voornoemde bepaling van de verordening.

30 Voorts heeft de nationale rechter niet blijk gegeven van twijfel aan de geldigheid van artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening tegen de achtergrond van de artikelen 30, 34 en 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG, 29 EG en 30 EG).

31 De eerste vraag van de verwijzende rechter moet derhalve aldus worden opgevat, dat zij ertoe strekt te vernemen of in geval van een overeenkomstig artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening door de beginselen van nabijheid, voorrang

voor nuttige toepassing en zelfverzorging gerechtvaardigde nationale maatregel die de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen in algemene zin verbiedt, gelet op de in deze bepaling gehanteerde uitdrukking „in overeenstemming met het Verdrag" bovendien afzonderlijk moet worden getoetst of deze nationale maatregel in overeenstemming is met de artikelen 34 en 36 van het Verdrag.

32 In dit verband is van belang dat wanneer op communautair niveau een geharmoniseerde regeling is getroffen voor een bepaalde materie, alle daarop betrekking hebbende nationale regelingen aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel moeten worden getoetst en niet aan de artikelen 30, 34 en 36 van het Verdrag (zie in die zin arrest van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage, C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 9).

33 De verordening heeft richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB L 326, blz. 31) ingetrokken en vervangen. Zoals het Hof heeft geconstateerd, had deze richtlijn een volledige regeling ingevoerd, die met name betrekking had op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen met het oog op de verwijdering ervan in concreet omschreven inrichtingen en was gebaseerd op de verplichting voor de houder van de afvalstoffen om vooraf een gedetailleerde kennisgeving te verrichten (arresten van 9 juli 1992, Commissie/België, C-2/90, Jurispr. blz. I-4431, punt 20, en 10 mei 1995, Commissie/Duitsland, C-422/92, Jurispr. blz. I-1097, punt 32).

34 De verordening is gebaseerd op een door de Commissie op 10 oktober 1990 ingediend voorstel voor een verordening (EEG) 90/C 289/05 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (PB C 289, blz. 9). Blijkens de toelichting bij dit voorstel is het instrument van de verordening gekozen voor het uitvoeren van de wijzigingen in de communautaire regelgeving betreffende de overbrenging van afvalstoffen, teneinde te kunnen waarborgen dat deze regelgeving in alle lidstaten gelijktijdig en op onderling overeenstemmende wijze wordt toegepast.

35 Verder is de verordening blijkens de eerste vier overwegingen van de considerans ervan vastgesteld omdat vervanging van richtlijn 84/631 door een verordening noodzakelijk was geworden wegens de verplichtingen die de Gemeenschap was aangegaan in het kader van verschillende internationale overeenkomsten, in het bijzonder het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, dat namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 (PB L 39, blz. 1).

36 De verordening is volgens artikel 1, lid 1, ervan van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Gemeenschap, behoudens de in de leden 2 en 3 van deze bepaling genoemde uitzonderingen.

37 Titel II van de verordening betreft de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen voor verwijdering bestemde afvalstoffen (hoofdstuk A, artikelen 3 tot en met 5) en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (hoofdstuk B, artikelen 6 tot en met 11). Zoals in de negende overweging van de considerans wordt verklaard, voert titel II een stelsel van voorafgaande kennisgeving van de overbrenging van afvalstoffen aan de bevoegde autoriteiten in. Daardoor worden deze autoriteiten naar behoren op de hoogte gebracht van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen, zodat zij alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren tegen de overbrenging te maken.

38 Artikel 13, dat titel III van de verordening vormt, betreft de overbrenging van afvalstoffen binnen lidstaten. Volgens de vijfde overweging van de considerans van de verordening valt het toezicht en de controle op deze overbrengingen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf. De nationale stelsels die de lidstaten daartoe invoeren, moeten evenwel samenhang vertonen met het bij de verordening ingevoerde communautaire stelsel (artikel 13, lid 2). Voorts kunnen de lidstaten binnen hun rechtsgebied het bij de verordening ingevoerde stelsel voor de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten toepassen (artikel 13, lid 4).

39 De titels IV, V en VI van de verordening bevatten de regels betreffende respectievelijk de uitvoer van afvalstoffen uit de Gemeenschap, de invoer van afvalstoffen in de Gemeenschap en de doorvoer van afvalstoffen over het grondgebied van de Gemeenschap voor verwijdering of nuttige toepassing buiten de Gemeenschap.

40 Titel VII van de verordening, „Gemeenschappelijke bepalingen", bepaalt onder meer, onder welke voorwaarden een overbrenging van afvalstoffen moet worden beschouwd als sluikhandel en welke maatregelen in dat geval moeten worden getroffen (artikel 26).

41 In een tegen de verordening ingesteld beroep tot nietigverklaring heeft het Hof beslist, dat deze verordening de voorwaarden voor de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten regelt, alsmede de procedures die voor de toestemming daartoe moeten worden gevolgd. Al deze voorwaarden en procedures zijn vastgesteld om de bescherming van het milieu te garanderen, rekening houdend met doelstellingen van milieubeleid, zoals de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op communautair en nationaal niveau (arrest van 28 juni 1994, Parlement/Raad, C-187/93, Jurispr. blz. I-2857, punten 21 en 22). Het Hof heeft voorts bij de beoordeling van de vraag of de verordening kon worden vastgesteld op de grondslag van artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG), opgemerkt dat het doel van de verordening erin bestaat, een geharmoniseerd stelsel van procedures in te voeren waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen (arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 26).

42 Mitsdien volgt uit de context waarbinnen de verordening is vastgesteld, haar aard, haar doelstellingen en haar inhoud, dat zij een geharmoniseerde regeling op communautair niveau bevat voor de overbrenging van afvalstoffen, teneinde de bescherming van het milieu te waarborgen.

43 Elke nationale maatregel betreffende de overbrenging van afvalstoffen moet dus worden getoetst aan de bepalingen van deze verordening en niet aan de artikelen 30, 34 en 36 van het Verdrag.

44 Tegen deze achtergrond bezien kan het gebruik van de uitdrukking „in overeenstemming met het Verdrag" in artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening niet betekenen dat een nationale maatregel die met de eisen van deze bepaling strookt, daarenboven nog afzonderlijk moet worden getoetst op zijn verenigbaarheid met de artikelen 30, 34 en 36 van het Verdrag.

45 De uitdrukking „in overeenstemming met het Verdrag" betekent evenmin, dat alle nationale maatregelen die de overbrenging van de in artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening bedoelde afvalstoffen beperken, systematisch in overeenstemming moeten worden geacht met het gemeenschapsrecht, enkel en alleen omdat zij strekken ter uitvoering van een van de in deze bepaling genoemde beginselen. Deze uitdrukking moet veeleer in die zin worden opgevat, dat voornoemde nationale maatregelen niet alleen in overeenstemming moeten zijn met de verordening, maar ook met de regels of algemene beginselen van het Verdrag die niet rechtstreeks verband houden met de regelgeving betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

46 Gelet op de voorgaande overwegingen moet de eerste vraag aldus worden beantwoord, dat in geval van een overeenkomstig artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening door de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging gerechtvaardigde nationale maatregel die de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen in algemene zin verbiedt, niet ook nog afzonderlijk hoeft te worden getoetst of deze nationale maatregel in overeenstemming is met de artikelen 34 en 36 van het Verdrag.

De tweede vraag

47 Aangezien de tweede vraag door de verwijzende rechter slechts is gesteld voor het geval de eerste vraag bevestigend zou worden beantwoord, kan de beantwoording daarvan achterwege blijven.

De derde vraag

48 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 4, lid 3, van de verordening een lidstaat die een regeling heeft vastgesteld waarin de verplichting is opgenomen om voor verwijdering bestemde afvalstoffen bij een bepaalde instantie aan te bieden, toestaat te bepalen dat afvalstoffen die niet aan een onder die instantie ressorterende centrale inrichting worden toegewezen, slechts naar verwijderingsinstallaties in andere lidstaten mogen worden overgebracht indien de beoogde verwijdering voldoet aan de milieuhygiënische voorschriften van die lidstaat.

49 Dienaangaande zij erop gewezen, dat bezwaren tegen de overbrenging van afvalstoffen krachtens artikel 4, lid 2, sub c, van de verordening moeten worden gebaseerd op het derde lid van deze bepaling.

50 De gevallen waarin de lidstaten zich kunnen verzetten tegen een bepaalde overbrenging tussen lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, zijn dus in artikel 4, lid 3, van de verordening limitatief opgesomd.

51 Artikel 4, lid 3, sub a, van de verordening betreft de gevallen waarin de lidstaten maatregelen kunnen nemen om de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken. Artikel 4, lid 3, sub b en c, heeft betrekking op de gevallen waarin de lidstaten bezwaren kunnen maken tegen een bepaalde overbrenging van afvalstoffen.

52 De in het hoofdgeding centraal staande nationale regeling waarnaar de derde vraag verwijst, creëert een stelsel dat de uitvoer van afvalstoffen in beginsel verbiedt, behoudens bepaalde uitzonderingen. De eerste categorie uitzonderingen komt erop neer, dat de producenten of de houders van afvalstoffen in bepaalde gevallen zijn vrijgesteld van de verplichting om die afvalstoffen aan te bieden aan de met het afvalbeheer belaste instantie, met name wanneer de betrokken hoeveelheden onder bepaalde maxima liggen. De tweede categorie uitzonderingen, waarop de derde vraag specifiek betrekking heeft, houdt in dat wanneer de afvalstoffen zijn aangeboden bij de instantie die is belast met het beheer van de voor verwijdering bestemde afvalstoffen, doch niet kunnen worden verwerkt door een onder die instantie ressorterende centrale inrichting, onder meer omdat dit de verwerkingscapaciteit van die inrichting te boven zou gaan, de overbrenging ervan naar een door de producent of de houder van de afvalstoffen voorgestelde verwijderingsinstallatie wordt toegestaan, doch uitsluitend indien de beoogde verwijdering voldoet aan de milieuhygiënische voorschriften van de staat van verzending.

53 Zoals DaimlerChrysler terecht opmerkt, vormt de Sonderabfallverordnung waarvan de geldigheid in het hoofdgeding wordt betwist, een abstracte en algemene handeling van een lidstaat als bedoeld in artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening, zodat de vraag of het gemeenschapsrecht een nationale maatregel als de Sonderabfallverordnung toelaat, moet worden onderzocht in het licht van deze bepaling van de verordening en niet in het licht van de andere bepalingen van artikel 4, lid 3.

54 Aangaande de verenigbaarheid van de Sonderabfallverordnung met artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening betoogt het Land Baden-Württemberg onder meer, dat deze bepaling een lidstaat de bevoegdheid verleent om een algemeen

uitvoerverbod van afvalstoffen uit te vaardigen. Ziet hij van een dergelijk verbod af, dan dient hij a fortiori over de bevoegdheid te beschikken — die is uitgeoefend met de in het hoofdgeding centraal staande regeling — om te bepalen dat zijn eigen milieuhygiënische voorschriften in acht worden genomen wanneer de afvalstoffen in het buitenland worden verwijderd.

55 Dit betoog kan niet worden aanvaard.

56 Een nationale regeling als de onderhavige, die moet worden opgevat als een maatregel houdende een gedeeltelijk verbod van de overbrenging van afvalstoffen, mag evenals maatregelen houdende een algemeen verbod of een stelselmatig bezwaar als bedoeld in artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening door een lidstaat slechts worden vastgesteld indien zij voldoet aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden, dat wil zeggen dat zij aan de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op communautair en nationaal niveau uitvoering geeft op een wijze die strookt met het evenredigheidsbeginsel.

57 Aangezien artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening als zodanig niet in de mogelijkheid voorziet om de overbrenging van afvalstoffen te verbieden wanneer de verwijdering ervan niet voldoet aan de milieuhygiënische voorschriften van de lidstaat van verzending, moet worden onderzocht of deze mogelijkheid kan worden gerechtvaardigd op grond van een van de drie in deze bepaling vermelde beginselen.

58 Wat om te beginnen het beginsel van nabijheid betreft, moet worden opgemerkt dat een nationale regeling die in bepaalde gevallen toestaat dat afvalstoffen naar een andere lidstaat worden overgebracht om daar te worden verwijderd, doch die de toestemming daarvoor afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de verwijdering kan worden gerealiseerd overeenkomstig de milieuhygiënische voorschriften van de lidstaat van verzending, niet kan worden geacht uitvoering te geven aan dit beginsel.

59 Een dergelijke regeling houdt immers in het geheel geen rekening met de nabijheid van de door de producent of de houder van de afvalstoffen voorgestelde verwerkingsinstallatie.

60 Het beginsel van voorrang voor nuttige toepassing, dat voortvloeit uit artikel 3, lid 1, sub b, van de richtlijn en volgens hetwelk de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om een nuttige toepassing van de afvalstoffen te bevorderen, kan per definitie niet worden verwezenlijkt door een nationale regeling die slechts ten doel heeft de verwerkingsinstallatie aan te wijzen waar de afvalstoffen kunnen worden verwijderd, doch niet om een dergelijke nuttige toepassing te bevorderen.

61 Met betrekking tot het beginsel van zelfverzorging op communautair en nationaal niveau volgt uit artikel 5, lid 1, van de richtlijn, dat dit beginsel beoogt dat de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend kan worden op het gebied van afvalverwijdering en dat de lidstaten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven door middel van een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties.

62 Niet ontkend kan worden, dat de toepassing van dit beginsel op zich een regeling kan rechtvaardigen die de verplichting schept om voor verwijdering bestemde afvalstoffen aan te bieden bij een bepaalde instantie die deze toewijst aan de onder haar toezicht staande centrale inrichtingen, voorzover deze verplichting wordt gerechtvaardigd door de noodzaak een voor de levensvatbaarheid van deze verwerkingsinstallaties vereiste minimale capaciteitsbenutting te garanderen en zij aldus het behoud van bestaande verwerkingscapaciteit mogelijk maakt, hetgeen bijdraagt tot de verwezenlijking van het beginsel van zelfverzorging op nationaal niveau.

63 De voorwaarde echter dat de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen slechts is toegestaan wanneer de verwijdering plaatsvindt met inachtneming van de milieuhygiënische voorschriften van de staat van verzen-

ding, draagt geenszins bij tot de toepassing van het beginsel van zelfverzorging. Deze voorwaarde geldt immers slechts wanneer de betrokken afvalstoffen niet kunnen worden verwerkt in een inrichting ressorterende onder de instantie die met het beheer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen is belast, en dus hoe dan ook zullen worden toegewezen aan een door de producent of de houder van de afvalstoffen voorgestelde verwerkingsinstallatie.

64 Uit het voorgaande volgt, dat een lidstaat die toestaat dat afvalstoffen worden overgebracht naar de door de producent of de houder van de afvalstoffen voorgestelde verwerkingsinstallaties van een andere lidstaat in plaats van naar de door hemzelf aangewezen installaties, ingevolge artikel 4, lid 3, van de verordening niet mag bepalen dat de voorgenomen verwijdering dient te voldoen aan de voorschriften van zijn eigen regelgeving.

65 Mitsdien moet de derde vraag aldus worden beantwoord, dat artikel 4, lid 3, van de verordening niet toestaat dat een lidstaat die een regeling heeft vastgesteld waarin de verplichting is opgenomen om voor verwijdering bestemde afvalstoffen aan te bieden bij een bepaalde instantie, de voorwaarde stelt dat afvalstoffen die niet aan een onder deze instantie ressorterende centrale inrichting worden toegewezen, slechts naar verwerkingsinstallaties in andere lidstaten mogen worden overgebracht indien de beoogde verwijdering voldoet aan de milieuhygiënische voorschriften van die lidstaat.

De vierde vraag

66 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 3 tot en met 5 van de verordening zich ertegen verzetten dat een lidstaat

met betrekking tot de overbrenging tussen de lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, voorafgaand aan de in deze verordening voorziene kennisgevingsprocedure toepassing geeft aan een eigen nationale procedure voor de aanbieding en de toewijzing van deze stoffen.

67 In dit verband zij erop gewezen, dat de door de verordening verwezenlijkte harmonisatie op het gebied van de overbrenging van afvalstoffen niet enkel betrekking heeft op de materiële voorwaarden waaronder afvalstoffen kunnen worden overgebracht, doch ook op de daarvoor geldende procedures.

68 Blijkens de artikelen 3 tot en met 5 van de verordening wordt de procedure betreffende de overbrenging tussen de lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen gekenmerkt door de verplichting van de producent of de houder van afvalstoffen die voornemens is deze afvalstoffen over te (doen) brengen, om de bevoegde autoriteit van bestemming vooraf in kennis te stellen van dit voornemen.

69 Deze kennisgeving is van essentieel belang in de procedure die de verordening voor dit soort overbrengingen voorschrijft. De verordening geeft een gedetailleerde omschrijving van de gegevens betreffende de overbrenging die de kennisgeving moet bevatten, en bepaalt dat de ontvangstbevestiging van die kennisgeving als beginpunt dient voor de verschillende termijnen die de bevoegde autoriteiten van bestemming, van verzending respectievelijk van doorvoer in acht moeten nemen bij de uitoefening van de hen bij de verordening toegekende bevoegdheden om tegen de overbrenging bezwaar te maken of daaraan bepaalde voorwaarden te verbinden.

70 De aldus in de verordening vastgelegde procedure garandeert de kennisgever dat zijn voornemen tot overbrenging wordt onderzocht binnen de in de verordening gestelde termijnen en dat hem uiterlijk bij het verstrijken van deze termijnen wordt meegedeeld of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, de overbrenging kan plaatsvinden.

71 Een nationale regeling die de producent of de houder van afvalstoffen die voornemens is deze stoffen over te (doen) brengen, verplicht om vóór de communautaire procedure die een aanvang neemt met de in de verordening bedoelde kennisgeving, een afzonderlijke procedure met eigen formaliteiten en termijnen te volgen voor de aanbieding en de toewijzing van afvalstoffen, kan niet verenigbaar worden geacht met de procedure van de artikelen 3 tot en met 5 van de verordening.

72 Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 3 tot en met 5 van de verordening, waarin de in het kader van de overbrenging tussen de lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen te volgen procedure wordt omschreven, zich ertegen verzetten dat een lidstaat, voorafgaand aan de in voornoemde verordening bedoelde kennisgevingsprocedure, toepassing geeft aan een eigen nationale procedure voor de aanbieding en de toewijzing van deze afvalstoffen.

73 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door het betoog van het Land Baden-Württemberg, dat waar artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening de lidstaten de bevoegdheid verleent algemene maatregelen ter beperking van de overbrenging van afvalstoffen te nemen, zij a fortiori de bevoegdheid moeten hebben om voor de uitvoering van deze nationale maatregelen een zelfstandige procedure in te voeren in het kader waarvan aanvragen om overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen in eerste instantie worden onderzocht.

74 Wanneer de lidstaten namelijk gebruik maken van de bevoegdheid van artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening om algemene maatregelen ter beperking van de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen te nemen, mogen zij niet afwijken van de in deze verordening voorziene kennisgevingsprocedure. Zij moeten deze bevoegdheid uitoefenen binnen het door de verordening geboden

procedurele kader, waarin de voorafgaande kennisgeving van het voornemen tot overbrenging de eerste fase is van de procedure die tot eventuele toestemming voor die overbrenging leidt.

75 Met name wanneer een lidstaat een maatregel vaststelt die de overbrenging van afvalstoffen overeenkomstig artikel 4, lid 3, sub a-i, van de verordening gedeeltelijk verbiedt en inhoudt dat bepaalde afvalstoffen moeten worden aangeboden bij een instantie die belast is met het beheer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, en dat de overbrenging ervan naar een verwerkingsinstallatie in een andere lidstaat slechts is toegestaan wanneer deze afvalstoffen niet kunnen worden verwerkt in een onder voornoemde instantie ressorterende centrale inrichting, moet een op deze verbodsmaatregel gebaseerd eventueel bezwaar van de autoriteit van verzending tegen die overbrenging naar voren worden gebracht overeenkomstig de voorschriften van de verordening.

76 De vierde vraag moet derhalve aldus worden beantwoord, dat de artikelen 3 tot en met 5 van de verordening zich ertegen verzetten dat een lidstaat met betrekking tot de overbrenging tussen de lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, voorafgaand aan de in deze verordening voorziene kennisgevingsprocedure toepassing geeft aan een eigen nationale procedure voor de aanbieding en de toewijzing van die stoffen.

Kosten

77 De kosten door de Duitse, de Deense, de Nederlandse, de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk 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,

uitspraak doende op de door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 24 juni 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) In geval van overeenkomstig artikel 4, lid 3, sub a-i, van de 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 door de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging gerechtvaardigde nationale maatregel die de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen in algemene zin verbiedt, hoeft niet ook nog afzonderlijk te worden getoetst of deze nationale maatregel in overeenstemming is met de artikelen 34 en 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 29 EG en 30 EG).

2) Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 259/93 staat niet toe dat een lidstaat die een regeling heeft vastgesteld waarin de verplichting is opgenomen om voor verwijdering bestemde afvalstoffen aan te bieden bij een bepaalde instantie, de voorwaarde stelt dat afvalstoffen die niet aan een onder deze instantie ressorterende centrale inrichting worden toegewezen, slechts naar verwerkingsinstallaties in andere lidstaten mogen worden overgebracht indien de beoogde verwijdering voldoet aan de milieuhygiënische voorschriften van die lidstaat.

3) **De artikelen 3 tot en met 5 van verordening nr. 259/93 verzetten zich ertegen dat een lidstaat met betrekking tot de overbrenging tussen de lidstaten van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, voorafgaand aan de in deze verordening voorziene kennisgevingsprocedure toepassing geeft aan een eigen nationale procedure betreffende de aanbieding en de toewijzing van die stoffen.**

Rodríguez Iglesias Colneric Gulmann

Edward La Pergola Sevón Wathelet

Schintgen Skouris Cunha Rodrigues Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 2001.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias