CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 16 maart 1995 *

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat Duitsland de krachtens 's Raads richtlijnen 75/442/EEG [1], 78/319/EEG [2] en 84/631/EEG [3], zoals gewijzigd bij richtlijn 86/279/EEG [4], op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Al deze richtlijnen zijn tijdens de administratieve dan wel de gerechtelijke fase van de onderhavige procedure ofwel wezenlijk gewijzigd ofwel ingetrokken.

Het gemeenschapsrecht inzake afvalstoffen

2. Vóór de Europese Akte voorzag het Verdrag niet in een specifiek communautair milieubeleid. Niettemin stelde de Raad op basis van de artikelen 100 en 235 een reeks richtlijnen betreffende afvalstoffen vast. De voornaamste daarvan, richtlijn 75/442, bevat in haar oorspronkelijke versie, en dat is degene die voor de onderhavige procedure relevant is, een aantal algemene bepalingen en beginselen betreffende de verwijdering van afvalstoffen. De Lid-Staten wordt de verplichting opgelegd, passende maatregelen terbevordering van het voorkomen van afvalvorming, de recycling en het verwerken van afvalstoffen te nemen (artikel 3). Voorts dienen zij de nodige maatregelen te nemen opdat de afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu (artikel 4). De Lid-Staten moeten zorgen voor het in het leven roepen of aanwijzen van de bevoegde instantie(s) die voor een bepaald gebied belast is (zijn) met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen (artikel 5). Inrichtingen of ondernemingen die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelen, opslaan of storten, moeten over een vergunning van de bevoegde instantie beschikken (artikel 8) en moeten door die bevoegde instantie periodiek worden gecontroleerd (artikel 9). De ondernemingen die hun eigen afvalstoffen vervoeren, ophalen, opslaan, storten of behandelen alsmede die welke ten behoeve van derden afvalstoffen ophalen of vervoeren, staan eveneens onder toezicht van de bevoegde instantie (artikel 10). Het begrip „afvalstoffen" is in artikel 1, sub a, ruim omschreven als elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen.

3. Krachtens artikel 2, lid 2, sub f, van de richtlijn vallen afvalstoffen die aan specifieke communautaire voorschriften zijn onderworpen, buiten haar werkingssfeer. Richtlijn 78/319 [5] bevat specifieke regels betreffende

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47).

2 — Richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB 1978, L 84, blz. 43).

3 — Richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1984, L 326, blz. 31).

4 — Richtlijn 86/279/EEG van de Raad van 12 juni 1986 tot wijziging van richtlijn 84/631/EEG betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1986, L 181, blz. 13).

5 — Aangehaald in voetnoot 2.

toxische en gevaarlijke afvalstoffen. Deze richtlijn legt, gelijk richtlijn 75/442, de Lid-Staten de verplichting op, het voorkomen van het ontstaan van toxische en gevaarlijke afvalstoffen en de recycling en het verwerken ervan te bevorderen (artikel 4), de nodige maatregelen te nemen opdat dergelijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu (artikel 5) en te zorgen voor het in het leven roepen of aanwijzen van de bevoegde instanties die voor een bepaald gebied belast zijn met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen (artikel 6). De Lid-Staten dienen ervoor te zorgen, dat toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden gescheiden van andere stoffen, van passende opschriften worden voorzien, en worden geïnventariseerd en geïdentificeerd voor elke plaats waar zij worden of zijn gestort (artikel 7). De Lid-Staten mogen strengere maatregelen nemen (artikel 8). Installaties, inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen opslaan, behandelen en/of storten behoren over een vergunning te beschikken (artikel 9). De bevoegde instanties dienen voor de verwijdering van dergelijke afvalstoffen programma's op te stellen en deze op gezette tijden aan te passen. De Lid-Staten moeten de programma's publiceren en aan de Commissie meedelen (artikel 12). In gevallen van nood of ernstig gevaar nemen de Lid-Staten alle nodige maatregelen, met inbegrip van tijdelijke afwijkingen van de richtlijn, om de bescherming van de bevolking en het milieu te garanderen (artikel 13). Administratieve verplichtingen worden opgelegd aan personen die dergelijke afvalstoffen voortbrengen, in bezit hebben of verwijderen, alsmede met betrekking tot de identificatie van transporten van afvalstoffen met het oog op de verwijdering ervan. Ook wordt een regeling inzake controle en toezicht door de bevoegde instanties ingevoerd (artikel 15).

4. Opgemerkt zij, dat voorts richtlijn 76/403/EEG [6] specifieke bepalingen bevat inzake de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen. In de onderhavige procedure is deze richtlijn echter niet rechtstreeks aan de orde.

5. Bij richtlijn 84/631, zoals gewijzigd bij richtlijn 86/279, is een systeem van toezicht en controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen ingevoerd. Onder „gevaarlijke afvalstoffen" worden verstaan toxische en gevaarlijke afvalstoffen zoals omschreven in artikel 1, sub b, van richtlijn 78/319, met uitzondering van bepaalde gechloreerde en organische oplosmiddelen alsmede van de in artikel 1, sub a, van richtlijn 76/403 omschreven PCB's. Voor de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen binnen de Gemeenschap en voor de uitvoer naar derde landen geldt een procedure, krachtens welke een kennisgeving moet worden gezonden aan de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat die volgens de richtlijn de ontvangstbevestiging van de kennisgeving moet afgeven of bezwaar kan maken. De richtlijn somt op, om welke redenen bezwaar kan worden gemaakt en maakt, in geval van opmerkingen van de Lid-Staat van verzending, een onderscheid tussen overbrenging tussen Lid-Staten enerzijds, en uitvoer naar derde landen anderzijds (artikelen 3 en 4).

6. Na onderhandelingen onder auspiciën van het milieuprogramma van de Verenigde

6 — Richtlijn 76/403/EEG van de Raad van 6 april 1976 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PB 1976, L 108, blz. 41).

Naties ondertekende de Gemeenschap op 22 maart 1989 het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan. Dit verdrag is namens de Gemeenschap gesloten bij besluit 93/98/EEG van de Raad. [7] De considerans van het verdrag spreekt onder meer van „het toenemend verlangen dat grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan in andere Staten, in het bijzonder in ontwikkelingslanden, worden verboden" en poneert het beginsel, „dat gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen moeten worden verwijderd in de Staat waar zij zijn geproduceerd, voor zover verenigbaar met een milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig beheer".

7. Het verdrag bevat een aantal regels ter bereiking van dat doel. Meer in het bijzonder verbiedt artikel 4, lid 1, de uitvoer van afvalstoffen naar staten die een algemeen verbod op de invoer van gevaarlijke afvalstoffen of van andere afvalstoffen voor verwijdering opleggen, of die geen specifieke toestemming voor de invoer ervan verlenen. Artikel 4, lid 9, legt de partijen de verplichting op, te verzekeren dat de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen slechts wordt toegestaan, indien de staat van uitvoer niet beschikt over het technische vermogen en de benodigde inrichtingen, ruimte of geschikte terreinen om de betrokken afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde en doelmatige wijze te verwijderen, indien de afvalstoffen benodigd zijn als grondstoffen bestemd voor de recycling of hergebruik-industrieën in de staat van invoer, of indien de betrokken grensoverschrijdende overbrenging in overeenstemming is met andere door de partijen vast te stellen criteria, mits die criteria niet afwijken van de doelstellingen van het verdrag.

8. Op 7 mei 1990 stelde de Raad een resolutie [8] vast, waarin hij de internationale initiatieven op het betrokken gebied met tevredenheid begroette en erop wees dat het belangrijk is, „dat de Gemeenschap als geheel op het gebied van de afvalverwijdering zelfverzorgend (wordt)" en dat het wenselijk is, „dat de Lid-Staten afzonderlijk naar deze zelfverzorging streven" (vijfde overweging van de considerans). In deze resolutie werd aangedrongen op voorstellen tot wijziging van richtlijn 84/631, alsmede op snelle goedkeuring door de Raad van de voorstellen tot wijziging van de richtlijnen 75/442 en 78/319.

9. Op 18 maart 1991 stelde de Raad richtlijn 91/156/EEG [9] vast, waarbij richtlijn 75/442 op wezenlijke punten is gewijzigd. Deze richtlijn is gebaseerd op het bij de Europese Akte ingevoegde artikel 130 S [10] dat een specifieke rechtsgrondslag voor acties op het

7 — PB 1993, L 39, blz. 1.

8 — PB 1990, C 122, blz. 2.

9 — PB 1991, L 78, blz. 32.

10 — In zijn arrest van 17 maart 1993 (zaak C-155/91, Commissie/Raad, Jurispr. 1993, blz. I-939) oordeelde het Hof, dat de richtlijn geldig kon worden vastgesteld op basis van dat artikel (veeleer dan op basis van artikel 100 A, op welke bepaling het voorstel van de Commissie was gebaseerd).

gebied van de milieubescherming heeft gecreëerd. De bij deze richtlijn aangebrachte wijzigingen gaan uit van „een hoog niveau van milieubescherming" (eerste overweging van de considerans). De richtlijn verzwaart de verplichtingen van de Lid-Staten inzake het beheer van afvalstoffen en benadrukt daarbij de noodzaak de produktie van afvalstoffen te beperken en recycling en hergebruik aan te moedigen. In de lijn van het Verdrag van Bazel en de resolutie van de Raad is het uitgangspunt van de richtlijn het beginsel van zelfverzorging, zowel voor de Gemeenschap als geheel als voor de individuele Lid-Staten. In het bijzonder verlangt het gewijzigde artikel 5 van richtlijn 75/442, dat de Lid-Staten een geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties opzetten, waarmee „de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van de afvalverwerking (moet) kunnen worden en (...) de Lid-Staten afzonderlijk naar dit doel (moeten) kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval".

10. Op 12 december 1991 stelde de Raad voorts richtlijn 91/689/EEG betreffende afvalstoffen [11] vast, die in de plaats kwam van richtlijn 78/319.

11. Op 1 februari 1993 verving de Raad richtlijn 84/631 door verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. [12] Deze, eveneens op artikel 130 S [13] gebaseerde verordening, verleent uitwerking aan de in richtlijn 75/442 neergelegde beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging, zowel op communautair als op nationaal niveau, door de Lid-Staten toe te staan in overeenstemming met het Verdrag maatregelen te nemen om overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken (artikel 4, lid 3, sub a-i). Uitvoer naar niet-Lid-Staten is grotendeels verboden (artikel 14).

12. Ten slotte zij opgemerkt, dat het Hof in de „Waalse afvalstoffenzaak" [14] een Belgische wettelijke regeling die het opslaan en storten in Wallonië van afvalstoffen uit andere Lid-Staten of andere gewesten van België verbood, in strijd met richtlijn 84/631 achtte. Bij deze richtlijn is een systeem ingevoerd dat de betrokken Lid-Staten de mogelijkheid biedt bezwaar te maken, en dus de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen te verbieden wegens redenen verband houdend met de milieubescherming, veiligheid, openbare orde of volksgezondheid; dit systeem heeft de Lid-Staten niet de minste mogelijkheid gelaten om een absoluut verbod van dergelijke overbrengingen op te leggen.

11 — PB 1991, L 377, blz. 20. Bij deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG van de Raad (PB 1994, L 168, blz. 28), is richtlijn 78/319 per 27 juni 1995 ingetrokken.

12 — PB 1993, L 30, blz. 1.

13 — In het arrest van 28 juni 1994 (zaak C-187/93, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-2857) oordeelde het Hof, dat deze verordening rechtmatig op die bepaling kon worden gebaseerd.

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

13. Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de Belgische wettelijke regeling met artikel 30 van het Verdrag, voor zover zij niet onder richtlijn 84/631 vallende afvalstoffen betreft, liet het Hof zich evenwel onmiskenbaar beïnvloeden door de evolutie van het afvalstoffenbeleid van de Gemeenschap. Het Hof erkende, dat afvalstoffen, ongeacht of zij al dan niet recycleerbaar zijn, moeten worden beschouwd als produkten waarvan het verkeer, overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag, in beginsel niet mag worden beperkt, doch stelde niettemin, dat afvalstoffen voorwerpen van bijzondere aard zijn, daar nog voordat zij schadelijk worden voor de gezondheid, de ophoping ervan, met name gelet op het feit dat elke streek of plaats slechts een beperkte opnamecapaciteit heeft, een gevaar oplevert voor het milieu. De Belgische wettelijke regeling was dus gerechtvaardigd uit hoofde van dwingende vereisten in verband met de milieubescherming. Op het argument van de Commissie, dat België zich ter rechtvaardiging van een discriminerende maatregel niet op een dwingend vereiste kon beroepen, antwoordde het Hof, dat de Belgische wettelijke regeling, gelet op de bijzondere aard van de afvalstoffen, geen discriminatie opleverde. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, brengt mee, dat het aan elk gewest, elke gemeente of elke andere plaatselijke entiteit staat, passende maatregelen te treffen voor de opname, de behandeling en de verwijdering van de eigen afvalstoffen; deze moeten dus worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd, teneinde vervoer ervan zoveel mogelijk te beperken.

De grieven van de Commissie

14. De door de Commissie gewraakte nationale bepalingen behoren tot het Abfallgesetz van 27 augustus 1986 [15] (hierna: de „wet") en de Abfallverbringungsverordnung van 18 november 1988 [16] (hierna: de „verordening"). De Commissie heeft de drie volgende bezwaren tegen de Duitse bepalingen:

1) Bepaalde voor recycling bestemde afvalstoffen zijn uitdrukkelijk van de werkingssfeer van de wet uitgesloten, waar recycleerbare afvalstoffen binnen de werkingssfeer van richtlijnen 75/442 en 78/319 vallen.

2) Het in artikel 1, § 2, van de wet neergelegde beginsel dat afvalstoffen in Duitsland moeten worden verwijderd en het in artikel 1, § 13, voorziene vergunningensysteem zijn in strijd met richtlijn 84/631; bovendien zijn een aantal voor de vergunning voor overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen gestelde voorwaarden onverenigbaar met de richtlijn.

3) Duitsland heeft zich niet ten volle gevoegd naar de op hem rustende verplichting de Commissie de programma's voor de verwijdering van afvalstoffen mee te delen, gelijk artikel 12 van richtlijn 78/319 voorschrijft.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. 1986 I, blz. 1410, 1501).

16 — Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. 1988 I, blz. 2126, 2418).

Ontvankelijkheid

15. In haar verweerschrift betoogt de Duitse regering, dat het beroep niet-ontvankelijk is. In de eerste plaats stelt zij, dat de termijn voor omzetting van richtlijn 75/442, die op 18 juli 1977 afliep, enkel gold voor de oorspronkelijke versie van die richtlijn, dus voordat zij bij richtlijn 91/156 werd gewijzigd. Krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn 91/156, die is vastgesteld vóór de datum van het met redenen omkleed advies van de Commissie, liep de termijn voor omzetting van de gewijzigde richtlijn af op 1 april 1993; volgens de Duitse regering is de omzetting evenwel afhankelijk van de in artikel 1, sub a, tweede alinea, van de gewijzigde richtlijn gestelde voorwaarde, dat de Commissie „uiterlijk op 1 april 1993 (...) een lijst (opstelt) van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren", een voorwaarde waaraan nog niet is voldaan.

16. Dat argument faalt. In de onderhavige zaak betreft het beroep van de Commissie het feit, dat Duitsland de op hem rustende verplichting tot omzetting van de oorspronkelijke versie van richtlijn 75/442 niet zou zijn nagekomen. De omstandigheid dat de omzettingstermijn voor de latere wijzigende richtlijn niet was afgelopen toen het met redenen omkleed advies werd uitgebracht of toen het beroep werd ingesteld, is niet relevant. Immers, zoals ik hierna zal uiteenzetten, geldt de grief van de Commissie betreffende de omzetting van richtlijn 75/442 evenzeer, zo niet nog sterker, voor de gewijzigde richtlijn, niettegenstaande het feit dat de Commissie dient aan te geven, welke afvalstoffen tot de categorieën van bijlage I behoren. Duitsland kan moeilijk aanvoeren, dat het beroep niet-ontvankelijk is op grond dat de omzettingstermijn voor wijzigingen die niets te doen hebben met de grief van de Commissie, niet is afgelopen.

17. In de tweede plaats is de Duitse regering van mening, dat de grief dat de Duitse wettelijke regeling de voorkeur geeft aan de verwijdering van afvalstoffen op het nationale grondgebied in strijd is met richtlijn 84/631, te laat komt. Het beroep is lang na de publikatie van de gewraakte Duitse wettelijke regeling ingesteld, en op een ogenblik waarop de Gemeenschap het beginsel van de zelfverzorging inzake verwijdering van afvalstoffen poneerde, zoals blijkt uit 's Hofs arrest in de „Waalse afvalstoffenzaak" en uit verordening nr. 259/93, waarbij richtlijn 84/631 is opgeheven. Duitsland mocht dus aannemen, dat de Commissie geen procedure met betrekking tot richtlijn 84/631 zou instellen.

18. Het is inderdaad merkwaardig, dat de Commissie heeft besloten de procedure te beginnen of voort te zetten, terwijl zij wist dat de Gemeenschap richtlijn 75/442 reeds had gewijzigd en op het punt stond richtlijn 84/631 te vervangen, teneinde uitvoering te verlenen aan het in het Verdrag van Bazel opgenomen beginsel van zelfverzorging inzake verwijdering van afvalstoffen. Evenmin heeft de Commissie een bevredigende verklaring gegeven waarom zij de procedure voortzette. Zij heeft bij voorbeeld niet aangevoerd, dat dit noodzakelijk was met het oog

op een uitspraak over een belangrijke uitleggingsvraag of om een grondslag te verkrijgen voor richtlijn 84/631 betreffende vorderingen tegen Duitsland.

19. Niettemin moet het beroep ontvankelijk worden geacht. Ten tijde van het met redenen omkleed advies was richtlijn 84/631 nog steeds van toepassing (en ook nog toen bij het Hof beroep werd ingesteld). Het Hof heeft geoordeeld,

„(...) dat het krachtens artikel 169 van het Verdrag aan de Commissie staat het tijdstip te bepalen waarop zij bij het Hof een vordering meent te moeten instellen en dat de overwegingen welke voor deze keus bepalend zijn, aan de ontvankelijkheid der actie — die immers uitsluitend aan objectieve regels is onderworpen — niet kunnen afdoen". [17]

20. Bovendien oordeelde het Hof in de co-assurantiezaken:

„Het enkele feit dat aan de Raad reeds een voorstel voor een wetgevende handeling is voorgelegd, waarvan de vaststelling en omzetting in nationaal recht een einde zou kunnen maken aan de door de Commissie gestelde inbreuk, belet de Commissie niet, een beroep wegens niet-nakoming in te stellen." [18]

21. Ik concludeer dan ook, dat het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

1) *De grief betreffende de definitie van afvalstoffen in de wet*

22. De Commissie betoogt, dat „afvalstoffen" in artikel 1, § 1, van de wet enger zijn gedefinieerd dan in het gemeenschapsrecht. Met name bepaalt artikel 1, § 1, lid 3, sub 7, van de wet, dat deze niet van toepassing is op bepaalde categorieën recycleerbare afvalstoffen; deze bepaling zou derhalve in strijd zijn met de richtlijnen 75/442 en 78/319, die zowel recycleerbare als niet-recycleerbare afvalstoffen omvatten.

17 — Arrest van 10 december 1968 (zaak 7/68, Commissie/Italië, Jurispr. 1968, blz. 589, 597).

18 — R. o. 7 van de arresten van 4 december 1986 (zaak 220/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 3663; zaak 252/83, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1986, blz. 3713; zaak 205/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 3755, en zaak 206/84, Commissie/Ierland, Jurispr. 1986, blz. 3817). Zie ook het arrest van 1 juni 1994 (zaak C-317/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1994, blz. I-2039, r. o. 5).

Artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442 definieert „afvalstoffen" als:

„elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet [19] of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen".

23. Die definitie is overgenomen in artikel 1, sub a, van richtlijn 78/319, zij het dat deze enkel van toepassing is op „toxische en gevaarlijke afvalstoffen" zoals omschreven in artikel 1, sub b, van de richtlijn.

24. De Commissie bekritiseert niet de algemene definitie van „afvalstoffen" in artikel 1, § 1, lid 1, van de wet. Deze bepaling luidt als volgt:

„Afvalstoffen in de zin van deze wet zijn roerende goederen waarvan de houder zich wil ontdoen of die in het algemeen belang, met name met het oog op de bescherming van het milieu, op passende wijze moeten worden verwijderd. Roerende goederen waarvan de houder de verwijdering toevertrouwt aan het met verwijdering belast orgaan of aan een door dit orgaan daarmee belaste derde, blijven, ook wanneer zij worden gerecycleerd, afvalstoffen, totdat zij zelf, de stoffen die eruit worden gewonnen of de energie die zij voortbrengen in het economisch circuit worden gebracht."

25. Artikel 1, § 1, lid 3, bepaalt echter, dat de wet niet van toepassing is op

„7. Stoffen, uitgezonderd de in §§ 2, leden 2 en 3, 5, 5a en 15 bedoelde, die doordat zij op commerciële wijze worden ingezameld, een bepaalde waarde verkrijgen, mits daarvan aan de met de verwijdering belaste organen het bewijs wordt geleverd en geen dwingend algemeen belang zich daartegen verzet."

26. Artikel 1, § 1, lid 3, sub 6, bevat een soortgelijke, zij het niet identieke uitzondering voor afvalstoffen die op niet-commerciële wijze worden ingezameld.

27. Opgemerkt zij, dat de verwijzing in artikel 1, § 1, lid 3, sub 6 en 7, naar artikel 1, § 2, lid 2, tot doel heeft, van commerciële of industriële ondernemingen, of van openbare instellingen afkomstige afvalstoffen „die naar hun aard, hoedanigheid of hoeveelheid een bijzonder gevaar voor de gezondheid, de lucht en het water opleveren, ontplofbaar of

19 — Voetnoot enkel van belang voor de Engelse versie van de onderhavige conclusie.

ontvlambaar zijn of verwekkers van besmettelijke ziekten kunnen bevatten of voorbrengen" binnen de werkingssfeer van de wet te houden. Mijns inziens heeft de Commissie dan ook niet aangetoond, dat de uitzondering in artikel 1, § 1, lid 3, sub 7, in strijd is met richtlijn 78/319, die enkel toxische en gevaarlijke afvalstoffen betreft, afvalstoffen die niet onder de uitzondering lijken te vallen.

28. Blijft de vraag, of de Duitse definitie in overeenstemming is met richtlijn 75/442. In haar memories beroept de Duitse regering zich op een uitspraak van het Bundesgerichtshof, waarin wordt gesteld, dat de relevante communautaire bepalingen en rechtspraak tot een ruime uitlegging van het begrip afvalstoffen nopen. Voorts wijst zij op een wetsvoorstel betreffende de formele wijziging van de definitie van het begrip afvalstoffen in de Duitse wetgeving. In haar repliek verwijst zij evenwel naar haar antwoord op het met redenen omkleed advies, namelijk haar mededeling van 20 maart 1992, waarin zij stelt, dat artikel 1, § 1, lid 3, sub 7, van toepassing is op alle gevallen waarin goederen op commerciële wijze worden ingezameld, daar in dat geval de eigenaar afstand wenst te doen van goederen met een economische waarde, veeleer dan zich te ontdoen van afvalstoffen.

29. Mijns inziens is artikel 1, § 1, lid 3, sub 7, in strijd met richtlijn 75/442, zowel in haar oorspronkelijke als in haar gewijzigde versie. Het is duidelijk, dat voor recycling of hergebruik bestemde afvalstoffen binnen de werkingssfeer van richtlijn 75/442 vallen. In het arrest Vessoso en Zanetti [20] oordeelde het Hof:

„Uit (...) blijkt, dat een stof waarvan de houder zich ontdoet, ook een afvalstof in de zin van de richtlijnen 75/442 en 78/319 kan zijn wanneer zij voor economisch hergebruik geschikt is."

30. Zelfs in haar originele versie verlangt richtlijn 75/442 van de Lid-Staten een omvattende regeling inzake afvalbeheer. In het kader van die regeling dienen de Lid-Staten ervoor te zorgen, dat elke houder van afvalstoffen ofwel zelf zorgt voor de verwijdering ervan zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, ofwel deze stoffen aflevert aan een particuliere of openbare ophaaldienst dan wel aan een onderneming die afval verwijdert (artikel 7). De richtlijn voert een met controles gepaard gaande vergunningenregeling in voor inrichtingen of ondernemingen die ten behoeve van derden afvalstoffen behandelen, opslaan of storten (artikelen 8 en 9). De ondernemingen die zelf zorgen voor hun afvalstoffen, alsmede die welke ten behoeve van derden afvalstoffen ophalen of vervoeren, staan onder toezicht van de bevoegde instantie (artikel 10).

20 — Arrest van 28 maart 1990 (gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, Jurispr. 1990, blz. I-1461, r. o. 8). Zie ook het arrest van 28 maart 1990 (zaak C-359/88, Zanetti e. a., Jurispr. 1990, blz. I-1509, r. o. 12 en 13).

31. Richtlijn 91/156 versterkt het bij richtlijn 75/442 ingevoerde systeem van toezicht. Krachtens het gewijzigde artikel 8 van richtlijn 75/442 moeten de Lid-Staten ervoor zorgen, dat elke houder van afvalstoffen ofwel zelf zorg draagt voor de verwijdering ervan in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn, ofwel de afvalstoffen afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht. Bijlage II A betreft de verwijderingshandelingen. Bijlage II B betreft handelingen waardoor nuttige toepassing mogelijk wordt en geeft een opsomming van dergelijke handelingen, waaronder recycling van stoffen, terugwinning van bestanddelen, gebruik voor energieopwekking enzovoort.

32. Iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II B vermelde handelingen verricht, moet een vergunning hebben (artikel 10). Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen, en die niet aan een vergunning zijn onderworpen, dienen zich bij de bevoegde instanties te laten registreren (artikel 12). Bovendien bepaalt artikel 13, dat zij periodiek worden gecontroleerd door de bevoegde instanties.

33. Het is dus duidelijk, dat het bij de richtlijn ingevoerde systeem van toezicht en beheer alle voorwerpen en stoffen betreft waarvan de houder zich ontdoet, zelfs al hebben zij een economische waarde en worden zij op commerciële wijze ingezameld met het oog op recycling of hergebruik.

34. Wellicht is het juist dat het, zoals de Duitse regering stelt, soms moeilijk is een onderscheid te maken tussen het zich ontdoen van recycleerbare of herbruikbare afvalstoffen enerzijds, en de verwijdering van gebruikte goederen in het normale verloop van een economische activiteit anderzijds, daar in beide gevallen de houder van de goederen deze niet langer wenst te behouden, ofschoon zij een economische waarde hebben. Het feit dat het moeilijk is in twijfelgevallen een onderscheid te maken, kan echter niet rechtvaardigen, dat niet-gevaarlijke afvalstoffen die voor hergebruik worden ingezameld, waaronder materialen die in bulk worden ingezameld, in het algemeen van het begrip „afvalstoffen" worden uitgesloten.

35. Derhalve concludeer ik, dat Duitsland, door bepaalde soorten recycleerbare afvalstoffen van de werkingssfeer van de wet uit te sluiten, haar verplichting tot omzetting van richtlijn 75/442 niet is nagekomen, maar dat zij haar verplichting tot omzetting van richtlijn 78/319 niet heeft geschonden.

2) *De grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen*

36. In de loop van de precontentieuze fase uitte de Commissie de algemene grief, dat

artikel 1, § 2, van de wet, waarin het beginsel van de verwijdering van afvalstoffen in Duitsland is neergelegd, en artikel 1, § 13, van de wet, krachtens welk voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen een vergunning is vereist, in strijd zijn met het beginsel van het vrije verkeer van afvalstoffen. Gelet op het arrest in de „Waalse afvalstoffenzaak" [21] heeft zij dit bezwaar evenwel niet in haar verzoekschrift opgenomen. Haar tweede grief betreft dus enkel het feit, dat het bij de wet en de verordening ingevoerde systeem van vergunningen voor de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen in strijd is met richtlijn 84/631, zoals gewijzigd bij richtlijn 86/279.

37. Artikel 5 van richtlijn 78/319 luidt als volgt:

„1. De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen, opdat de toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, met name:

— zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, noch voor flora en fauna;

— zonder geluid- of stankhinder te veroorzaken;

— zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap.

2. De Lid-Staten nemen in het bijzonder de nodige maatregelen om het ongecontroleerd achterlaten, lozen, storten of vervoeren van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, alsmede het overdragen daarvan aan andere installaties, inrichtingen of ondernemingen dan die bedoeld in artikel 9, lid 1, te verbieden."

38. Artikel 9, lid 1, voert een vergunningensysteem in voor installaties, inrichtingen of ondernemingen die toxische en gevaarlijke afvalstoffen opslaan, behandelen en/of storten.

39. Krachtens artikel 12 moeten de bevoegde instanties programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen opstellen, die met name betrekking hebben op de soort en de hoeveelheid van de te verwijderen afvalstoffen, de verwijderingsmethoden, de gespecialiseerde behandelingscentra en de adequate stortplaatsen.

40. Artikel 1 van richtlijn 84/631 geeft de bij artikel 5 van richtlijn 78/319 aan de

21 — Hierboven aangehaald in voetnoot 14.

Lid-Staten opgelegde verplichting weer, waar het bepaalt:

„Overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn treffen de Lid-Staten de nodige maatregelen teneinde, met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid en van het milieu, het toezicht en de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, zowel binnen de Gemeenschap, als naar en/of uit de Gemeenschap, te waarborgen."

41. De artikelen 3 en 4 van richtlijn 84/631, zoals gewijzigd, luiden als volgt:

„*Artikel 3*

1. Wanneer de houder van de afvalstoffen voornemens is deze van een Lid-Staat naar een andere over te brengen of te doen overbrengen, dan wel de afvalstoffen over het grondgebied van een of meer Lid-Staten te doen vervoeren of deze uit een derde land naar een Lid-Staat over te brengen, of de afvalstoffen vanuit een Lid-Staat naar een derde land over te brengen, zendt hij een kennisgeving aan de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat die verantwoordelijk is voor de ontvangstbevestiging van de kennisgeving, met afschrift aan de bevoegde autoriteiten van de andere betrokken Lid-Staten en, in voorkomend geval, het derde land van bestemming en/of derde land(en) van doorvoer.

2. De kennisgeving vindt plaats met gebruikmaking van het overeenkomstig artikel 15 op te stellen uniforme begeleidende document, waarvan de inhoud is weergegeven in bijlage I, hierna ‚begeleidend document' te noemen.

3. In het kader van deze kennisgeving dient de houder van de afvalstoffen aan de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat die verantwoordelijk is voor de ontvangstbevestiging van de kennisgeving genoegzame informatie te verstrekken over met name:

(...)

4. In geval van overbrenging van een Lid-Staat naar een derde land dient de houder van de afvalstoffen toestemming van het derde land van bestemming te verkrijgen voordat hij de kennisgevingsprocedure van lid 3 inleidt. De kennisgeving moet genoegzame informatie over die toestemming bevatten.

Artikel 4

1. Grensoverschrijdende overbrenging mag niet plaatsvinden voordat de in lid 2,

onder a), b) of c), bedoelde bevoegde autoriteit van de Lid-Staat de ontvangst van de kennisgeving heeft bevestigd. De ontvangstbevestiging moet worden vermeld op het begeleidend document.

2. De ontvangstbevestiging of elk overeenkomstig lid 3 gemaakt bezwaar moet uiterlijk een maand na de ontvangst van de kennisgeving aan de houder van de afvalstoffen worden toegezonden:

a) hetzij door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat van bestemming,

b) hetzij, in geval van doorvoer van uit een derde land afkomstige afvalstoffen via de Gemeenschap met het oog op verwijdering buiten de Gemeenschap, door de bevoegde autoriteiten van de laatste Lid-Staat via welke deze overbrenging plaatsvindt,

c) hetzij, in geval van overbrenging van afvalstoffen uit een Lid-Staat met het oog op verwijdering buiten de Gemeenschap in een derde land, door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat van verzending, behalve in het in de laatste alinea van dit lid bedoelde geval;

met afschrift aan de ontvanger van de afvalstoffen en aan de bevoegde autoriteiten van de andere betrokken Lid-Staten, alsmede, in voorkomend geval, aan het (de) derde land(en) van doorvoer en van bestemming.

Ingeval de afvalstoffen worden verwijderd in een derde land dat grenst aan de laatste Lid-Staat van doorvoer, heeft deze laatste het recht de ontvangstbevestiging af te geven of bezwaren te maken in plaats van de onder c) bedoelde Lid-Staat. Een Lid-Staat van doorvoer die voornemens is het hem krachtens dit lid toekomende recht uit te oefenen, stelt de Commissie en de andere Lid-Staten hiervan in kennis. Hij mag dit recht niet eerder dan drie maanden na deze kennisgeving uitoefenen.

3. Bezwaren moeten met redenen omkleed zijn op basis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die overeenstemmen met deze richtlijn, andere communautaire instrumenten of internationale overeenkomsten die de betrokken Lid-Staat ter zake vóór de kennisgeving van deze richtlijn heeft gesloten.

(...)

6. Onverminderd de leden 1 en 2 beschikken de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat van verzending en, indien van toepassing, van de Lid-Staat of Lid-Staten van doorvoer over een termijn van vijftien dagen na de kennisgeving om, in voorkomend geval, voorwaarden te stellen inzake het vervoer van de afvalstoffen over hun grondgebied. Deze voorwaarden, die aan de houder van de afvalstoffen moeten worden toegezonden, met afschrift aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten, mogen niet strenger zijn dan de voorwaarden voor soortgelijke zendingen die volledig binnen de betrokken Lid-Staat plaatsvinden en dienen in overeenstemming te zijn met bestaande overeenkomsten. De houder van de afvalstoffen moet deze voorwaarden naleven om het vervoer te mogen verrichten.

De bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat van verzending kunnen, uiterlijk twintig dagen na ontvangst van de kennisgeving, als bezwaar aanvoeren dat de overbrenging van de afvalstoffen de uitvoering van programma's die krachtens artikel 12 van Richtlijn 78/319/EEG of artikel 6 van Richtlijn 76/403/EEG zijn opgesteld, in gevaar brengt, of dat zij in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten die de Lid-Staat ter zake vóór kennisgeving van de onderhavige richtlijn heeft gesloten. Van deze bezwaren wordt kennis gegeven aan de houder van de afvalstoffen, met afschrift aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten."

42. De relevante Duitse bepalingen zijn neergelegd in artikel 1, §§ 2 en 13, van de wet en in de verordening, die onder meer op basis van artikel 1, § 13c, van de wet is vastgesteld. Deze bepaling verleent de Duitse regering de bevoegdheid verordeningen voor de toepassing en de aanpassing van de bepalingen van artikel 1, § 13, vast te stellen met het oog op de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder richtlijn 84/631.

43. Artikel 1, § 2, lid 1, van de wet bepaalt:

„Binnen de werkingssfeer van deze wet vallende afvalstoffen moeten in Duitsland worden verwijderd, voor zover niet anders bepaald in § 13. Zij moeten op zodanige wijze worden verwijderd, dat het algemeen belang niet wordt geschaad (...)"

44. Artikel 1, § 13, lid 1, luidt als volgt:

„Hij die afvalstoffen in, uit of door het binnen de werkingssfeer van deze wet vallende gebied wil vervoeren, dient in het bezit te zijn van een door de bevoegde autoriteiten

afgegeven vergunning. Een dergelijke vergunning mag slechts worden afgegeven, wanneer

1. het vervoer, de behandeling, het opslaan of het storten van de afvalstoffen het algemeen belang niet dreigt te schaden;

(...)

4. bij de overbrenging van afvalstoffen buiten het binnen de werkingssfeer van deze wet vallende gebied

a) er binnen de deelstaat waar de afvalstoffen zijn geproduceerd geen geschikte installaties voor de verwijdering van afvalstoffen bestaan, en het gebruiken van de afvalstoffenverwijderingsinstallaties van een andere deelstaat onmogelijk is of buitensporig veel kosten zou meebrengen voor degene die de afvalstoffen moet verwijderen; dit geldt niet, wanneer de overeenkomstig § 6, lid 1 of 3, opgestelde programma's voor de verwijdering van afvalstoffen voorzien in verwijdering van de afvalstoffen buiten het binnen de werkingssfeer van deze wet vallende gebied,

b) (...)

c) de verwijdering van de afvalstoffen in de staat van ontvangst het algemeen belang in het gebied waarop deze wet van toepassing is, niet dreigt te schaden."

45. § 8 van de verordening bepaalt:

„Een onbeperkte vergunningsprocedure conform § 13 Abfallgesetz geldt,

a) (...)

b) wanneer gevaarlijke afvalstoffen uit het binnen de werkingssfeer van de wet vallende gebied worden overgebracht naar een staat die geen Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen is;

c) (...)"

46. § 10 van de verordening daarentegen bepaalt:

„Een beperkte vergunningsprocedure geldt

a) wanneer gevaarlijke afvalstoffen uit het binnen de werkingssfeer van de wet vallende gebied worden overgebracht naar een Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen,

(...)"

47. § 11 van de verordening luidt als volgt:

„In het kader van de vergunningsprocedure conform § 10 onderzoekt de bevoegde autoriteit

1) de regelmatigheid van de overbrenging en de betrouwbaarheid van de daarvoor verantwoordelijke personen (§ 13, lid 1, tweede zin, sub 1 en 2, Abfallgesetz),

2) of de verwijdering van de afvalstoffen in de staat van ontvangst het algemeen belang in het binnen de werkingssfeer van de wet vallende gebied dreigt te schaden (§ 13, lid 1, tweede zin, sub 4c en 5, Abfallgesetz),

3) of de overbrenging buiten het binnen de werkingssfeer van de wet vallende gebied in overeenstemming is met de bestaande programma's voor de verwijdering van afvalstoffen of met inhoudelijk gelijke wettelijke bepalingen van de deelstaten."

48. Opgemerkt zij dus, dat het in artikel 1, § 13, lid 1, tweede zin, sub 4a, van de wet gestelde vereiste, dat de afvalstoffen niet op passende wijze in Duitsland kunnen worden verwijderd, niet geldt in geval van uitvoer van afvalstoffen naar andere Lid-Staten.

49. Anders dan de richtlijn, die in een systeem van kennisgevingen en ontvangstbevestigingen voorziet, verbieden de Duitse bepalingen de verwijdering van afvalstoffen buiten Duitsland, tenzij zulks uitdrukkelijk is toegestaan krachtens artikel 1, § 13. Een aanvraag om een vergunning op grond van artikel 1, § 13, van de wet stemt volgens § 7 van de verordening evenwel overeen met het begrip „kennisgeving" in artikel 3 van de richtlijn, en volgens dezelfde bepaling komt een overeenkomstig artikel 1, § 13, verleende vergunning neer op een „ontvangstbevestiging" in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn. Voorts is een afwijzend besluit op grond van artikel 1, § 13, gelijk te stellen met

een „bezwaar" in de zin van artikel 4, lid 3 of 6 van de richtlijn, en komt een beperkte vergunning neer op het opleggen van „voorwaarden" in de zin van artikel 4, lid 6.

50. De Commissie betoogt dat, ondanks deze aanpassingen van de vergunningsprocedure, de wet en de verordening de richtlijn niet naar behoren omzetten. In de eerste plaats stelt zij, dat het in artikel 1, § 2, van de wet neergelegde beginsel, dat afvalstoffen in Duitsland moeten worden verwijderd, onverenigbaar is met de bepalingen van de richtlijnen 84/631 en 86/279. In de tweede plaats is haars inziens het in artikel 1, § 13, lid 1, gestelde vereiste van een vergunning voor elke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen in strijd met richtlijn 84/631; het bij de richtlijn verleende recht afvalstoffen over te brengen wordt daardoor immers gereduceerd tot de mogelijkheid om — dan nog onder bepaalde voorwaarden — een vergunning te verkrijgen. In de derde plaats heeft zij bezwaar tegen twee specifieke voorwaarden die voor de vergunning voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen zijn gesteld. Wat de overbrenging naar andere Lid-Staten betreft, heeft zij bezwaar tegen het in artikel 1, § 13, lid 1, tweede zin, sub 4c, gestelde vereiste, dat de verwijdering van de afvalstoffen in de staat van ontvangst geen gevaar voor het algemeen belang in Duitsland mag opleveren. Met betrekking tot de uitvoer naar niet-Lid-Staten heeft zij zowel tegen die voorwaarde bezwaar, als tegen de voorwaarde dat het onmogelijk moet zijn, de afvalstoffen te verwijderen in de deelstaat waar zij zijn geproduceerd, en dat het gebruiken van de afvalstoffenverwijderingsinstallaties van een andere deelstaat onmogelijk moet zijn of buitensporig veel kosten moet meebrengen voor degene die de afvalstoffen moet verwijderen.

51. Mijns inziens falen al deze grieven. Om te beginnen mag artikel 1, § 2, van de wet niet los van zijn context worden beoordeeld, wat de Commissie poogt te doen. Artikel 1, § 2, bepaalt, dat afvalstoffen in Duitsland moeten worden verwijderd, „voor zover niet anders bepaald in § 13". Of de bepalingen van de wet verenigbaar zijn met de richtlijn, kan alleen worden beoordeeld door artikel 1, § 2, in samenhang met artikel 1, § 13, te lezen, welke laatste bepaling in de mogelijkheid van een vergunning voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen voorziet, mits aan bepaalde voorwaarden voldaan is.

52. Voorts denk ik niet, dat het vereiste van een vergunning als zodanig in strijd met de richtlijn is. Zoals reeds gezegd, is een vergunning in de zin van de wet evenwaardig aan een „ontvangstbevestiging" van een kennisgeving in de zin van de richtlijn, en staat de weigering van een vergunning gelijk met een „bezwaar". Zolang dus de vergunning wordt afgegeven telkens wanneer ingevolge de richtlijn een ontvangstbevestiging vereist is, en enkel wordt geweigerd wanneer rechtmatig bezwaar mogelijk is, is een overeenkomstig de wet afgegeven vergunning gelijk te stellen met een ontvangstbevestiging in de zin van de richtlijn. Derhalve behoeft slechts één vraag te worden onderzocht, namelijk of de criteria voor afgifte van de vergunning in overeenstemming met de door de richtlijn gestelde vereisten zijn.

53. Daarom wil ik thans ingaan op de specifieke voorwaarden voor afgifte van een vergunning voor overbrenging van afvalstoffen

naar andere Lid-Staten en naar niet-Lid-Staten.

a) Overbrengingen van afvalstoffen naar een andere Lid-Staat

54. De Commissie heeft bezwaar tegen het in artikel 1, § 13, lid 1, tweede zin, sub 4c, van de wet gestelde vereiste, dat de overbrenging van de afvalstoffen geen gevaar voor het algemeen belang in Duitsland mag opleveren. In haar mededeling van 20 maart 1992, waarmee zij het met redenen omkleed advies beantwoordde, stelt de Duitse regering, dat het begrip „algemeen belang" de milieubescherming omvat. Dat strookt met artikel 1, § 1, van de wet, bepalende, zoals reeds gezegd, dat met „afvalstoffen" in de zin van de wet worden bedoeld, „roerende goederen waarvan de houder zich wil ontdoen of die in het algemeen belang, met name met het oog op de bescherming van het milieu, op passende wijze moeten worden verwijderd".

55. De grief van de Commissie komt dus neer op de enigszins verrassende stelling, dat het de Duitse autoriteiten bij het verlenen van een vergunning voor de verwijdering van in Duitsland geproduceerde gevaarlijke afvalstoffen in een andere Lid-Staat, krachtens richtlijn 84/631 verboden zou zijn, rekening te houden met de gevolgen van die verwijdering voor het milieu in Duitsland. Ter rechtvaardiging voor die stelling wijst de Commissie erop, dat artikel 4, lid 6, van de richtlijn de Lid-Staat van verzending alleen toestaat, voorwaarden te stellen voor de overbrenging van afvalstoffen binnen zijn grondgebied, alsmede bezwaar te maken op grond dat de overbrenging van de afvalstoffen de uitvoering van programma's die krachtens artikel 12 van richtlijn 78/319 of artikel 6 van richtlijn 76/403 zijn opgesteld, in gevaar brengt, of dat zij in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale overeenkomsten die de Lid-Staat ter zake vóór de kennisgeving van de richtlijn heeft gesloten.

56. Zoals echter reeds gezegd, bepaalt artikel 12 van richtlijn 78/319, waarnaar artikel 4, lid 6, van richtlijn 84/631 verwijst, dat programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen betrekking moeten hebben op materies als de verwijderingsmethoden, de gespecialiseerde behandelingscentra en de adequate stortplaatsen. Het opstellen van die programma's is een concrete uitvoering van de algemene verplichting van artikel 5, namelijk dat de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten nemen opdat toxische en gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, met name „zonder risico voor het water, de lucht of de bodem, noch voor flora en fauna; zonder geluid- of stankhinder te veroorzaken; zonder schade te berokkenen aan natuur en landschap".

57. Het is goed mogelijk, dat de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen in een andere Lid-Staat, en in het bijzonder in een naburige Lid-Staat, in Duitsland ernstige gevolgen voor het milieu in de zin van

artikel 5 heeft. Mij komt voor, dat wanneer dat gevaar bestaat, Duitsland niet alleen het recht heeft, maar zelfs verplicht is de betrokken overbrenging te verhinderen.

58. Voorts wil ik erop wijzen, dat de Commissie niet heeft aangetoond, dat de Duitse autoriteiten de betrokken voorwaarde te ruim hebben uitgelegd, zodat de verwijdering van afvalstoffen ook zou zijn verhinderd in gevallen waarin het milieu in Duitsland niet werd bedreigd.

b) Uitvoer naar niet-Lid-Staten

59. Met betrekking tot de vergunning voor uitvoer van afvalstoffen naar niet-Lid-Staten heeft de Commissie bezwaar tegen twee voorwaarden: in de eerste plaats de reeds in verband met overbrengingen naar andere Lid-Staten onderzochte voorwaarde, dat geen gevaar voor het algemeen belang in Duitsland mag bestaan (artikel 1, § 13, lid 1, tweede zin, sub 4c); in de tweede plaats het vereiste, dat het onmogelijk moet zijn, de afvalstoffen te verwijderen in de deelstaat waar zij zijn geproduceerd, en dat het gebruiken van de afvalstoffenverwijderingsinstallaties van een andere deelstaat onmogelijk moet zijn of buitensporig veel kosten moet meebrengen voor degene die de afvalstoffen moet verwijderen (artikel 1, § 13, lid 1, tweede zin, sub 4 a). Zoals reeds opgemerkt, geldt deze laatste voorwaarde krachtens §§ 10 en 11 van de verordening niet voor de overbrenging van afvalstoffen tussen Lid-Staten.

60. Krachtens artikel 4, lid 2, sub c, van de richtlijn is in geval van overbrenging van afvalstoffen met het oog op verwijdering buiten de Gemeenschap de Lid-Staat van verzending verantwoordelijk voor de afgifte van de in artikel 4, lid 2, bedoelde ontvangstbevestiging, tenzij wanneer de laatste Lid-Staat van doorvoer, die grenst aan het derde land, gebruik maakt van zijn recht om in de plaats van de Lid-Staat van verzending de ontvangstbevestiging af te geven of bezwaren te maken. De gronden waarop een Lid-Staat bezwaar kan maken tegen uitvoer uit de Gemeenschap, zijn wat ruimer dan bij intracommunautaire overbrengingen. Krachtens artikel 4, lid 3, moeten de bezwaren „met redenen omkleed zijn op basis van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die overeenstemmen met deze richtlijn, andere communautaire instrumenten of internationale overeenkomsten die de betrokken Lid-Staat ter zake vóór de kennisgeving van deze richtlijn heeft gesloten".

61. Zoals bij de uitvoer naar andere Lid-Staten, kan de Lid-Staat van verzending

eveneens bezwaar maken op grond van artikel 4, lid 6, met name met betrekking tot de negatieve gevolgen voor de programma's voor de verwijdering van afvalstoffen die krachtens artikel 12 van richtlijn 78/319 of artikel 6 van richtlijn 76/403 zijn opgesteld.

62. Ik heb reeds geconcludeerd, dat de milieubelangen in Duitsland op grond van artikel 4, lid 6, in het kader van de krachtens de richtlijnen 78/319 en 76/403 opgestelde programma's voor de verwijdering van afvalstoffen kunnen worden beschermd. Gelet op de ruime formulering van artikel 4, lid 3, kunnen dergelijke belangen bij uitvoer naar niet-Lid-Staten eveneens op grond van die bepaling worden beschermd.

63. Wat de tweede voorwaarde betreft, die in artikel 1, § 13, lid 1, tweede zin, sub 4a, is gesteld, kan moeilijk worden betwijfeld, dat die bepaling zich verdraagt met de huidige tekst van richtlijn 75/442, zoals die in de loop van de precontentieuze procedure bij richtlijn 91/156 is gewijzigd. In de considerans van de wijzigende richtlijn wordt erop gewezen, dat de Gemeenschap als geheel en de Lid-Staten afzonderlijk op het gebied van de afvalverwijdering zelfverzorgend moeten worden [22], en het nieuwe artikel 5, lid 1, verlangt dat de Lid-Staten een net van verwijderingsinstallaties opzetten, waarmee de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering (moet) kunnen worden en de (...) Lid-Staten afzonderlijk naar dit doel (moeten) kunnen streven". Voorts mogen de Lid-Staten krachtens het nieuwe artikel 7, lid 3, de nodige maatregelen nemen om vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersprogramma's, te voorkomen, welke programma's onder meer ter bereiking van de doelstellingen van artikel 5 worden opgesteld.

64. Bovendien ziet het ernaar uit, dat de Duitse bepaling zich verdraagt met het doel van verordening nr. 259/93, die na de inleiding van de onderhavige procedure in de plaats van richtlijn 84/631 is gekomen. Die verordening gaat immers verder dan de Duitse wettelijke regeling waarover het in de onderhavige zaak gaat, waar zij de uitvoer naar niet-Lid-Staten van afvalstoffen met het oog op verwijdering in beginsel verbiedt (artikel 14).

65. Blijft de vraag, of de voorwaarde verenigbaar was met richtlijn 84/631.

66. Zoals ik reeds heb gezegd, oordeelde het Hof in de „Waalse afvalstoffenzaak", dat een absoluut verbod op de invoer van gevaarlijke afvalstoffen in Wallonië in strijd met de richtlijn was, op grond dat een dergelijk verbod zich niet verdraagt met het bij de richtlijn ingevoerde systeem van toezicht op de

22 — Zevende overweging van de considerans van richtlijn 91/156.

grensoverschrijdende overbrenging. [23] In de onderhavige zaak gaat het echter niet helemaal om hetzelfde: de vraag is namelijk, of een Lid-Staat de uitvoer van afvalstoffen naar een niet-Lid-Staat mag verbieden, op grond dat de betrokken afvalstoffen op passende wijze op zijn grondgebied kunnen worden verwijderd. In tegenstelling tot een algemeen invoerverbod, holt de Duitse maatregel het bij de richtlijn ingestelde controlesysteem niet uit.

67. Toen richtlijn 84/631 werd vastgesteld, bevatte het Verdrag geen specifieke rechtsgrondslag voor milieumaatregelen. Om die reden was de richtlijn gebaseerd op de artikelen 100 en 235. Zoals bij een ten dele op artikel 100 gebaseerde maatregel valt te verwachten, verwijst de considerans van de richtlijn naar mogelijke „ongelijke mededingingsvoorwaarden" die rechtstreeks van invloed kunnen zijn op „de werking van de gemeenschappelijke markt". [24] Voorts wordt in de zesde overweging van de considerans gezegd, dat het controlesysteem „geen belemmeringen mag veroorzaken voor het intracommunautaire handelsverkeer noch de mededinging mag beïnvloeden".

68. Voor het overige ligt de klemtoon echter duidelijk op de milieubescherming. Dat overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen naar andere Lid-Staten of buiten de Gemeenschap slechts in aanmerking werd genomen wanneer dit de meest doeltreffende wijze van verwijdering was, blijkt uit de derde overweging van de considerans, die luidt als volgt:

„Overwegende dat overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten onderling, dan wel tussen de Lid-Staten en andere Staten, nodig kan zijn om de afvalstoffen onder optimale omstandigheden te verwijderen (...)"

69. Ook wil ik opmerken, dat de considerans niet spreekt van belemmeringen van het handelsverkeer met niet-Lid-Staten. Bovendien staat artikel 4, lid 3, zoals reeds gezegd, de Lid-Staten in geval van overbrengingen voor verwijdering buiten de Gemeenschap toe, bezwaren te maken op basis van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake onder meer milieubescherming. Hoewel richtlijn 84/631 niet toestaat noch voorschrijft, wat verordening nr. 259/93 wel doet, dat de Lid-Staten de uitvoer van afvalstoffen voor verwijdering in niet-Lid-Staten in het algemeen verbieden, kan zij mijns inziens bijgevolg aldus worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat toestaat, zich om milieuredenen te verzetten tegen de uitvoer van afvalstoffen naar een niet-Lid-Staat, wanneer die afvalstoffen overeenkomstig de krachtens richtlijnen 78/319 en 76/403 opgestelde programma's voor de verwijdering van afvalstoffen op passende wijze op zijn grondgebied kunnen worden verwijderd.

23 — Hierboven aangehaald in voetnoot 14; zie in het bijzonder r. o. 20 van het arrest.

24 — Vierde overweging van de considerans.

70. Derhalve moeten alle grieven van de Commissie betreffende de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen worden afgewezen.

3) *De niet-meedeling van programma's voor de verwijdering van afvalstoffen*

71. Zoals reeds gezegd, legt artikel 12 van richtlijn 78/319 de Lid-Staten de verplichting op, de Commissie programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen mee te delen, die door de bevoegde instanties moeten worden opgesteld, aangepast en gepubliceerd.

72. De Commissie merkt op, dat Duitsland haar bij brief van 12 november 1988 een reeks programma's voor de Bundesländer heeft overgelegd. Zij stelt evenwel, dat Duitsland de verplichting van artikel 12 op navolgende punten niet is nagekomen:

— wat Nordrhein-Westfalen betreft, is alleen voor Düsseldorf een programma meegedeeld;

— voor Bremerhaven is geen programma meegedeeld;

— voor Baden-Württemberg is slechts een ontwerp meegedeeld;

— voor Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bremen en Saarland zijn de programma's niet aangepast, terwijl de Commissie voor Hamburg een nieuw programma (datum: 9 februari 1990) heeft ontvangen;

— de programma's voor Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen en Rheinland-Pfalz zijn kennelijk niet gepubliceerd.

73. In haar verzoekschrift wees de Commissie het standpunt van de Duitse regering af, dat er geen sprake was van een inbreuk omdat artikel 12 van de richtlijn geen termijn voor de opstelling en aanpassing van de programma's stelt; ingevolge artikel 21 van de richtlijn had zij binnen 24 maanden vanaf de kennisgeving ervan in werking moeten treden.

74. Bij mededeling van 26 mei 1993 vulde de Duitse regering de bijlagen bij haar verweerschrift aan, door een aantal preciseringen betreffende programma's voor de verwijdering van afvalstoffen mee te delen. In dupliek erkent de Duitse regering, dat een aantal programma's te laat zijn meegedeeld, doch voegt daaraan toe, dat zij niettemin de krachtens artikel 12 op haar rustende verplichting in zeer grote mate is nagekomen. Ter terechtzitting herinnerde de Commissie het Hof

eraan, dat de uiterste datum voor nakoming van deze verplichting die was, welke in het met redenen omkleed advies was bepaald, en stelde, dat de programma's nog steeds bepaalde gebreken vertoonden.

75. Ik ben het eens met de Commissie, dat nu geen specifieke datum is bepaald voor het opstellen, publiceren en meedelen van de programma's, men ervan moet uitgaan, dat de Lid-Staten aan die verplichting behoorden te voldoen binnen de in artikel 21 van de richtlijn gestelde omzettingstermijn, dus binnen een termijn van twee jaar na kennisgeving van de richtlijn. Daarnaast legt artikel 12 een voortdurende verplichting tot aanpassing van de programma's op.

76. Het lijkt duidelijk, dat ofschoon de Duitse regering de krachtens artikel 12 op haar rustende verplichtingen in zeer grote mate is nagekomen, de Commissie het bij het rechte eind heeft, waar zij stelt dat de richtlijn op de in het met redenen omkleed advies vermelde datum, namelijk 25 november 1991, op bepaalde punten niet naar behoren was omgezet. De mededeling van de Duitse regering van 26 mei 1993 lijkt te bevestigen, dat

— voor Nordrhein-Westfalen bepaalde programma's niet waren opgesteld of meegedeeld;

— op sommige punten althans Bremerhaven niet onder de voor de deelstaat Bremen opgestelde programma's voor de verwijdering van afvalstoffen viel;

— voor Baden-Württemberg geen definitieve programma's waren opgesteld.

77. Evenmin heeft de Duitse regering de grief van de Commissie weerlegd, dat een aantal programma's ofwel niet aangepast, ofwel niet gepubliceerd waren.

78. Derhalve is de grief van de Commissie gegrond.

79. Alvorens te concluderen, wil ik echter een bedenking maken met betrekking tot de beslissing van de Commissie om de onderhavige procedure in te leiden en voort te zetten. Haar eerste grief, die weliswaar niet ongegrond is, heeft geen reden voor werkelijke ongerustheid over het milieu aan het licht gebracht. Wat de tweede grief betreft, die de hoofdaanleiding voor het beroep lijkt te zijn geweest, ben ik van mening, dat — zoals reeds gezegd — de evolutie van het milieubeleid van de Gemeenschap sinds de inleiding van de procedure de Commissie ertoe had

kunnen brengen, die grief in te trekken. De derde grief heeft weliswaar bepaalde relatief onbelangrijke inbreuken aan het licht gebracht, doch rechtvaardigt nauwelijks het inzetten van de middelen die voor een dergelijk beroep nodig zijn. Mijns inziens moet de Commissie worden aangespoord, dergelijke procedures slechts na een serieuze prioriteitenafweging in te leiden, teneinde de beperkte middelen waarover het Hof, de Lid-Staten en de Commissie zelf beschikken zo doelmatig mogelijk te gebruiken.

Kosten

80. Aangezien partijen op bepaalde punten in het gelijk zijn gesteld, en op andere in het ongelijk, geef ik het Hof in overweging, krachtens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering iedere partij in haar eigen kosten te verwijzen.

Conclusie

81. Mitsdien geef ik het Hof in overweging

1) voor recht te verklaren, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door bepaalde categorieën recycleerbare afvalstoffen van de werkingssfeer van haar wettelijke regeling uit te sluiten, de krachtens richtlijn 75/442/EEG van de Raad op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) voor recht te verklaren, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door voor bepaalde streken de programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke stoffen niet op te stellen, niet aan te passen, niet te publiceren en niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens richtlijn 78/319/EEG van de Raad op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

3) het beroep voor het overige te verwerpen;

4) partijen in hun eigen kosten te verwijzen.