CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 24 april 1997 *

1. Inter-Environnement Wallonie (hierna: „Inter-Environnement"), verzoekster in het hoofdgeding, heeft de Belgische Raad van State om volledige, subsidiair gedeeltelijke nietigverklaring verzocht van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 9 april 1992 betreffende de giftige en gevaarlijke afvalstoffen (hierna: „besluit"). De Raad van State heeft in zijn verwijzingsarrest van 29 maart 1996 uitspraak gedaan over vijf van de zes middelen van Inter-Environnement, en sommige bepalingen van het besluit nietig verklaard. Het resterende middel van Inter-Environnement was voor de Raad van State aanleiding om om een prejudiciële beslissing te verzoeken over twee punten van gemeenschapsrecht, het eerste betreffende zijn bevoegdheid om de wettigheid te toetsen van een nationale maatregel die is vastgesteld vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn, en het tweede over de strekking van het begrip afvalstof in de gemeenschapsrechtelijke regeling ter zake, met name wat stoffen betreft die in het kader van een industrieel proces ontstaan of worden gebruikt.

2. Het middel van Inter-Environnement betreft meer in het bijzonder artikel 5, lid 1, van de nationale regeling, dat als volgt luidt:

„Zijn onderworpen aan vergunning, de vestiging en de exploitatie van een specifieke hergroeperings-, voorbehandelings-, verwijderings- of valorisatie-installatie van giftige of gevaarlijke afvalstoffen, die niet opgenomen is in een industrieel produktieproces en die afvalstoffen afkomstig van derden verwerkt (...)."

3. Volgens Inter-Environnement brengt deze bepaling mee, dat het vergunningsvereiste ten onrechte niet geldt voor toxische of gevaarlijke afvalstoffen die een integrerend onderdeel vormen van een industrieel proces. Haar middel is tweeledig.

4. Inter-Environnement stelt in de eerste plaats, dat artikel 5, lid 1, van het besluit in strijd is met artikel 11 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen [1], zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG (hierna wordt steeds verwezen naar richtlijn 75/442, zoals gewijzigd) [2], en met artikel 3 van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen. [3]

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 39).

2 — Richtlijn van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32).

3 — Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB 1991, L 377, blz. 20).

5. In zijn arrest stelt de Raad van State vast, dat artikel 5, lid 1, van het besluit in strijd is met deze bepalingen. Ingevolge de artikelen 9 en 10 van richtlijn 75/442 is een vergunning vereist voor inrichtingen of ondernemingen die zich bezighouden met het verwijderen of de nuttige toepassing van afvalstoffen, in de zin van de richtlijn. Ingevolge artikel 11 van de richtlijn kunnen de Lid-Staten inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen (artikel 11, lid 1, sub a), en inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen (artikel 11, lid 1, sub b) van vergunning vrijstellen. Vrijstelling is evenwel slechts mogelijk wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan: de bevoegde instanties moeten algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin bepaalde criteria zijn vastgesteld; bovendien dienen de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard te zijn dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4 van de richtlijn, inhoudende dat de gezondheid van de mens niet in gevaar komt en het milieu wordt ontzien. De Raad van State tekent hierbij aan, dat deze voorwaarden niet in Belgisch recht zijn omgezet. Bovendien bepaalt artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/689, dat de in artikel 11, lid 1, sub a, bedoelde bevoegdheid om ontheffing van de vergunning te verlenen aan inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen in eigen beheer verwijderen, niet van toepassing is op onder bedoelde richtlijn vallende gevaarlijke afvalstoffen.

6. De Raad van State wijst er evenwel op, dat het bestreden besluit is vastgesteld vóór de uiterste datum voor tenuitvoerlegging van richtlijn 91/156, namelijk 1 april 1993; verzoeksters middel komt dus blijkbaar in conflict met de regel van Belgisch administratief recht, dat de geldigheid van een maatregel moet worden beoordeeld op het tijdstip van vaststelling ervan.

7. Met het tweede onderdeel van haar middel voert Inter-Environnement aan, dat artikel 5, lid 1, van het besluit in strijd is met een aantal bepalingen van het decreet van de Waalse Gewestraad van 5 juli 1985 betreffende afvalstoffen, inzonderheid met artikel 3, punt 1, ervan. Deze bepaling, zoals gewijzigd bij het decreet van 25 juli 1991, geeft de volgende omschrijving van het begrip afvalstoffen:

„alle stoffen of voorwerpen die behoren tot de bijlage I waarvan de houder zich ontdoet of waarvan hij van plan is of verplicht is zich te ontdoen".

8. Deze bepaling strekt tot tenuitvoerlegging van het nagenoeg gelijkluidende artikel 1 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd. Volgens de Raad van State doet het middel van Inter-Environnement de vraag rijzen of stoffen of voorwerpen die rechtstreeks of onrechtstreeks deel uitmaken van een industrieel productieproces, afvalstoffen zijn in de zin van de gemeenschapsrechtelijke en nationale bepalingen.

9. Mitsdien heeft de Raad van State het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1. Staan de artikelen 5 en 189 EEG-Verdrag eraan in de weg, dat de Lid-Staten een bepaling vaststellen die in strijd is met richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991, tijdens de termijn voor omzetting van deze laatste richtlijn?

Staan dezelfde verdragsbepalingen eraan in de weg, dat de Lid-Staten een regeling vaststellen en in werking doen treden die zich aandient als een omzetting van deze richtlijn, doch waarvan de bepalingen blijkbaar in strijd zijn met de bepalingen van deze richtlijn?

2. Is een stof, bedoeld in bijlage I bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, die direct of indirect is opgenomen in een industrieel produktieproces, een afvalstof in de zin van artikel 1, sub a, van deze richtlijn?"

10. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Inter-Environnement, de Belgische, de Franse, de Duitse, de Nederlandse en de Britse regering, en de Commissie. Met uitzondering van de Belgische en de Duitse regering, waren zij ook vertegenwoordigd ter terechtzitting.

De eerste vraag

11. Alvorens nader in te gaan op de eerste vraag van de verwijzende rechter, kan het nuttig zijn bepaalde basisbeginselen betreffende richtlijnen uiteen te zetten, die voortvloeien uit het Verdrag en de rechtspraak.

12. Ingevolge artikel 189 van het Verdrag, is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Ingevolge artikel 191, zoals gewijzigd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie met ingang van 1 november 1993, treden de richtlijnen die tot alle Lid-Staten zijn gericht, in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking. Andere richtlijnen treden in werking met ingang van de dag van kennisgeving aan hen tot wie zij zijn gericht. Vóór de wijziging ervan, bepaalde artikel 191 EEG-Verdrag, dat alle richtlijnen in werking traden op de dag van de kennisgeving ervan aan hen tot wie zij zijn gericht.

13. Hoewel zij van kracht worden of in werking treden op de hierboven bedoelde data, zijn richtlijnen, anders dan verordeningen, niet rechtstreeks van toepassing, en laten zij de Lid-Staten steeds enige tijd om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen ter verzekering van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht.

14. In zijn arrest Ratti [4] verklaarde het Hof:

„een Lid-Staat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, kan het feit dat hij de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan de justitiabelen tegenwerpen;

(...)

een Lid-Staat mag zijn nationale, nog niet aan een richtlijn aangepaste wetgeving (...) na het verstrijken van de voor de uitvoering van die richtlijn gestelde termijn niet toepassen op degene die overeenkomstig de bepalingen van die richtlijn handelt".

15. In dezelfde zaak was het Hof eveneens gevraagd, of een richtlijn onmiddellijk en rechtstreeks toepasselijk is, wat de aan Lid-Staten opgelegde verplichtingen betreft, vanaf de datum van kennisgeving van de richtlijn, wanneer een particulier zich vóór het verstrijken van de omzettingstermijn naar de richtlijn heeft gedragen. Het antwoord van het Hof luidde, dat de richtlijn eerst aan het einde van de gestelde termijn — zo de Lid-Staat dan in gebreke is gebleven — gevolgen kan hebben ten aanzien van particulieren, en dat zolang die termijn niet is verstreken, de Lid-Staten ter zake vrij blijven. [5]

16. Bovendien heeft het Hof in zijn talrijke arresten in zaken krachtens artikel 169 van het Verdrag betreffende niet-omzetting van richtlijnen, bij de vaststelling dat Lid-Staten de krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen niet zijn nagekomen, steeds consequent verklaard, dat het verzuim hierin bestaat, dat niet *binnen de gestelde termijn* de nodige omzettingsmaatregelen zijn vastgesteld.

17. In zijn conclusie bij het arrest Teuling [6] stelde de advocaat-generaal Mancini evenwel, dat de vrijheid van de Lid-Staten om na de vaststelling van een richtlijn wettelijke bepalingen vast te stellen, aan zekere beperkingen was gebonden:

„(...) deze vrijheid houdt niet de bevoegdheid in om de verschillen die de richtlijn wil opheffen, te vergroten. Daarbij valt onder

4 — Arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Jurispr. 1979, blz. 1629, r. o. 22-24.

5 — R. o. 43 en 44, en punt 5 van het dictum van het arrest. Zie eveneens arrest van 3 maart 1994, zaak C-316/93, Vaneetveld, Jurispr. 1994, blz. I-763, r. o. 16.

6 — Arrest van 11 juni 1987, zaak 30/85, Jurispr. 1987, blz. 2507, punt 7 van de conclusie.

meer te bedenken, dat in de loop van de termijn genomen maatregelen noodzakelijkerwijs beschouwd moeten worden als maatregelen die bedoeld zijn om de gemeenschapsrichtlijn in nationaal recht om te zetten; dergelijke maatregelen dienen dus zeker niet in strijd te zijn met de voorschriften van de richtlijn."

18. Advocaat-generaal Mancini maakte deze opmerkingen in het kader van nationale bepalingen vastgesteld tijdens de periode van omzetting van richtlijn 79/7 [7], waarvan werd gesteld dat zij bijdroegen tot discriminatie op grond van geslacht bij de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het Hof achtte het evenwel niet nodig in zijn arrest uitspraak te doen over dit punt.

19. In de onderhavige zaak geven Inter-Environnement en de Commissie in overweging op de twee onderdelen van de eerste vraag van de verwijzende rechter bevestigend te antwoorden.

20. Inter-Environnement benadrukt, dat het niet het beginsel ter discussie wenst te stellen, dat een particulier zich voor de nationale rechter slechts op de bepalingen van een richtlijn kan beroepen vanaf het verstrijken van de omzettingstermijn. Haar beroep bij de Raad van State is niet bedoeld om particuliere rechten geldend te maken. Zij verlangt met haar beroep de nietigverklaring van het nationale besluit, wegens schending van een hogere rechtsregel, namelijk de gemeenschapsrichtlijn die het besluit wordt geacht ten uitvoer te leggen. Naar Belgisch recht moet een dergelijk beroep worden ingesteld binnen 60 dagen na de bekendmaking van de betrokken maatregel. Bij ontbreken van een verplichting voor de Waalse Gewestexecutieve als die waarover het gaat in de eerste vraag, zou tegen een meer dan 60 dagen vóór het verstrijken van de omzettingstermijn vastgestelde maatregel, niet meer kunnen worden opgekomen. Op het gemeenschapsrecht gebaseerde beroepen zouden dus minder gunstig worden behandeld dan indien zij op het nationaal recht waren gebaseerd.

21. Inter-Environnement stelt zich op het standpunt, dat de wettigheid van nationale omzettingsbepalingen kan worden getoetst vóór het verstrijken van de omzettingsperiode. Bij een dergelijke toetsing moet worden gelet op de uit artikel 5 van het Verdrag voortvloeiende samenwerkingsplicht, waaruit voor de Lid-Staten de verplichting voortvloeit om de richtlijn naar behoren om te zetten. In casu is de situatie bijzonder duidelijk, nu het bestreden besluit zich uitdrukkelijk aandient als een omzettingsmaatregel.

22. De Commissie stelt, dat de vaststelling van een richtlijn ingevolge de artikelen 5 en 189 van het Verdrag een „standstill"-verplichting met zich brengt. Een Lid-Staat

7 — Richtlijn 79/7/EEG betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24).

kan geen nieuwe maatregel vaststellen die het verschil tussen de nationale en de gemeenschapsregels groter zou maken. Een dergelijke maatregel zou de verwezenlijking van een of meer van de doelstellingen van de richtlijn in gevaar kunnen brengen, en voor de particulieren rechtsonzekerheid teweegbrengen. Het is derhalve irrelevant, of een maatregel al dan niet specifiek als omzetting van een richtlijn is bedoeld.

23. In haar schriftelijke opmerkingen stelde de Commissie, dat het verzuim van een Lid-Staat om te voldoen aan zijn verplichtingen ingevolge de richtlijn, alleen kan worden vastgesteld na het verstrijken van de omzettingstermijn. Ter terechtzitting stelde de Commissie, dat niettemin tegen een Lid-Staat beroep kan worden ingesteld krachtens artikel 169 van het Verdrag, tot vaststelling van een miskenning van de „standstill"-verplichting zelf. Wel is de Commissie het er mee eens, dat een dergelijke verplichting vóór het verstrijken van de omzettingstermijn geen rechten doet ontstaan voor particulieren.

24. De Belgische, de Franse en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk geven in overweging de eerste vraag ontkennend te beantwoorden. De Duitse regering heeft ter zake geen opmerkingen ingediend.

25. De Nederlandse regering is het ermee eens, dat de vaststelling van een richtlijn een soort „standstill"-verplichting doet ontstaan. Volgens haar kan een Lid-Staat evenwel de artikelen 5 en 189 van het Verdrag niet schenden, wanneer, zoals in casu het geval is, onduidelijk is of de betrokken bepalingen in strijd zijn met de richtlijn. Bovendien is zij van mening, dat geen beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag kan worden ingesteld vóór het verstrijken van de omzettingstermijn.

26. De Belgische en de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen zich op het standpunt, dat in afwachting van het verstrijken van de omzettingstermijn van een richtlijn, de Lid-Staten vrij blijven om daarmee strijdige regels vast te stellen. Het Verenigd Koninkrijk voegt hier evenwel aan toe, dat een Lid-Staat ingevolge de artikelen 5 en 189 van het Verdrag geen nationale maatregelen kan vaststellen die tot gevolg zouden hebben dat het voor de Lid-Staat onmogelijk of bijzonder moeilijk wordt om de richtlijn naar behoren ten uitvoer te leggen wanneer naderhand maatregelen tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht worden vastgesteld.

27. Mijns inziens moet in verband met de eerste vraag van de Raad van State worden gelet op de redenen die ten grondslag liggen aan de eerste vraag aan het Hof. Hoewel de vraag zo is geformuleerd, dat het blijkbaar gaat over de bevoegdheid van de Lid-Staten om met de richtlijn strijdige regels vast te stellen tijdens de omzettingsperiode, heeft het beroep van Inter-Environnement niet direct met deze omzettingstermijn te maken. De vraag rijst omdat volgens een beginsel van Belgisch administratief recht de geldigheid van een maatregel moet worden beoordeeld uitgaande van de situatie ten tijde van

de vaststelling ervan. De vraag van de Raad van State strekt er dus toe te vernemen, of ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit het gemeenschapsrecht eraan in de weg stond, dat België een met de richtlijn strijdige maatregel vaststelde. De Raad van State gaat ervan uit, dat behoudens wanneer de richtlijn ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit voor België een dergelijke verplichting inhield, voor de Raad van State niet de nietigverklaring van bedoeld besluit kan worden gevorderd.

28. Inter-Environnement wijst er in haar schriftelijke opmerkingen voorts op, dat bij de Raad van State beroep tot nietigverklaring moest worden ingesteld binnen een termijn van 60 dagen na bekendmaking van de bestreden maatregel. Voor de ontvankelijkheid van haar beroep was dus vereist, dat het werd ingesteld vóór de uiterste datum voor omzetting van richtlijn 91/156. Het is evenwel niet duidelijk of, zelfs indien beroep kon worden ingesteld na het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn, omdat de bestreden maatregel minder dan 60 dagen vóór die datum was vastgesteld, dit beroep zou kunnen slagen behoudens wanneer er naar gemeenschapsrecht een verplichting bestond ten tijde van de vaststelling van de maatregel.

29. Zo gezien, komt het mij voor, dat het er in de onderhavige zaak niet om gaat te vernemen of richtlijn 91/156 in de weg staat aan de toepassing van het bestreden besluit tijdens de omzettingstermijn van de richtlijn, doch wel of, hoewel die termijn nog niet was verstreken ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit, de Raad van State verplicht is rekening te houden met de richtlijn bij de wettigheidstoetsing van het besluit. Mijns inziens dient deze vraag in ieder geval bevestigend te worden beantwoord, zelfs op basis van bestaande beginselen.

30. Het Verdrag, inzonderheid artikel 189, derde alinea, legt de Lid-Staten de verplichting op het door de richtlijn voorgeschreven resultaat uiterlijk bij het verstrijken van de omzettingstermijn te verwezenlijken. Die verplichting ontstaat evenwel niet op de uiterste datum voor omzetting, doch wel *op de dag waarop de richtlijn in werking treedt of van kracht wordt* overeenkomstig artikel 191. Richtlijn 91/156 is ingevolge artikel 191, tweede alinea, EEG-Verdrag van kracht geworden op de dag waarop daarvan aan België kennis is gegeven. Vanaf die dag en gedurende de omzettingstermijn van de richtlijn was België verplicht uiterlijk op 1 april 1993 zijn nationale bepalingen in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Anders gezegd, België was verplicht ervoor te zorgen, dat er na die datum geen met de richtlijn strijdige nationale bepalingen meer bestonden. Deze verplichting vloeide voort uit een wettelijke regeling die reeds van kracht was geworden op het tijdstip van vaststelling van het bestreden besluit, en die dus door de Raad van State bij de beoordeling van de geldigheid van het besluit in de beschouwing moet worden betrokken. Hieraan doet niet af, dat eerst op een latere datum aan de verplichting om de richtlijn om te zetten moest zijn voldaan; zoals ik hierna zal uiteenzetten (zie punt 34), kan dit evenwel gevolgen hebben wat de strekking betreft van de uitspraak van de Raad van State.

31. Een dergelijke conclusie is derhalve in overeenstemming met de regel, die eveneens geldt in de context van het gemeenschapsrecht [8], dat de geldigheid van een maatregel moet worden beoordeeld aan de hand van de toestand op de datum van vaststelling ervan. De reden hiervoor is, dat redelijkerwijs moet worden verwacht dat de wetgever alleen rekening kan houden met omstandigheden feitelijk en rechtens die op dat tijdstip bestaan. In de onderhavige zaak was de gemeenschapsrichtlijn ten tijde van de vaststelling van het bestreden nationaal besluit evenwel reeds vastgesteld en van kracht geworden. Het bestaan ervan was dus een omstandigheid rechtens, waarvan de Waalse Gewestexecutieve moet worden geacht kennis te hebben gehad.

32. In dat verband kan eveneens worden verwezen naar het recente arrest van het Gerecht van eerste aanleg in de zaak Opel Austria. [9] Het Gerecht van eerste aanleg erkende, dat de wettigheid van een in het kader van artikel 173 van het Verdrag bestreden maatregel moest worden onderzocht aan de hand van de omstandigheden feitelijk en rechtens die bestonden ten tijde van de vaststelling van de maatregel, doch voegde hieraan toe dat het bij het onderzoek van de wettigheid van een verordening van de Raad rekening kon houden met de EER-overeenkomst die door de Gemeenschappen was gesloten zeven dagen vóór de vaststelling van de verordening doch kort daarna in werking trad. Het Gerecht van eerste aanleg baseerde zich voor deze zienswijze onder meer op het beginsel van goede trouw als vervat in artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

33. Volgens mij ligt nog meer voor de hand, dat ingevolge de samenwerkingsplicht die krachtens artikel 5 van het Verdrag op de Lid-Staten rust, en de specifieke verplichting van artikel 189 om richtlijnen ten uitvoer te leggen, bij de wettigheidstoetsing van nationale maatregelen rekening moet worden gehouden met een richtlijn die reeds van kracht is geworden.

34. In een dergelijk geval staat het evenwel aan de nationale rechter, indien hij tot de conclusie komt dat een nationale maatregel onverenigbaar is met de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting, om de passende maatregelen te nemen overeenkomstig de desbetreffende nationale regels. Het is mogelijk dat in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer een nationale maatregel werd vastgesteld krachtens een gedelegeerde bevoegdheid, en de vaststelling van een met de richtlijn strijdige maatregel een bevoegdheidsoverschrijding uitmaakt, de maatregel ab initio moet worden vernietigd. Meer in het algemeen, kan in het geval van een maatregel die specifiek bedoeld is als een omzettingsmaatregel, dat resultaat worden geacht in overeenstemming te zijn met het doel van een vordering, zoals de vordering tot nietigverklaring in de onderhavige zaak, die ertoe strekt een snelle wettigheidstoetsing van nieuwe regelingen mogelijk te maken in het belang van de rechtszekerheid.

35. Hierover dient evenwel naar nationaal recht te worden beslist. Wat het gemeenschapsrecht betreft, zou het mijns inziens in de onderhavige zaak volstaan, dat de Raad van State het bestreden nationaal besluit nietig verklaart indien blijkt dat het in strijd is met de richtlijn, uitsluitend met ingang van

8 — Zie bijvoorbeeld arrest van 7 februari 1979, gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321.

9 — Arrest van 22 januari 1997, zaak T-115/94, Opel Austria, Jurispr. 1997, blz. II-39, r. o. 87 e. v.

de uiterste datum voor omzetting van de richtlijn, namelijk 1 april 1993. Vanaf die datum zou het besluit namelijk onwettige gevolgen teweegbrengen. Ik wijs erop, dat wat voorafgaat uiteraard niet afdoet aan de nationale regels inzake procesbevoegdheid, termijnen en andere procedurele voorwaarden.

36. De hierboven uiteengezette oplossing kan enigszins eigenaardig lijken, voor zover het tijdstip waarop de wettigheid van een nationale maatregel moet worden beoordeeld, niet samenvalt met het tijdstip vanaf hetwelk die maatregel onwettige gevolgen teweegbrengt. Dit is evenwel een gevolg van de bijzondere kenmerken van richtlijnen. Indien vanwege de bijzondere wijze van omzetting van richtlijnen in nationaal recht, niet bij wege van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State kon worden opgekomen tegen nationale omzettingsmaatregelen vóór de uiterste datum voor omzetting van de richtlijn, zou dit meebrengen dat vorderingen krachtens het gemeenschapsrecht minder kans op slagen zouden hebben dan vorderingen op basis van nationaal recht. Zo zou bijvoorbeeld een vordering gebaseerd op een hogere regel van nationaal recht, zoals een decreet van de Waalse Gewestraad, niet met hetzelfde probleem worden geconfronteerd. In dat geval zou hoogstens onrechtstreeks tegen omzettingsmaatregelen kunnen worden opgekomen, via het aanvoeren van een middel van onwettigheid in een procedure tegen individuele besluiten of andere op basis daarvan vastgestelde maatregelen.

37. Deze conclusie, die voortvloeit uit bestaande beginselen, moet volstaan om het beletsel weg te nemen waardoor de Raad van State niet de wettigheid kan toetsen van omzettingsmaatregelen die zijn vastgesteld vóór de uiterste datum van omzetting van richtlijnen. Mijns inziens behoeft het Hof derhalve in de onderhavige zaak geen uitspraak te doen over de argumenten van Inter-Environnement en de Commissie, inhoudende dat de inwerkingtreding van een richtlijn een bevoegdheidsbeperking met zich brengt, in die zin dat de Lid-Staten zich moeten beperken tot de vaststelling van omzettingsmaatregelen die in overeenstemming zijn met de richtlijn, althans wanneer dergelijke maatregelen zich uitdrukkelijk aandienen als omzettingsmaatregelen van de richtlijn, en geen maatregelen kunnen vaststellen die de kloof tussen nationale en gemeenschapsregels groter maken („standstill"-verplichting). Deze argumenten doen moeilijke vragen rijzen, die beter zouden worden behandeld in het kader van een zaak waarin zij werkelijk aan de orde zijn. Ik zal er evenwel in het kort op ingaan.

38. Het is duidelijk dat richtlijn 91/156 aan de bevoegdheden van de Lid-Staten niet uitdrukkelijk beperkingen stelt als hierboven bedoeld. De gemeenschapswetgever had de bevoegdheid daartoe, doch heeft daarvan geen gebruik gemaakt. Zoals andere richtlijnen, legt zij alleen de verplichting op binnen een bepaalde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om aan de richtlijn te voldoen.

39. De vraag rijst, of dergelijke beperkingen niettemin kunnen worden afgeleid uit de artikelen 5 en 189 van het Verdrag. Ik ben

het er in ieder geval mee eens, dat een Lid-Staat zou tekortschieten in zijn samenwerkingsplicht ingevolge artikel 5 van het Verdrag, indien hij gedurende de omzettingstermijn van een richtlijn maatregelen zou vaststellen die de verwezenlijking van de doelstellingen van een richtlijn binnen de gestelde termijn in het gedrang zouden brengen. Dit zou eveneens een schending vormen van de meer specifieke omzettingsplicht, die voortvloeit uit artikel 189 van het Verdrag.

40. Zoals het Verenigd Koninkrijk suggereert, zou zulks het geval zijn, indien een Lid-Staat maatregelen vaststelde die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag onmogelijk of nodeloos moeilijk maakten. Nemen wij bijvoorbeeld het geval van een gemeenschapsrichtlijn, die grenzen vaststelt inzake de hoeveelheid nucleair afval die een Lid-Staat mag produceren. Mijns inziens zou een Lid-Staat duidelijk in strijd met zijn verplichting krachtens de artikelen 5 en 189 van het Verdrag handelen indien hij, na de vaststelling van de richtlijn, zou investeren in een nucleair programma dat de naleving van de richtlijn onvermijdelijk onmogelijk of bijzonder moeilijk zou maken.

41. In een dergelijk geval, waarin door een Lid-Staat vastgestelde maatregelen een situatie konden creëren waarin de tenuitvoerlegging van een richtlijn onmogelijk of nodeloos moeilijk zou zijn, zou op goede gronden kunnen worden vastgesteld dat de Lid-Staat nog vóór het verstrijken van de omzettingstermijn in strijd met zijn uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen zou hebben gehandeld. In dat geval zou de Commissie de zaak met een beroep op spoedeisendheid voor het Hof kunnen brengen, teneinde de toepassing van de maatregelen te voorkomen.

42. Ik sluit niet uit, dat een Lid-Staat in bepaalde omstandigheden ook zou kunnen worden geacht in strijd met zijn plicht tot loyale medewerking ingevolge artikel 5 van het Verdrag te hebben gehandeld (hoewel misschien niet in strijd met zijn omzettingsplicht ingevolge artikel 189) indien hij zonder rechtvaardiging na de vaststelling van een richtlijn maatregelen zou vaststellen die volledig in strijd zijn met de geest en de strekking van een richtlijn, inzonderheid wanneer die richtlijn rechten toekent aan particulieren. Dit zou met name het geval kunnen zijn wanneer de maatregelen weliswaar worden ingetrokken vóór de uiterste datum voor omzetting, doch in de praktijk na die datum gevolgen blijven teweegbrengen. Zo zou bijvoorbeeld, zoals advocaat-generaal Mancini suggereerde in de zaak Teuling, een Lid-Staat in strijd met zijn medewerkingsplicht handelen, indien hij na de vaststelling van een richtlijn houdende een verbod van discriminatie op grond van geslacht in bepaalde materies, maatregelen vaststelde waarbij precies in die materies een discriminatie werd ingevoerd.

43. Dergelijke gevallen zijn evenwel uitzonderlijk. Anders dan Inter-Environnement en de Commissie menen, denk ik niet dat de artikelen 5 en 189 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij een algemene blokkering teweegbrengen in een van de vormen als bedoeld in punt 37 hierboven.

44. In de eerste plaats gaat de enigszins extreme zienswijze, dat de bevoegdheid van een Lid-Staat na de vaststelling van een richtlijn beperkt is tot de vaststelling van omzettingsmaatregelen, voorbij aan de

omstandigheid dat de Lid-Staten tijdens de omzettingstermijn hun bestaande regelingen kunnen blijven toepassen en tijdens die termijn misschien hun regelingen zullen moeten aanpassen. Het is duidelijk, dat de Lid-Staten in beginsel vrij moeten blijven om over te gaan tot een aanpassing van afzonderlijke aspecten van dergelijke regelingen, die gebaseerd kunnen zijn op methodes en zelfs doelstellingen die op wezenlijke punten verschillen van die welke ten grondslag liggen aan de richtlijn, ter verzekering van de coherentie en doeltreffendheid ervan in afwachting van de vervanging door de gemeenschapsregeling.

45. Zelfs de vaststelling van een „standstill"-verplichting, waardoor het voor de Lid-Staten onmogelijk wordt om verschillen tussen nationale gemeenschapsregels nog groter te maken, is mijns inziens af te raden, behoudens in bijzondere omstandigheden zoals hierboven beschreven. Een dergelijke beperking zou, zoals de Franse regering suggereert, ten onrechte de keuzevrijheid van de Lid-Staten bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn beperken; in sommige gevallen zou het zelfs kunnen meebrengen dat Lid-Staten reeds in de fase van de goedkeuring van de richtlijn weinig geneigd zijn om hun medewerking te verlenen.

46. Gesteld bijvoorbeeld, dat de Raad in 1997 een richtlijn vaststelt waarbij met ingang van 31 december 2000 een maximum BTW-tarief wordt vastgesteld. Een Lid-Staat berekent ten tijde van de goedkeuring van de richtlijn, dat hij voor de jaren 1999 en 2000 ter dekking van de overheidsuitgaven extra inkomsten zal nodig hebben, die hij kan verkrijgen via een verhoging van de door hem voor die jaren bovenop het maximumtarief geheven BTW. Tegelijkertijd echter is hij voornemens deze jaren te gebruiken om een nieuwe wettelijke regeling uit te werken waarbij met ingang van het jaar 2001 een vermogensbelasting wordt ingevoerd ter compensatie van de lagere belastinginkomsten, zodat zijn maximum BTW-tarief vanaf dat jaar aan de norm voldoet. Mijns inziens heeft de Lid-Staat uit dit voorbeeld zeker niet in strijd met zijn medewerkingsplicht gehandeld, doch heeft hij zich integendeel zowel bij de vaststelling als de tenuitvoerlegging van de richtlijn tot medewerking bereid getoond.

47. Een impliciete „standstill"-verplichting zou evenmin aangewezen zijn in materies zoals de milieubescherming, waar een Lid-Staat er via de vaststelling van maatregelen naar streeft door een richtlijn voorgeschreven fysische normen of waarden te verwezenlijken. Misschien kan een Lid-Staat niet garanderen (bij wet) dat de situatie niet eerst slechter zal worden, vooraleer de maatregelen die hij ter bereiking van de doelstellingen van de richtlijn invoert, effect sorteren.

48. Bovendien voorzien talrijke richtlijnen die bedoeld zijn ter verzekering van het vrij verkeer van goederen, diensten of personen, in de overgang van de regelgevende of toezichtende bevoegdheid van de importerende staat of het gastland naar het land van oorsprong. In afwachting van de invoering van uniforme regels die de bevoegdheidsovergang naar het land van oorsprong mogelijk maken, kan het in het licht van bepaalde

commerciële of andere ontwikkelingen noodzakelijk zijn voor een invoerland of gastland om bepaalde bijkomende regels of procedures vast te stellen die, zodra de richtlijn ten uitvoer is gelegd, de uitsluitende verantwoordelijkheid van het land van oorsprong zullen worden. Toch zou de vaststelling door het invoerland of gastland van nieuwe regels per definitie in strijd zijn met de richtlijn, en met de „standstill"-verplichting.

49. Anders dan de Commissie stelt, kan mijns inziens voor de zienswijze dat de „standstill"-verplichting voortvloeit uit de artikelen 5 en 189 van het Verdrag mijns inziens geen steun worden gevonden in de arresten Peskeloglou [10] of Commissie/Verenigd Koninkrijk. [11] In het arrest Peskeloglou kwam het Hof tot de conclusie, dat gedurende de overgangsperiode als bedoeld in artikel 45, lid 1, tweede alinea, van de Toetredingsakte van het Helleense Republiek, nationale bepalingen inzake de eerste afgifte van een arbeidsvergunning aan een Grieks onderdaan na de inwerkingtreding van de Toetredingsakte niet strenger mochten worden gemaakt; deze zienswijze was gebaseerd op een beperkende uitlegging van een bepaling van de Toetredingsakte zelf. Een soortgelijke bepaling komt in de thans aan de orde zijnde richtlijn niet voor. [12]

50. De Commissie verwijst naar de rechtsoverweging in het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, waarin het Hof stelde, dat artikel 5 van het Verdrag „de Lid-Staten bijzondere positieve en negatieve verplichtingen oplegt in een situatie waarin de Commissie, om in dringende behoeften terzake van instandhoudingsmaatregelen te voorzien, voorstellen bij de Raad heeft ingediend, die, ofschoon niet door deze laatste aanvaard, het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke communautaire actie". Deze opmerkingen betreffende de plichten van de Lid-Staten waren evenwel gemaakt in het kader van artikel 102 van de Toetredingsakte van 22 januari 1972, inhoudende dat de uitsluitende bevoegdheid inzake het nemen van maatregelen betreffende de instandhouding van de visbestanden met ingang van 1 januari 1979 uitdrukkelijk aan de Gemeenschap was overgedragen.

51. Op het eerste gezicht zijn er minder bezwaren tegen de nauwere zienswijze van Inter-Environnement, dat wanneer een Lid-Staat maatregelen vaststelt die zich aandienen als omzettingsmaatregelen van een richtlijn, de bevoegdheid van de Lid-Staat beperkt is tot de vaststelling van maatregelen die in overeenstemming zijn met de richtlijn. Zoals reeds gezegd, is het zeker mogelijk dat naar nationaal recht een dergelijke beperking aan de bevoegdheid van de wetgever is gesteld.

52. Behoudens in bepaalde omstandigheden, zie ik evenwel geen dwingende reden waarom naar gemeenschapsrecht een omzettingsmaatregel als onregelmatig zou worden beschouwd voordat de omzettingsverplichting definitief is geworden. In beroepen van particulieren, die gebaseerd zijn op

10 — Arrest van 23 maart 1983, zaak 77/82, Jurispr. 1983, blz. 1085.

11 — Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Jurispr. 1981, blz. 1045.

12 — In dezelfde zin, zie S. Prechal, *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford 1995, blz. 26.

de rechtstreekse werking van richtlijnen, zijn de nationale rechterlijke instanties eerst na het verstrijken van de omzettingstermijn verplicht met de richtlijn strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te verklaren. Het is meer in overeenstemming met dat beginsel, te stellen dat in de onderhavige zaak de Raad van State vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt het besluit (voor zover wordt vastgesteld dat het in strijd is met de richtlijn), eerst met ingang van de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging nietig moet verklaren.

53. Ten slotte zie ik geen onverenigbaarheid tussen deze conclusie en mijn zienswijze in mijn conclusie bij het arrest Hansa Fleisch [13], waarin ik ervan uit ben gegaan dat de nationale rechter nog vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, naar gemeenschapsrecht verplicht is de nationale wettelijke regeling die bedoeld is als omzetting van een richtlijn, in overeenstemming met die richtlijn uit te leggen. Zoals in die conclusie uiteengezet, vloeit de verplichting om uitvoeringsbepalingen in overeenstemming met de richtlijn uit te leggen, niet voort uit het verstrijken van de omzettingstermijn, doch uit de plicht van de nationale rechter ingevolge artikel 5 van het Verdrag om de inspanning van de andere nationale instanties om de richtlijn ten uitvoer te leggen, te ondersteunen. Het ware kennelijk onredelijk, indien een nationale rechterlijke instantie kon ingaan tegen de bedoeling van de nationale wetgever door te weigeren uitvoeringsbepalingen in overeenstemming met de richtlijn uit te leggen, wanneer niets aan een dergelijke uitlegging in de weg staat.

13 — Arrest van 10 november 1992, zaak C-156/91, Jurispr. 1992, blz. I-5567.

De tweede vraag

54. De tweede vraag van de verwijzende rechter strekt ertoe te vernemen, of de omstandigheid dat de verzameling, voorbehandeling, verwijdering of valorisatie van een stof deel uit maakt van een industrieel proces, meebrengt dat die stof buiten het toepassingsgebied van richtlijn 75/442 valt.

55. Hierna zal ik het alleen hebben over die bepalingen van het gemeenschapsrecht die rechtstreeks van toepassing zijn op de onderhavige zaak. Voor een volledige overzicht van die wetgeving verwijs ik naar mijn conclusies bij de arresten Commissie/Duitsland [14] en Tombesi e. a. [15]

56. Volgens Inter-Environnement, de Commissie en de Belgische, de Duitse en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk is irrelevant of de betrokken bewerking deel uitmaakt van een industrieel proces. Ik sluit mij bij deze zienswijze aan.

14 — Arrest van 10 mei 1995, zaak C-422/92, Jurispr. 1995, blz. I-1097, inzonderheid punten 2-11 van de conclusie.

15 — Arrest van 25 juni 1997, gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. 1997, blz. I-3561, conclusie van 24 oktober 1996, inzonderheid de punten 2-18.

57. Artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 geeft de volgende omschrijving van het begrip „afvalstoffen":

„elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

58. Bijlage I bij richtlijn 75/442, waar in artikel 1, sub a, van de richtlijn naar is verwezen, en met als opschrift „Categorieën afvalstoffen", geeft een lijst van verschillende categorieën afvalstoffen, waaronder „produktie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd" (Q1), „produkten die niet aan de normen voldoen" (Q2), „stoffen die onbruikbaar zijn geworden (bijvoorbeeld verontreinigde zuren, verontreinigde oplosmiddelen, uitgewerkte hardingszouten enz.)" (Q7), „bij industriële procédés ontstane residuen" (Q8), „bij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen (bijvoorbeeld residuen van mijnbouw of oliewinning enz.)" (Q11), en „verontreinigde stoffen" (Q12). De ruime definitie van afvalstoffen vindt bevestiging in de laatste categorie: „alle stoffen, materialen of produkten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen" (Q16).

59. Een gedetailleerde lijst van afvalstoffen, de Europese Afvalcatalogus (EAC) is door de Commissie overeenkomstig artikel 1, sub a, van de richtlijn vastgesteld bij beschikking 94/3/EG. [16] Punt 3 van de Inleiding van de EAC luidt als volgt:

„De EAC is een geharmoniseerde lijst van afvalstoffen die niet uitputtend is, dat wil zeggen een lijst die periodiek volgens de comité-procedure opnieuw zal worden bezien en indien nodig zal worden aangepast. Materialen en voorwerpen die in de EAC zijn opgenomen, worden echter niet onder alle omstandigheden als afval beschouwd, maar alleen als aan de definitie van afvalstof is voldaan."

60. Een stof, met name wanneer zij is vermeld in bijlage I of in de EAC, is dus een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442, wanneer de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen. De strekking van het begrip „afvalstof" is derhalve afhankelijk van de betekenis van het begrip „zich ontdoen van". Zoals ik reeds zei in mijn conclusie bij het arrest Tombesi [17], volgt duidelijk uit de bepalingen van de richtlijn, inzonderheid uit artikel 4, de artikelen 8 tot 12 en bijlagen II A en B, dat de term „zich ontdoen van", die is

16 — Beschikking van de Commissie van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen (PB 1994, L 5, blz. 15).

17 — Reeds aangehaald in voetnoot 15, punt 50.

gebruikt in de definitie van het begrip afvalstof in artikel 1, sub a, een bijzondere betekenis heeft, aangezien het zowel de verwijdering van afvalstoffen als de nuttige toepassing ervan omvat.

61. Niets in de richtlijn wijst erop, dat de strekking ervan beperkt is tot handelingen van verwijdering of nuttige toepassing die geen integrerend deel uitmaken van een industrieel proces. Uit de lijst van categorieën afvalstoffen in bijlage I, meer in het bijzonder uit de categorieën die ik heb vermeld in punt 58 hierboven, en uit de verwijderingshandelingen en de handelingen voor nuttige toepassing, zoals opgesomd in bijlage II A en II B, blijkt integendeel, dat het begrip afvalstoffen voldoende ruim is om alle soorten industriële residuen, nevenproducten en andere uit productieprocessen voortkomende stoffen te omvatten.

62. Bovendien blijkt duidelijk uit de artikelen 9, 10 en 11 van de richtlijn, zoals hierboven in punt 5 samengevat, dat het vergunningsvereiste van deze bepalingen niet alleen geldt voor ondernemingen die gespecialiseerd zijn in de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen voor rekening van derden, doch ook voor ondernemingen die daar zelf voor zorgen. De ruime strekking van de richtlijn vindt bevestiging in de bevoegdheid van de Lid-Staten om bepaalde vrijstellingen toe te staan. Artikel 11 voorziet in de mogelijkheid voor de Lid-Staten om onder bepaalde strenge voorwaarden ondernemingen die hun afvalstoffen zelf verwijderen of nuttig toepassen, van het vergunningsvereiste vrij te stellen. Wanneer het gaat om gevaarlijke afvalstoffen, gelden bovendien strengere beperkingen. Ingevolge artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/689 kan door de Lid-Staten geen vrijstelling worden verleend aan ondernemingen die hun afvalstoffen in eigen beheer verwijderen, voor zover het gaat om onder die richtlijn vallende gevaarlijke afvalstoffen. Bovendien stelt artikel 3, lid 2, van de richtlijn meer specifieke voorwaarden voor de vrijstelling van ondernemingen die zelf voor de nuttige toepassing van hun afvalstoffen zorgen, welke voorwaarden strenger zijn dan die welke ingevolge artikel 11 van richtlijn 75/442 gelden voor afvalstoffen in het algemeen.

63. Het is derhalve duidelijk, dat een stof die wordt verwijderd of nuttig toegepast in de zin van de richtlijn, een afvalstof is, zelfs wanneer de verwijdering of nuttige toepassing deel uit maakt van een industrieel proces. Deze conclusie volstaat om de nationale rechter de verlangde aanwijzingen te geven.

64. De Lid-Staten die opmerkingen hebben ingediend over de tweede vraag, zijn evenwel verder gegaan en hebben de criteria toegelicht aan de hand waarvan zij een onderscheid maken tussen afvalstoffen en andere stoffen, met name wat stoffen betreft die uit industriële processen voortkomen of daarbij worden gebruikt.

65. De Belgische regering is van mening, dat een stof als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn, die is opgenomen in een industrieel productieproces, alleen dan als een afvalstof

is te beschouwen, wanneer zij niet wordt gebruikt overeenkomstig de aard of de functie die zij heeft in een natuurlijk proces of die haar bewust is toegekend in het kader van een productie- of ander proces.

66. Volgens de Duitse regering moet bij ontbreken van in de richtlijn neergelegde criteria, elk geval afzonderlijk worden onderzocht in het licht van de in de sector algemeen geldende zienswijze. De Duitse regering legt in bijlage bij haar schriftelijke opmerkingen een recent OESO-werkdocument [18] over, waarin richtsnoeren zijn gegeven betreffende de factoren die in concrete gevallen van belang kunnen zijn om afvalstoffen te onderscheiden van andere stoffen. Verder in deze conclusie zal ik meer in bijzonderheden op dat document ingaan.

67. De Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk zetten een standpunt uiteen, dat aansluit bij hun zienswijze in de zaak Tombesi. [19] De Nederlandse regering maakt een onderscheid tussen afvalstoffen en secundaire grondstoffen. De milieudoelstellingen die ten grondslag liggen aan de milieurichtlijnen houden in, dat aan strenge voorwaarden moet zijn voldaan alvorens een stof als secundaire grondstof kan worden aangemerkt. In Nederland zijn in dat verband de volgende criteria vastgesteld: de stoffen worden rechtstreeks afgegeven door de producent aan een ander die ze verder zal gebruiken; ze moeten voor de volle 100 % worden toegepast in een productieproces, bijvoorbeeld ter vervanging van tot dan toe gebruikte grondstoffen; deze toepassing mag niet vergelijkbaar zijn met enige andere gangbare wijze van afvalverwijdering of nuttige toepassing.

68. Het Verenigd Koninkrijk stelt zich op het standpunt, dat een stof een afvalstof is, wanneer zij het voorwerp uitmaakt van een verwijderingshandeling in de zin van bijlage II A, dan wel een handeling als bedoeld in bijlage II B die kennelijk verband houdt met de nuttige toepassing van afvalstoffen. Productieresiduen, secundaire grondstoffen en nuttige nevenproducten, die in het kader van industriële productieprocessen worden gebruikt zoals andere grondstoffen die niet uit afvalstoffen zijn gewonnen, zijn geen afvalstoffen, voor zover zij niet worden onderworpen aan een handeling die kennelijk verband houdt met de nuttige toepassing van afvalstoffen. Productieresiduen die, wegens verontreiniging of andere redenen die verband houden met hun aard als secundaire grondstof, een behandeling behoeven ter bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu onder andere voorwaarden dan die welke gelden voor andere grondstoffen die niet uit afvalstoffen zijn gewonnen, moeten worden geacht bestemd te zijn voor een behandeling voor nuttige toepassing in de zin van bijlage II B, en zijn dus als afvalstoffen te beschouwen.

18 — OESO-werkdocument betreffende richtsnoeren inzake het onderscheid tussen afvalstoffen en andere stoffen, opgesteld door de OESO-werkgroep afvalbeleid, ENV/EPOC/WMP (96)1.

19 — Aangehaald in voetnoot 15; zie punten 47 en 48 van de conclusie.

69. Mijns inziens zou het voor het Hof mogelijk — en omwille van de rechtszekerheid, misschien wenselijk — zijn, om in het licht van de in de onderhavige zaak gemaakte opmerkingen bepaalde algemene richtsnoeren uit te werken in verband met het onderscheid tussen het zich ontdoen van afvalstoffen in de zin van de richtlijn, en de normale industriële bewerking van andere stoffen dan afvalstoffen. Zoals gezegd in mijn conclusie in de zaak Tombesi [20], moet het mijns inziens, zoals de richtlijn er thans uitziet, in zekere mate aan de Lid-Staten worden overgelaten om meer gedetailleerde criteria te ontwikkelen voor de toepassing van de bepalingen van de richtlijn, zoals uitgelegd door het Hof, op de verschillende situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen.

70. Een dergelijk handelwijze is bovendien in overeenstemming met de door het Verdrag voorgeschreven verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties. Het staat aan de nationale rechterlijke instanties om na te gaan of de nationale autoriteiten de richtlijn in concrete gevallen naar behoren hebben toegepast.

71. Hoewel de in de onderhavige procedure vertegenwoordigde regeringen inzake de toepassing van de richtlijn verschillende criteria hebben geformuleerd, komt het mij toch voor dat hun verschillende standpunten veel gemeen hebben. Bovendien valt uit het OESO-document dat door de Duitse regering is overgelegd, af te leiden dat deze vaststelling eveneens geldt voor de OESO-landen. Hoewel dit document is opgesteld in een andere context (namelijk de toepassing van het begrip afvalstoffen in het kader van een OESO-besluit) bevat het een nuttige vergelijking van de relevante wettelijke regelingen en praktijken van de OESO-landen.

72. In het document is uiteengezet, dat OESO-landen in de regel een onderscheid maken tussen primaire grondstoffen, residuen en secundaire grondstoffen. Primaire grondstoffen worden omschreven als stoffen verkregen uit natuurlijke bronnen, voor gebruik in fabricageprocédés of productieprocessen (bijvoorbeeld ertsen uit mijnen of groeven, ruwe olie, geoogste producten). Dergelijke grondstoffen worden niet als afvalstoffen beschouwd omdat zij bewust zijn verkregen (hoewel ik ervan uitga, dat zelfs primaire grondstoffen afvalstoffen kunnen worden, indien de houder ervan voornemens is zich ervan te ontdoen).

73. Reststoffen of residuen worden omschreven als stoffen die onvermijdelijk ontstaan bij de fabricage of het gebruik van een product. Een dergelijke stof kan direct worden gebruikt als een substituut voor een product of als een ingrediënt in een ander fabricageprocédé voor een verschillend product, doch het is ook mogelijk dat zij niet voor direct gebruik geschikt is, indien zij niet voorafgaandelijk een behandeling ondergaat. Sommige landen geven een soortgelijke

20 — Zie punt 56.

definitie aan het begrip „nevenproduct". Dergelijke materialen worden in de regel als afvalstoffen beschouwd, behoudens indien zij kunnen worden gebruikt als een substituut voor een ander product of als een ingrediënt in een ander proces dan een handeling voor nuttige toepassing. In de twee gevallen mag direct gebruik geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu, en dient het dus te voldoen aan dezelfde normen, regels en specificaties als het product of ingrediënt dat het vervangt.

74. Volgens het OESO-document gebruiken de aangesloten landen de term „secundaire grondstof" in drie verschillende betekenissen: a) een stof, die voor zover ze niet langer wordt gebruikt voor het doel waarvoor zij aanvankelijk bestemd was, een zodanige vorm heeft dat zij direct in een productieproces kan worden gebruikt als een substituut voor een primaire grondstof (in welk geval het waarschijnlijk niet om een afvalstof gaat); b) een stof die voor zodanig gebruik alleen geschikt is na een behandeling te hebben ondergaan waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt (in dit geval gaat het waarschijnlijk om een afvalstof); c) een stof die een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan, en die klaar is voor gebruik in een productieproces (in welk geval het waarschijnlijk niet langer om een afvalstof gaat).

75. Hoewel de internationale consensus ter zake blijkbaar niet verder gaat, is in het OESO-document aangetekend dat de aangesloten landen een aantal andere criteria gebruiken voor de vaststelling of in een bepaald geval sprake is van een afvalstof. Mijns inziens kan het nuttig zijn de volledige lijst van criteria over te nemen:

„1. Is de stof bewust geproduceerd?

2. Is de productie van de stof onderworpen aan een kwaliteitscontrole?

3. Is de stof in overeenstemming met gevestigde, nationaal en internationaal erkende specificaties/normen?

4. Houden deze normen, afgezien van technische of economische aspecten, ook rekening met overwegingen inzake het milieu?

5. Is de stof vervaardigd omdat er op de markt vraag naar bestaat?

6. Is de totale economische waarde van de stof negatief?

7. Is een verdere behandeling noodzakelijk alvorens de stof rechtstreeks kan worden gebruikt bij de productie of bij een commerciële toepassing?

8. Blijft deze behandeling beperkt tot een kleine reparatie?

9. Is de stof nog geschikt voor haar oorspronkelijk doel?

10. Kan de stof als een substituut worden gebruikt voor een ander doel?

11. Heeft het gebruik van de stof voor het milieu geen ongunstiger gevolgen dan het gebruik van het primaire product?

12. Zal de stof werkelijk bij een productieproces worden gebruikt?

13. Is bekend waarvoor de stof wordt gebruikt?

14. Zijn de risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu van het gebruik van de stof in een productieproces groter dan die van het gebruik van de overeenkomstige grondstof?

15. Maakt de stof niet langer deel uit van de normale commerciële cyclus?

16. Kan de stof in haar huidige vorm of op dezelfde wijze als een grondstof worden gebruikt zonder eerst een behandeling voor nuttige toepassing te ondergaan?

17. Kan de stof alleen worden gebruikt nadat zij een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan?" [21]

76. Verder heet het in het document [22]:

„Bij de formulering van deze vragen, moet worden aangetekend dat geen bijzonder

21 — Punt 17 van het document.
22 — Punt 18.

belang kan worden toegekend aan afzonderlijke vragen, en dat over de toepassing ervan geen oordeel kan worden uitgesproken, gelet op de verschillende wijzen waarop zij in de verschillende landen worden toegepast. Sommige vragen overlappen elkaar, en bovendien is de lijst niet uitputtend. Om de aard van de stof correct te beoordelen, kunnen al deze vragen in de beoordeling te worden betrokken."

77. In mijn conclusie bij het arrest Tombesi [23] heb ik uiteengezet, dat in de gemeenschapsrichtlijnen impliciet een onderscheid wordt gemaakt tussen andere stoffen dan afvalstoffen, die verder worden gebruikt in hun bestaande vorm, en afvalstoffen die een behandeling voor nuttige toepassing ondergaan. Een nevenproduct of residu zou dus geen afvalstof zijn indien het in zijn bestaande vorm bestemd is voor onmiddellijk gebruik in een verder proces, anders gezegd indien het niet bedoeld is voor verwijdering of indien het verder gebruik ervan niet afhankelijk is van een behandeling waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt. Ik heb er evenwel op gewezen, dat een bijzonder probleem dreigt in verband met het onderscheid tussen direct gebruik en nuttige toepassing.

78. Mijns inziens doet bovenstaande vergelijking bijkomende middelen aan de hand om deze moeilijkheid op te lossen, en is zij in overeenstemming met mijn fundamentele conclusies in de zaak Tombesi. Uit het OESO-document volgt, dat volgens de algemene consensus, een secundaire grondstof of residu dat direct kan worden gebruikt in een verder proces, eventueel als een substituut voor een primaire grondstof, waarschijnlijk geen afvalstof is. Het gaat daarentegen wel om een afvalstof, wanneer de stof eerst een behandeling moet ondergaan waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt. Soortgelijke overwegingen liggen blijkbaar ten grondslag aan een aantal specifieke criteria die door afzonderlijke landen worden gehanteerd (zie inzonderheid de criteria 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 en 17 in punt 57 hierboven).

79. Wat de hierboven in punt 73 bedoelde moeilijkheid betreft om in bepaalde gevallen een onderscheid te maken tussen nuttige toepassing van afvalstoffen en direct gebruik van andere stoffen dan afvalstoffen, blijkt dat tussen de OESO-landen eensgezindheid bestaat over het belang van de vraag of een restproduct of een nevenproduct als substituut voor een andere stof of ingrediënt, het milieu niet meer belast dan het gebruik van de stof of het ingrediënt die het vervangt; anders gezegd, of de stof aan dezelfde normen, regels en specificaties voldoet als laatstbedoeld product. Ook hier lijkt een dergelijke overweging ten grondslag te liggen aan een aantal van de meer gedetailleerde criteria (zie inzonderheid de criteria 3, 4, 11 en 14 in punt 75 hierboven).

23 — Aangehaald in voetnoot 15, punten 53 en 54.

80. Het komt mij voor, dat dezelfde weg kan worden gevolgd bij de uitlegging van het begrip „afvalstoffen" in de gemeenschapswetgeving. De richtlijn is bedoeld ter verzekering dat afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. [24] Het begrip afvalstoffen dient derhalve voldoende ruim te worden uitgelegd ter verzekering dat wanneer een stof een behandeling ondergaat vanwege het feit dat zij een afvalstof is, die behandeling onder de regeling van de richtlijn valt. Wanneer een stof dus, wegens de omstandigheid dat zij een residu is, of een nevenproduct, een secundaire grondstof of een andere stof die voortkomt uit een industrieel proces, dan wel de behandeling die die stof ondergaat, niet voldoet aan de normale gezondheids- of milieuvereisten of -normen, is zij te beschouwen als een afvalstof, en valt zij dus ingevolge de richtlijn onder een bijzondere regeling. Wanneer een stof volledig substitueerbaar is met een andere stof en er geen behoefte bestaat aan een bijkomende regeling of toezicht bovenop die welke geldt voor het product in de plaats waarvan zij wordt gebruikt, is het overbodig die stof als afvalstof in te delen.

81. Mijn conclusie luidt derhalve, dat het loutere feit dat een verwijderingshandeling dan wel een handeling voor nuttige toepassing in de zin van de richtlijn, plaats vindt in het kader van een industrieel proces, niet meebrengt dat zij buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Een relevant criterium voor het onderscheid tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen en de verwerking van andere stoffen dan afvalstoffen, is of een stof bestemd is om in haar bestaande vorm direct verder te worden gebruikt. In het geval van residuen, nevenproducten, secundaire grondstoffen of andere stoffen die voortkomen uit industriële processen, is aan deze voorwaarden voldaan, wanneer de stof, of de behandeling waarvoor zij bestemd is, voldoet aan de normale gezondheids- en milieuvereisten die gelden voor andere dan afvalstoffen of de desbetreffende processen.

82. In de huidige stand van de gemeenschapswetgeving, staat het aan de Lid-Staten gedetailleerde criteria vast te stellen voor de toepassing van de regels van de richtlijn op individuele gevallen. Zo is er bijvoorbeeld het probleem, dat de loutere mogelijkheid dat een stof rechtstreeks in een ander proces wordt gebruikt zonder een behandeling te ondergaan die haar voor nuttige toepassing geschikt maakt, op zich geen garantie is dat zij werkelijk aldus zal worden gebruikt; een aantal van de bijkomende criteria uit het OESO-document kunnen wellicht nuttig zijn voor een onderzoek van het voornemen van de houder van die stof om ze aldus te gebruiken (zie bijvoorbeeld de criteria 3, 5, 6 en 12 in punt 75 hierboven).

83. In het kader van de gemeenschapswetgeving behoeft derhalve thans niet verder te worden ingegaan op de omschrijving van het begrip afvalstof.

24 — Artikel 4.

Conclusie

84. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de vragen van de Belgische Raad van State te beantwoorden als volgt:

„1) Bij de wettigheidstoetsing van een nationale maatregel, die is vastgesteld na een richtlijn doch vóór de uiterste datum voor omzetting ervan, dient de nationale rechter rekening te houden met de verplichtingen die de richtlijn de betrokken Lid-Staat oplegt. Bij de nationale rechter kan dus beroep worden ingesteld tot nietigverklaring van een nationale maatregel met ingang van die uiterste datum.

2) Een stof die anders een afvalstof zou zijn in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG, verliest het karakter van afvalstof niet door de enkele omstandigheid dat de handeling tot verwijdering of nuttige toepassing die zij ondergaat, deel uitmaakt van een industrieel productieproces. Voor het onderscheid tussen nuttige toepassing van afvalstoffen en verwerking van andere stoffen dan afvalstoffen, kan worden nagegaan of een stof bestemd om in haar bestaande vorm rechtstreeks verder te worden gebruikt. In het geval van residuen, nevenproducten, secundaire grondstoffen of andere stoffen die voortkomen uit industriële processen, is aan die voorwaarde voldaan wanneer de stof, of de behandeling die zij zal ondergaan, voldoet aan de normale gezondheids- en milieuvereisten die gelden voor andere stoffen dan afvalstoffen of voor de behandeling die zij ondergaan."