CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 15 november 2001 [1]

1. In deze zaak heeft het Verwaltungsgericht (hoogste administratieve rechter in Oostenrijk) een aantal vragen gesteld inzake de uitlegging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen [2] en verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. [3]

2. De verordening schrijft de te volgen procedures voor wanneer afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing of verwijdering van de ene naar de andere lidstaat worden overgebracht. De procedures verschillen al naargelang de afvalstoffen voor verwijdering of voor nuttige toepassing zijn bestemd; met name zijn er meer gronden voor de autoriteiten van de lidstaat van verzending om bezwaar te kunnen maken tegen de voorgenomen overbrenging, wanneer de afvalstoffen voor verwijdering zijn bestemd.

3. Het hoofdgeding is kortweg ontstaan omdat ASA Abfall Service AG (hierna: „ASA") slakken van Oostenrijk naar Duitsland wilde overbrengen, waar deze in een niet meer in gebruik zijnde zoutmijn zouden worden opgeslagen ter opvulling van holle ruimten. Volgens de omschrijving van ASA ging het bij de voorgenomen overbrenging om voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. De Oostenrijkse autoriteiten waren het daar niet mee eens omdat het volgens hen voor verwijdering bestemde afvalstoffen betrof.

4. De nationale rechter wil in wezen weten, ten eerste of die autoriteiten krachtens de verordening of enig andere gemeenschapsrechtelijke bepaling bevoegd waren de door ASA gegeven kwalificatie van de afvalstoffen aan te vechten en de overbrenging ervan te verbieden, en ten tweede aan de hand van welke criteria bepaald wordt of het opslaan van afvalstoffen in een mijn als verwijdering is aan te merken.

5. Alvorens meer in detail op de achtergrond van het hoofdgeding en de gestelde vragen in te gaan, is het nuttig een overzicht te geven van de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende afvalstoffen en de overbrenging ervan. Dan zal blijken dat het onderscheid tussen voor verwijdering en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen fundamenteel is voor het stelsel van de regelgeving.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 (PB L 194, blz. 47). De materiële bepalingen van richtlijn 75/442 werden volledig vervangen door richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32).

3 — Verordening 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).

De richtlijn

6. De considerans van richtlijn 75/442 luidt:

„Overwegende dat iedere regeling op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen;

Overwegende dat het van belang is de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen te bevorderen ten einde de natuurlijke hulpbronnen te beschermen; [...]". [4]

7. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn verplicht de lidstaten passende maatregelen te nemen ter bevordering van: a) in de eerste plaats „de preventie of de vermindering van de productie en de schadelijkheid van afvalstoffen" en b) in de tweede plaats, i) „de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen" of ii) „het gebruik van afvalstoffen als energiebron".

8. In artikel 5 van de richtlijn zijn de grondbeginselen van zelfverzorging en nabijheid verankerd. Dit artikel luidt als volgt:

„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."

9. De richtlijn definieert „verwijdering" als „alle in bijlage II A bedoelde handelingen" [5], en „nuttige toepassing" als „alle in bijlage II B bedoelde handelingen". [6]

4 — Derde en vierde overweging van de considerans.

5 — Artikel 1, sub e.

6 — Artikel 1, sub f.

10. De bijlagen II A en II B van de richtlijn [7] zijn respectievelijk getiteld „Verwijderingshandelingen" en „Handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt". Beide bijlagen beginnen met de opmerking dat hierin een overzicht wordt gegeven van handelingen „zoals die in de praktijk plaatsvinden" en dat overeenkomstig artikel 4 [8] „afvalstoffen [verwijderd of nuttig toegepast] moeten worden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu".

11. Tot de in bijlage II A genoemde verwijderingshandelingen behoren onder meer:

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

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

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

12. Bijlage II B omvat onder de genoemde handelingen voor nuttige toepassing onder meer:

„R 5 Recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen".

De verordening

13. Verordening nr. 259/93 is gebaseerd op artikel 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175 EG). Zij beoogt de invoering van een geharmoniseerd stelsel van procedures waarmee het vervoer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen. [9]

14. Verordening nr. 259/93 vindt haar oorsprong in een voorstel [10] van de Commissie in antwoord op het verzoek van de Raad bij zijn resolutie van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid [11], waarin de Raad in het bijzonder overwoog „dat het vervoer van afval moet worden

7 — Deze bijlagen werden overeenkomstig de artikelen 17 en 18 van de richtlijn vervangen bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32).

8 — Welk artikel de lidstaten verplicht de daarvoor vereiste maatregelen te nemen.

9 — Arrest van 28 juni 1994, Europees Parlement/Raad (C-187/93, Jurispr. blz. I-2857, punt 26).

10 — Voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Gemeenschap, door de Commissie ingediend op 10 oktober 1990 [COM (90) 415 def., PB C 289, blz. 9].

11 — PB 1990, C 122, blz. 2.

beperkt tot het voor een milieuveilige verwijdering noodzakelijk minimum en onder passend toezicht dient te geschieden". [12]

15. De considerans van verordening nr. 259/93 luidt:

„Overwegende dat voor de overbrenging van afvalstoffen een voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten moet worden voorgeschreven, zodat deze naar behoren op de hoogte zijn van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen en aldus 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". [13]

16. De verordening neemt de in de richtlijn gehanteerde definities van „verwijdering" en „nuttige toepassing" over. [14]

17. Titel II van de verordening draagt het opschrift „Overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten". De hoofdstukken A en B van titel II schrijven de procedures voor, die voor de overbrenging van respectievelijk voor verwijdering en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen gevolgd moeten worden.

18. De procedure voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen verschilt al naargelang het soort afvalstoffen. De bijlagen II tot en met IV van de verordening delen specifieke afvalstoffen in in drie lijsten. Bijlage II bevat de „groene lijst van afvalstoffen", die „indien zij in het land van bestemming naar behoren nuttig worden toegepast, normaliter geen risico voor het milieu vormen". [15] Bijlage III bevat de „oranje lijst van afvalstoffen" en bijlage IV de „rode lijst van afvalstoffen" die als buitengewoon gevaarlijk worden aangemerkt. Overbrengingen van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage II behoeven slechts vergezeld te gaan van een document dat de voorgeschreven informatie bevat. [16] Voor de overbrenging van andere voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (daaronder begrepen de afvalstoffen waarom het in het hoofdgeding gaat [17]) en voor verwijdering bestemde afvalstoffen geldt de hiernavolgende procedure.

19. Wanneer de kennisgever, in wezen bepaald als de producent of de houder van de afvalstoffen [18], voornemens is dergelijke afvalstoffen van de ene lidstaat naar de andere lidstaat over te brengen, dan moet hij de bevoegde autoriteit van bestemming een kennisgeving zenden met een

12 — Zevende overweging van de considerans.

13 — Negende overweging van de considerans.

14 — Artikel 2, sub i en k.

15 — Veertiende overweging van de considerans.

16 — Artikel 11.

17 — Er blijkt enig meningsverschil te bestaan of de in het hoofdgeding betrokken afvalstoffen al dan niet gevaarlijke afvalstoffen zijn. De krachtens de verordening gevolgde procedure wijst erop dat zij onder bijlage III van de verordening („oranje lijst van afvalstoffen") vallen.

18 — Artikel 2, sub g.

afschrift daarvan aan de bevoegde autoriteit van verzending [19] en aan de ontvanger. [20]

20. De kennisgeving dient te geschieden door middel van het begeleidende document dat door de autoriteit van verzending wordt afgegeven. [21] Bij de kennisgeving moet de kennisgever het begeleidende document volledig invullen en op verzoek van de bevoegde autoriteiten aanvullende informatie en documentatie verschaffen. [22] De kennisgever dient op het begeleidende document informatie te verstrekken in het bijzonder over een aantal punten, waaronder i) (eerste streepje) de oorsprong, samenstelling en hoeveelheid van de afvalstoffen, en ii) (vijfde streepje) de handelingen op het gebied van verwijdering of nuttige toepassing zoals vermeld in de bijlagen II A en II B van de richtlijn. [23]

21. In geval van overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen moet het begeleidende document ook details bevatten omtrent i) de beoogde methode van verwijdering van de na recycling resterende afvalstoffen, ii) de hoeveelheid gerecycleerd materiaal in verhouding tot de resterende afvalstoffen en iii) de geschatte waarde van het gerecycleerde materiaal. [24]

22. In het geval van voor verwijdering bestemde afvalstoffen is de lidstaat van bestemming verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunning voor de overbrenging. De lidstaat van verzending [25] heeft het recht bezwaar te maken, en de lidstaat van bestemming mag de vergunning alleen verstrekken als er geen bezwaren bestaan. [26] In het geval van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen hebben de lidstaten van verzending en van bestemming [27] het recht bezwaar te maken tegen een overbrenging, maar in het algemeen [28] is er geen uitdrukkelijke vergunning vereist. [29]

23. Het belangrijkste verschil tussen de procedures die van toepassing zijn op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen enerzijds en van voor verwijdering bestemde afvalstoffen anderzijds, is gelegen in de gronden waarop de verschillende bevoegde autoriteiten bezwaren kunnen maken tegen de voorgenomen overbrenging.

24. In het geval van voor verwijdering bestemde afvalstoffen moeten de bezwaren gebaseerd worden op artikel 4, lid 3. [30] Dit artikel staat in het bijzonder toe dat i) de lidstaten de overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen maken, ten einde overeenkomstig de richtlijn de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging toe te passen

19 — En, voorzover van toepassing, van doorvoer.

20 — Artikel 3, lid 1 (voor verwijdering bestemde afvalstoffen), en artikel 6, lid 1 (voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen).

21 — Artikel 3, lid 3, en artikel 6, lid 3.

22 — Artikel 3, lid 4, en artikel 6, lid 4.

23 — Artikel 3, lid 5 en artikel 6, lid 5.

24 — Artikel 6, lid 5, zesde, zevende en achtste streepje.

25 — En, voorzover van toepassing, van doorvoer.

26 — Artikel 4, leden 1 en 2.

27 — En, voorzover van toepassing, van doorvoer.

28 — Wanneer de afvalstoffen in bijlage IV („rode lijst van afvalstoffen" met de bijzonder gevaarlijke afvalstoffen) worden genoemd of niet in de bijlagen II, III („oranje lijst van afvalstoffen") of IV zijn opgenomen, moet de instemming van de betrokken bevoegde autoriteiten schriftelijk worden gegeven (artikel 10).

29 — Artikel 7, leden 1 en 2.

30 — Artikel 4, lid 2, sub c.

op communautair en nationaal niveau [31], en ii) de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken, indien deze niet in overeenstemming is met de richtlijn, ten einde het beginsel van zelfverzorging op communautair en nationaal niveau toe te passen. [32]

25. In het geval van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen moeten de bezwaren op artikel 7, lid 4, worden gebaseerd. [33] Artikel 7, lid 4, sub a [34], voert vijf redenen aan op grond waarvan de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming gemotiveerde bezwaren kunnen maken. De tweede, de derde en de vierde grond zijn in casu niet van belang. De eerste en de vijfde grond — vermeld in artikel 7, lid 4, sub a, eerste en vijfde streepje — luiden als volgt:

„— op grond van richtlijn 75/442/EEG, in het bijzonder artikel 7 [dat betrekking heeft op nationale plannen voor het beheer van afvalstoffen], of [...]

— indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen."

26. Artikel 30, lid 1, verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt volgens de bepalingen van de verordening. De controles kunnen controle van de documenten, bevestiging van de aard van de afvalstoffen en, indien aangewezen, fysieke controle van de afvalstoffen behelzen. [35]

De achtergrond van het hoofdgeding en de gestelde vragen

27. In maart 1998 heeft ASA, een Oostenrijks bedrijf, de in Oostenrijk bevoegde autoriteit, de Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (hierna: „BMU"), in kennis gesteld van haar voornemen 7 000 ton afvalstoffen over te brengen naar de onderneming Südwestdeutsche Salzwerke AG in Duitsland.

28. Volgens de kennisgeving waren de over te brengen afvalstoffen slakken die in Oos-

31 — Artikel 4, lid 3, sub a-i.

32 — Artikel 4, lid 3, sub b-i.

33 — Artikel 7, lid 2.

34 — Artikel 7, lid 4, sub b, betreft de bezwaren die de bevoegde autoriteiten van doorvoer kunnen maken, hetgeen in casu niet van belang is.

35 — Artikel 30, lid 3.

tenrijk in een verbrandingsinrichting voor bijzondere afvalstoffen en twee met afvalstoffen gestookte energiecentrales waren ontstaan en die in een afvalverwerkingsinstallatie van de stad Wenen tot een, zoals ASA het noemt, „specifiek product" waren verwerkt. De afvalstoffen zouden in een niet meer in gebruik zijnde zoutmijn in Duitsland worden opgeslagen ter opvulling van holle ruimten. De bevoegde autoriteit in Duitsland blijkt de voorgenomen handeling te hebben beschouwd als een handeling voor nuttige toepassing. In de bij de kennisgeving gevoegde documenten heeft ASA de voorgenomen toepassing van de over te brengen afvalstoffen aangemerkt als een „nuttige toepassing" in de zin van punt R 5 van bijlage II B (Recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen).

29. Bij beschikking van 19 juni 1998 heeft de BMU op grond van artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening tegen de voorgenomen overbrenging bezwaar gemaakt.[36] In zijn beschikking was de BMU van mening, dat hoewel de grond voor bezwaar vervat in artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, uitging van de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, hij overeenkomstige toepassing moest vinden wanneer het gedeelte nuttig toe te passen materiaal nihil is, omdat deze grond voor bezwaar anders zinloos zou zijn: de kennisgever behoeft enkel maar te beweren dat de afvalstoffen voor de volle 100 % voor nuttige toepassing naar een stortplaats zullen worden overgebracht, en de autoriteit van verzending zou geen mogelijkheid meer hebben om daartegen bezwaar te maken.

36 — Uiteengezet in punt 25 hierboven.

30. De BMU was ook van mening dat iedere storting van afvalstoffen voor opslag in een mijn als een verwijderingshandeling in de zin van punt D 12 van bijlage II A is aan te merken.

31. ASA vocht de beschikking van de BMU aan bij het Verwaltungsgerichtshof, waarbij zij het standpunt van de BMU bestreed, dat iedere storting van afvalstoffen voor opslag in mijnen onder punt D 12 van bijlage II A valt. Eerst dient volgens haar te worden nagegaan of het bij de voorgenomen handeling om verwijdering of om nuttige toepassing gaat, en pas dan is indeling daarvan onder een van de in bijlage II A of II B genoemde handelingen mogelijk. Artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening voorziet bovendien niet in de mogelijkheid van bezwaar op grond van het feit dat het bij de voorgenomen handeling niet om nuttige toepassing, maar om verwijdering ging.

32. Het Verwaltungsgerichtshof geeft in zijn beschikking aan, dat de procedure voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen minder streng is dan die voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, hetgeen erop lijkt te wijzen dat de bevoegde autoriteit van verzending een overbrenging die door de kennisgever als overbrenging voor nuttige toepassing is aangemerkt, mag verbieden, wanneer zij vaststelt dat die kwalificatie onjuist is en er sprake is van overbrenging met het oog op verwijdering. Het is volgens de verwijzende rechter evenwel de vraag of de verordening de autoriteiten een dergelijke bevoegdheid

verleent en meer in het bijzonder of artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, van de verordening in deze omstandigheden kan worden aangewend.

33. Het Verwaltungsgerichtshof heeft ook zijn twijfels omtrent het standpunt van de BMU, dat het storten van afvalstoffen in mijnen ter opvulling van holle ruimten ongeacht de concrete omstandigheden van het geval als verwijdering van afvalstoffen moet worden aangemerkt.

34. Ten slotte is het volgens de verwijzende rechter volstrekt onduidelijk, hoe de indeling van de toepassing van de over te brengen afvalstoffen onder de in bijlage II bij de richtlijn genoemde handelingen dient te geschieden. De bijlage bevat enkel korte, op zich weinig zeggende beschrijvingen van de handelingen, die maken dat de indeling van een overbrenging van afvalstoffen in een specifiek geval vrijwel onmogelijk is, aangezien zij in dusdanig algemene bewoordingen zijn gesteld, dat een concrete toepassing in veel gevallen onder meer dan één in de bijlage genoemde handeling kan worden ingedeeld. Met name de grens tussen verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing is vaag, aangezien de bijlage geen definitie van nuttige toepassing bevat.

35. Het Verwaltungsgerichtshof heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof gesteld:

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

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

3) Ingeval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: Op welke bepaling

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

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

5) Ingeval de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord: Aan de hand van welke criteria dient de indeling onder de handelingen van bijlage II van richtlijn 75/442/EEG te geschieden?"

36. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door ASA, de Oostenrijkse, de Duitse en de Nederlandse regering, alsmede door de Commissie. ASA, de BMU, de Franse en de Duitse regering waren ter terechtzitting vertegenwoordigd.

Beginselen van de communautaire regelgeving betreffende afvalstoffen

37. Alvorens de gestelde vragen te gaan behandelen, acht ik het nuttig te herinneren aan de fundamentele beginselen waarop de communautaire regelgeving betreffende afvalstoffen is gebaseerd.

38. De richtlijn noemt uitdrukkelijk het beginsel van zelfverzorging, inhoudende dat de lidstaten ernaar moeten streven geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering te worden. [37] Dit beginsel wordt aangehaald in de considerans van de verordening [38] en is voor een lidstaat (van verzending of van bestemming) een algemene dan wel specifieke grond om bezwaar te maken tegen de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen. [39]

39. Volgens de richtlijn dient ook het vervoer van afvalstoffen ingeperkt te worden en mogen de lidstaten daartoe in het kader van plannen voor het beheer van afvalstoffen die zij krachtens artikel 7 van de richtlijn moeten opstellen [40], de nodige maatregelen nemen. Ook nemen zij maatregelen om vervoer van afvalstoffen dat

37 — Artikel 5, lid 1.

38 — Zevende overweging van de considerans.

39 — Artikel 4, lid 3, sub a-i, en artikel 4, lid 3, sub b-i, samengevat in punt 24.

40 — Negende overweging van de considerans.

niet in overeenstemming is met die plannen te voorkomen. [41]

40. Die uitspraken moeten nu worden gelezen in het licht van het door de verordening gemaakte onderscheid tussen de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen enerzijds en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen anderzijds, hetgeen maakt dat dit soort afvalstoffen „met het oog op verwerking vrij tussen de lidstaten moest kunnen circuleren, voorzover het vervoer geen gevaar voor het milieu oplevert". [42]

41. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, is in artikel 174, lid 2, EG (oud artikel 130 R, lid 2, EG-Verdrag) als grondslag voor het communautaire milieubeleid neergelegd; het wordt ook in richtlijn 75/442 geformuleerd. [43] In de context van afvalstoffen wordt dit beginsel vaak aangemerkt als het beginsel van nabijheid; het Hof heeft vastgesteld dat volgens dit beginsel afvalstoffen moeten worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd, teneinde vervoer ervan zoveel mogelijk te beperken. [44] Een nationaal voorschrift dat vereist dat afvalstoffen op nationaal grondgebied moeten worden verwijderd, geeft uitdrukking aan een streven dat in overeenstemming is met dat beginsel en werd daarom door het Hof niet als strijdig beschouwd met richtlijn 84/631/EEG, de voorganger van de verordening. [45]

De eerste drie voorgelegde vragen

42. Met de eerste drie voorgelegde vragen wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of het gemeenschapsrecht de bevoegde autoriteiten van verzending toestaat het door de kennisgever opgegeven doel van de voorgenomen behandeling van afvalstoffen op zijn juistheid te controleren en de overbrenging te verbieden als deze opgaaf onjuist is.

Mag de bevoegde autoriteit van verzending de juistheid van het opgegeven doel controleren?

43. Met het eerste onderdeel van zijn vraag wil de verwijzende rechter weten of de bevoegde autoriteit van verzending de door de kennisgever opgegeven indeling van de voor nuttige toepassing over te brengen afvalstoffen op haar juistheid mag controleren.

41 — Artikel 7, lid 3.

42 — Arrest van 25 juni 1998, Dusseldorp BV e.a.(C-203/96, Jurispr. blz. I-4075, punt 33).

43 — Artikel 5, lid 2.

44 — Arrest van 9 juli 1992, Commissie/België (C-2/90, Jurispr. blz. I-4431, punt 34).

45 — Arrest van 10 mei 1995, Commissie/Duitsland (C-422/92, Jurispr. blz. I-1097, punt 34).

44. Alleen ASA stelt dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord; de Oostenrijkse, de Franse, de Duitse en de Nederlandse regering, alsook de Commissie delen de mening dat deze vraag bevestigend beantwoord dient te worden.

45. ASA baseert haar stelling op twee gronden.

46. Ten eerste gaan enkele van de bezwaren die krachtens de verordening in geval van overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen gemaakt kunnen worden [46], slechts de autoriteiten van verzending of die van bestemming aan: aangezien de autoriteiten alleen de bezwaren mogen maken die onder hun bevoegdheid vallen, kunnen bepaalde bezwaren alleen worden aangevoerd door de autoriteit van bestemming. Het door BMU op grond van artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, aangevoerde bezwaar veronderstelt kennis over de installatie voor nuttige toepassing op de plaats van bestemming, de kosten van nuttige toepassing en verwijdering in de lidstaat van bestemming enz., hetgeen duidelijk niet kan worden gecontroleerd door de autoriteit van verzending (in het bijzonder vanwege de door de richtlijn voorgeschreven termijn van dertig dagen [47]), maar wel degelijk door de autoriteit van bestemming. Indien beide autoriteiten op grond van artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, bezwaren konden indienen, zou daarbij nog het risico bestaan van uiteenlopende beslissingen.

47. Ten tweede stelt ASA, dat aangezien afvalstoffen onder het begrip „goederen" vallen [48], de verordening dient te worden uitgelegd in het licht van het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Nu het beginsel van zelfverzorging, noch dat van nabijheid bij de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen geldt [49], is in de verordening de voorrang van nuttige toepassing (artikel 3 van de richtlijn) verankerd. De autoriteiten van bestemming mogen een bezwaar aanvoeren dat gefundeerd is op de onjuiste opgaaf van het doel van de handeling en wordt ingeroepen om de gezondheid en het milieu te beschermen; in het licht van het vrije verkeer van goederen is er echter geen reden om dit recht om bezwaar te maken aan de autoriteit van verzending te verstrekken, aangezien protectionisme hierdoor in de hand zou worden gewerkt.

48. De Oostenrijkse, de Franse, de Duitse en de Nederlandse regering, alsook de Commissie voeren een aantal argumenten aan ten gunste van hun standpunt, dat het eerste onderdeel van de eerste vraag van de nationale rechter bevestigend beantwoord dient te worden. Hun opmerkingen wijzen voorts op een gemeenschappelijke zorg, dat als het voor de autoriteit van verzending niet mogelijk is het opgegeven doel op zijn juistheid te controleren, de procedure bloot zal staan aan misbruik door onscrupuleuze marktdeelnemers die geneigd kunnen zijn om afvalstoffen die in feite bestemd zijn voor verwijdering, in te delen als afvalstoffen voor nuttige toepassing, om daardoor de strengere procedure voor de overbrenging te omzeilen.

46 — Genoemd in artikel 7, lid 4, zie punt 25 hierboven.
47 — Artikel 7, lid 2.
48 — Arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 44.
49 — Arrest Dusseldorp BV e.a, aangehaald in voetnoot 42.

49. Ik vind de argumenten van ASA niet overtuigend.

50. Om te beginnen aanvaard ik het argument gebaseerd op het vrije verkeer van goederen niet. Het is duidelijk dat in het kader van de overbrenging van afvalstoffen het belang van de bescherming van het milieu de afwijking van de normale beginselen van het vrije verkeer volledig rechtvaardigt. Zoals het Hof in het arrest Parlement/Raad heeft vastgesteld[50], heeft de bestreden verordening niet tot doel, te bepalen welke kenmerken afvalstoffen moeten vertonen om binnen de interne markt vrij te mogen circuleren, maar beoogt zij de invoering van een geharmoniseerd stelsel van procedures waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen. In het bijzonder in het geval van voor verwijdering bestemde afvalstoffen impliceren de beginselen van nabijheid en zelfverzorging duidelijk een verplichting voor de lidstaten om dergelijke afvalstoffen niet naar elders over te brengen, als deze in een dichterbij gelegen nationale installatie op milieuvriendelijke wijze verwijderd kunnen worden.

51. Evenzo is het feit dat de verordening in de uitvoering van twee controles (door de invoerende en de uitvoerende lidstaat) voorziet, naar mijn mening ook — zij het bij wijze van uitzondering — gerechtvaardigd vanwege de bescherming van het milieu. De behoefte aan twee controles is vooral duidelijk in het geval van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen. De lidstaat van verzending kan er bijzonder belang bij hebben om de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen voor verwijdering in een buurland te voorkomen, daar een dergelijke verwijdering ernstige gevolgen kan hebben voor het milieu in de lidstaat van verzending.[51] De lidstaat van bestemming kan eveneens belang erbij hebben de invoer van afvalstoffen voor verwijdering op zijn grondgebied te verhinderen.[52]

52. Net zo min overtuigt mij het argument van ASA dat de autoriteit van verzending niet over de mogelijkheden beschikt om te toetsen of het bij de voorgenomen handeling om verwijdering dan wel nuttige toepassing gaat. Volgens de verordening is de kennisgever verplicht om gedetailleerde gegevens over de afvalstoffen zelf en de voorgenomen handeling in het begeleidende document op te nemen.[53] De bevoegde autoriteiten kunnen bovendien om aanvullende informatie en documentatie verzoeken.[54] Ik ben het niet eens met ASA dat de autoriteit van verzending de bijzonderheden van de voorgenomen nuttige toepassing niet binnen de door artikel 7, lid 2, opgelegde termijn van dertig dagen kan toetsen. Daarbij kan worden opgemerkt dat in het geval van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, waarbij erkend is dat de bevoegde autoriteit van verzending uitgebreidere

50 — Aangehaald in voetnoot 9, punt 26.

51 — Zie arrest Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 45, punt 41.

52 — Zie in het algemeen arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 44.

53 — Zie artikel 3, lid 5, eerste, vierde en vijfde streepje (voor verwijdering bestemde afvalstoffen), en artikel 6, lid 5, eerste en vierde tot en met achtste streepje (voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen).

54 — Artikel 3, lid 4 (voor verwijdering bestemde afvalstoffen), en artikel 6, lid 4 (voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen).

bevoegdheden heeft om bezwaar te maken, de door artikel 4, lid 2, sub b, opgelegde termijn slechts 20 dagen bedraagt.

53. Anderzijds acht ik vele van de argumenten die de lidstaten en de Commissie hebben aangevoerd ten gunste van een bevestigend antwoord op het eerste onderdeel van de eerste vraag, overtuigend.

54. In het bijzonder zou volgens mij het gehele stelsel van de verordening en de daaraan ten grondslag liggende beginselen worden ondergraven, als de autoriteit van verzending de kwalificatie van de voorgenomen behandeling van afvalstoffen niet op haar juistheid zou kunnen controleren. Het zou weinig zin hebben om voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen een strengere procedure te hebben dan voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, en de bevoegde autoriteit van verzending ruime gronden te geven om bezwaar te maken tegen de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, als die bevoegdheid om bezwaar te maken in de praktijk onherroepelijk ter zijde kan worden geschoven ingeval de kennisgever een fout maakt bij de kwalificatie van de voorgenomen handeling.

55. Zoals zal blijken in het kader van de vierde en de vijfde vraag, is de grens tussen verwijdering en nuttige toepassing soms moeilijk te trekken. Daarom is te verwachten dat incidenteel een kennisgever de over te brengen afvalstoffen onjuist zal kwalificeren, of dat te goeder trouw geschiedt dan wel — zoals sommigen van hen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, vreesden — met de bedoeling om de strengere procedure voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen te omzeilen. Beletten dat de autoriteit van verzending het oorspronkelijk door de kennisgever opgegeven doel op zijn juistheid controleert, zou volgens mij niet stroken met het beginsel dat afvalstoffen zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn ontstaan, dienen te worden verwijderd ten einde het vervoer van afvalstoffen zo veel mogelijk te beperken, noch met het beginsel dat de lidstaten ernaar moeten streven zelfverzorgend op het gebied van afvalverwerking te worden. Daarbij is het zeer wel denkbaar dat een kennisgever zelf bij de kennisgeving zijn twijfels heeft omtrent de juistheid van het opgegeven doel; het zou toch zeker absurd zijn als de bevoegde autoriteit van verzending dan geen controlebevoegdheid zou hebben.

56. Meer steun voor dit standpunt is te vinden in de bewoordingen van de verordening. Artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje[55], voorziet bijvoorbeeld duidelijk dat de bevoegde autoriteit van verzending bepaalde feiten inzake de voorgenomen nuttige toepassing kan vaststellen; het is daarom niet juist te stellen — zoals ASA beweert — dat die autoriteit dergelijke zaken niet kan controleren. Bovendien zijn het vereiste dat de kennisgever bepaalde gedetailleerde gegevens in de kennisgeving moet verstrekken (artikel 3, lid 5, en artikel lid 6, lid 5) en het feit dat alle bevoegde autoriteiten verdere informatie en documentatie mogen opvragen (artikel 3, lid 4,

55 — Uiteengezet in punt 25 hierboven.

en artikel 6, lid 4), waarschijnlijk bedoeld om de controle door de betrokken bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken, en de bevoegde autoriteit kan, zoals ik al uiteen heb gezet [56], een rechtmatig belang hebben om een overbrenging van afvalstoffen die in werkelijkheid voor verwijdering bestemd is, te verhinderen.

57. Wellicht is echter de eenvoudigste en meest overtuigende reden voor het standpunt dat de autoriteit van verzending de juistheid van het opgegeven doel mag controleren, dat zij daardoor — en in sommige gevallen alleen daardoor — kan waarborgen dat de overbrenging van afvalstoffen in overeenstemming met de richtlijn geschiedt.

Mag de bevoegde autoriteit van verzending de overbrenging van afvalstoffen waarvan het doel ten onrechte als nuttige toepassing is opgegeven, verbieden?

58. Met het tweede onderdeel van zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter weten of de bevoegde autoriteit van verzending de overbrenging van afvalstoffen waarvan het doel ten onrechte als nuttige toepassing is opgegeven, mag verbieden.

59. ASA heeft hierover geen opmerkingen ingediend daar deze kwestie, gezien haar benadering van het eerste onderdeel van de eerste vraag, zich niet voordoet. ASA geeft echter in het kader van haar opmerkingen over de derde vraag toe, dat een opzettelijk frauduleuze opgaaf van het doel als strijdig met het nationale recht van de lidstaat van verzending kan worden aangemerkt en dat in die — maar ook alleen in die — omstandigheden de bevoegde autoriteit van verzending tegen de opgaaf bezwaar kan maken op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, volgens hetwelk de bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending gemotiveerde bezwaren kunnen maken als de overbrenging in strijd is met de nationale wettelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming. In dat geval mag de autoriteit van verzending de overbrenging verbieden, omdat anders de effectiviteit van het gemeenschapsrecht zou worden ondermijnd.

60. De Oostenrijkse, de Duitse en de Nederlandse regering gaan niet specifiek in op de vraag of de autoriteit van verzending een overbrenging van afvalstoffen waarvan het doel ten onrechte als nuttige toepassing is ingedeeld, mag verbieden. Uit de hele strekking van hun opmerkingen over de eerste vraag blijkt echter vrij duidelijk dat zij een bevestigend antwoord ondersteunen. De Franse regering is daarentegen van mening dat een onjuiste opgaaf van het doel op zichzelf niet de bevoegdheid met zich meebrengt om de overbrenging te verbieden.

56 — Zie punt 51 hierboven.

61. De Commissie betoogt dat, omdat het stelsel van de richtlijn — dat het toezicht en de doeltreffende controle op de overbrenging van afvalstoffen beoogt te waarborgen — gebaseerd is op de kennisgeving van een voorgenomen overbrenging naar een bepaalde ontvanger en met een bepaald doel, het logisch lijkt dat aan een „onjuiste" procedure — namelijk een procedure waarin de opgave van het doel niet de door een van de bevoegde autoriteiten vastgestelde juridische realiteit weergeeft — geen vervolg wordt gegeven.

62. Wanneer eenmaal vaststaat dat de autoriteit van verzending bezwaar kan maken tegen de voorgenomen overbrenging, dan eisen volgens mij de doelstellingen van de regelgeving en het gezond verstand dat die autoriteit de overbrenging moet kunnen verbieden. Het zou duidelijk in strijd zijn met het doel van de verordening en de daaraan ten grondslag liggende beginselen als het de bevoegde autoriteit van verzending niet mogelijk zou zijn een voorgenomen overbrenging te beletten wanneer zij heeft vastgesteld dat die overbrenging, die door de kennisgever weliswaar formeel was aangemerkt als een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, in werkelijkheid voor verwijdering bestemde afvalstoffen betrof.

63. Wanneer de autoriteit van verzending van haar bevoegdheid gebruik maakt om een dergelijke overbrenging te verbieden, zal dit de kennisgever natuurlijk niet zonder rechtsmiddel laten. Aanvaardt hij de beschikking van de autoriteit, dat de over te brengen afvalstoffen opnieuw moeten worden ingedeeld als voor verwijdering bestemde afvalstoffen, dan kan hij de kennisgeving dienovereenkomstig wijzigen of een nieuwe kennisgeving indienen; wanneer hij de beschikking niet aanvaardt, kan hij deze door de rechter laten toetsen.

Op grond van welke gemeenschapsrechtelijke bepaling mag de autoriteit van verzending het opgegeven doel controleren en een onjuist gekwalificeerde overbrenging verbieden?

64. Het is nuttig de tweede en de derde vraag gezamenlijk te behandelen. Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter weten of de bevoegde autoriteit van verzending zich op artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, kan beroepen om gemotiveerd bezwaar te maken op grond dat het bij de voorgenomen overbrenging om voor verwijdering bestemde afvalstoffen gaat en niet, zoals door de kennisgever is aangegeven, om voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Met de derde vraag, die alleen rijst als de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, wil de verwijzende rechter weten op welke gemeenschapsrechtelijke bepaling de autoriteit van verzending zich kan beroepen om de overbrenging van afvalstoffen te verbieden op grond dat de overbrenging, in strijd met de door de kennisgever verstrekte gegevens, met het oog op verwijdering plaatsvindt en niet voor nuttige toepassing.

65. Er dient in herinnering te worden gebracht dat ingevolge artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, de bevoegde autoriteiten van verzending gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging kunnen maken „indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardi-

gen". Krachtens het eerste streepje van dat artikel kunnen de bevoegde autoriteiten gemotiveerde bezwaren maken „op grond van richtlijn 75/442/EEG, in het bijzonder artikel 7". Artikel 7 van de richtlijn verplicht de lidstaten plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen.

66. ASA betoogt, dat zelfs indien de autoriteit van verzending — anders dan haar voornaamste stelling aangaande de eerste vraag luidt — bevoegd is het opgegeven doel op zijn juistheid te controleren en een onjuist gekwalificeerde overbrenging te verbieden, het bezwaar daartegen niet gebaseerd kan worden op artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, omdat die grond voor bezwaar er ontegenzeglijk van uitgaat dat de voorgenomen handeling technisch gezien een handeling voor nuttige toepassing is. De Nederlandse regering is het daarmee in wezen eens, terwijl de Franse regering betoogt dat wanneer de autoriteit van verzending een voorgenomen handeling opnieuw heeft ingedeeld als verwijdering in plaats van als nuttige toepassing, zij zich niet meer kan beroepen op de in artikel 7, lid 4, vervatte gronden om bezwaar te maken tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

67. De Oostenrijkse en de Duitse regering zijn daarentegen de mening toegedaan dat het bezwaar van artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, door de autoriteit van verzending kan worden ingeroepen, wanneer de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt met het oog op verwijdering en niet, zoals de kennisgever heeft aangegeven, voor nuttige toepassing. De Commissie voert aan dat de bewoordingen van artikel 4, lid 2, sub c, en artikel 7, lid 2, van de verordening weliswaar erop wijzen dat de in artikel 4, lid 3, en artikel 7, lid 4, vervatte gronden voor bezwaar limitatief zijn, doch dat een bezwaar op grond van de onjuiste kwalificatie van de voorgenomen handeling van een andere orde is en kan worden aangevoerd, ook al staat dit niet expliciet in die bepalingen.

68. Ik ben het met ASA en de Nederlandse regering eens dat de in artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, genoemde bezwaargrond niet bedoeld is voor de omstandigheden waarvoor de nationale rechter zich ziet gesteld. Volgens mij is die grond duidelijk bedoeld voor het geval dat de in het begeleidende document overeenkomstig artikel 6, lid 5, zesde tot en met achtste streepje, verstrekte informatie (de beoogde methode van verwijdering van de na recycling resterende afvalstoffen, de hoeveelheid gerecycleerd materiaal in verhouding tot de resterende afvalstoffen en de geschatte waarde van het gerecycleerd materiaal) aangeeft dat de voorgenomen nuttige toepassing economisch, noch milieutechnisch gezien zinvol was. In dat verband dient in aanmerking te worden genomen, dat in de communautaire regelgeving betreffende afvalstoffen weliswaar de voorrang van nuttige toepassing boven verwijdering is verankerd, maar dat dit niet betekent dat iedere voorgenomen nuttige toepassing toegestaan moet worden: de rechtmatigheid van een nuttige toepassing is namelijk zelf ondergeschikt aan het prevalerende belang van de bescherming van het milieu. [57]

57 — Artikel 4 van de richtlijn (zie hierboven punt 10).

69. Het feit dat de bevoegde autoriteit van verzending zich niet op artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, kan beroepen om bezwaar te maken tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen die ten onrechte als overbrenging met het oog op nuttige toepassing is aangemerkt, betekent echter niet dat het voor die autoriteit niet mogelijk zou zijn om die overbrenging te verhinderen. Artikel 30, lid 1, van de verordening verplicht de lidstaten „de nodige maatregelen [te nemen] om ervoor te zorgen dat de overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt volgens de bepalingen van deze verordening". Die algemene bepaling verleent naar mijn mening de bevoegde autoriteit van verzending verstrekkende bevoegdheden om de overbrenging van afvalstoffen die ten onrechte als overbrenging met het oog op nuttige toepassing is aangemerkt, te verhinderen. Het lijkt mij meer dan duidelijk dat een dergelijke overbrenging niet in overeenstemming kan zijn met de verordening, omdat het juist gaat om het geval waarin een handeling, in strijd met de door de verordening voor die handelingen vastgestelde definities, onjuist is gekwalificeerd.

70. Ik kom dan ook aangaande de eerste drie gestelde vragen tot de conclusie dat de bevoegde autoriteit van verzending overeenkomstig artikel 30 van de verordening zowel mag controleren of de over te brengen afvalstoffen terecht als voor verwijdering bestemde afvalstoffen dan wel als voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen zijn aangemerkt, en de overbrenging van onjuist gekwalificeerde afvalstoffen mag verbieden.

De vierde en vijfde gestelde vraag

71. Het is ook nuttig de vierde en de vijfde vraag van de verwijzende rechter gezamenlijk te behandelen. Met de vierde vraag wil de verwijzende rechter weten of iedere opslag van afvalstoffen in een mijn, ongeacht de concrete omstandigheden steeds als verwijdering van afvalstoffen in de zin van de regelgeving moet worden aangemerkt. Met de vijfde vraag, die alleen rijst indien de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord, wil de verwijzende rechter weten op grond van welke criteria de indeling onder de handelingen van bijlage II van de richtlijn dient te geschieden.

72. De Franse en de Nederlandse regering, alsook de Commissie betogen dat de vierde vraag bevestigend beantwoord dient te worden: iedere opslag van afvalstoffen in een mijn is per definitie een verwijderingshandeling in de zin van punt D 12 van bijlage II A, „Permanente opslag (b.v. plaatsen van houders in mijnen, enz.)"; de Nederlandse regering en de Commissie voegen hieraan toe dat hij ook ingedeeld zou kunnen worden onder D 1 „Storten op of in de bodem (b.v. op een vuilstortplaats, enz.)" of onder D 3 „Injectie in de diepe ondergrond (b.v. injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of natuurlijk gevormde holten, enz.)".

73. ASA en de Oostenrijkse en de Duitse regering zijn van mening dat de vierde

vraag ontkennend beantwoord moet worden, en concluderen dat de vraag of het opslaan in een mijn een verwijderingshandeling of een handeling voor de nuttige toepassing is, geval per geval bepaald moet worden. Er bestaat ruime overeenstemming in de opmerkingen over de criteria, alhoewel er, zoals te verwachten is, verschillende conclusies worden getrokken uit de toepassing van die criteria op de betrokken handeling. ASA en de Duitse regering concluderen dat het een handeling voor nuttige toepassing is in de zin van punt 5 van bijlage II A. De Oostenrijkse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen niet getracht de in het hoofdgeding omstreden handeling in te delen, maar heeft louter (overeenkomstig de bewoordingen van de gestelde vraag) uiteengezet welke criteria volgens haar relevant waren, alhoewel de BMU ter terechtzitting opperde dat het een onder punt D 12 van bijlage II B vallende verwijderingshandeling was.

74. Zowel de Duitse regering als de Commissie erkennen dat een bepaald gebruik van afvalstoffen in de praktijk zowel een verwijderingshandeling als een handeling voor nuttige toepassing kan zijn, maar zij trekken hieruit verschillende conclusies. De Duitse regering betoogt dat het in strijd zou zijn met de richtlijn — die de bevordering van de nuttige toepassing verlangt — dergelijke handelingen automatisch aan te merken als verwijderingshandelingen en niet als handelingen voor nuttige toepassing. De Commissie daarentegen is van mening dat, gezien de doelstellingen van de regelgeving betreffende afvalstoffen, de strengere procedure die geldt voor overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen niettemin van toepassing zal zijn.

75. Naar mijn mening is het niet passend de vierde vraag van de nationale rechter te beantwoorden in de absolute bewoordingen waarin zij geformuleerd is. De bij het Hof ingediende opmerkingen hebben zich — zoals te verwachten viel — gericht op het in het hoofdgeding omstreden soort handeling, en ik geloof dat het onverstandig zou zijn om in het kader van deze zaak te trachten een definitief antwoord te geven dat op alle andere denkbare vormen van opslag in een mijn van toepassing zou zijn. Bovendien lijkt het mij zeer goed mogelijk de nationale rechter het voor de beslissing in het hoofdgeding benodigde richtsnoer te geven zonder een dergelijke algemene regel op te stellen. Derhalve ga ik over tot de vijfde vraag, waarvoor vele met betrekking tot de vierde vraag ingediende opmerkingen ook relevant zijn.

76. Met zijn vijfde vraag wil de rechter in wezen vernemen naar welke criteria wordt beoordeeld of een bepaalde handeling — in casu het opslaan van afvalstoffen in een mijn — als een verwijderingshandeling of als een handeling voor nuttige toepassing moet worden aangemerkt. Er zij aan herinnerd dat het directe belang van dit onderscheid voor de beslissing van het hoofdgeding is gelegen in het feit dat de verordening een procedure voor de overbrenging van afvalstoffen voorschrijft die verschilt al naargelang de afvalstoffen voor nuttige toepassing of voor verwijdering zijn bestemd. Bovendien zijn er consequenties voor de handeling zelf, daar volgens de richtlijn de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning om verwijderingshandelingen uit te voeren, strenger zijn dan in geval van handelingen voor nuttige toepassing. Daarom bestaat er een reëel risico dat verwijderingshandelingen opzet-

telijk worden gekwalificeerd als handelingen voor nuttige toepassing: het is daarom noodzakelijk dat een voorgenomen overbrenging zorgvuldig wordt onderzocht en dat de opgegeven indeling ervan wordt geverifieerd.

77. Ik ben het niet eens met de stelling van de Duitse regering en de Commissie dat een bepaald gebruik van afvalstoffen zowel een verwijderingshandeling als een handeling voor nuttige toepassing kan zijn. De communautaire regelgeving betreffende afvalstoffen berust historisch gezien op een onderscheid tussen voor verwijdering bestemde en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. [58] De samenhang en de effectiviteit van die regelgeving zou in gevaar komen als een bepaalde handeling onder beide categorieën zou kunnen vallen. Het is echter niet ondenkbaar dat een bepaalde handeling zowel elementen van nuttige toepassing als van verwijdering bevat, in welk geval het, gezien de doelstellingen van de richtlijn, volgens mij noodzakelijk is de handeling te beschouwen als een verwijderingshandeling, met alle consequenties die uit die indeling voortvloeien.

78. Evenmin ben ik het eens met de stelling van de Duitse regering die erop neerkomt dat, ingeval een juiste indeling van een handeling niet voor de hand ligt, deze moet worden gekwalificeerd als een handeling voor nuttige toepassing, om weer te geven dat de richtlijn aan nuttige toepassing voorrang verleent boven verwijdering. Het in artikel 3, lid 1, sub b, van de richtlijn [59] geformuleerde beginsel van voorrang van nuttige toepassing boven verwijdering betekent — zoals het letterlijk zegt — enkel dat de nuttige toepassing bevorderd moet worden: het gezond verstand zegt dat nuttige toepassing in het algemeen milieuvriendelijker zal zijn dan verwijdering. Het feit dat aan nuttige toepassing voorrang wordt verleend, bevestigt dat nuttige toepassing waarschijnlijk meer in het belang van de milieubescherming is dan verwijdering. Het is daarom des te belangrijker te verzekeren dat afvalstoffen die een behandeling moeten ondergaan die elementen van verwijdering omvat — en daarom waarschijnlijk in mindere mate met voormelde belangen te verenigen is — niet worden overgebracht overeenkomstig de minder strenge procedure die van toepassing is op voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

79. In de opmerkingen aangaande de vierde en de vijfde vraag worden in wezen als relevante criteria aangevoerd: i) of de afvalstoffen na de handeling hergebruikt kunnen worden; ii) in hoeverre de afvalstoffen gevaarlijk zijn en iii) het doel van de handeling en de geschiktheid van de afvalstoffen voor die handeling.

80. Om te beginnen achten zowel de Franse als de Nederlandse regering beslissend of de afvalstoffen na de behandeling opnieuw kunnen worden gebruikt. De Nederlandse

58 — Zie hierboven, punt 5.

59 — Uiteengezet in punt 7 hierboven.

regering merkt op, dat artikel 3, lid 1, sub b-i [60], als voorbeelden van nuttige toepassing geeft „recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen". Onder „Recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen" in de zin van bijlage II B, punt R 5, zijn handelingen te verstaan die ten doel hebben grondstoffen uit afvalstoffen terug te winnen en voor hergebruik geschikt te maken. Het opslaan van afvalstoffen in een mijn valt daar niet onder, omdat het niet om terugwinning gaat en de afvalstoffen niet meer als secundaire grondstof in een nieuwe cyclus gebruikt kunnen worden.

81. De Commissie daarentegen meent dat onder „nuttige toepassing" ook kan worden verstaan de rechtstreekse en nuttige toepassing van afvalstoffen voor een bepaald doel. Alhoewel de richtlijn geen uitdrukkelijke definitie van nuttige toepassing bevat, maar alleen voorbeelden geeft, meent de Commissie dat hiervoor enige steun is te vinden in artikel 3, lid 1, sub b-i. Zij concludeert dat zelfs een doelgerichte, rechtstreekse toepassing van afvalstoffen in hun oorspronkelijke vorm in beginsel een nuttige toepassing kan zijn, zoals bijvoorbeeld het in punt R 10 genoemde „Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering". Het opslaan van afvalstoffen in een mijn als stabiliserend materiaal kan daarom tegelijkertijd een nuttige toepassing in de zin van een hergebruik van de afvalstoffen en een verwijdering in de zin van een storting of een permanente opslag zijn.

82. Alhoewel ik van mening ben dat uit de term „handeling voor nuttige toepassing" zelf en uit de lijst in bijlage II B kan worden afgeleid dat het bij „nuttige toepassing" in het algemeen gaat om een procédé waarbij goederen in hun vorige staat worden teruggebracht of in een staat worden gebracht waarin zij geschikt zijn voor hergebruik of waardoor bepaalde bruikbare bestanddelen worden onttrokken of geproduceerd [61], ben ik het eens met de Commissie dat bepaalde toepassingen van afvalstoffen in hun oorspronkelijke vorm bij wijze van uitzondering als nuttige toepassing kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld uit hoofde van „Hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking" in de zin van bijlage II B, punt R 1, of „Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering" in de zin van punt R 10. Daarom is de kwestie of afvalstoffen na een bepaalde handeling opnieuw gebruikt kunnen worden, geen beslissend criterium om die handeling als verwijdering of als nuttige toepassing aan te merken.

83. In de tweede plaats is het volgens ASA en de Oostenrijkse regering van belang in hoeverre de gebruikte afvalstoffen gevaarlijk zijn: hoe gevaarlijker de betrokken afvalstoffen, des te waarschijnlijker gaat het om een verwijderingshandeling. ASA voegt hieraan toe, dat wanneer er geen gevaar voor het milieu bestaat, zoals het

60 — Uiteengezet in punt 4 hierboven.

61 — Zie verder punten 52-54 van mijn conclusie in de gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95 (arrest van 25 juni 1997, E. Tombesi e.a., Jurispr. blz. I-3561).

geval is bij ongevaarlijke afvalstoffen als die welke — volgens ASA [62] — in het hoofdgeding aan de orde zijn, het niet nodig is de handeling aan te merken als een verwijdering, waaraan strengere rechtsgevolgen zijn verbonden.

84. Ik ben het niet eens met het argument dat de gevaarlijke aard van de gebruikte afvalstoffen relevant is voor de kwalificatie van een bepaalde handeling als nuttige toepassing of als verwijdering. De nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen is geen contradictio in terminis: de nuttige toepassing van specifieke categorieën van dergelijke afvalstoffen wordt immers beheerst door verschillende communautaire instrumenten. [63] Bovendien is de stelling van ASA, dat het niet nodig is een handeling waarbij niet-gevaarlijke stoffen zijn betrokken als verwijdering aan te merken, omdat er geen gevaar voor het milieu bestaat, duidelijk niet houdbaar. De kwalificatie van afvalstoffen als gevaarlijk of niet gevaarlijk staat los van de kwalificatie van een handeling als nuttige toepassing of verwijdering; het is mogelijk dat ongevaarlijke afvalstoffen op een voor het milieu schadelijke wijze worden verwijderd of nuttig toegepast; evenzo is het mogelijk [64] dat gevaarlijke afvalstoffen op een milieuvriendelijke wijze verwijderd of nuttig toegepast worden.

85. Ten derde zijn ASA en de Oostenrijkse en de Duitse regering het erover eens dat het doel van de handeling en de geschiktheid van de afvalstoffen voor die handeling relevante criteria zijn, ook al stelt ASA eenvoudigweg dat het doel van de handeling nuttige toepassing moet zijn en de afvalstoffen daarvoor geschikt moeten zijn, hetgeen ons weinig vooruithelpt. De beide regeringen concentreren zich voornamelijk op de vraag, of de handeling noodzakelijk is om technische of veiligheidsredenen, bijvoorbeeld — in het geval van het opvullen van mijnen — om voor stabiliteit te zorgen, en of de gebruikte afvalstoffen specifieke eigenschappen bezitten waardoor zij geschikt zijn voor die handeling, bijvoorbeeld (weer in het geval van het opvullen van mijnen) hydraulische eigenschappen en drukbestendigheid. ASA en de Duitse regering voegen hieraan toe dat, omdat de richtlijn erop gericht is de natuurlijke hulpbronnen te behouden door de nuttige toepassing van afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel enig ander procédé te bevorderen [65], het ook van belang is in aanmerking te nemen of bij de handeling afvalstoffen worden gebruikt in plaats van primaire grondstoffen (bijvoorbeeld, in geval van het opvullen van mijnen, uitgravingen uit nieuwe mijnen of natuurlijke hulpbronnen als zand en grind), in welk geval het om nuttige toepassing zal gaan. Ik ben het daarmee eens. Volgens mij is dit criterium echter in wezen een ander aspect van het bovengenoemde meer algemene criterium, namelijk dat van het doel van een bepaalde

62 — Zie voetnoot 17.

63 — Zie bijvoorbeeld richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194, blz. 31), zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101/EEG van 22 december 1986 (PB L 42, blz.43); richtlijn 94/67/EG van de Raad van 16 december 1994 betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen (PB L 365, blz. 34), en richtlijn 91/157/EEG van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, (PB L 78, blz. 38).

64 — En zelfs in beginsel vereist: artikel 4 van de richtlijn — weerspiegeld in de opmerking voorafgaand aan de bijlagen II A en II B, zie punt 10 hierboven — verplicht de lidstaten „ervoor te zorgen dat zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben afvalstoffen verwijderd of nuttig toegepast worden".

65 — Zie in het bijzonder de considerans en artikel 3, lid 1, sub b-i.

handeling en de geschiktheid van de afvalstoffen voor die handeling.

86. Ik meen dat het toetsen van het hoofddoel van een handeling het juiste criterium is om te bepalen of die handeling als verwijdering of nuttige toepassing moet worden aangemerkt. De beslissende vraag is of de afvalstoffen gebruikt — of hergebruikt — worden voor een echt doel. Anders gezegd, als de afvalstoffen niet beschikbaar waren geweest voor een bepaalde handeling, zou die handeling dan niettemin uitgevoerd worden met ander materiaal? Als dit criterium zou worden toegepast op het geval van het opslaan van afvalstoffen ter opvulling van holle ruimten in een voormalige mijn, dan zou moeten worden nagegaan of zonder die afvalstoffen, de voor de mijn verantwoordelijke personen ervoor hadden moeten zorgen dat de mijn met ander materiaal zou worden opgevuld voor een doel dat losstaat van het opslaan van afvalstoffen, bijvoorbeeld om veiligheids- of technische redenen die met de mijn zelf te maken hebben.

87. Dit criterium geeft volgens mij het best het stelsel van de richtlijn weer. Het heeft daarbij de verdienste van eenvoud. Bovendien laat het ruimte voor de criteria van de geschiktheid van de afvalstoffen voor de handeling en het sparen van de natuurlijke hulpbronnen door het gebruik van afvalstoffen, zonder een van deze criteria op zich beslissend te laten zijn. Wanneer dus de handeling — bijvoorbeeld het opvullen van holle ruimten in een voormalige mijn — noodzakelijk was om veiligheids- of technische redenen, zou men ongetwijfeld verwachten dat de te gebruiken afvalstoffen bijzonder geschikt zijn voor die handeling vanwege hun specifieke eigenschappen. Dat zou wederom erop wijzen dat wanneer de afvalstoffen niet geleverd waren, een ander materiaal met overeenkomstige eigenschappen nodig zou zijn geweest, hetgeen erop zou duiden dat de handeling eerder een nuttige toepassing dan een verwijderingshandeling was. Of dat het geval was, zou evenwel geverifieerd moeten worden. Het enkele feit dat een voormalige mijn wordt opgevuld met afvalstoffen die toevallig hiervoor geschikt zijn, zou niet voldoende zijn om de handeling te kwalificeren als nuttige toepassing, als er voor die handeling op zichzelf geen noodzaak was.

88. Het hierboven voorgestelde criterium behelst nog een andere factor die, alhoewel hij niet genoemd is door degenen die opmerkingen hebben ingediend, volgens mij kan helpen bij de bepaling of de afvalstoffen worden gebruikt voor een echt en onafhankelijk doel, namelijk of de houder van de afvalstoffen voor de handeling betaalt of wordt betaald. De Commissie stelde deze benadering inderdaad voor in haar in 1989 gedane mededeling „Een communautaire strategie voor het afvalbeheer" [66], die de basis heeft gelegd voor de verordening. In haar mededeling sluit de Commissie de discussie over de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen af met de conclusie: „De situatie is anders bij afvalstoffen die door de ontvanger gerecycleerd moeten worden. De houder moet voor de uiteindelijke verwijdering van de afvalstoffen betalen. Wanneer de afvalstoffen moeten worden gerecycleerd, wordt de houder betaald door degene die recycleert." Ook al geldt dit voorstel wellicht niet absoluut — in sommige sectoren, zoals die van het hergebruik van oplosmiddelen, is het gebrui-

66 — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement, [SEC (89) 934 def.] van 18 september 1989.

kelijk dat de houder de ontvanger betaalt om de terugwinning rendabel te maken — toch is volgens mij de richting waarin de betaling geschiedt, mogelijk van betekenis.

89. Bijgevolg kom ik aangaande de vijfde vraag van de nationale rechter tot de conclusie, dat de beslissing of het opslaan van afvalstoffen in een voormalige mijn een verwijderingshandeling is of een handeling voor nuttige toepassing, afhangt van het hoofddoel van de handeling en in het bijzonder van de vraag of, zonder afvalstoffen, een ander materiaal voor de opvulling van de mijn had moeten worden gebruikt om redenen die losstaan van de opslag van afvalstoffen.

Conclusie

90. Bijgevolg geef ik in overweging de door het Verwaltungsgericht gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 30 van verordening (EEG) nr. 259/93 van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, staat de bevoegde autoriteit van verzending toe om i) te controleren of de over te brengen afvalstoffen terecht als voor verwijdering bestemde afvalstoffen dan wel als voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen zijn aangemerkt, en ii) de overbrenging van onjuist gekwalificeerde afvalstoffen te verbieden.

2) Of het opslaan van afvalstoffen in een voormalige mijn een verwijderingshandeling of een handeling voor nuttige toepassing is, hangt af van het hoofddoel van de handeling en in het bijzonder van de vraag of, zonder afvalstoffen, een ander materiaal voor de opvulling van de mijn had moeten worden gebruikt om redenen die losstaan van de opslag van afvalstoffen."