

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 15 juli 2004¹

1. De onderhavige zaak betreft de uitlegging van verordening (EEG) nr. 259/93², die de procedureregels vastlegt waaraan de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten dient te voldoen. Deze regels verschillen naargelang de afvalstoffen voor verwijdering of voor nuttige toepassing zijn bestemd. Zij zijn minder streng bij nuttige toepassing dan bij verwijdering. De begrippen verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen zijn omschreven in richtlijn 75/442/EEG³, waar naar de verordening uitdrukkelijk verwijst.⁴

te brengen van de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken landen, dit wil zeggen het land van bestemming⁵, het land van waaruit de overbrenging geschiedt⁶ en, in voorkomend geval, het land waardoorheen de afvalstoffen moeten worden gevoerd⁷, alsmede van de onderneming die deze afvalstoffen ontvangt. De verordening bepaalt eveneens dat de nationale wetgeving van elke lidstaat kan voorschrijven dat de bevoegde autoriteit van verzending de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging aan de andere bevoegde autoriteiten alsmede aan de ontvanger moet doorzenden.

2. De verordening houdt in dat de natuurlijke of rechtspersoon die afvalstoffen voor verwijdering of nuttige toepassing van een lidstaat naar een andere wenst over te brengen — de kennisgever genoemd —, de voorgenomen overbrenging ter kennis dient

3. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht om nader te bepalen welke de bevoegdheden van de bevoegde autoriteit van verzending zijn, wanneer de nationale wetgeving haar verplicht de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging door te zenden en zij niet instemt met de indeling van deze overbrenging. Nagegaan moet worden of deze autoriteit, wanneer zij van mening is dat een als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepas-

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 1999/816/EG van de Commissie van 24 november 1999 houdende aanpassing, overeenkomstig artikel 16, lid 1, en artikel 42, lid 3, van de bijlagen II, III, IV en V van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 316, blz. 45; hierna: „verordening”).

3 — 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 beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32; hierna: „richtlijn”).

4 — Artikel 2, sub i en k.

5 — Hierna: „bevoegde autoriteit van bestemming”.

6 — Hierna: „bevoegde autoriteit van verzending”.

7 — Hierna: „bevoegde autoriteit van doorvoer”.

sing” ingedeelde overbrenging in werkelijkheid beantwoordt aan een overbrenging voor verwijdering, gerechtigd is om de betrokken overbrenging ambtshalve anders in te delen, of dat zij het dossier naar de kennisgever kan terugsturen, of nog, dat zij verplicht is om de kennisgeving van de overbrenging zoals deze is ingedeeld, door te zenden, waarbij zij evenwel het recht behoudt om op grond van deze onjuiste indeling bezwaar te maken tegen de verwezenlijking van de overbrenging.

4. Alvorens kort het feitelijk kader te beschrijven waarbinnen deze vraag aan het Hof is voorgelegd, ga ik in op de terzake dienende bepalingen van de verordening alsmede op het in de verwijzingsbeschikking bedoelde arrest ASA van 27 februari 2002⁸, waarin het Hof aanwijzingen heeft gegeven die van belang zijn voor het antwoord dat ik in de onderhavige zaak in overweging geef.

I — De verordening

5. De verordening heeft tot doel een geharmoniseerd stelsel van procedures vast te stellen waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen.⁹ De considerans ervan stelt dat „voor de overbrenging van afvalstoffen

een voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten moet worden voorgescreven, zodat deze naar behoren op de hoogte zijn van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen en aldus alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren tegen de overbrenging te maken”.¹⁰

6. De kennisgever, die tot deze kennisgeving is verplicht, wordt in artikel 2, sub g, van de betrokken verordening gedefinieerd als de oorspronkelijke producent van de afvalstoffen, of bij ontstentenis daarvan, de inzamelaar of nog de houder van de betrokken afvalstoffen, die voornemens is deze over te brengen of te doen overbrengen.

7. De procedure die van toepassing is op de overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten, is omschreven in titel II van de verordening. Hoofdstuk A van deze titel, dat de artikelen 3 tot 5 omvat, betreft de voor verwijdering bestemde afvalstoffen, en hoofdstuk B, met de artikelen 6 tot 11, behandelt de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

8. De artikelen 3 en 6 verplichten in identieke bewoordingen de kennisgever die voornemens is respectievelijk voor verwijde-

⁸ — C-6/00, Jurispr. blz. I-1961.

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

¹⁰ — Overweging negen.

ring of voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen over te brengen van een lidstaat naar een andere, tot het zenden van een kennisgeving aan de bevoegde autoriteit van bestemming en een afschrift daarvan aan de bevoegde autoriteiten van verzending en van doorvoer, alsmede aan de ontvanger.¹¹ De kennisgeving dient te geschieden door middel van het begeleidende document dat door de bevoegde autoriteit van verzending wordt afgegeven.¹² De kennisgever moet dit begeleidende document volledig invullen en er op verzoek van de bevoegde autoriteiten aanvullende informatie en documentatie bijvoegen.¹³ Hij dient meer bepaald informatie betreffende de in bijlage II A bij richtlijn 75/442¹⁴ genoemde handelingen op het gebied van verwijdering te verstrekken, wanneer de afvalstoffen voor verwijdering zijn bestemd, of de in bijlage II B bij de betrokken richtlijn¹⁵ bedoelde handelingen op het gebied van nuttige toepassing te preciseren, wanneer het een overbrenging voor nuttige toepassing betreft. De kennisgever moet ook met de ontvanger een contract voor de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen afsluiten, dat moet beantwoorden aan de in de verordening vervatte vereisten.¹⁶

9. Krachtens de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening „[kan] [d]e bevoegde autoriteit van verzending, in overeenstemming met de nationale wetgeving, besluiten de kennisgeving zelf te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming, met afschrift aan de ontvanger en de bevoegde

autoriteit van doorvoer, in plaats van dit door de kennisgever te laten doen”.

10. Artikel 3, lid 8, bevat in tegenstelling tot artikel 6, lid 8, daarenboven een tweede alinea die luidt als volgt. Wanneer de nationale wetgeving haar belast met de kennisgeving van het begeleidende document, „[kan] [d]e bevoegde autoriteit van verzending besluiten een kennisgeving niet verder te behandelen, indien zij zelf onmiddellijke bezwaren tegen de overbrenging heeft overeenkomstig artikel 4, lid 3. Zij stelt de kennisgever onverwijld van haar bezwaren in kennis.”¹⁷

11. Wanneer zij de kennisgeving van een voorgenomen overbrenging voor verwijdering of nuttige toepassing ontvangt, zendt de bevoegde autoriteit van bestemming binnen drie werkdagen een ontvangstbevestiging aan de kennisgever en een afschrift daarvan aan de andere betrokken bevoegde autoriteiten, alsmede aan de ontvanger.¹⁸ De verzending van deze ontvangstbevestiging doet de termijnen lopen waarover deze autoriteiten beschikken om een standpunt in te nemen met betrekking tot de handeling op het gebied van verwijdering of nuttige toepassing.

11 — Artikelen 3, lid 1, en 6, lid 1.

12 — Artikelen 3, lid 3, en 6, lid 3.

13 — Artikelen 3, lid 4, en 6, lid 4.

14 — Artikel 3, lid 5.

15 — Artikel 6, lid 5, vijfde streepje.

16 — Artikelen 3, lid 6, en 6, lid 6, van de verordening.

17 — Dit artikel 4, lid 3, noemt, zoals verder aan bod komt, de gronden die door de bevoegde autoriteiten kunnen worden ingeroepen om zich tegen de beoogde verwijdering te verzetten of er bepaalde voorwaarden aan te stellen.

18 — Artikelen 4, lid 1, en 7, lid 1.

12. Wat de handelingen op het gebied van verwijdering betreft, schrijft artikel 4 van de verordening voor, dat de autoriteit van bestemming er een vergunning voor moet verlenen. Deze vergunning mag alleen worden afgegeven als er geen bezwaren bestaan bij de bevoegde autoriteiten van verzending of van doorvoer. Deze laatste beschikken over 20 dagen na verzending van de ontvangstbevestiging om dergelijke bezwaren te maken of aan de overbrenging bepaalde voorwaarden te verbinden. De autoriteit van bestemming dient ten vroegste 21 dagen en ten laatste 30 dagen na de datum van verzending van deze ontvangstbevestiging te besluiten al dan niet onder voorwaarden de vergunning voor de beoogde overbrenging te verlenen of deze te weigeren.¹⁹

13. De bezwaren en de voorwaarden die kunnen worden gemaakt of gesteld door de bevoegde autoriteiten, zijn omschreven in artikel 4, lid 3. Krachtens deze bepaling, sub a, kunnen de lidstaten maatregelen nemen om overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken, teneinde overeenkomstig richtlijn 75/442 de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging toe te passen op communautair en nationaal niveau. Krachtens artikel 4, lid 3, sub b, kunnen de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming eveneens gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken indien deze niet in overeenstemming is met de betrokken richtlijn, teneinde het beginsel van zelfverzorging op communautair en nationaal niveau toe te passen, of wanneer de installatie afvalstoffen

uit een dichterbij gelegen bron moet verwijderen en door de bevoegde autoriteit voorrang aan die afvalstoffen is gegeven, of nog om te waarborgen dat de overbrenging in overeenstemming is met de afvalbeheersplannen. Overeenkomstig diezelfde bepaling, sub c, kunnen de bevoegde autoriteiten bovendien gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken, ten eerste, indien de overbrenging niet in overeenstemming is met nationale wetgeving inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of bescherming van de volksgezondheid, ten tweede, indien de kennisgever of de ontvanger zich in het verleden aan sluikhandel schuldig heeft gemaakt, en ten derde, indien de overbrenging in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit door de lidstaat of lidstaten vóór de toepassing van deze verordening gesloten internationale overeenkomsten.

14. Wat de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen betreft, stelt artikel 7 van de verordening dat de bevoegde autoriteiten van bestemming, verzending en doorvoer na verzending van de ontvangstbevestiging beschikken over een termijn van 30 dagen om bezwaar te maken tegen de overbrenging²⁰ en over een termijn van 20 dagen na dezelfde verzending om voorwaarden te verbinden aan het vervoer van de afvalstoffen binnen hun rechtsgebied.²¹ De gronden waarop dit bezwaar kan worden gebaseerd, zijn opgesomd in artikel 7, lid 4, en zijn minder talrijk dan in het geval waarin de afvalstoffen voor verwijdering zijn bestemd. Indien geen bezwaar is gemaakt binnen deze termijn van 30 dagen, mag de

19 — Artikel 4, lid 2, sub a en b.

20 — Artikel 7, lid 2.

21 — Artikel 7, lid 3.

overbrenging plaatsvinden binnen één jaar na dato.²² Niettemin moet de instemming van de bevoegde autoriteiten vóór de overbrenging schriftelijk worden gegeven wanneer de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen zijn opgenomen in bijlage IV bij de verordening, met als opschrift „Rode lijst van afvalstoffen”, omdat zij als bijzonder gevaarlijk worden aangemerkt, of wanneer de betrokken afvalstoffen nog niet in één van de bijlagen bij de betrokken verordening zijn opgenomen.²³

15. Artikel 26 van de verordening, dat eveneens aan de orde is gesteld door de vraag van de verwijzende rechter, omschrijft het begrip „sluikhandel” en vermeldt de gevolgen die aan een dergelijke handel moeten worden verbonden, afhankelijk van het feit of hij moet worden toegeschreven aan de kennisgever of aan de ontvanger.

II — Het arrest ASA

16. Het reeds aangehaalde arrest ASA had betrekking op een situatie waarbij de bevoegde autoriteit van verzending tegen een door de kennisgever als handeling voor de nuttige toepassing ingedeelde voorgenomen overbrenging bezwaar maakte omdat

het volgens haar een verwijderingshandeling betrof.²⁴ In deze zaak waren de bepalingen van artikel 6, lid 8, van de verordening niet van toepassing, en de verzoeker diende zelf alle bevoegde autoriteiten en de ontvanger van de overbrenging in kennis te stellen. Aan het Hof werd de vraag voorgelegd, of de bevoegde autoriteit van verzending bevoegd is te controleren of een voorgenomen overbrenging, die in de kennisgeving als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing” is aangemerkt, daadwerkelijk aan deze kwalificatie voldoet en, zo ja, of zij tegen deze overbrenging bezwaar kan maken wanneer de kennisgever een onjuiste opgaaf heeft gedaan van het doel ervan, en op welke bepaling van gemeenschapsrecht zij zich dan moet beroepen.

17. Het Hof besliste dat uit de bij de verordening ingevoerde regeling voortvloeit dat alle bevoegde autoriteiten die deze kennisgeving ontvangen, moeten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de verordening beantwoordt, en tegen de overbrenging bezwaar moeten maken indien deze opgaaf onjuist is.²⁵ Zij leidde eruit af dat de bevoegde autoriteit van verzending, indien zij van oordeel is dat het doel van een overbrenging in de kennisgeving onjuist is opgegeven, haar bezwaar tegen de overbrenging moet baseren op deze onjuiste indeling, zonder te refereren aan één van de bijzondere bepalingen van de verordening waarin

24 — Een Oostenrijkse vennootschap wilde door een afvalverwerkingsinstallatie van de stad Wenen (Oostenrijk) voortgebrachte slakken en assen naar Duitsland overbrengen om er holle ruimten van een voormalige zoutmijn te Kochendorf (Duitsland) mee op te vullen.

25 — Punten 39 en 40.

22 — Artikel 8.

23 — Artikel 10.

de bezwaren worden gedefinieerd die de lidstaten kunnen maken tegen overbrengingen van afvalstoffen.²⁶

18. Het Hof wees op de gevolgen van een dergelijk bezwaar. Net als de andere bezwaren waarin de verordening voorziet, heeft zij tot gevolg dat de overbrenging niet kan plaatsvinden.²⁷ De kennisgever kan dan hetzij ervan afzien de afvalstoffen naar een andere lidstaat over te brengen, hetzij een nieuwe kennisgeving indienen, hetzij een passend rechtsmiddel aanwenden tegen de beschikking waarbij de bevoegde autoriteit van verzending tegen de overbrenging bezwaar maakt. Het Hof preciseerde nochtans dat het in ieder geval niet aan de bevoegde autoriteit staat, ambtshalve het doel van de overbrenging van de afvalstoffen anders in te delen, aangezien deze eenzijdige andere indeling tot gevolg zou hebben dat eenzelfde overbrenging door de diverse bevoegde autoriteiten aan bepalingen van verschillende hoofdstukken van de verordening zou worden getoetst, wat met het door deze verordening ingevoerde stelsel onverenigbaar is.²⁸

19. Het herinnerde voor het overige aan zijn uitspraak in het arrest DaimlerChrysler van 13 december 2001²⁹, dat de aldus in de verordening vastgelegde procedure de ken-

nisgever garandeert dat zijn voornemen tot overbrenging binnen de in de verordening gestelde termijn wordt onderzocht en dat hem uiterlijk bij het verstrijken van deze termijn wordt meegedeeld of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, de overbrenging kan plaatsvinden.³⁰ Het Hof leidde eruit af dat het bezwaar van de bevoegde autoriteit van verzending, dat op de onjuiste opgaaf van een overbrenging als handeling voor de nuttige toepassing is gebaseerd, terwijl het volgens deze autoriteit een verwijderingshandeling betreft, binnen de in artikel 7, lid 2, van de verordening gestelde termijn moet worden ingediend.³¹

III — De feiten

20. De naamloze vennootschap Siomab³² exploiteert te Brussel een verbrandingsinstallatie voor huishoudelijk afval en aanverwante producten, waarbij resten van afvalstoffen ontstaan, voornamelijk slakken en zouten. In november 2001 heeft Siomab met een Duitse vennootschap een overeenkomst gesloten over de ingraving van deze zouten in de schachten van de zoutmijnen te Teutschenthal in Duitsland. Zij heeft het Brussels Instituut voor Milieubeheer³³, in zijn hoedanigheid van bevoegde autoriteit van verzending, op 4 december 2001 van de voorgenomen overbrenging in kennis

26 — Punt 47.

27 — Idem.

28 — Punt 48.

29 — C-324/99, jurispr. blz. I-9897.

30 — Punt 49.

31 — Punt 50.

32 — Hierna: „Siomab”.

33 — Hierna: „BIM”.

gesteld. Krachtens artikel 6, lid 8, van de verordening belast het besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 7 juli 1994 betreffende de internationale invoer en uitvoer van afvalstoffen het BIM met de doorzending van de kennisgeving aan de andere bevoegde autoriteiten en aan de ontvanger.

21. Siomab heeft de voorgenomen overbrenging als een handeling van nuttige toepassing ingedeeld. Het BIM was van oordeel dat het een verwijderingshandeling betrof en heeft de voorgenomen overbrenging ambtshalve anders ingedeeld alvorens ze aan de bevoegde autoriteit van bestemming in Duitsland ter kennis te brengen. Deze heeft zich verzet tegen die overbrenging omdat overeenkomstig het Duitse mijnrecht slechts de nuttige toepassing en niet de verwijdering is toegestaan in de mijn van Teutschenthal.

22. Siomab heeft op 9 april 2002 opnieuw haar dossier bij het BIM ingediend en daarbij haar oorspronkelijke indeling van de handeling gehandhaafd. Zij betoogde dat het BIM overeenkomstig het reeds aangehaalde arrest ASA verplicht was om de kennisgeving aan de bevoegde autoriteit van bestemming door te zenden zonder het doel van de overbrenging anders te mogen indelen. Op 29 april 2002 heeft het BIM, dat volhardde in zijn beoordeling, het dossier naar Siomab teruggezonden omdat de handeling haars inziens onjuist was ingedeeld.

23. Siomab heeft vervolgens bij de Raad van State (België) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissing van het BIM, waarbij het had geweigerd de kennisgeving

van de voorgenomen overbrenging van afvalstoffen aan de bevoegde autoriteit van bestemming door te zenden. Op 14 mei 2002 heeft Siomab voorts bij de rechter in kort geding een vordering ingesteld tot veroordeling van het BIM om deze kennisgeving ongewijzigd door te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming. Bij beschikking van 8 juli 2002 heeft de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (België) de vordering van Siomab afgewezen. Siomab heeft tegen deze beschikking hoger beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Brussel.

IV — De prejudiciële vraag

24. Ter ondersteuning van haar hoger beroep heeft Siomab betoogd dat, overeenkomstig het reeds aangehaalde arrest ASA, het BIM het doel van de overbrenging van afvalstoffen niet ambtshalve anders mocht indelen en dat, in het raam van de in artikel 6, lid 8, van de verordening bedoelde speciale procedure voor handelingen van nuttige toepassing, de verordening aan de bevoegde autoriteit van verzending niet het recht verleent om te weigeren de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging door te zenden.

25. Het BIM heeft daarentegen aangevoerd dat het verplicht was om de indeling van de voorgenomen overbrenging te toetsen en dat het dit voornemen in geval van strijd met de verordening dus niet behoefde door te zenden.

26. Van oordeel dat de beslechting van dit geding een uitlegging van de verordening vereist, heeft het Hof van Beroep te Brussel beslist de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de hiernavolgende vraag te stellen:

„Indien een lidstaat gebruik maakt van het mechanisme van kennisgeving van het begeleidende document door de bevoegde autoriteit van verzending overeenkomstig de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van verordening nr. 259/93, moeten de artikelen 3, lid 8, 4, lid 3, 6, lid 8, 7, lid 4, en 26 van de verordening dan aldus worden uitgelegd,

a) dat wanneer de bevoegde autoriteit van verzending in de zin van deze verordening, die gerechtigd is om na te gaan of een voorgenomen overbrenging die in de kennisgeving als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing” is ingedeeld, daadwerkelijk overeenstemt met deze indeling, van mening is dat deze indeling onjuist is, zij

ii) het begeleidende document kan doorzenden na de voorgenomen overbrenging te hebben heringe-deeld als „overbrenging van afvalstoffen met het oog op verwijdering”

iii) het begeleidende document met de onjuiste indeling kan doorzenden, samen met een op deze onjuiste indeling gebaseerd bezwaar

b) of, integendeel, dat de bevoegde autoriteit van verzending verplicht is de kennisgeving met de door de kennisgever gekozen indeling te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming, waarbij zij evenwel het recht behoudt om voorts gelijktijdig dan wel achteraf bezwaar te maken op basis van deze onjuiste indeling, indien zij van mening is dat het doel van de overbrenging onjuist is ingedeeld?”

V — Analyse

i) op basis van deze onjuiste indeling kan weigeren het begeleidende document door te zenden en de kennisgever kan verzoeken om een nieuw begeleidend document in te dienen,

27. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat wanneer een lidstaat gebruik maakt van

het in de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening bedoelde mechanisme voor de kennisgeving van het begeleidende document door de bevoegde autoriteit van verzending, deze autoriteit, als zij van mening is dat deze indeling onjuist is,

- kan weigeren deze kennisgeving te verrichten wegens onjuiste indeling van de voorgenomen overbrenging en de kennisgever kan verzoeken om een nieuw begeleidend document in te dienen,

- of ambtshalve de voorgenomen overbrenging kan herindelen alvorens deze ter kennis te brengen,

- of verplicht is tot kennisgeving over te gaan en gelijktijdig of achteraf een op deze onjuiste indeling gebaseerd bezwaar in te dienen.

28. In het reeds aangehaalde arrest ASA heeft het Hof, zoals eerder vermeld, beslist dat de bevoegde autoriteit van verzending, indien zij van mening is dat de indeling van de voorgenomen overbrenging als handeling voor de nuttige toepassing onjuist is, het doel van de overbrenging van afvalstoffen niet ambtshalve anders mag indelen en binnen de in artikel 7, lid 2, van de verordening gestelde

termijn bezwaar moet indienen. De onderhavige zaak betreft de vraag of deze oplossing toepasselijk is wanneer de wetgeving van een lidstaat bepaalt dat, overeenkomstig de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening, de bevoegde autoriteit van verzending zelf, in de plaats van de kennisgever, voor de doorzending van de voorgenomen overbrenging aan de andere bevoegde autoriteiten en aan de ontvanger moet instaan.

29. Met de Commissie, de Italiaanse en de Nederlandse regering alsmede Siomab en in tegenstelling tot de andere tussenkomende partijen ben ik van mening dat de in het arrest ASA gegeven antwoorden wel degelijk toepasselijk zijn op een dergelijk geval, zodat de bevoegde autoriteit van verzending naar mijn gevoel de voorgenomen handeling niet ambtshalve anders mag indelen noch het dossier aan de kennisgever mag terugsturen, doch verplicht is het begeleidende document door te zenden en bezwaar te maken binnen de daartoe gestelde termijn. Ik baseer deze analyse op de formulering van de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening.

30. Deze bepalingen geven de lidstaten dus de mogelijkheid om de bevoegde autoriteit van verzending ermee te belasten, in de plaats van de kennisgever de doorzending van de voorgenomen overbrenging aan de andere bevoegde autoriteiten en aan de ontvanger van de afvalstoffen te verzekeren. Zoals reeds gezegd, beogen deze bepalingen

de harmonisatie op communautair niveau van de op de overbrenging van afvalstoffen van toepassing zijnde procedureregels. Zij verlenen de lidstaten in geen geval het recht om de autoriteit van verzending de bevoegdheid toe te kennen, het doel van de overbrenging ambtshalve anders in te delen alvorens tot doorzending over te gaan. Een dergelijke herindeling zou meebrengen dat de voorgenomen overbrenging door de andere bevoegde autoriteiten zou worden onderzocht zoals zij is heringedeeld en niet zoals zij door de kennisgever is aangemerkt. De artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening bevatten echter geen enkele afwijking van de respectievelijk in de artikelen 3, leden 1 tot 5, en 6, leden 1 tot 5, van de verordening vastgelegde bepalingen, waaruit volgt dat de kennisgever en enkel hij de voorgenomen overbrenging moet indelen en daartoe het begeleidende document moet invullen.

31. De mogelijkheid voor deze autoriteit om de doorzending te weigeren en het dossier aan de kennisgever terug te zenden wanneer de voorgenomen overbrenging haars inziens onjuist is ingedeeld, lijkt naar mijn mening uitgesloten door de inhoud zelf van de betrokken bepalingen.

32. Zoals de tussenkomende partijen — met wier analyse ik instem — hebben gesteld, vermeldt immers enkel artikel 3, lid 8, tweede alinea, van de verordening de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit van verzending om de doorzending van de kennisgeving van de voorgenomen overbren-

ging te weigeren, zodat een dergelijke mogelijkheid slechts bestaat bij de kennisgeving van een overbrenging van afvalstoffen die, volgens het begeleidende document, voor verwijdering zijn bestemd. De doorzending kan echter slechts worden geweigerd op de gronden genoemd in artikel 4, lid 3, van de betrokken verordening, waarvan ik de inhoud heb vermeld in bovenstaand punt 13. Met name de bepalingen van artikel 4, lid 3, sub b en c, bevatten de gronden waarop de lidstaten zich kunnen beroepen om bezwaar te maken tegen een bepaalde overbrenging van afvalstoffen.³⁴ Mijs inziens dekt echter geen van deze gronden een onjuiste indeling van de voorgenomen overbrenging.³⁵ Bovendien heeft het Hof beslist dat deze opsomming van gevallen waarin lidstaten zich kunnen verzetten tegen een overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen limitatief van aard is³⁶, zodat zij niet ruim mag worden uitgelegd om er een onjuiste indeling van de voorgenomen overbrenging aan toe te voegen, wanneer deze grond voor bezwaar niet uitdrukkelijk is genoemd. Deze stelling wordt tevens gestaafd door 's Hof's analyse van de verordening in het reeds aangehaalde arrest ASA. Uit dit arrest volgt immers dat de verplichting van alle bevoegde autoriteiten om te controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling beantwoordt aan de

34 — Artikel 4, lid 3, sub a, beoogt de gevallen waarin de lidstaten maatregelen kunnen nemen om de overbrenging algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken (arrest DaimlerChrysler, reeds aangehaald, punt 51).

35 — Wat artikel 4, lid 3, sub b, betreft, het voorziet in deze mogelijkheid van bezwaar in slechts drie hypothesen: ten-einde het beginsel van zelfverzorging op communautair en nationaal niveau toe te passen; wanneer de installatie afvalstoffen uit een dichterbij gelegen bron moet verwijderen en de voorrang van deze stoffen is erkend, en om te waarborgen dat de overbrenging in overeenstemming is met de afvalbeheersplannen. Dezelfde bepaling, sub c, vermeldt de volgende drie gronden: indien de overbrenging niet in overeenstemming is met nationale bepalingen inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of bescherming van de volksgezondheid; indien de kennisgever zich in het verleden aan sluikhandel schuldig heeft gemaakt, en indien deze overbrenging in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten.

36 — Arrest DaimlerChrysler, reeds aangehaald (punt 50).

bepalingen van de verordening, niet voortvloeit uit de bijzondere bepalingen die de bezwaren omschrijven die de lidstaten tegen de overbrenging van afvalstoffen kunnen maken, dat wil zeggen de artikelen 4, lid 3, en 7, lid 4, van de betrokken verordening, doch uit het stelsel van de verordening.³⁷ Met andere woorden, de onjuiste opgaaf is een grond voor bezwaar die onderscheiden is van de in de artikelen 4, lid 3, en 7, lid 4, van de verordening bedoelde gronden.³⁸

33. Ik kan derhalve uit deze analyse de volgende conclusies trekken. Enerzijds kan de bevoegde autoriteit van verzending slechts bij de kennisgeving van een overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen in het kader van de bijzondere procedure van artikel 3, lid 8, van de verordening, deze doorzending weigeren. Anderzijds mag deze weigering slechts op één van de limitatief in artikel 4, lid 3, van de verordening opgesomde gronden berusten en beoogt deze bepaling niet het geval waarin de bevoegde autoriteit van verzending van oordeel is dat de indeling van de voorgenomen overbrenging door de kennisgever onjuist is. Ik leid hieruit af dat de bevoegde

autoriteit van verzending de doorzending van deze kennisgeving niet mag weigeren wanneer zij de indeling van de betrokken voorgenomen overbrenging onjuist acht. Een dergelijke weigering, wanneer de kennisgever de overbrenging als verwijderingshandeling heeft aangemerkt, gaat verder dan wat de gemeenschapswetgever heeft vastgelegd in de artikelen 3, lid 8, tweede alinea, en 4, lid 3, van de verordening. Wanneer de overbrenging, zoals in deze zaak, als handeling van nuttige toepassing is ingedeeld, dan zou dergelijke weigering ook iedere rechtsgrondslag missen en ertoe leiden dat aan genoemde bepalingen gedeeltelijk hun nuttige werking wordt ontnomen, aangezien in het geval van een overbrenging voor nuttige toepassing een mogelijkheid tot weigering zou worden gegeven die de gecombineerde toepassing van deze bepalingen juist verbiedt in het raam van de toch strengere procedure van een overbrenging voor verwijdering.

34. De inhoud van de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening, waarop de bevoegdheid van de bevoegde autoriteit van verzending is gebaseerd om zelf, in de plaats van de kennisgever, de voorgenomen overbrenging aan de andere bevoegde autoriteiten en aan de ontvanger door te zenden, brengt naar mijn mening derhalve mee dat deze autoriteit de overbrenging niet ambtshalve anders mag indelen of de doorzending niet mag weigeren wanneer zij de indeling van deze voorgenomen overbrenging door de kennisgever onjuist acht. In een dergelijk geval dient de bevoegde autoriteit van verzending zich tegen de betrokken overbrenging te verzetten onder dezelfde voor-

37 — Arrest ASA, reeds aangehaald (punten 40 en 47). Zie eveneens beschikking van 27 februari 2003, Oliehandel Koeweit e.a. (C-307/00 tot C-311/00, Jurispr. blz. I-1821, punt 112). In het arrest ASA heeft het Hof beslist dat deze verplichting van alle bevoegde autoriteiten inzonderheid voortvloeit uit artikel 26 van de verordening, volgens hetwelk de lidstaten passende wettelijke maatregelen moeten treffen om sluikehandel te verbieden en te bestraffen, en uit artikel 30, lid 1, van de verordening, dat de lidstaten uitdrukkelijk de verplichting oplegt de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de overbrengingen van afvalstoffen plaatsvinden volgens de bepalingen van deze verordening.

38 — Chronologisch dient de onjuiste indeling te worden aangevoerd vóór de in de artikelen 4, lid 3, en 7, lid 4, van de verordening bedoelde gronden voor bezwaar. Slechts na toetsing dat de voorgenomen overbrenging juist is ingedeeld, kan elke bevoegde autoriteit een in deze laatste bepalingen vervatte grond voor bezwaar aanvoeren.

waarden als die welke voor haar zouden gelden indien de voorgenomen overbrenging door de verzoeker zou moeten worden doorgezonden, dat wil zeggen door bezwaar te maken binnen de termijn van artikel 4 van de verordening bij een als verwijderings-handeling ingedeelde overbrenging, of binnen de termijn van artikel 7 van de verordening bij een volgens het begeleidende document als handeling van nuttige toepassing aangemerkte overbrenging, zoals het Hof heeft opgemerkt in het arrest ASA. Een onderzoek van het stelsel van de verordening bevestigt dit mijns inziens.

tegen een voor verwijdering bestemde overbrenging van afvalstoffen binnen een termijn van 20 dagen na verzending van de bevestiging van de ontvangst van de kennisgeving van deze overbrenging door de autoriteit van bestemming. Evenzo kan de bevoegde autoriteit van verzending krachtens artikel 7, lid 2, van de verordening bezwaar maken tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen voor nuttige toepassing binnen een termijn van 30 dagen na verzending van deze ontvangstbevestiging.

35. Zoals ik reeds heb opgemerkt, dient de kennisgever, in het stelsel van de verordening, het begeleidende document in te vullen dat moet worden doorgezonden aan alle bevoegde autoriteiten en aan de ontvanger van de afvalstoffen. Hij is tevens degene die met deze ontvanger een overeenkomst moet sluiten die ofwel de verwijdering ofwel de nuttige toepassing van deze afvalstoffen tot voorwerp heeft. Op hem rust derhalve logischerwijze de verplichting om de voorgenomen overbrenging in te delen, aangezien het voorwerp van de overeenkomst die hem aan de ontvanger bindt, van deze indeling afhangt. Ik heb ook gesignaleerd dat de bevoegde autoriteit van bestemming verplicht is de ontvangst van de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging binnen drie dagen te bevestigen, en dat de verzending van deze ontvangstbevestiging voor de andere bevoegde autoriteiten de termijn doet lopen om bezwaar te maken, aanvullende informatie te vragen of voorwaarden aan de verwezenlijking van de overbrenging te verbinden. Zo kan overeenkomstig artikel 4, lid 2, sub b, van de verordening de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar maken

36. Mitsdien verlangt de goede werking van deze regeling mijns inziens dat de voorgenomen overbrenging zoals die door de verzoeker is ingedeeld, daadwerkelijk aan de betrokken bevoegde autoriteiten wordt meegedeeld, zodat enerzijds de door de verordening gestelde termijnen kunnen beginnen te lopen en anderzijds al deze autoriteiten in staat worden gesteld om de betrokken voorgenomen overbrenging te beoordelen, en met name de indeling ervan. Zou men de bevoegdheid van de autoriteit van verzending erkennen om ambtshalve de voorgenomen overbrenging anders in te delen of de doorzending ervan te weigeren, dan zou de kennisgever de hem door de verordening geboden mogelijkheid verliezen om binnen de daarin gestelde zeer korte termijnen het standpunt van alle bevoegde autoriteiten betreffende zijn voornemen tot overbrenging te vernemen.³⁹ Ook zouden de

39 — Arrest DaimlerChrysler, reeds aangehaald (punt 70). De wil dat de kennisgever moet kunnen rekenen op termijnen waaraan de bevoegde autoriteiten zich dienen te houden, die tot uiting komt in de verordening, is zeer duidelijk geformuleerd door het Economisch en Sociaal Comité in de voorstukken van de verordening [advies over het voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (91/C 269/03) (PB 1991, C 269, blz. 10, punt 2.3.2)].

bevoegde autoriteiten van bestemming en doorvoer hun door de verordening erkende, in de negende overweging ervan genoemde recht verliezen om naar behoren over de voorgenomen overbrenging te worden ingelicht en om er hun eigen bezwaren tegen te kunnen maken, onafhankelijk van de beoordeling van de bevoegde autoriteit van verzending aangaande de indeling van de handeling.⁴⁰

37. Weliswaar kan een dergelijke kennisgeving een risico van uiteenlopende indelingen van eenzelfde voorgenomen overbrenging door de verschillende bevoegde autoriteiten meebrengen. Zoals het Hof in het arrest ASA heeft gesteld, is dit risico echter inherent aan het door de verordening ingevoerde stelsel.⁴¹ Vooral omdat, zoals verzoeker zeer duidelijk ter terechtzitting heeft uiteengezet, de kennisgever daar belang bij kan hebben in een geval waarin, zoals in casu, de bevoegde autoriteit van verzending het met hem oneens is over de indeling van de betrokken voorgenomen overbrenging. In een dergelijk geval heeft de kennisgever er zeker belang bij om het standpunt van alle bevoegde autoriteiten nopens zijn voornemen tot overbrenging te vernemen. Zo zou Siomab aldus in casu haar belangen in haar geschil met het BIM omtrent de indeling van de voorgenomen overbrenging stellig beter hebben kunnen verdedigen indien de autoriteit van bestemming zelf ook een standpunt betreffende deze indeling had kunnen innemen. Ingeval de autoriteit van bestemming, net als

het BIM, van oordeel was geweest dat de betrokken overbrenging een verwijderingshandeling was en dat een dergelijke handeling in de mijn van Teutschenthal niet is toegestaan, dan had Siomab kunnen afzien van haar voornemen tot overbrenging en zich de kosten van een rechtsgeding kunnen besparen. Indien de autoriteit van bestemming in tegenstelling tot het BIM daarentegen van mening was geweest dat de betwiste overbrenging terecht door de kennisgever als handeling van nuttige toepassing was ingedeeld, dan had Siomab er zich in het kader van haar rechtsvordering voor de Belgische rechter op kunnen beroepen, aangezien de begrippen „verwijdering” en „nuttige toepassing”, zoals gezegd, communautaire begrippen zijn waarvan de omschrijving dus niet mag verschillen van lidstaat tot lidstaat.⁴² Het risico van uiteenlopende indelingen van eenzelfde overbrenging, dat inherent is aan het stelsel van de verordening, kan dus bij conflict tussen de kennisgever en een bevoegde autoriteit een voordeel voor eerstgenoemde opleveren. Zoals de Commissie mijns inziens terecht heeft uiteengezet, vereist het stelsel van de verordening dat een dialoog tussen alle bevoegde autoriteiten en de kennisgever over de indeling van de voorgenomen overbrenging kan plaatsvinden, en dit binnen de door de betrokken verordening gestelde termijnen.

38. Bovendien tast deze oplossing geenszins de bevoegdheid van de autoriteit van verzending aan om de indeling van de betrokken voorgenomen overbrenging te toetsen en zich tegen de verwezenlijking ervan te

40 — Zie, in deze zin, beschikking Oliehandel Koeweit e.a., reeds aangehaald (punt 102).

41 — Arrest ASA, reeds aangehaald (punt 44).

42 — Zie in deze zin arrest van 13 februari 2003, Commissie/Duitsland (C-228/00, jurispr. blz. I-1439, punt 36).

verzetten indien zij deze indeling onjuist acht. Wanneer dus, zoals in de onderhavige zaak, de voorgenen overbrenging als handeling van nuttige toepassing is ingedeeld, vloeit uit artikel 8 van de verordening voort dat de overbrenging niet kan geschieden indien door deze autoriteit bezwaar is gemaakt binnen de door artikel 7, lid 2, van dezelfde verordening gestelde termijn. Dezelfde conclusie geldt wanneer de overbrenging als verwijderingshandeling is ingedeeld, aangezien krachtens de bewoordingen van artikel 4, lid 2, sub a, de bevoegde autoriteit van bestemming binnen 30 dagen vanaf de verzending van de betrokken ontvangstbevestiging een vergunning voor de verwezenlijking van een dergelijke overbrenging dient te verlenen, en zij dit alleen kan doen als er bij de andere bevoegde autoriteiten geen bezwaren bestaan.

39. Gelet hierop ben ik geneigd te denken dat de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening aan de bevoegde autoriteit van verzending een gebonden bevoegdheid verlenen, krachtens welke zij verplicht is de voorgenen overbrenging zoals zij door de verzoeker is ingedeeld door te zenden aan de andere bevoegde autoriteiten en aan de ontvanger.⁴³ Van zodra de bevoegde auto-

riteit van verzending de indeling van de overbrenging onjuist acht, dient zij ertegen bezwaar te maken. Wat de vormvoorwaarden betreft waaraan dit bezwaar dient te voldoen, acht ik de artikelen 4, lid 2, sub b, en 7, lid 2, eerste alinea, van de verordening toepasselijk, zodat dit bezwaar „schriftelijk aan de kennisgever [moet worden] medegedeeld, met afschrift aan de andere betrokken [...] autoriteiten”. Aangaande de door de verwijzende rechter gestelde vraag of dit bezwaar gelijktijdig met de voorgenen overbrenging of achteraf moet worden verstuurd, lijken mij beide oplossingen geoorloofd. Wat mijns inziens van belang is, is dat de bevoegde autoriteit van verzending bezwaar maakt vóór het verstrijken van de termijn van artikel 4, lid 2, sub b, indien de voorgenen overbrenging door de kennisgever als voor verwijdering bestemde overbrenging van afvalstoffen is ingedeeld, en van artikel 7, lid 2, indien zij door de kennisgever als voor de nuttige toepassing bestemde overbrenging van afvalstoffen is ingedeeld.

43 — Ik beaam tevens de stelling van de Commissie volgens welke deze analyse niet zo ver mag gaan dat zij de bevoegde autoriteit van verzending verbiedt om, als goed bestuurder, het dossier aan de kennisgever terug te sturen indien het begeleidend document een vormgebrek vertoont waardoor de voorgenen overbrenging niet door de bevoegde autoriteiten kan worden getoetst, zoals het ontbreken van een handtekening of van bepaalde verplichte vermeldingen. De artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening noch enige andere bepaling ervan schrijven overigens voor, binnen welke termijn de bevoegde autoriteit van verzending dient te zorgen voor een dergelijke doorzending. Ik ben de mening toegedaan dat, gelet op de door de verordening omschreven procedure, de betrokken autoriteit binnen een korte termijn vanaf de ontvangst van het begeleidend document deze doorzending moet verzekeren, en dat deze termijn hoe dan ook niet langer mag zijn dan de door de artikelen 4, lid 2, sub a, en 7, lid 2, van de verordening aan de bevoegde autoriteit van bestemming verleende termijn om een standpunt betreffende de voorgenen overbrenging in te nemen.

40. Aan het Hof stel ik derhalve voor, op de vraag van het Hof van Beroep te Brussel te antwoorden dat de verordening aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat gebruik maakt van het in de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van de verordening bedoelde mechanisme voor de kennisgeving van het begeleidend document door de bevoegde autoriteit van verzending, deze autoriteit, als zij de indeling van de voorgenen overbrenging onjuist acht, niet kan weigeren deze kennisgeving te verrichten op grond van die onjuiste indeling en de kennisgever niet kan verzoeken om een nieuw begeleidend docu-

ment in te dienen. Evenmin kan zij de voorgenomen overbrenging ambtshalve anders indelen alvorens tot kennisgeving over te gaan. Zij is verplicht deze kennisgeving te verrichten en op grond van deze onjuiste indeling bezwaar te maken. Dit bezwaar moet schriftelijk aan de kennisgever worden medegedeeld, met afschrift aan de

andere betrokken autoriteiten, binnen de termijn van artikel 4, lid 2, sub b, indien de voorgenomen overbrenging als voor verwijdering bestemde overbrenging van afvalstoffen is ingedeeld, en binnen de termijn van artikel 7, lid 2, indien zij als voor de nuttige toepassing bestemde overbrenging van afvalstoffen is ingedeeld.

VI — Conclusie

41. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging als volgt te antwoorden op de prejudiciële vraag van het Hof van Beroep te Brussel:

„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, moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat gebruik maakt van het in de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van verordening nr. 259/93 bedoelde mechanisme voor de kennisgeving van het begeleidende document door de bevoegde autoriteit van verzending, deze autoriteit, als zij de indeling van de voorgenomen overbrenging onjuist acht, niet kan weigeren deze kennisgeving te verrichten op grond van die onjuiste indeling en de kennisgever niet kan verzoeken om een nieuw begeleidend document in te dienen. Evenmin kan zij de voorgenomen overbrenging ambtshalve anders indelen alvorens tot kennisgeving over te gaan. Zij is verplicht de kennisgeving te verrichten en op grond van deze onjuiste indeling bezwaar te maken. Dit bezwaar moet schriftelijk aan de kennisgever worden medegedeeld, met afschrift aan de andere betrokken autoriteiten, binnen de termijn van artikel 4, lid 2, sub b, indien de voorgenomen overbrenging als voor verwijdering bestemde overbrenging van afvalstoffen is ingedeeld, en binnen de termijn van artikel 7, lid 2, indien zij als voor de nuttige toepassing bestemde overbrenging van afvalstoffen is ingedeeld.”