

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 19 september 1991 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Het Hof is reeds vertrouwd met deze zaak, betreffende een verzoek van de Commissie om vaststelling, dat het Koninkrijk België, door te bepalen dat het verboden is in het Waalse Gewest afval afkomstig uit andere Lid-Staten of uit een ander gewest dan het Waalse Gewest op te slaan, te storten of te lozen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens

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

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

3) de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

2. Ter terechtzitting van 27 november 1990 zijn mondelinge argumenten aangevoerd en op 10 januari 1991 heb ik conclusie genomen. Bij beschikking van 2 mei 1991 heeft het Hof evenwel krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoe-

ring de heropening van de mondelinge behandeling bevolen teneinde partijen, de overige Lid-Staten en andere instellingen in staat te stellen hun standpunt kenbaar te maken over de navolgende vraag: valt het verkeer van niet-herbruikbare en niet-recycleerbare afvalstoffen, die geen handelswaarde hebben, onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, of vallen de handelstransacties in verband met de verwijdering, het storten of de vernietiging van dergelijke afvalstoffen onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten?

3. Voorts heeft het Hof de Commissie verzocht, mee te delen welke communautaire maatregelen er op stapel staan met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging en het opslaan, het lozen of het storten van ongevaarlijke niet-recycleerbare afvalstoffen, en of zij voornemens is maatregelen ter beperking van het grensoverschrijdend verkeer van dergelijke afvalstoffen voor te stellen. Aan de Belgische regering is de vraag gesteld, of de betrokken bepalingen (het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 19 maart 1987, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 juli 1987) recycleerbare dan wel niet-recycleerbare afvalstoffen betreffen.

4. De Commissie en de Belgische regering hebben zowel de specifiek tot hen gerichte vragen als de algemene vraag beantwoord, doch geen enkele andere Lid-Staat of instelling heeft opmerkingen ingediend. De

* Oorspronkelijke taal: Engels.

Belgische regering antwoordt op de aan haar gestelde vraag, dat de betrokken bepalingen uitsluitend betrekking hebben op afvalstoffen die niet-herbruikbaar of niet-recycleerbaar zijn of die in feite niet worden hergebruikt of gerecycleerd. Bijgevolg is het besluit van de Waalse Gewestexecutieve zowel van toepassing op recycleerbare, doch niet voor recycling bestemde afvalstoffen, als op niet-recycleerbare afvalstoffen. De Commissie legde in antwoord op de haar gestelde vraag kopieën over van een mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 14 september 1989 inzake de communautaire strategie voor het afvalbeheer, en van een voorstel voor een richtlijn inzake de verwijdering van afvalstoffen van 22 mei 1991. Bovendien vestigt zij de aandacht van het Hof op het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (PB 1990, C 289, blz. 9) en op de recente richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32).

kel 9 EEG-Verdrag is de Gemeenschap „gegrondvest op een douane-unie welke zich uitstrekt over het gehele goederenverkeer (...)”. Het Verdrag geeft echter geen definitie van het begrip „goederen” (anders dan het EGKS-Verdrag, dat de begrippen „kolen” en „staal” omschrijft). Het ontbreken van een definitie is misschien reeds een aanwijzing, dat het begrip „goederen” ruim moet worden uitgelegd. Het begrip „diensten” daarentegen is, althans gedeeltelijk, omschreven in artikel 60 EEG-Verdrag, waarin staat:

„In de zin van dit Verdrag worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn.

(...)”

Afvalstoffen en vrij verkeer van goederen

5. In punt 16 van mijn vorige conclusie heb ik gesteld, dat mijns inziens de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen van toepassing zijn op alle soorten afvalstoffen, ook op niet-recycleerbare of niet-herbruikbare. Gelet op het antwoord van partijen op de vraag van het Hof, lijkt het mij nuttig, dieper in te gaan op de redenen waarom ik die mening ben toegedaan.

6. De verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen vormen de hoeksteen van de Gemeenschap. Volgens arti-

7. Uit artikel 60 blijkt dus, dat het begrip diensten een residueel karakter heeft: het omvat transacties die niet onder het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen vallen; zie het arrest van 11 juli 1985 (gevoegde zaken 60/84 en 61/84, Cinéthèque, Jurispr. 1985, blz. 2605, r. o. 10 en 11). De residuele aard van de verdragsbepalingen betreffende de diensten is onlangs bevestigd in het arrest van 30 april 1991 (zaak C-239/90, Boscher, Jurispr. 1991, blz. I-2023). In die zaak verklaarde het Hof een nationale wettelijke regeling, die voor de openbare verkoping van goederen de voorwaarde stelde, dat de eigenaars van de goederen zich laten inschrijven

in het handelsregister van de plaats waar de verkoop plaatsvindt, onverenigbaar met artikel 30 EEG-Verdrag. Het Hof achtte artikel 59 niet van toepassing, ook al leed het geen twijfel, dat de betrokken beperking ook een belemmering van de dienstverlening door veilingmeesters aan in een andere Lid-Staat gevestigde cliënten opleverde.

8. De verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen kunnen dus van toepassing zijn, ongeacht of de betrokken transacties aanleiding geven tot dienstverrichtingen. Zelfs indien men aanneemt, dat degene die zich contractueel verbindt tot de verwijdering van afvalstoffen, een „dienst” in de zin van het Verdrag verricht, volstaat dit op zichzelf niet om de transactie onder de verdragsbepalingen betreffende de diensten te brengen. Laatstgenoemde bepalingen zijn immers pas van toepassing wanneer de betrokken verrichting niet onder de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen valt. Dat betekent niet, dat een transactie die zowel een overbrenging van goederen als een dienstverrichting impliceert, nooit een dienstverrichting in de zin van artikel 59 kan zijn: denken wij maar aan het geval waarin goederen met het oog op restauratie of herstelling tijdelijk naar een andere Lid-Staat worden overgebracht. In dat geval is de overbrenging van de goederen echter slechts een bijkomend aspect van de betrokken transactie. Wanneer evenwel, zoals in het onderhavige geval, de transactie uitsluitend ziet op het definitief overbrengen van goederen van de ene Lid-Staat naar een andere om ze aldaar op te slaan, te storten of te lozen, is de overbrenging niet accessoir ten opzichte van de dienstverlening, ook al worden opslaan, storten en lozen als „diensten” in de zin van het Verdrag aangemerkt:

zie het arrest van 7 mei 1985 (zaak 18/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1985, blz. 1339, r. o. 12).

9. Bijgevolg moeten twee vragen worden beantwoord: in de eerste plaats de vraag, of niet-recycleerbare afvalstoffen voor de toepassing van het Verdrag „goederen” zijn, en in de tweede plaats de vraag, of de betrokken transacties enig ander kenmerk vertonen waardoor zij buiten de werkingssfeer van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen vallen. Ik zal deze twee punten na elkaar behandelen.

10. De inhoud van het begrip „goederen” was rechtstreeks aan de orde in het arrest van 10 december 1968 (zaak 7/68, Commissie/Italië, Jurispr. 1968, blz. 589). In die zaak betoogde de Italiaanse regering, dat goederen van artistieke, historische, archeologische of etnografische betekenis geen „gewone handelsgoederen” zijn en dus niet onder het in artikel 16 EEG-Verdrag (betreffende het verbod van uitvoerheffingen en heffingen van gelijke werking) vallen. Het Hof verwierp dat argument op grond (blz. 598)

„dat de Gemeenschap krachtens artikel 9 van het Verdrag is, gegrondvest op een douane-unie welke zich over het gehele goederenverkeer uitstrekt”;

dat onder goederen in de zin van deze bepaling moeten worden verstaan de waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het

voorwerp van handelstransacties kunnen vormen;

dat de in de Italiaanse wet bedoelde waren, ongeacht de hoedanigheden waardoor zij zich van andere handelsgoederen onderscheiden, met deze laatste niettemin het kenmerk gemeen hebben, dat zij ook op geld waardeerbaar zijn en derhalve het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen (...).

11. De Belgische regering betoogt onder verwijzing naar deze passage, dat het niet volstaat dat de betrokken goederen het voorwerp van handelstransacties kunnen zijn; zij moeten ook een „waarde” hebben, waarmee de Belgische regering uiteraard een positieve, en niet een negatieve waarde bedoelt. Mijns inziens dient de uitdrukking „op geld waardeerbaar” in de aangehaalde passage evenwel niet zo eng te worden uitgelegd. Gelet op het punt dat in zaak 7/68 aan de orde was, is het evident, dat „op geld waardeerbaar” daar niet tegenover „zonder waarde” of met een „negatieve waarde” stond, maar tegenover „zonder prijs”, dat wil zeggen tegenover een (artistieke, historische, enz.) waarde die zo groot, of misschien zo onbepaald of onnoembaar was, dat zij niet in geld kon worden uitgedrukt. Zoals het Hof in die zaak opmerkte, waren de betrokken goederen niet alleen op geld waardeerbaar, maar was de betrokken Italiaanse heffing in feite op die geldwaarde berekend.

12. Men kan zich afvragen, of het Hof in zaak 7/68 een exhaustieve definitie van het begrip „goederen” heeft willen geven, maar

wat er ook van zij, het is duidelijk dat voorwerpen met een „negatieve” waarde (dat wil zeggen voorwerpen waarvoor de eigenaar bereid is een prijs te betalen om ze kwijt te raken) het voorwerp van handelstransacties kunnen zijn. Bovendien zijn economische activiteiten zoals de verwijdering en recycling van afvalstoffen slechts mogelijk wanneer een prijs kan worden bepaald waartegen dergelijke activiteiten economisch rendabel zijn. Op een vrije markt van afvalstoffen geschiedt het bepalen van „negatieve” prijzen volgens dezelfde mechanismen als het — vaker voorkomende — bepalen van positieve prijzen. Afvalstoffen zijn dus op geld waardebare producten en worden daardoor het voorwerp van handelstransacties. Zelfs indien de in zaak 7/68 gegeven definitie van het begrip „goederen” als exhaustief zou moeten worden beschouwd, strookt het mijns inziens met die definitie, goederen met een negatieve waarde, zoals niet-recycleerbare afvalstoffen, voor de toepassing van het Verdrag als goederen aan te merken.

13. De begrippen negatieve prijs en negatieve waarde zijn de economen welbekend:

„Net als in andere wetenschappen, is er in de economische wetenschap sprake van een negatieve kwantiteit, wanneer een variabele onder de nulgrens daalt en kleiner wordt dan niets, zodat bij optelling geen verhoging maar een vermindering ontstaat. Bij de meeste economische kwantiteiten is een *verandering van teken* mogelijk. Rijkdom met

een *negatief* teken wordt dus schuld (...). Jevons stelt de term 'discommodity' voor ter aanduiding van stoffen of verrichtingen die het omgekeerde zijn van *commodity*, dat wil zeggen *van al wat men wil kwijtraken*, zoals as of afvalwater (*Theory*, 2nd ed., blz. 63). Men kan zeggen dat een dergelijk voorwerp een negatieve waarde heeft (...)"

(*The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Ed. Eatwell, Milgate and Newman, London, 1987; artikel „Negative quantities”, overgenomen uit *Palgrave's Dictionary of Political Economy*).

14. De tweede te beantwoorden vraag is, of de betrokken transacties — te weten de grensoverschrijdende overbrenging van niet-recycleerbare afvalstoffen met het oog op het opslaan, het storten of het lozen ervan — een kenmerk vertonen waardoor zij buiten de werkingssfeer van de artikelen 30 tot en met 36 EEG-Verdrag vallen.

15. In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat voorwerpen onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen kunnen vallen, ongeacht of zij met het oog op verkoop of doorverkoop over de nationale grenzen worden gebracht. Het beginsel van het vrije verkeer van goederen is niet beperkt tot goederen die bestemd zijn om in de Lid-Staat van invoer in het verkeer te worden gebracht; het geldt bij voorbeeld ook voor goederen die door een particulier voor eigen gebruik worden ingevoerd: zie de arresten van 7 maart 1989 (zaak 215/87, Schumacher, Jurispr. 1989, blz. 617) en 7 maart 1990 (zaak C-362/88, GB-INNO-

-BM, Jurispr. 1990, blz. I-667) en de opmerkingen van advocaat-generaal Warner in zijn conclusie in zaak 34/79 (arrest van 14 december 1979, Henn en Darby, Jurispr. 1979, blz. 3795, 3827).

16. Bovendien is het mijns inziens verkeerd, het vrije verkeer van goederen in beginsel te beperken tot het verkeer van goederen met een positieve waarde. Goederen met een negatieve waarde kunnen, net als goederen met een positieve waarde, het voorwerp zijn van eigendomsrechten en verplichtingen. Tot die rechten en verplichtingen behoren die welke betrekking hebben op het veilig verwijderen van de goederen. Naar nationaal recht heeft de eigenaar van een voorwerp in regel niet alleen het recht dit voorwerp volgens de voorschriften te gebruiken, maar heeft hij ook het recht om zich — overeenkomstig de voorschriften — van het voorwerp te ontdoen. Mijns inziens kan in dit verband geen nuttig onderscheid worden gemaakt tussen het recht om zich van een voorwerp te ontdoen bij wege van verbruik en het recht om zich daarvan te ontdoen bij wege van opslag, storting of lozing. Voor een ecooloog bij voorbeeld kan laatstgenoemd recht belangrijker zijn dan het eerstgenoemde. Mijns inziens volgt daaruit, dat het vrije verkeer van goederen evenzeer de vrijheid omvat om bepaalde goederen over een nationale grens te brengen teneinde er zich in een andere Lid-Staat goedkoper of veiliger van te ontdoen, als de vrijheid om persoonlijke bezittingen voor particulier verbruik over de grens te brengen, gelijk in de zaak 215/87 (Schumacher, reeds aangehaald, r. o. 15). Het vrije verkeer van goederen geldt dus niet alleen voor goederen die bestemd zijn om te worden doorverkocht, maar ook voor goederen die bestemd zijn voor verbruik, opslag of verwijdering.

17. Ter terechtzitting heeft de Belgische regering een onderscheid proberen te maken tussen de overbrenging van een voorwerp met het oog op verbruik ervan in een andere Lid-Staat en de overbrenging van afvalstoffen met het oog op de verwijdering ervan. Zij betoogde met name, dat het verbruik van een produkt het eigenlijke „doel” van handels-transacties is, en dat het verbruik dus een wezenlijk onderdeel van het economisch proces produktie-verkoop-consumptie is. De Belgische regering lijkt de produktie en de verwijdering van afvalstoffen dus niet als een wezenlijk onderdeel van het economisch proces te beschouwen. Die opvatting kan ik niet bijtreden. De vervaardiging en de consumptie van goederen leiden niet alleen tot de produktie van voorwerpen met een positief nut, maar ook, en onvermijdelijk, tot het ontstaan van onbruikbare en soms schadelijke afvalstoffen. Beslissingen betreffende de verwijdering van dergelijke afvalstoffen zijn een even essentieel onderdeel van het economisch proces als de beslissingen in verband met verbruik, produktie of verkoop.

18. Derhalve ben ik van mening, dat voor de toepassing van het Verdrag het begrip „goederen” mede omvat elk materieel roerend goed dat het voorwerp van eigendomsrechten of verplichtingen kan zijn (en dat dus — positief of negatief — op geld waardeerbaar is). Wanneer de uitoefening van die rechten of de nakoming van die verplichtingen de keuze van een verwijderingsmethode impliceert, en de gekozen methode de overbrenging van het voorwerp van een Lid-Staat naar een andere meebrengt, dienen nationale bepalingen die een dergelijke overbrenging beperken, aan de artikelen 30 tot en met 36 EEG-Verdrag te worden getoetst.

19. Zoals hierboven is uiteengezet, zou het niet alleen principieel onjuist zijn de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen te beperken tot het vrije verkeer van goederen die een positieve waarde hebben, doch zou die opvatting ook moeilijk in praktijk zijn te brengen. Zoals de Commissie opmerkt, is het onderscheid tussen wel en niet recycleerbare afvalstoffen hiervoor niet bruikbaar. Beide soorten afvalstoffen kunnen produkten met een negatieve waarde zijn, daar in beide gevallen de producent van de afvalstoffen bereid kan zijn te betalen om ze kwijt te raken, dat wil zeggen een „negatieve” prijs toe te passen. Bij niet-recycleerbare afvalstoffen zal die prijs uiteraard steeds negatief zijn, maar ook bij afvalstoffen die worden gerecycleerd, kan hij negatief zijn, aangezien de waarde van het door recycling ontstane produkt soms onvoldoende is om de vervoers- en recyclingkosten volledig te dekken. In sommige gevallen kan het gaan om afvalstoffen die weliswaar recycleerbaar zijn, doch in feite niet voor recycling zijn bestemd, en er zij op gewezen, dat het besluit van de Waalse Gewestexecutieve ook voor dergelijke afvalstoffen geldt. Of een partij afvalstoffen wordt gerecycleerd, zal afhangen van een aantal variabele factoren, zoals de stand van de technische kennis, de prijs van concurrerende grondstoffen, de recyclingkosten zelf en de intenties en de capaciteit van het recyclingbedrijf. Het is mijns inziens dus uiterst moeilijk een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten afvalstoffen en de ene als „goederen” en de andere slechts als een voorwerp van dienstverleningen te kwalificeren. In eerdere zaken betreffende afvalstoffen was het Hof ook niet geneigd een dergelijk onderscheid te maken: zie de arresten van 10 maart 1983 (zaak 172/82, Inter-Huiles, Jurispr. 1983, blz. 555) en 7 februari 1985 (zaak 240/83, ADBHU, Jurispr. 1985, blz. 531). De Commissie verwijst in dit verband ook naar de arresten van 12 mei 1987 (gevoegde zaken 372/85 en 374/85, Traen, Jurispr. 1987, blz. 2141) en 28 maart

1990 (gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, Vessoso en Zanetti, Jurispr. 1990, blz. I-1461); in deze zaken was de werksfeer van het vrije verkeer van goederen mijns inziens evenwel niet eens indirect in geding.

20. Bovendien kan één en dezelfde partij afvalstoffen zowel recycleerbare als niet-recycleerbare afvalstoffen bevatten, of recycleerbare afvalstoffen waarvan slechts een gedeelte in feite voor recycling is bestemd. Het zou mijns inziens geen goede zaak zijn, in dat geval te concluderen dat een gedeelte van de lading onder het in artikel 30 EEG-Verdrag bedoelde vrije verkeer van goederen valt, en de rest onder artikel 59.

21. Niet alleen is het moeilijk, onderscheid te maken tussen wel en niet recycleerbare afvalstoffen, ook het onderscheid tussen recycleerbare afvalstoffen en andere grondstoffen ligt niet voor de hand. Opgemerkt zij, dat in artikel 4, lid 2, sub i, van verordening (EEG) nr. 802/68 van de Raad van 27 juni 1968 betreffende de gemeenschappelijke definitie van het begrip „oorsprong van goederen” (PB 1968, L 148, blz. 1) sprake is van „uitval en afval”. Bovendien worden, zoals de Commissie opmerkt, in het gemeenschappelijk douanetarief diverse soorten afvalstoffen genoemd, ongetwijfeld omdat het belangrijke grondstofbronnen zijn. Het is uiteraard mogelijk, dat de aldaar genoemde soorten afvalstoffen die zijn welke in de regel veeleer een positieve dan een negatieve waarde hebben; ik zie echter geen enkele reden om voor de toepassing van het beginsel van het vrije verkeer een onderscheid te maken tussen beide categorieën, temeer daar een bepaalde soort afvalstoffen vandaag tot

de ene en morgen tot de andere categorie kan behoren, naar gelang van de prijs en de beschikbaarheid van andere grondstoffen.

22. Om al deze redenen concludeer ik, dat voor de toepassing van het Verdrag niet-recycleerbare en onbruikbare afvalstoffen onder het begrip „goederen” vallen, en dat beperkingen van het verkeer van dergelijke afvalstoffen tussen de Lid-Staten onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen vallen, en niet onder die betreffende het vrije verkeer van diensten. Ofschoon de hier in geding zijnde nationale wettelijke regeling uitsluitend van toepassing is op niet-recycleerbare afvalstoffen of op afvalstoffen die de facto niet worden hergebruikt of gerecycleerd, blijf ik dus bij mijn mening, dat zij in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag.

23. Ter terechtzitting is gesproken over de maatregelen die een Lid-Staat mag nemen om ongewenste aanvoer van niet-recycleerbare afvalstoffen naar bepaalde regio's of plaatsen tegen te gaan. Het is duidelijk, dat dergelijke maatregelen overeenkomstig vaststaande beginselen rechtvaardiging moeten vinden in artikel 36 of in een van de door het gemeenschapsrecht erkende dwingende vereisten, waaronder de milieubescherming; zie het arrest van 20 september 1988 (zaak 302/86, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1988, blz. 4607). Wanneer de rechtvaardiging wordt gezocht in een niet in artikel 36 zelf genoemd dwingend vereiste, dient de maatregel zonder onderscheid op nationale en ingevoerde afvalstoffen van toepassing te zijn. Ook al zouden de betrokken transacties als dienstverrichtingen moeten worden aangemerkt, dan nog dient de recht-

vaardiging voor een eventuele beperking mijns inziens aan dezelfde beginselen te worden getoetst. Artikel 56, dat ingevolge artikel 66 van toepassing is op diensten, noemt de volksgezondheid als een reden voor een uitzondering op het vrije verkeer van diensten, en in geval van zonder onderscheid van toepassing zijnde maatregelen kunnen beperkingen in verband met diensten gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang (arrest van 25 juli 1991, zaak C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Jurispr. 1991, blz. I-4007, r. o. 13).

zij zijn geproduceerd, kan daarentegen worden gezegd, dat zij zonder onderscheid van toepassing is. Een dergelijke bepaling beperkt de uitvoer van ter plaatse geproduceerde afvalstoffen naar een andere plaats of Lid-Staat immers in precies dezelfde mate als zij de verwijdering van uit andere gewesten of Lid-Staten afkomstige afvalstoffen beperkt. Bovendien kan een dergelijke maatregel gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de noodzaak de hoeveelheid afvalstoffen in transit te verminderen en de zones voor afvalverwijdering te beperken. De vraag of de betrokken maatregel in feite evenredig was aan die doelstellingen, kan uiteraard alleen met inachtneming van alle relevante factoren worden beoordeeld.

24. Op grond van deze beginselen kunnen mijns inziens op zijn minst sommige beperkingen van het verkeer van afvalstoffen gerechtvaardigd zijn om redenen van milieubescherming. Aangezien de bescherming van het milieu een dwingend vereiste is dat niet in artikel 36 is opgenomen, dienen dergelijke maatregelen evenwel zonder onderscheid op nationale en buitenlandse afvalstoffen van toepassing te zijn. Zoals ik in punt 20 van mijn vorige conclusie heb gesuggereerd, voldoet een maatregel volgens welke in een bepaalde plaats of regio gevestigde verwijderingsinstallaties alleen voor de verwijdering van aldaar geproduceerde afvalstoffen mogen worden gebruikt, niet aan dat vereiste. Een dergelijke maatregel bevoordeelt onmiskenbaar de op het nationale grondgebied geproduceerde afvalstoffen, vooral wanneer uitzonderingen kunnen worden toegestaan voor uit andere gewesten van dezelfde Lid-Staat afkomstige afvalstoffen, zoals in het besluit van de Waalse Gewestexecutieve is bepaald. Bijgevolg kunnen de betrokken maatregelen in de omstandigheden van het onderhavige geval niet worden gerechtvaardigd door overwegingen van milieubescherming. Van een in een bepaald gewest van een Lid-Staat geldende bepaling, volgens welke afvalstoffen moeten worden verwijderd op de plaats waar

Recent en voorgesteld gemeenschapsrecht

25. Zoals hierboven in punt 4 is gezegd, heeft de Commissie het Hof gewezen op verschillende recente of op stapel staande teksten van gemeenschapsrecht over afvalstoffen. In de punten 23 tot en met 26 van mijn vorige conclusie ben ik reeds ingegaan op de resolutie van de Raad van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid (PB 1990, C 122, blz. 2) en op het door de Commissie op 10 oktober 1990 ingediende voorstel voor een verordening van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (PB 1990, C 289, blz. 9). Ik blijf erbij, dat de resolutie van de Raad, ook al ware zij bindend, noch het voorstel voor een verordening, ook al ware die verordening thans van kracht, het door de Waalse Gewestexecutieve ingevoerde algemene verbod op de invoer van afvalstoffen zou kunnen rechtvaardigen.

26. Bij richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 is de Raad zijn in de resolutie van 7 mei 1990 aangegane verbintenis om richtlijn 75/442 te wijzigen nagekomen. Artikel 5 van de gewijzigde richtlijn bepaalt:

„1. De Lid-Staten nemen (...) de nodige maatregelen om een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten (...). Met dit net moet de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kunnen worden en moeten de Lid-Staten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval.

2. Met dit net moet het bovendien mogelijk zijn afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën (...).”

Een door een Lid-Staat eenzijdig uitgevaardigd verbod op de invoer van afvalstoffen kan mijns inziens onverenigbaar zijn met de totstandbrenging van een dergelijk geïntegreerd net. Een dergelijk verbod zou met name tot gevolg kunnen hebben, dat afvalstoffen van een buurland niet in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties kunnen worden verwijderd.

27. In artikel 5 van de gewijzigde richtlijn wordt weliswaar gezegd, dat de Lid-Staten individueel moeten streven naar zelfverzorging op het gebied van de afvalverwijdering, doch het is duidelijk, dat dit doel niet mag worden verwezenlijkt met middelen die in

strijd zijn met de artikelen 30 tot en met 36 EEG-Verdrag. Ofschoon beperking van de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen een rechtmatig doel van het milieubeleid van de Gemeenschap is, mag het niet worden verwezenlijkt door middel van kwantitatieve beperkingen aan de nationale grenzen. Het moet veeleer worden verwezenlijkt door een verbetering van de afvalverwijderingsinstallaties en misschien wel in de eerste plaats door de produktie van afvalstoffen te beperken (zie de vierde overweging van de considerans van de wijzigingsrichtlijn). Met andere woorden, het streefdoel moet veeleer door vermindering van de noodzaak om afvalstoffen te exporteren dan door een verbod op de invoer ervan uit andere Lid-Staten worden verwezenlijkt.

28. Bovendien geldt met betrekking tot het in artikel 5 genoemde doel van nationale zelfverzorging, dat rekening moet worden gehouden met „geografische omstandigheden” en met de „behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval”. Om het gestelde doel te verwezenlijken dienen de Lid-Staten ingevolge artikel 7 plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen; in het kader van die plannen mogen de Lid-Staten de nodige maatregelen nemen om verkeer van afvalstoffen te voorkomen (artikel 7, lid 3).

29. Ofschoon ik nog steeds van mening ben, dat het verbod van de Waalse Gewestexecutieve niet in strijd is met de thans geldende versie van richtlijn 75/442, is het best mogelijk dat dit na 1 april 1993, de datum waarop de termijn voor tenuitvoerlegging van de gewijzigde richtlijn afloopt, wel het geval is.

30. Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen van 22 mei 1991 betreft niet rechtstreeks de overbrenging van afvalstoffen van de ene Lid-Staat naar de andere, doch veeleer de harmonisatie van de procedures en de criteria voor toepassing van deze verwijderingsmethode op het grondgebied van de Lid-Staten.

Het is evenwel duidelijk, dat de harmonisatie van de normen op een hoog beschermingsniveau (zie de tweede overweging van de considerans van het voorstel voor een richtlijn) een passende aanvulling van het vrije verkeer van afvalstoffen is, en enigszins tegemoet kan komen aan de bekommernissen van de Waalse Gewestexecutieve.

Conclusie

31. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

- 1) voor recht te verklaren, dat het Koninkrijk België, door te bepalen dat het verboden is in het Waalse Gewest afval afkomstig uit andere Lid-Staten of — voor zover het afvalstoffen van oorsprong uit andere Lid-Staten betreft — uit andere Belgische gewesten dan het Waalse Gewest op te slaan, te storten of te lozen, de krachtens richtlijn 84/631/EEG van de Raad en artikel 30 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;
- 2) het beroep voor het overige te verwerpen;
- 3) het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.