

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 23 september 2004¹

1. Ook de onderhavige zaak heeft betrekking op de uitlegging van verordening (EEG) nr. 259/93², die de voorwaarden en de procedureregels bepaalt voor de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten. De vraag is aan de orde of, en in welke mate, de bevoegde administratieve autoriteit van het land van waaruit de overbrenging van de afvalstoffen zal plaatsvinden, de zogenoemde „autoriteit van verzending”, het recht heeft om zich te verzetten tegen die overbrenging wanneer de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing van de betrokken afvalstoffen zal plaatsvinden in het land van bestemming niet voldoen aan de in zijn eigen staat toepasselijke criteria of aan zijn nationale voorschriften, die strenger zijn dan die in de lidstaat van bestemming.

2. Het Hof wordt dus om precisering verzocht van de bevoegdheden die de bevoegde autoriteit van verzending in het kader van de procedure inzake de overbrenging van afvalstoffen heeft, en eventueel om een antwoord op de vraag of het in de verordening

voorzien vrie verkeer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen zich erte-gen verzet dat deze autoriteit voorrang geeft aan de in zijn eigen staat toepasselijke bepalingen betreffende de bescherming van de gezondheid en het milieu, hoewel die strenger zijn dan die welke gelden in de lidstaat van bestemming.

3. Voordat ik de feiten van het hoofdgeding uiteenzet, zal ik een korte schets geven van de ontwikkeling en de beginselen van het communautaire beleid op milieugebied. Tevens zal ik de voor de beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter meest relevante bepalingen van afgeleid recht bespreken.

I — Het gemeenschapsrecht

A — Het communautaire milieubeleid

4. De bescherming van het milieu is recent en geleidelijk opgenomen in het gemeen-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 30, blz. 1), zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 (PB L 165, blz. 20; hierna: „verordening”).

schapsrecht. Dit begrip ontbrak nagenoeg volledig in de oorspronkelijke verdragen.³ Op rechtscheppende wijze heeft het Hof in het arrest van 7 februari 1985, ADBHU⁴, geoordeeld dat de milieubescherming „een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap” vormt, en haar bijgevolg de status toegekend van een dwingend vereiste dat nationale maatregelen kan rechtvaardigen die het vrije verkeer van goederen beperken. Met het van kracht worden van de Europese Akte in 1987 heeft het optreden van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming een juridische basis in het primaire recht gekregen door de invoering van de artikelen 130 R, 130 S en 130 T in het EG-Verdrag.⁵ Het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, heeft dat optreden bevorderd tot volwaardig beleid. Het Verdrag van Amsterdam, dat van kracht is geworden op 1 mei 1999, heeft aan dit beleid een nog hogere prioriteit toegekend door het beginsel dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in het overige beleid van de Gemeenschap op te nemen in artikel 6 EG, dat met dat doel is geschreven en is opgenomen in het deel van het Verdrag dat is gewijd aan de beginselen waarop de Gemeenschap is gebaseerd.

5. Het milieubeleid van de Gemeenschap dient bij te dragen aan het nastreven van de vier in artikel 174 EG genoemde doelstel-

lingen. De eerste heeft betrekking op het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu. De tweede doelstelling betreft de bescherming van de gezondheid van de mens, de derde het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de vierde de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

6. Dit beleid is gebaseerd op de volgende vier beginselen: het voorzorgsbeginsel, waarvoor onmiddellijk maatregelen kunnen worden genomen in gevallen dat het milieu ernstig en onomkeerbaar dreigt te worden aangetast; het beginsel van preventief handelen, volgens hetwelk het veroorzaken van verontreiniging of hinder van meet af aan moet worden voorkomen door maatregelen te treffen die een bekend risico wegnemen; het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, hetgeen betekent dat de bemoeienis betrekking moet hebben op het object zelf dat direct of indirect het effect op het milieu veroorzaakt, welk beginsel in de communautaire wetgeving betreffende de overbrenging van afvalstoffen tot uiting komt in de zogenaamde beginselen van zelfverzorging en nabijheid, en het beginsel dat de vervuiler betaalt, volgens hetwelk degene die een vervuilingrisico laat ontstaan of een vervuiling veroorzaakt de kosten van de preventie of de sanering dient te dragen.

3 — Van de verdragen van Rome, bevatte het EEG-Verdrag geen enkele specifieke bepaling betreffende het milieu en bevatte het Euratom-Verdrag een hoofdstuk dat was gewijd aan de bescherming van de gezondheid van de bevolking en de werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren. In het EGKS-Verdrag was artikel 55 aan de veiligheid van de werknemers gewijd.

4 — 240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13.

5 — De artikelen 130 R en 130 S van het EG-Verdrag zijn thans, na wijziging, respectievelijk de artikelen 174 EG en 175 EG geworden en artikel 130 T van het EG-Verdrag is thans artikel 176 EG.

7. Verder dient het optreden van de Gemeenschap op milieugebied te zijn gericht op een hoog niveau van bescherming. Dit vereiste, sinds het Verdrag van Amsterdam neergelegd in artikel 2 EG, wordt herhaald in verschillende artikelen van het EG-Verdrag.⁶

vaststellen, op voorwaarde dat deze gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens.⁷

8. Ten slotte is de bevoegdheid van de Gemeenschap op milieugebied niet exclusief. Enerzijds is zij onderworpen aan het subsidiariteitsbeginsel. Anderzijds beschikken de lidstaten over een concurrerende bevoegdheid: overeenkomstig artikel 176 EG kunnen de lidstaten, hoewel de Gemeenschap maatregelen ter bescherming van het milieu heeft genomen, verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven en treffen. Deze concurrerende bevoegdheid komt eveneens tot uitdrukking in de vrijwaringsclausules op grond waarvan een lidstaat, wanneer de Gemeenschap harmonisatiemaatregelen heeft genomen met het oog op de oprichting en de werking van de interne markt, afwijkende nationale bepalingen mag handhaven die hun rechtvaardiging vinden in de vereisten bedoeld in artikel 30 EG of verband houden met de bescherming van het milieu, en zelfs afwijkende nationale bepalingen mag

9. In de toekomst zouden de in het milieurecht geldende beginselen nog aan belang kunnen toenemen, omdat het ontwerp van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat op 18 juni 2004 door de staatshoofden en de regeringsleiders van de lidstaten is goedgekeurd, als een van de doelstellingen van de Europese Unie de duurzame ontwikkeling van Europa, en zelfs van de planeet, formuleert, alsmede een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.⁸ Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, uitgevaardigd op 7 december 2000 te Nice en opgenomen in het tweede deel van bovengenoemd ontwerp-Verdrag, bepaalt op zijn beurt dat „[e]en hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu [...] in het beleid van de Unie [moeten] worden geïntegreerd en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling [moeten] worden gewaarborgd”.⁹ Daarnaast komt de bescherming van het milieu voor in de grondwet van verschillende lidstaten.¹⁰

7 — Artikel 95, leden 4 en 5, EG. Zie eveneens de vrijwaringsclausule in artikel 174, lid 2, tweede alinea, EG.

8 — Artikel 3, leden 3 en 4.

9 — Artikel 37.

10 — Zie met name het Koninkrijk België, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Finland en de Republiek Hongarije. Verder heeft de Franse Assemblée nationale zojuist de toevoeging goedgekeurd van een milieuhandvest aan de Franse grondwet.

6 — Artikelen 2 EG, 95, lid 3, EG en 174, lid 2, EG.

B — *De communautaire wetgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen*

1. De richtlijn

10. Richtlijn 75/442/EEG¹¹, waarvan de toepasselijke bepalingen zijn vastgesteld op basis van artikel 130 S van het Verdrag, dat de Raad van de Europese Unie machtigt maatregelen te nemen ter uitvoering van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied, streeft ernaar een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen.¹² Om dat doel te bereiken moeten de lidstaten niet alleen zorgen dat de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen op verantwoorde wijze geschiedt, doch daarnaast ook maatregelen treffen om het ontstaan van afvalstoffen te beperken, met name door schone technologieën en recycleerbare en opnieuw te gebruiken producten te bevorderen.¹³ De richtlijn streeft er eveneens naar het vervoer van afvalstoffen in te perken door een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten, waardoor de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kan worden en ook de lidstaten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven.

11. De richtlijn bepaalt in artikel 4, eerste alinea, dat „[d]e lidstaten [...] de nodige

maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangevend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben [...]”.

12. Volgens artikel 7 van de richtlijn dienen de lidstaten, om de onder meer in artikel 4 vermelde doelstellingen te verwezenlijken, zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen.

13. Voorts moeten de ondernemingen die zich bezighouden met de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen, een vergunning hebben en worden gecontroleerd.¹⁴

2. De verordening

14. De verordening is eveneens vastgesteld op basis van artikel 130 S van het Verdrag. Zij vervangt richtlijn 84/631/EEG¹⁵, onder meer teneinde het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van

11 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32), en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32; hierna: „richtlijn”).

12 — Eerste en vierde overweging van de considerans van richtlijn 91/156.

13 — Vierde overweging van de considerans van richtlijn 91/156.

14 — Tiende overweging van de considerans en artikelen 9-14 van de richtlijn.

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

gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan,¹⁶ binnen de Gemeenschap ten uitvoer te brengen. Zij beoogt de invoering van een geharmoniseerd stelsel van procedures waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen.¹⁷

15. In titel II van de verordening is de procedure voorzien die toepasselijk is op de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten. Hoofdstuk A van titel II, dat de artikelen 3 tot en met 5 omvat, heeft betrekking op voor verwijdering bestemde afvalstoffen en hoofdstuk B van dezelfde titel, dat de artikelen 6 tot en met 11 omvat, behandelt de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. De regels die toepasselijk zijn op de overbrenging van afvalstoffen die zijn bestemd voor nuttige toepassing zijn minder streng dan die met betrekking tot de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen. Dit verschil in behandeling van de afvalstoffen naar gelang zij voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing zijn bestemd, wordt verklaard door de wil van de gemeenschapswetgever om de voorrang voor nuttige toepassing te waarborgen.¹⁸ Bovendien zijn de controle-

procedures die betrekking hebben op voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen in beginsel niet toepasselijk op afvalstoffen die voorkomen op de groene lijst in bijlage II bij de verordening, omdat zij niet worden beschouwd als een risico voor het milieu. De begrippen verwijdering van afvalstoffen en nuttige toepassing van afvalstoffen zijn omschreven in de richtlijn, waarnaar de verordening uitdrukkelijk verwijst.¹⁹

16. De verordening verplicht de natuurlijke of rechtspersoon die voornemens is voor verwijdering of voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van een lidstaat naar een andere lidstaat over te brengen — de zogenaamde kennisgever — daarvan kennis te geven aan de bevoegde autoriteit van bestemming en aan de bevoegde autoriteiten van verzending en van doorvoer, alsmede aan de ontvanger van de afvalstoffen.²⁰ Niettemin kan elke lidstaat bepalen dat de bevoegde autoriteit van verzending de kennisgeving zelf zal verzorgen, in plaats van dit door de kennisgever te laten doen.²¹

17. Volgens de negende overweging van de considerans van de verordening heeft deze kennisgeving tot doel de verschillende bevoegde autoriteiten in staat te stellen „naar behoren op de hoogte [te] zijn van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen en aldus alle maatregelen [te] treffen die nodig zijn voor de bescherming

16 — Hierna: „Verdrag van Bazel”. Dit verdrag, waarbij ook de lidstaten partij zijn, is opgesteld in het kader van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties. Het is namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 (PB L 39, blz. 1). De tekst van genoemd verdrag is aan dit besluit gehecht. Het Verdrag van Bazel berust op de volgende beginselen: ten eerste, beperking van de productie van afvalstoffen tot het minimum (artikel 4, lid 2, sub a), ten tweede, beperking van het grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen tot het minimum (artikel 4, lid 2, sub d), ten derde, zelfverzorging, waarbij elke verdragsluitende partij zich verplicht tot de verwijdering van de afvalstoffen in de staat waar ze zijn geproduceerd (artikel 4, lid 2, sub b), en ten vierde, doelmatig beheer van de afvalstoffen, waardoor de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu wordt gewaarborgd (artikel 2, punt 8).

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

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

19 — Artikel 2, sub i, en k.

20 — Artikelen 3, lid 1, en 6, lid 1.

21 — Artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8.

van de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren tegen de overbrenging te maken". Met het oog daarop bepaalt artikel 7, lid 4, van de verordening, dat, zoals reeds is opgemerkt, behoort tot de bepalingen betreffende de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen:

— indien de kennisgever of de ontvanger zich in het verleden aan sluikhandel schuldig heeft gemaakt [...], of

— indien de overbrenging in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit door de betrokken lidstaat of lidstaten vóór de toepassing van deze verordening gesloten internationale overeenkomsten, of

„a) De bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending kunnen gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken:

— op grond van richtlijn 75/442/EEG, in het bijzonder artikel 7, of

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

— indien de overbrenging niet in overeenstemming is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming, of

b) De bevoegde autoriteiten van doorvoer kunnen gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken op grond van het tweede, derde en vierde streepje van onderdeel a."

II — De feiten en de procedure in het hoofdgeding

18. Op 23 november 1999 heeft EU-Wood-Trading GmbH²², gevestigd te Frankfurt am Main (Duitsland), Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, de bevoegde autoriteit van verzending, kennisgegeven van haar voornemen om 3 500 ton houtafval over te brengen naar Italië. Het betrof met name behandeld of geveerd hout afkomstig van de sloop, meubelhout en schrijnwerkafval. Het houtafval zou worden overgebracht omdat het bestemd was voor nuttige toepassing; het zou voor de productie van spaanplaat worden gebruikt. Volgens een medio november 1999 uitgevoerde analyse bevatten de afvalstoffen een loodgehalte van 47 mg per kilogram droge stof.²³

19. De bevoegde autoriteit van verzending, waaraan de nationale wetgeving de taak heeft opgedragen om de kennisgeving van voorgenomen overbrengingen door te zenden, heeft op 1 februari 2000 de bevoegde autoriteit van bestemming in kennis gesteld van het litigieuze voornemen. Laatstgenoemde autoriteit heeft geen enkel bezwaar gemaakt tegen het voornemen. Daarentegen heeft de bevoegde autoriteit van verzending op 17 januari 2000 wél bezwaar gemaakt tegen

dit voornemen. Dit bezwaar was zowel gebaseerd op artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening, als op het tweede streepje van die bepaling.

20. Zo was de bevoegde autoriteit van verzending om te beginnen op grond van bovengenoemd eerste streepje van oordeel dat de voorgenomen overbrenging in strijd was met artikel 4 van de richtlijn, volgens hetwelk de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen dient plaats te vinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens, omdat het loodgehalte van de betrokken afvalstoffen de in een richtsnoer van het ministerie van Milieu van het Land Rheinland-Pfalz bepaalde grenswaarde voor de nuttige toepassing van deze afvalstoffen overschreed. Door het gebruik van dergelijk houtafval voor de productie van spaanplaten zou meer lood in de recyclagecyclus komen en de gezondheid van de werknemers die met de nuttige toepassing zijn belast, alsmede de gezondheid van de gebruikers van de spaanplaten in gevaar komen.

21. Op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening was de bevoegde autoriteit van verzending vervolgens van oordeel dat de voorgenomen overbrenging in strijd was met een bepaling van nationaal recht inzake de bescherming van de gezondheid en het milieu,²⁴ die elke nuttige toepassing verbiedt van afvalstoffen

22 — Hierna: „Wood Trading”.

23 — Dit type afvalstoffen viel ten tijde van de feiten onder de oranje lijst, rubriek AC 170, van bijlage III bij de verordening, zodat de voor nuttige toepassing bestemde overbrenging ervan was onderworpen aan de in de verordening voorziene verplichte controleprocedure.

24 — Het betreft volgens de verwijzingsbeschikking artikel 5, lid 3, van het Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen van 27 september 1994 (BGBl. I, blz. 2705).

waardoor de hoeveelheid schadelijke stoffen in de recyclagecyclus toeneemt.

22. Wood Trading heeft een bezwaarschrift ingediend tegen dit bezwaar en tot staving daarvan een nieuwe analyse van de betrokken afvalstoffen overgelegd, waaruit een loodgehalte van 23 mg en een arseengehalte van 3,4 mg per kilogram droge stof naar voren kwam. De bevoegde autoriteit van verzending heeft zijn bewaar gehandhaafd, gelet op het feit dat de twee redenen op grond waarvan de overbrenging van het betrokken houtafval was afgewezen, nog immer geldig waren wegens het arseengehalte van de afvalstoffen.

23. Na de verwerping van haar beroep door het Verwaltungsgericht Mainz (Duitsland), heeft Wood Trading hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die zij heeft verzocht de onwettigheid vast te stellen van het door de bevoegde autoriteit van verzending gemaakte bezwaar. Volgens haar geeft artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening de bevoegde autoriteit van verzending enkel het recht bezwaar te maken op grond van argumenten die zijn gebaseerd op de wijze waarop de afvalstoffen worden overgebracht, maar niet op de wijze waarop in de staat van bestemming de nuttige toepassing plaatsvindt. Anders zou volgens Wood Trading een lidstaat zich kunnen opwerpen als hoeder van het milieu in een andere lidstaat, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel van het wederzijdse vertrouwen tussen staten. Alleen de bevoegde autoriteit van bestemming kan derhalve bezwaar maken tegen het onderdeel van de overbrenging dat plaatsvindt op het grondgebied van zijn staat.

Bovendien vormt een dergelijk bezwaar van de bevoegde autoriteit van verzending, aangezien het verder gaat dan de uitputtende bepalingen van de verordening, een ongeoorloofde beperking van het vrij verkeer van goederen. Wood Trading meent voorts, dat dit bezwaar evenmin kan worden gebaseerd op artikel 176 EG, dat bepaalt dat de door de Raad uit hoofde van artikel 175 EG vastgestelde maatregelen niet beletten dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft, omdat dergelijke maatregelen enkel kunnen worden vastgesteld ter bescherming van nationale belangen.

24. De bevoegde autoriteit van verzending heeft ter verdediging aangevoerd dat het begrip overbrenging als bedoeld in artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening niet uitsluitend het vervoer van de afvalstoffen omvat, maar eveneens alle stadia van de overbrenging tot de uiteindelijke plaats van bestemming, zodat alle betrokken autoriteiten bevoegd zijn om na te gaan of de nuttige toepassing geen gevaar voor de gezondheid en het milieu oplevert. Zij heeft tevens gesteld dat de verwerking van deze afvalstoffen tot spaanplaten een risico voor de gezondheid en het milieu in Duitsland zou kunnen opleveren, omdat deze spaanplaten daar kunnen worden ingevoerd. Bovendien blijkt volgens deze autoriteit uit de rechtspraak, met name uit het arrest van 27 februari 2002, ASA,²⁵ dat de handelingen op het gebied van nuttige toepassing eveneens zijn onderworpen aan de controle van de bevoegde autoriteit van verzending.

III — De prejudiciële vragen

25. Gezien deze overwegingen heeft het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Duitsland) besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vijf vragen te stellen:

„1) Kan op grond van artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 259/93 [...] bezwaar tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen worden gemaakt met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met het vereiste van artikel 4, eerste zin, van richtlijn 75/442 [...] dat de nuttige toepassing moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu?

2) Zo ja, kan naast de [bevoegde] autoriteit van bestemming ook de [bevoegde] autoriteit van verzending een dergelijk bezwaar maken?

3) Zo ja, mag de [bevoegde] autoriteit van verzending bij de beoordeling of de voorgenomen nuttige toepassing op de plaats van bestemming zonder gevaar

voor de gezondheid van de mens of nadelige gevolgen voor het milieu plaatsvindt, de in de staat van verzending geldende criteria ook dan hanteren, wanneer deze strenger zijn dan die welke in de staat van bestemming gelden?

4) Kan op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 259/93 bezwaar tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen worden gemaakt met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming?

5) Zo ja, kan de [bevoegde] autoriteit van verzending een dergelijk bezwaar maken met als motief dat de nuttige toepassing in strijd is met in de staat van verzending geldende nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen?”

IV — Beoordeling

26. De vijf door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen, die alle betrekking hebben op de uitlegging van artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening, omvatten drie vraagstukken.

Ten eerste, het vraagstuk of op grond van deze bepalingen bezwaar kan worden gemaakt tegen de overbrenging van afvalstoffen op basis van de in de staat van bestemming voorgenomen nuttige toepassing (eerste en vierde vraag); ten tweede, of de bevoegde autoriteit van verzending het recht heeft een dergelijk bezwaar te maken (tweede vraag en het eerste deel van de vijfde vraag) en, ten derde, of deze autoriteit een dergelijk bezwaar mag baseren op de in de staat van verzending geldende voorschriften, zelfs wanneer die strenger zijn dan die welke in de staat van bestemming gelden (derde vraag en het tweede deel van de vijfde vraag).

van artikel 4, eerste volzin, van de richtlijn dat de nuttige toepassing van de afvalstoffen moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en anderzijds op het tweede streepje van deze bepaling, met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming.

27. Ik bespreek om te beginnen de eerste en de vierde prejudiciële vraag, die betrekking hebben op de mogelijkheid om op grond van de nuttige toepassing bezwaar te maken.

29. Wat artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening betreft, stelt de verwijzende rechter deze vraag, omdat deze bepaling enkel artikel 7 van de richtlijn specifiek vermeldt, dat de lidstaten verplicht afvalstoffenbeheersplannen op te stellen en dat zelf verwijst naar het vervoer van afvalstoffen.

A — De mogelijkheid om op grond van de nuttige toepassing bezwaar te maken

28. Met de eerste en de vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat bezwaren tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die betrekking hebben op de voorwaarden waaronder die nuttige toepassing dient plaats te vinden, enerzijds kunnen worden gebaseerd op het eerste streepje van deze bepaling, met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met het vereiste

30. Wat artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening betreft, zet de verwijzende rechter uiteen dat zijn twijfel is gebaseerd op de bewoordingen van deze bepaling, die de suggestie wekken dat bezwaren slechts kunnen worden gebaseerd op het vervoer van de afvalstoffen. Hij benadrukt eveneens dat artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening de bevoegde autoriteiten van doorvoer enkel toestaat bezwaar te maken op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede, derde en vierde streepje. Dit zou kunnen betekenen dat het op basis van het tweede

streepje niet mogelijk is bezwaar te maken op grond van de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing van de afvalstoffen plaatsvindt, aangezien deze autoriteiten a priori geen belang hebben om dergelijke bezwaren te maken.

31. De verwijzende rechter vermeldt eveneens dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Dusseldorp e.a.²⁶ naar aanleiding van de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen heeft geoordeeld dat „[t]eneinde die nuttige toepassing in de gehele Gemeenschap te stimuleren, met name door de opkomst van hoogwaardige technieken, [...] de gemeenschapswetgever [heeft] gewild, dat dit soort afvalstoffen met het oog op verwerking vrij tussen de lidstaten moest kunnen circuleren, *voorzover het vervoer geen gevaar voor het milieu oplevert*”.²⁷

32. Het lijkt mij om te beginnen nodig stelling te nemen met betrekking tot de uitlegging van dit punt van het arrest Dusseldorp e.a. Ik geloof niet dat het Hof hiermee heeft willen zeggen dat enkel bezwaar kan worden gemaakt tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen op grond van motieven die betrekking hebben op de voorwaarden waaronder deze afvalstoffen zullen worden vervoerd. Het hoofdgeding dat ten grondslag lag aan dit arrest, had betrekking op een bepaling van een Nederlands afvalstoffenbeheersplan volgens welke de uitvoer van oliefilters naar een andere lidstaat om daar nuttig te worden toegepast niet was toegestaan, indien in het buitenland geen

hoogwaardiger behandeling van die filters plaatsvond dan in Nederland. Teneinde de verenigbaarheid van dat voorschrift met het gemeenschapsrecht te beoordelen, heeft de Raad van State het Hof gevraagd of de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, zoals die waren uitgewerkt in dit beheersplan, van toepassing waren op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Na de relevante bepalingen van de richtlijn en de verordening te hebben onderzocht, heeft het Hof geoordeeld dat deze beginselen enkel toepasselijk waren op de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen. Het heeft de gronden uiteengezet voor dit verschil in behandeling van de afvalstoffen naar gelang zij voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing zijn bestemd, en met name overwogen dat alleen laatstgenoemde categorie afvalstoffen kan bijdragen tot de verwezenlijking van het beginsel van voorrang voor nuttige toepassing. Binnen deze context heeft het Hof de door de verwijzende rechter aangehaalde precisering aangebracht met betrekking tot de reden waarom de gemeenschapswetgever voorrang heeft willen geven aan de circulatie van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

33. Met de toevoeging van het zinsdeel dat deze vrije circulatie enkel voorrang kan krijgen „voorzover het vervoer geen gevaar voor het milieu oplevert”, heeft het Hof er naar mijn mening enkel aan willen herinneren dat deze vrije circulatie niet onvoorwaardelijk is en aan veiligheidseisen is onderworpen. Volgens mij kan uit het feit dat dit zinsdeel uitsluitend de veiligheid van het „vervoer” noemt, niet worden afgeleid dat de betrokken bevoegde autoriteiten geen bezwaar kunnen maken tegen de voorge-

26 — Punt 33.

27 — Cursivering door de verwijzende rechter.

nomen overbrenging van afvalstoffen op grond van de voorwaarden die voor de nuttige toepassing daarvan gelden, terwijl die vraag helemaal niet is gesteld door de Raad van State.

34. Ik zal thans de twee betrokken bepalingen bespreken.

1. Artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje

35. Evenals alle partijen die opmerkingen hebben ingediend, met uitzondering van Wood Trading, ben ik van mening dat artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat het op grond van deze bepaling mogelijk is bezwaar te maken met betrekking tot de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing plaatsvindt in de staat van bestemming. Deze uitlegging vloeit volgens mij voort uit de bewoordingen van deze bepaling en zij wordt zowel bevestigd door de systematiek als door de doelstellingen van de verordening waarvan de bepaling deel uitmaakt.

36. Wat de bewoordingen van deze bepaling betreft, herinner ik eraan dat artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening

bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending gemotiveerd bezwaar kunnen maken tegen de voorgenomen overbrenging „op grond van [de] richtlijn [...], in het bijzonder artikel 7”. De uitdrukking „op grond van [de] richtlijn” is in het onderhavige geval weliswaar niet zeer duidelijk en er wordt alleen specifiek verwezen naar artikel 7 van de richtlijn, doch het lijkt mij de meest logische uitlegging van deze bepaling dat bezwaar kan worden gemaakt „op grond van de richtlijn”. Bovendien betekent het gebruik van de bijvoegelijke bepaling „in het bijzonder” vóór de vermelding van artikel 7, dat de verwijzing naar dat artikel louter indicatief is en dat eveneens op grond van andere bepalingen van de richtlijn bezwaar kan worden gemaakt. Met andere woorden, de uit te leggen bepaling dient naar mijn mening aldus te worden opgevat dat bezwaar kan worden gemaakt tegen de voorgenomen overbrenging wanneer die overbrenging niet in overeenstemming is met de voorschriften van de richtlijn. Deze analyse blijkt ook juist in het merendeel van de andere taalversies van genoemde bepaling²⁸.

37. Wij hebben bovendien gezien dat de richtlijn in artikel 4 bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] de nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige

28 — „in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof” in het Engels; „gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7” in het Duits; „con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7” in het Spaans; „conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure” in het Italiaans, enz.

gevolgen voor het milieu kunnen hebben [...]”. Dit artikel van de richtlijn, juncto artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening, doet derhalve vermoeden dat op grond van laatstgenoemde bepaling bezwaar kan worden gemaakt tegen een voorgenomen overbrenging wanneer de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing van deze afvalstoffen moet plaatsvinden schade kunnen berokkenen aan de gezondheid van de mens of het milieu.

38. Deze uitlegging wordt bevestigd door de systematiek van de verordening. Zo hebben wij gezien dat van iedere voorgenomen overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, met uitzondering in beginsel van de afvalstoffen die voorkomen op de groene lijst van bijlage II bij de verordening, een kennisgeving moet worden gezonden aan de bevoegde autoriteiten van verzending, van bestemming en van doorvoer. Wij weten eveneens dat deze autoriteiten zich op basis van deze kennisgeving kunnen verzetten tegen een dergelijke overbrenging op grond van de motieven die in artikel 7, lid 4, van de verordening limitatief zijn opgesomd.²⁹ Bestudering van artikel 6 van de verordening, dat in lid 5 preciseert welke informatie moet worden verstrekt op het begeleidende document dat dient ter ondersteuning van de kennisgeving, leert dat naast informatie met betrekking tot de samenstelling en de hoeveelheid van de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen³⁰ en met betrekking tot de wijze van vervoer hiervan³¹, de kennisgever bepaalde informatie moet verstrekken met betrekking tot de voorwaarden waaronder deze afvalstoffen

nuttig moeten worden toegepast³². Deze informatie dekt derhalve het gehele proces van de door de kennisgever voorgenomen verwerking van de afvalstoffen tot het tijdstip waarop zij niet langer een gevaar vormen voor de gezondheid en het milieu. De gemeenschapswetgever heeft bijgevolg gewild dat alle bevoegde autoriteiten voorafgaand aan de uitvoering van de voorgenomen overbrenging worden geïnformeerd over het gehele proces van de voorgenomen nuttige toepassing, tot en met de voltooiing hiervan.³³ Ik zie niet wat het nut zou zijn van dergelijke informatie, anders dan dat daardoor de bevoegde autoriteiten kunnen beoordelen onder welke voorwaarden de nuttige toepassing zal plaatsvinden en zich, voorzover nodig, kunnen verzetten tegen deze overbrenging wanneer de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing zal plaatsvinden volgens hen schade kunnen berokkenen aan de gezondheid van de mens of aan het milieu.

39. Ter ondersteuning van deze analyse wil ik nog benadrukken dat de verordening diverse bepalingen bevat die ondubbelzinnig bevestigen dat de bevoegde autoriteiten

29 — Arrest van 13 december 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Jurispr. blz. I-9897, punt 50).

30 — Artikel 6, lid 5, eerste streepje.

31 — Ibidem, tweede en derde streepje.

32 — Deze informatie wordt opgesomd in artikel 6, lid 5, vierde t/m achtste streepje, van de verordening. De kennisgever dient de volgende informatie te verstrekken: de identiteit van de ontvanger van de afvalstoffen, de plaats van het centrum voor nuttige toepassing en type en duur van de bedrijfsvergunning; de handelingen op het gebied van nuttige toepassing zoals vermeld in bijlage II B bij de richtlijn; de beoogde methode van verwijdering van de na recycling resterende afvalstoffen; de hoeveelheid gerecycleerd materiaal in verhouding tot de resterende afvalstoffen, en de geschatte waarde van het gerecycleerde materiaal. Bovendien wordt in het vierde streepje gepreciseerd dat „[h]et centrum [...] technisch geschikt [moet] zijn voor de nuttige toepassing van de betrokken afvalstoffen onder omstandigheden die geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid of het milieu”.

33 — Teneinde te waarborgen dat het proces van de verwerking van de afvalstoffen geheel zal worden voltooid bepaalt artikel 27 van de verordening dat voor elke overbrenging van afvalstoffen die binnen de werkingssfeer van deze verordening valt, een borgsom of gelijkwaardige verzekering wordt geëist ter dekking van de kosten van de verwijdering of de nuttige toepassing. Een dergelijke borgsom wordt terugbetaald wanneer is aangetoond dat de afvalstoffen de plaats van bestemming hebben bereikt en op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze zijn verwijderd of nuttig toegepast.

gerechtigd zijn de voorwaarden waaronder de afvalstoffen nuttig zullen worden toegepast te controleren en zich te verzetten tegen een voorgenomen overbrenging op gronden die betrekking hebben op de voorgenomen nuttige toepassing.³⁴ Zo noemt artikel 7, lid 4, sub a, vijfde streepje, zelf een grond voor bezwaar die uitdrukkelijk betrekking heeft op de nuttige toepassing van de afvalstoffen.³⁵ Voorts bepaalt artikel 26, lid 1, sub e, dat elke overbrenging van afvalstoffen die leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met communautaire of internationale bepalingen, als sluikhandel wordt beschouwd.³⁶

die worden opgesomd in de negende overweging van de considerans. Volgens deze overweging heeft de kennisgeving van een voorgenomen overbrenging niet alleen tot doel de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen van de overbrenging van de afvalstoffen, maar eveneens van de verwijdering of de nuttige toepassing ervan, zodat deze autoriteiten alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Deze overweging bevestigt derhalve dat de gemeenschapswetgever, bij de harmonisatie van de voorwaarden en de procedureregels waaraan de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen de Gemeenschap is onderworpen, de bescherming van de gezondheid en het milieu niet uitsluitend heeft willen waarborgen in het kader van het vervoer van de afvalstoffen, maar dat hij dit doel eveneens heeft willen bereiken in het kader van de behandeling ervan, in de vorm van verwijdering of nuttige toepassing. Het nastreven van deze doelstelling zou derhalve in gevaar komen, indien de bevoegde autoriteiten geen bezwaar konden maken tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen wanneer zij aan de hand van de kennisgeving van een voorgenomen overbrenging vaststellen, dat de voorgenomen nuttige toepassing schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of aan het milieu.

40. Ten slotte dient te worden verwezen naar de doelstellingen van de verordening,

2. Artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje

41. De uitlegging van deze bepaling levert meer moeilijkheden op. Evenals Wood Trading deelt de Commissie van de Europese Gemeenschappen de door de verwijzende rechter geuite twijfel en stelt zij dat, gezien de bewoordingen en de inhoud van artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening, artikel 7,

34 — Artikel 9 van de verordening bepaalt bijvoorbeeld dat de bevoegde autoriteiten die rechtsmacht bezitten over specifieke inrichtingen voor nuttige toepassing niettegenstaande artikel 7 kunnen besluiten dat zij geen bezwaar zullen maken tegen de overbrenging van bepaalde soorten afvalstoffen naar een bepaalde inrichting voor nuttige toepassing. Zie ook artikel 34 van de verordening.

35 — Volgens deze bepaling kan bezwaar worden gemaakt „indien de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte de nuttige toepassing uit economisch en milieutechnisch oogpunt niet rechtvaardigen”.

36 — Ter terechtzitting is aan partijen verzocht zich uit te spreken over de vraag of artikel 26, lid 1, sub e, van de verordening eveneens kan worden toegepast in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding. Met de meerderheid van hen, met uitzondering van Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, ben ik van mening dat dit niet het geval is. In het reeds aangehaalde arrest ASA, heeft het Hof geoordeeld dat artikel 26 van de verordening een van de gronden kan vormen van de verplichting van de bevoegde autoriteiten om bezwaar te maken tegen een voorgenomen overbrenging op grond van een onjuiste kwalificatie (punt 41). Gezien de beschikking van 27 februari 2003, Oliehandel Koeweit e.a., (C-307/00–C-311/00, Jurispr. blz. I-1821), is genoemd artikel 26 eveneens toepasselijk, indien de behandeling van de betrokken afvalstoffen onder een bepaling van afgeleid recht valt. Wanneer het bezwaar van de bevoegde autoriteit van verzending daarentegen is gebaseerd op weigeringsgronden die in de verordening uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 7, lid 4, zoals in het onderhavige geval, of in artikel 4, lid 3, lijkt artikel 26 mij niet relevant.

lid 4, sub a, tweede streepje, niet kan dienen als rechtsgrondslag voor een bezwaar tegen de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming. Ik ben een andere opvatting toegedaan. Evenals de Deense en de Oostenrijkse regering, alsook Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH ben ik van mening, dat de bevoegde autoriteiten op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening eveneens bezwaar kunnen maken tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, dat wil zeggen wanneer de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming.

nationale bepalingen inzake de milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming, zonder te preciseren of deze nationale bepalingen slechts het vervoer van de afvalstoffen en niet de nuttige toepassing daarvan kunnen betreffen.

42. In de eerste plaats tref ik in de bewoordingen van deze bepaling geen elementen aan die deze uitlegging uitsluiten. Artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening bepaalt dat „[d]e bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending [...] gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging [kunnen] maken [...] indien de overbrenging niet in overeenstemming is met de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming”. Wat om te beginnen het begrip „overbrenging” betreft, heb ik in het kader van de bespreking van artikel 7, lid 4, sub a, eerste streepje, van de verordening uiteengezet, waarom dit naar mijn mening niet aldus moet worden uitgelegd dat de in dit artikel genoemde bezwaren uitsluitend betrekking kunnen hebben op het vervoer van de afvalstoffen. Vervolgens merk ik op dat artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening in zeer algemene bewoordingen verwijst naar de

43. In de tweede plaats acht ik het argument gebaseerd op artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening dat de bevoegde autoriteiten van doorvoer enkel gemotiveerd bezwaar tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen kunnen maken op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede, derde en vierde streepje, dus niet op grond van het eerste en het vijfde streepje van deze bepaling, niet doorslaggevend. Wij hebben weliswaar gezien dat het vijfde streepje een bezwaargrond bevat die uitdrukkelijk betrekking heeft op de nuttige toepassing van de afvalstoffen, en ik heb weliswaar uiteengezet in hoeverre op grond van het eerste streepje eveneens bezwaar kan worden gemaakt tegen de voorgenomen nuttige toepassing, doch niettemin ben ik er niet van overtuigd dat artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening aantoonde dat op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening niet eveneens bezwaar kan worden gemaakt tegen de voorgenomen nuttige toepassing, en wel om de volgende redenen.

44. Om te beginnen deel ik niet de mening dat de bevoegde autoriteiten van doorvoer niet hetzelfde belang als de andere bevoegde autoriteiten hebben om bezwaar te maken op grond van de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing zal plaatsvinden. Milieuverontreiniging kent geen grenzen. De lucht- of waterverontreiniging die het gevolg zou kunnen zijn van de nuttige toepassing van afvalstoffen die in de staat van bestemming onder voor het milieu schadelijke voorwaarden plaatsvindt, kan derhalve de staat of de staten waardoor de afvalstoffen moeten worden doorgevoerd, evenzeer treffen als de staat van verzending, of zelfs in sterkere mate wanneer men de grotere geografische nabijheid van de staat van bestemming in aanmerking neemt. Daarom denk ik dat de beperking van de motieven in artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening op grond waarvan de bevoegde autoriteiten van doorvoer bezwaar kunnen maken, niet zozeer voortspuit uit het feit dat deze autoriteiten een geringer belang hebben bij het feit dat de nuttige toepassing plaatsvindt op een wijze die niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid of het milieu, als wel uit de wil van de gemeenschapswetgever om deze autoriteiten een minder grote verantwoordelijkheid toe te kennen, wat de controle op de uitvoering van deze nuttige toepassing betreft.

van bestemming.³⁷ De omstandigheid dat de motieven op grond waarvan de autoriteiten van doorvoer bezwaar kunnen maken, niet de motieven omvatten die worden genoemd in artikel 7, lid 4, eerste en vijfde streepje, zou derhalve kunnen betekenen dat de autoriteiten van doorvoer, anders dan de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming, niet behoeven na te gaan of de afvalstoffen in de staat van bestemming overeenkomstig de richtlijn worden behandeld (eerste streepje), noch of de nuttige toepassing is gerechtvaardigd vanuit economisch en milieutechnisch oogpunt (vijfde streepje). Dat betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat de staten van doorvoer geen bezwaar kunnen maken tegen een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen wanneer de voorgenomen nuttige toepassing niet in overeenstemming is met nationale bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming. In zoverre kunnen de bevoegde autoriteiten van verzending, van bestemming en van doorvoer dus op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening bezwaar maken tegen een overbrenging van afvalstoffen wegens de voorgenomen nuttige toepassing.

46. In de tweede plaats staat vast dat volgens het stelsel van de verordening van elke voorgenomen overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die binnen de toepassingsfeer van de verordening valt, voorafgaand aan de uitvoering daarvan een kennisgeving moet worden gezonden aan

45. De staten van doorvoer hebben, met andere woorden, volgens artikel 7, lid 4, sub b, van de verordening minder verantwoordelijkheid wat de controle op de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen betreft dan de bevoegde autoriteiten van verzending en

37 — De verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteit van bestemming vloeit logischerwijs voort uit het feit dat de nuttige toepassing plaatsvindt op haar grondgebied. Die van de bevoegde autoriteit van verzending vloeit voort uit het feit dat de afvalstoffen op haar grondgebied zijn geproduceerd. Ik kom terug op dit punt in onderdeel B van deze conclusie.

alle bevoegde autoriteiten van de betrokken staten, daaronder begrepen de bevoegde autoriteiten van doorvoer, en dat aan deze autoriteiten dezelfde informatie wordt medegedeeld.³⁸ Met de invoering van een dergelijk stelsel heeft de gemeenschapswetgever willen bewerkstelligen dat elk van deze autoriteiten het gehele proces kan beoordelen en niet alleen het deel daarvan dat zich afspeelt op het grondgebied van haar eigen staat. Iedere autoriteit moet, met andere woorden, controleren of de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen, gezien in zijn totaliteit, dat wil zeggen vanaf het vertrekpunt van de afvalstoffen in de staat van verzending tot en met de voltooiing van de verwerking daarvan in de staat van bestemming, geen schade berokkent aan de gezondheid en het milieu. Het zou dus niet onlogisch zijn dat ook de bevoegde autoriteiten van doorvoer op grond van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, bezwaar kunnen maken tegen een overbrenging van afvalstoffen wegens de voorgenomen nuttige toepassing.

47. Daarom ben ik van mening dat ook op basis van artikel 7, lid 4, sub a, tweede streepje, van de verordening bezwaar tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen kan worden gemaakt wegens de nuttige toepassing daarvan.

48. Met het oog op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de eerste en de vierde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat bezwaren tegen de overbrenging van voor nuttige

toepassing bestemde afvalstoffen die betrekking hebben op de voorwaarden waaronder deze nuttige toepassing moet plaatsvinden, enerzijds kunnen worden gebaseerd op het eerste streepje van deze bepaling, met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met het vereiste van artikel 4 van de richtlijn dat de nuttige toepassing van de afvalstoffen moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en anderzijds op het tweede streepje van deze bepaling, met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming.

B — De mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit van verzending om bezwaar te maken op grond van de voorgenomen nuttige toepassing

49. Met de tweede prejudiciële vraag en het eerste deel van de vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bepalingen van artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar kan maken tegen de overbrenging van afvalstoffen op grond van de voorwaarden waaronder deze nuttige toepassing moet plaatsvinden.

50. Anders dan Wood Trading ben ik evenals de andere deelnemers aan de procedure van mening, dat de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar kan maken op grond van

³⁸ — Artikel 6 van de verordening.

de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming. Dit lijkt om te beginnen te worden gerechtvaardigd door de bewoordingen van artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening, dat uitdrukkelijk bepaalt dat „[d]e bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending [...] gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging [kunnen] maken” op grond van de in deze bepaling genoemde motieven. De aangehaalde zinsnede verleent bijgevolg aan deze twee autoriteiten, zonder enig onderscheid tussen hen te maken en in ondubbelzinnige bewoordingen, de bevoegdheid om bezwaar te maken tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen op grond van de in deze bepaling genoemde motieven en met name op grond van die welke in het eerste en tweede streepje van de bepaling worden genoemd.

51. Deze letterlijke uitlegging wordt eveneens bevestigd door het stelsel van de verordening. We hebben gezien dat de verordening bepaalt dat alle betrokken bevoegde autoriteiten iedere voorgenomen overbrenging in zijn totaliteit moeten beoordelen, vanaf het vertrek van de afvalstoffen in de staat van verzending tot en met de voltooiing van de verwerking daarvan in de staat van bestemming. Om de bescherming van de gezondheid van de mens en de bescherming van het milieu te waarborgen, heeft de gemeenschapswetgever er de voorkeur aan gegeven een stelsel in te voeren waarin alle bevoegde autoriteiten samenwerken bij het onderzoek van de voorgenomen overbrenging, met het risico dat deze autoriteiten met betrekking tot dezelfde voorgenomen overbrenging tot verschillende beoordelingen komen,³⁹ in plaats van de

door elk van hen uit te voeren controle te beperken tot het onderdeel van de overbrenging dat zich zal afspelen op hun eigen grondgebied. In de opzet van het bij de verordening ingevoerde stelsel is iedere grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen de Gemeenschap die binnen de toepassings sfeer van de verordening valt, een aangelegenheid van alle betrokken bevoegde autoriteiten. Het is derhalve inherent aan dit stelsel dat van de bevoegde autoriteit van een lidstaat een beoordeling wordt verlangd van de vraag of de voorgenomen overbrenging de gezondheid en het milieu kan schaden op het grondgebied van een andere lidstaat. De bevoegde autoriteit van verzending mag zich bijgevolg verzetten tegen de overbrenging van afvalstoffen wanneer de voorgenomen nuttige toepassing de bescherming van de gezondheid of van het milieu kan schaden, hoewel deze nuttige toepassing zal plaatsvinden op het grondgebied van de lidstaat van bestemming.

52. Deze bevoegdheid van de bevoegde autoriteit van verzending wordt zo nodig in het stelsel van de verordening eveneens bevestigd door het feit dat aan de staat op wiens grondgebied de afvalstoffen zijn ontstaan, een bijzondere verantwoordelijkheid voor de verwerking daarvan is opgedragen. Deze bijzondere verantwoordelijkheid lijkt voort te vloeien uit de verplichting die zowel krachtens internationale verdragen en de communautaire regelgeving op dit gebied op de lidstaten rust, het ontstaan van afvalstoffen tot een minimum te beperken.⁴⁰ Aan deze verantwoordelijkheid wordt bijvoor-

39 — Het Hof heeft vastgesteld dat het risico van uiteenlopende kwalificaties van een voorgenomen overbrenging inherent is aan het stelsel van de verordening [arrest ASA, reeds aangehaald (punt 44), en beschikking Oliehandel Koewelt e.a., reeds aangehaald (punt 102)].

40 — Zie artikel 4, lid 2, sub a, van het Verdrag van Bazel en de vierde overweging van de considerans van de richtlijn.

beeld inhoud gegeven door het beginsel van zelfverzorging wat betreft de voor verwijdering bestemde afvalstoffen. Zij eindigt pas wanneer de afvalstoffen zijn verwerkt in overeenstemming met de ten behoeve van de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu gestelde eisen. De staat van verzending van de afvalstoffen is aldus verplicht de afvalstoffen terug te nemen wanneer zij in de staat van bestemming niet onder de voorgenomen voorwaarden kunnen worden verwijderd of nuttig toegepast.⁴¹ Deze verantwoordelijkheid is in de verordening eveneens uitdrukkelijk verwoord wat betreft de overbrenging van afvalstoffen uit de Gemeenschap teneinde daar te worden verwijderd of nuttig toegepast.⁴²

53. Bovendien neig ik tot de opvatting dat de bevoegde autoriteit van verzending niet enkel de bevoegdheid heeft om een dergelijk bezwaar te maken, maar daartoe verplicht is wanneer zij van mening is dat de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of aan het milieu. Ik geloof namelijk niet dat de wetgever met het bepaalde in artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening dat de bevoegde autoriteiten van bestemming en van verzending „gemotiveerde bezwaren [...] [kunnen] maken” tegen de voorgenomen overbrenging onder de in deze bepaling genoemde voorwaarden, heeft willen zeggen dat aan deze autoriteiten enkel een bevoegdheid is verleend waarvan de uitoefening volledig aan hun beoordeling wordt overgelaten in de bijzondere gevallen dat de voorgenomen overbrenging schade kan berokkenen aan de gezondheid van de

mens en aan het milieu. Voor sommige gevallen die in de vijf gedachtestreepjes van deze bepaling worden genoemd, is het verplichte karakter van een weigering, geleet op de doelstellingen van de verordening, mijns inziens moeilijk te rechtvaardigen.⁴³

54. De verordening bevat daarentegen andere bepalingen waaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de verplichting van de bevoegde autoriteiten om zich te verzetten tegen een overbrenging van afvalstoffen die schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of aan het milieu, dwingend is. Zo bepaalt artikel 30 van de verordening, naast artikel 26, dat „[d]e lidstaten [...] de nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat de overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt volgens de bepalingen van deze verordening”. Insgelijks bepaalt artikel 34, lid 1, dat, ongeacht de plaats van verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstoffen, de producent van die afvalstoffen alle nodige maatregelen moet nemen om de afvalstoffen op zodanige wijze te verwijderen of nuttig toe te passen dan wel de verwijdering of nuttige toepassing op zodanige wijze te regelen, dat het milieu wordt beschermd, en lid 2, dat de lidstaten alle noodzakelijke maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat aan de in lid 1 genoemde verplichtingen wordt voldaan. Gezien de dwingende bewoordingen van deze bepalingen lijkt het mij derhalve logisch dat de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming daadwerke-

41 — Artikel 25 van de verordening.

42 — Artikelen 14, lid 2, sub b, en 16, lid 3, sub b, van de verordening.

43 — Het derde streepje heeft bijvoorbeeld betrekking op het geval dat de kennisgever of de ontvanger zich in het verleden aan sluikhandel schuldig heeft gemaakt; het vijfde streepje heeft betrekking op het geval dat de voorgenomen nuttige toepassing niet zou zijn gerechtvaardigd uit economisch of milieutechnisch oogpunt.

lijk verplicht zijn om zich op grond van artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, te verzetten tegen een overbrenging van afvalstoffen wanneer zij van mening zijn dat de voorgenomen overbrenging schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens en het milieu.

nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens of het milieu, zou het volgens mij niet logisch zijn de betrokken bepalingen van de verordening aldus uit te leggen dat zij de bevoegde autoriteiten van verzending of van bestemming slechts een bevoegdheid verlenen, maar hun geen enkele verplichting opleggen.

55. Deze uitlegging vindt eveneens steun in het doel van de verordening. Wij hebben gezien dat de verordening, zoals blijkt uit de negende overweging van de considerans ervan en zoals het Hof verscheidene malen heeft vastgesteld, als fundamenteel doel heeft de naleving van de vereisten uit hoofde van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu te waarborgen.⁴⁴ Het Hof heeft in het reeds aangehaalde arrest *Dusseldorp e.a.*, geen ander standpunt ingenomen, aangezien het heeft geoordeeld dat voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen vrij binnen de Gemeenschap moeten kunnen circuleren, voorzover het vervoer geen gevaar voor het milieu oplevert.⁴⁵ De verordening beoogt derhalve te bereiken dat geen enkele overbrenging van afvalstoffen wordt uitgevoerd die het nastreven van deze doelstellingen in gevaar kan brengen. De aldus aan de bevoegde autoriteiten opgelegde verplichting om zich te verzetten tegen een overbrenging van afvalstoffen die schade berokkent aan de gezondheid van de mens of aan het milieu, strookt eveneens met de in artikel 4 van de richtlijn voorziene verplichting, die de lidstaten met het oog op ditzelfde doel bindt.⁴⁶ Gelet op het feit dat artikel 4 van de richtlijn de lidstaten verplicht de

56. Zoals wij overigens zullen zien in onderdeel C van deze conclusie, moeten nationale voorschriften die als rechtsgrond kunnen dienen voor een bezwaar van de bevoegde autoriteit van verzending tegen een voorgenomen overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, naar mijn mening voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, zodat zij niet verder mogen gaan dan nodig is voor de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Bovendien mag de beoordeling van het risico niet voortvloeien uit een willekeurige schatting, maar moet zij berusten op een wetenschappelijke grondslag. Ook wanneer ik deze voorwaarden in aanmerking neem, ben ik van mening dat de bevoegde autoriteit van verzending, die op grond van de aldus omschreven voorschriften vaststelt dat de voorgenomen nuttige toepassing schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of het milieu, verplicht zou moeten zijn zich daartegen met toepassing van artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening, tegen te verzetten.

57. Deze verplichting van de bevoegde autoriteit van verzending en van de bevoegde autoriteit van bestemming past ook binnen

44 — Arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald (punt 18), en arrest van 27 februari 2003, *Commissie/Duitsland* (C-389/00, Jurispr. blz. I-2001, punt 34).

45 — Punt 33.

46 — Arrest van 9 november 1999, *Commissie/Italië* (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 67).

het kader van de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de handhaving van de voorschriften van de verordening. Uit deze rechtspraak volgt namelijk dat wanneer de algemene opzet van de verordening wordt miskend, omdat de opgegeven kwalificatie van de voorgenomen overbrenging onjuist is, alle bevoegde autoriteiten, met name die van verzending, verplicht zijn zich te verzetten tegen deze overbrenging.⁴⁷ Het Hof heeft verder geoordeeld dat wanneer een overbrenging van afvalstoffen leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met bijzondere communautaire bepalingen die de voorwaarden voor verwijdering van een gevaarlijk product vaststellen, de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden gebonden zijn, dat wil zeggen dat zij krachtens artikel 26 van de verordening alle passende wettelijke maatregelen moeten treffen om dergelijke sluikhandel te verbieden en te straffen.⁴⁸

58. Ik stel derhalve voor op de tweede prejudiciële vraag en het eerste deel van de vijfde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending tegen een overbrenging van afvalstoffen bezwaar moet maken op grond van de voorwaarden waaronder deze nuttige toepassing dient plaats te vinden, wanneer zij van mening is dat de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of het milieu.

47 — Arrest ASA, reeds aangehaald (punt 40); arrest van 13 februari 2003, Commissie/Duitsland (C-228/00, Jurispr. blz. I-1439, punt 33), en Commissie/Luxemburg (C-458/00, Jurispr. blz. I-1553, punt 21).

48 — Beschikking Oliehandel Koeweit e.a., reeds aangehaald (punt 117).

C — Het recht van de bevoegde autoriteit van verzending, dergelijke bezwaren te baseren op de in haar eigen staat geldende criteria

59. Met de derde prejudiciële vraag en het tweede deel van de vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending haar bezwaar tegen de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming kan baseren op criteria of wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in haar eigen staat gelden, zelfs wanneer deze strenger zijn dan die van de staat van bestemming.

60. Als uitgangspunt voor mijn betoog ga ik uit van de veronderstelling dat, zoals blijkt uit de omstandigheden van het onderhavige geval, de voorwaarden voor de nuttige toepassing van de betrokken afvalstoffen niet op communautair niveau zijn geharmoniseerd. In een dergelijk geval moet iedere lidstaat, overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn, de nodige maatregelen nemen binnen zijn nationale rechtsorde, zodat deze afvalstoffen nuttig worden toegepast zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Ofschoon dit artikel niets zegt over de concrete inhoud van de maatregelen die moeten worden genomen, is het niettemin voor de lidstaten verbindend wat het te bereiken doel betreft,

zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van zulke maatregelen.⁴⁹ De lidstaten kunnen bovendien op grond van hun oorspronkelijke bevoegdheid op het gebied van de milieubescherming regelgeving of wetgeving hebben vastgesteld die van invloed is op de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing van bepaalde soorten afvalstoffen moet plaatsvinden. Met de gestelde vragen wenst de verwijzende rechter derhalve te vernemen of de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar mag maken tegen een voorgenomen overbrenging op grond van haar nationale bepalingen, zelfs wanneer deze strenger zijn dan die in de staat van bestemming.

derhalve juist in een situatie waar, zoals in het onderhavige geval, de nuttige toepassing van de litigieuze afvalstoffen is toegestaan volgens de bepalingen van de staat van bestemming, maar verboden volgens de bepalingen van de staat van verzending, bereiken dat de hoogste beschermingsnormen prevaleren.

62. Een dergelijke uitlegging van artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening vindt eveneens steun in de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap, waarvan de verordening deel uitmaakt.⁵⁰ Wij hebben gezien dat dit beleid is gericht op een hoog niveau van bescherming. Het belang van dit doel blijkt enerzijds uit de omstandigheid dat het al in artikel 2 EG is neergelegd, vervolgens in andere artikelen van het Verdrag en in de richtlijn die de basistekst inzake het beheer van afvalstoffen vormt, en ook in de vijfde overweging van de considerans van de verordening. Het belang ervan blijkt eveneens uit artikel 176 EG dat de lidstaten, zelfs na de vaststelling van communautaire maatregelen, het recht verleent om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen, alsmede uit artikelen die voorzien in een vrijwaringsclausule. De omstandigheid dat de voorgenomen nuttige toepassing is toegestaan in de staat van bestemming, kan de bevoegde autoriteit van verzending derhalve niet weerhouden zich daartegen te verzetten wanneer deze nuttige toepassing volgens haar in strijd is met haar nationale bepalingen. Het streven naar een hoog niveau van bescherming, zoals dat in de verordening is vastgelegd, rechtvaardigt juist dat de bevoegde autoriteit van verzending zich kan baseren op haar stren-

61. Gelet op de bij de bespreking van de voorgaande vragen aangevoerde argumenten en de antwoorden die ik aan het Hof heb voorgesteld, ben ik van mening dat juist wanneer de in de lidstaat van verzending geldende beschermingsnormen hoger zijn dan die in de staat van bestemming, de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar moet kunnen maken tegen een voorgenomen overbrenging op grond van haar eigen nationale bepalingen. Juist in een dergelijk geval heeft deze aan de bevoegde autoriteit van verzending toegekende bevoegdheid namelijk het meeste nut, aangezien de bevoegde autoriteit van bestemming zelf bezwaar zou moeten maken, indien de voorgenomen nuttige toepassing eveneens in strijd bleek te zijn met de in haar staat geldende bepalingen. De verordening wil

49 — Arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald (punt 67).

50 — Arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald (punt 23).

gere nationale bepalingen bij de beoordeling of de voorgenomen nuttige toepassing schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of aan het milieu. Ik sluit mij wat dat betreft aan bij het standpunt van de Deense en de Oostenrijkse regering, dat de tegenovergestelde oplossing de overbrenging van afvalstoffen zou bevorderen naar de verwerkingsinstallaties met de minst strenge regels, hetgeen zou kunnen leiden tot een neerwaartse nivellering van de voorwaarden waaronder de nuttige toepassing van de betrokken afvalstoffen plaatsvindt.

waardoor de natuurlijke hulpbronnen kunnen worden beschermd.⁵²

63. Zoals ik heb uiteengezet, kan dit recht van de bevoegde autoriteit van verzending echter geen onvoorwaardelijk recht zijn. Er dient namelijk rekening te worden gehouden met het feit dat de verordening bepaalt dat de afvalstoffen vrij moeten kunnen circuleren binnen de Gemeenschap.⁵¹ Deze vrije circulatie beoogt het in de verordening genoemde beginsel van voorrang voor nuttige toepassing van afvalstoffen te verwezenlijken. Het in de verordening gemaakte onderscheid in behandeling tussen voor verwijdering bestemde afvalstoffen, die in beginsel moeten worden verwijderd in de nabijheid van de plaats waar zij zijn ontstaan, en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat laatstgenoemde afvalstoffen een nuttige functie vervullen. Zij kunnen andere materialen vervangen en bijvoorbeeld de grondstof voor bepaalde industrieën vormen,

64. De verwijzende rechter herinnert eraan dat het Hof bovendien heeft geoordeeld dat de verordening het geheel van voorwaarden en procedureregels bepaalt waaraan de overbrenging van afvalstoffen binnen de Gemeenschap is onderworpen, zodat elke nationale maatregel betreffende een dergelijke overbrenging moet worden getoetst aan de bepalingen van deze verordening en niet aan de artikelen 28 EG tot en met 30 EG.⁵³ Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dienen de op grond van artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening getroffen nationale bepalingen passend te zijn om de gestelde beschermingsdoelstellingen te bereiken en niet verder te gaan dan daartoe noodzakelijk is.⁵⁴ Hieruit volgt dat niet aan deze voorwaarde is voldaan indien de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu even doeltreffend zou kunnen worden gewaarborgd door minder beperkende maatregelen. De nationale rechter bij wie beroep is ingesteld tegen het door de bevoegde autoriteit van verzending gemaakte bezwaar, dient na te gaan of het

52 — Beschikking Oliehandel Koeweit e.a., reeds aangehaald (punt 97).

53 — Arrest DaimlerChrysler, reeds aangehaald (punten 41-43).

54 — Zie in deze zin, arresten van 18 november 1987, *Maizena e.a.* (137/85, Jurispr. blz. 4587, punt 15); 7 december 1993, *ADM Olmühlen (C-339/92)*, Jurispr. blz. 1-6473, punt 15); 11 juli 2002, *Käseri Champignon Hofmeister (C-210/00)*, Jurispr. blz. 1-6453, punt 59), en 10 december 2002, *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01)*, Jurispr. blz. 1-11453, punt 122).

51 — Arrest Dusseldorp e.a., reeds aangehaald (punt 33).

evenredigheidsbeginsel in acht is genomen.⁵⁵

65. In het onderhavige geval heeft de verwijzende rechter op dit punt geen vragen gesteld. Hij heeft evenmin veel informatie verstrekt over de bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar heeft gemaakt tegen de litigieuze overbrenging, noch over de redenen die tot de vaststelling van deze bepalingen hebben geleid. Niettemin lijkt het mij voor de oplossing van het hoofdeding nuttig om nog het volgende te preciseren.

66. Zoals de Commissie heeft gesteld, lijkt het om te beginnen noodzakelijk dat de door de bevoegde autoriteit van verzending toegepaste bepalingen op een wetenschappelijke risicobeoordeling berusten. Het zou in strijd zijn met de verordening wanneer een overbrenging van afvalstoffen die in de staat van bestemming overeenkomstig het daar geldende recht daadwerkelijk nuttig zouden kunnen worden toegepast, werd verhinderd door de bevoegde autoriteit van verzending op grond van algemene overwegingen of een zuiver hypothetische risicobeoordeling.⁵⁶ Wat de nuttige toepassing van afvalstoffen betreft, moet volgens mij bij de beoordeling of er een risico bestaat voor de gezondheid van de mens of het milieu, net als bij de beperking van het vrije verkeer van levensmiddelen,⁵⁷ rekening worden gehouden met de resultaten van het internationale weten-

schappelijke onderzoek en de studies van de communautaire wetenschappelijke comités.⁵⁸ Dit vereiste kan echter niet in de weg staan aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel, dat eveneens een van de beginselen vormt waarop het milieurecht is gebaseerd. Voor het geval uit deze beoordeling zou blijken dat er nog geen wetenschappelijke zekerheid bestaat omtrent het bestaan of de omvang van reële risico's voor de volksgezondheid, moet een lidstaat op grond van het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te hoeven wachten totdat ten volle is gebleken dat deze risico's bestaan en groot zijn.⁵⁹

67. De bevoegde autoriteit van verzending moet vervolgens, om na te gaan of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen, in elk afzonderlijk geval beoordelen of de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming, hoewel deze door minder strenge bepalingen wordt beheerst, niettemin een vergelijkbare bescherming kan waarborgen als wordt nagestreefd door haar eigen nationale bepalingen. Dat zou in casu

55 — Arrest van 12 oktober 2000, Snellers (C-314/98, Jurispr. blz. I-8633, punt 59).

56 — Zie in deze zin, arrest van 23 september 2003, Commissie/Denemarken (C-192/01, Jurispr. blz. I-9693, punt 48).

57 — Zie arrest van 24 oktober 2002, Hahn (C-121/00, Jurispr. blz. I-9193, punt 40).

58 — In dit verband moet worden opgemerkt dat de voorwaarden voor het gebruik van arseen als houtverduurzamingsmiddel op grond van een aan het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu, voorgelegde risicobeoordeling, uiterst strikt zijn geregeld in richtlijn 2003/2/EG van de Commissie van 6 januari 2003 inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van arseen (tiende aanpassing aan de technische vooruitgang van richtlijn 76/769/EEG van de Raad) (PB L 4, blz. 9).

59 — Zie in deze zin, arrest van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 63), en arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald (punt 49).

bijvoorbeeld het geval kunnen zijn, indien door de wijze waarop de spaanplaten worden geproduceerd door de onderneming in Italië waarvoor de afvalstoffen zijn bestemd, de met deze nuttige toepassing belaste werknemers even doeltreffend kunnen worden beschermd en de aanwezigheid van arseen in deze platen kan worden voorkomen of worden teruggebracht tot onder de in de Duitse bepalingen vastgestelde grenswaarde.

en deze procedure op tegenspraak kunnen des te gemakkelijker plaatsvinden wanneer, zoals in het onderhavige geval, de staat van verzending krachtens de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening heeft bepaald, dat de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging aan de andere betrokken autoriteiten en aan de ontvanger wordt toegezonden door de bevoegde autoriteit van verzending, omdat deze autoriteit in een dergelijk geval, voorafgaand aan de toezending, zou kunnen beschikken over een aanvullende termijn.⁶⁰

68. Anders dan Wood Trading geloof ik niet dat een dergelijke beoordeling in de praktijk niet is te realiseren. Wij hebben gezien dat het begeleidende document, dat dient ter ondersteuning van de kennisgeving en dat moet worden toegezonden aan de bevoegde autoriteit van verzending en aan de andere bevoegde autoriteiten, talrijke inlichtingen moet bevatten over de wijze waarop de nuttige toepassing zal plaatsvinden. Overeenkomstig artikel 6, leden 4 en 6, van de verordening kan de bevoegde autoriteit van verzending de kennisgever bovendien verzoeken om aanvullende informatie en documentatie, met inbegrip van het met de ontvanger afgesloten contract voor de nuttige toepassing van de afvalstoffen. Verder zou de kennisgever, die dit contract heeft moeten sluiten, logischerwijs in staat moeten zijn aan te tonen dat de voorgenomen nuttige toepassing voldoet aan de eisen die door de staat van verzending worden gesteld. Deze kwestie moet zo nodig aanleiding kunnen geven tot een procedure op tegenspraak tussen de bevoegde autoriteit van verzending en de kennisgever. Deze controle

69. Ter afsluiting van deze bespreking wil ik nog opmerken dat het door mij voorgestelde antwoord op de onderzochte prejudiciële vragen a priori niet anders zou luiden, indien de nuttige toepassing van de betrokken afvalstoffen op communautair niveau was geharmoniseerd en de lidstaat van verzending overeenkomstig artikel 176 EG, verdergaande beschermingsmaatregelen had gehandhaafd of getroffen. In een dergelijk geval zou de bevoegde autoriteit van verzending naar mijn mening eveneens bezwaar kunnen maken tegen een voorgenomen overbrenging die niet voldoet aan haar eigen nationale bepalingen, wederom op voor-

60 — In het onderhavige geval heeft de bevoegde autoriteit van verzending het begeleidende document ontvangen op 23 november 1999, doch pas op 1 februari 2000 aan de bevoegde autoriteit van bestemming doorgezonden. Ik heb in de verwijzingsbeschikking geen verklaring gevonden voor deze vertraging. In mijn conclusie van 15 juli 2004 in de zaak Siomab (C-472/02), nog aanhangig bij het Hof, heb ik gesteld dat de termijn waarbinnen de bevoegde autoriteit van verzending de kennisgeving naar de andere bevoegde autoriteiten en de ontvanger moet verzenden niet langer zou mogen zijn dan de door artikel 7, lid 2, van de verordening aan de bevoegde autoriteit van bestemming gegunde termijn.

waarde dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.

70. Gelet op deze overwegingen stel ik voor, op de derde prejudiciële vraag en het tweede deel van de vijfde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 7, lid 4, sub a, eerste en tweede streepje, van de verordening aldus

moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van verzending haar bezwaar tegen de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming kan baseren op de in haar eigen staat geldende criteria of wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, zelfs wanneer deze strenger zijn dan die in de staat van bestemming, op voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.

V — Conclusie

71. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging op de prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz te antwoorden als volgt:

„1) Artikel 7, lid 4, sub a, van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998, moet aldus worden

uitgelegd dat bezwaren tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die betrekking hebben op de voorwaarden waaronder deze nuttige toepassing moet plaatsvinden, enerzijds kunnen worden gebaseerd op het eerste streepje van deze bepaling, met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met het vereiste van artikel 4 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996, dat de nuttige toepassing van de afvalstoffen moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en anderzijds op het tweede streepje van deze bepaling, met als motief dat de voorgenomen nuttige toepassing in strijd is met nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of gezondheidsbescherming.

- 2) De bevoegde autoriteit van verzending moet bezwaar tegen een overbrenging van afvalstoffen maken op grond van de voorwaarden waaronder deze nuttige toepassing dient plaats te vinden, wanneer zij van mening is dat de voorgenomen nuttige toepassing in de staat van bestemming schade kan berokkenen aan de gezondheid van de mens of aan het milieu.
- 3) De bevoegde autoriteit van verzending kan dit bezwaar baseren op de in haar eigen staat geldende criteria of wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, zelfs wanneer deze strenger zijn dan die in de staat van bestemming, op voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.”