

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 november 2007*

In zaak C-221/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 27 april 2006, ingekomen bij het Hof op 15 mei 2006, in de procedure

Stadtgemeinde Frohnleiten,

Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH

tegen

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

in tegenwoordigheid van:

Republiek Oostenrijk,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet en M. Ilešič (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 maart 2007,

gelet op de opmerkingen van:

- Stadtgemeinde Frohnleiten en Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH, vertegenwoordigd door G. Eisenberger, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door W. Mölls en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 juni 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 10 EG, 12 EG, 23 EG, 25 EG, 49 EG en 90 EG.

- 2 Het verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Stadtgemeinde Frohnleiten (gemeente Frohnleiten) en Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH (gemeentebedrijf Frohnleiten) enerzijds, en de Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (bondsminister van Land- en Bosbouw, Milieu en Waterbeheer; hierna: „minister”) anderzijds, over de oplegging van heffingen op het storten van uit Italië afkomstige afvalstoffen op de stortplaats van de gemeente Frohnleiten.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

- 3 Volgens de bewoordingen van haar eerste artikel is 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 (PB L 30, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2557/2001 van de Commissie van 28 december 2001 (PB L 349, blz. 1; hierna: „verordening nr. 259/93”), onder meer van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen de Gemeenschap.

- 4 De artikelen 3 tot en met 5 van verordening nr. 259/93 stellen de procedure vast voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen tussen de lidstaten.
- 5 Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt dat „wanneer de kennisgever voornemens is voor verwijdering bestemde afvalstoffen van een lidstaat naar een andere lidstaat over te brengen [...] hij een kennisgeving aan de bevoegde autoriteit van bestemming [zendt]”.
- 6 Artikel 4, leden 1, 2, sub a en c, en 3, sub a-i en b-i, van deze verordening luidt:

„1. De bevoegde autoriteit van bestemming zendt [...] na ontvangst van de kennisgeving een ontvangstbevestiging aan de kennisgever [...]

2. a) Vanaf de datum van verzending van de ontvangstbevestiging beschikt de bevoegde autoriteit van bestemming over 30 dagen om te besluiten al dan niet onder voorwaarden een vergunning te verlenen voor de overbrenging of deze te weigeren. Zij kan ook aanvullende inlichtingen vragen.

Zij verleent alleen een vergunning voor de overbrenging als er [...] bij haar [geen] bezwaren bestaan [...]

[...]

[...]

- c) De sub a en b bedoelde bezwaren en voorwaarden worden gebaseerd op lid 3.

[...]

3. a) i) De lidstaten kunnen in overeenstemming met het Verdrag maatregelen nemen om overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken, teneinde overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging toe te passen op communautair en nationaal niveau. Van dergelijke maatregelen wordt onmiddellijk kennis gegeven aan de Commissie, die de andere lidstaten informeert.

[...]

- b) De bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming kunnen, rekening houdend met geografische omstandigheden en de behoefte aan gespecialiseerde installaties voor bepaalde soorten afvalstoffen, gemotiveerde bezwaren tegen de voorgenomen overbrenging maken, indien deze niet in overeenstemming is met richtlijn 75/442/EEG, in het bijzonder de artikelen 5 en 7:

- i) teneinde het beginsel van zelfverzorging op communautair en nationaal niveau toe te passen”.

Nationale regeling

- 7 Volgens de bewoordingen van § 1 van de wet betreffende de sanering van verontreinigde terreinen (Altlastensanierungsgesetz) van 7 juni 1989 (BGBl. 1989/299; hierna: „ALSAG”) heeft deze wet tot doel de beveiliging en de sanering van verontreinigde terreinen te financieren.
- 8 § 2, leden 1, 2, 3, 11, 13 en 14, ALSAG luidt:

„(1) Verontreinigde terreinen zijn oude stortplaatsen en oude terreinen en daardoor verontreinigde bodems en grondwaterlagen, die volgens de resultaten van een risicobeoordeling groot gevaar opleveren voor de gezondheid van de mens of het milieu. Vervuiling door emissie in de lucht valt niet binnen de werkingssfeer van deze wet.

(2) Oude stortplaatsen zijn stortplaatsen voor afvalstoffen waarvoor al dan niet een vergunning was afgegeven.

(3) Oude terreinen zijn terreinen met installaties waarin werd gewerkt met stoffen die gevaarlijk zijn voor het milieu.

[...]

(11) Onder ‚verdachte terreinen’ in de zin van deze wet wordt verstaan: afgrensbare gebieden rond oude stortplaatsen en oude terreinen die, gelet het gebruik ervan in het verleden, belangrijke risico’s voor de volksgezondheid of voor het milieu kunnen inhouden.

(13) Onder ‚beveiliging’ in de zin van deze wet wordt verstaan: de voorkoming van milieurisico’s, meer bepaald de voorkoming van het eventuele vrijkomen van giftige stoffen afkomstig uit de verontreinigde terreinen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid en het milieu.

(14) Onder ‚sanering’ in de zin van deze wet wordt verstaan: de verwijdering van de oorzaak van het risico of de verwijdering van de vervuiling van de omgeving.”

- 9 § 3 ALSAG voert een heffing genaamd „Altlastenbeitrag” (heffing ter zake van verontreinigde terreinen) in. In de leden 1, punten 1 en 2, en 2, punt 1, van dit artikel is bepaald:

„(1) De heffing ter zake van verontreinigde terreinen is in de volgende gevallen verschuldigd:

1. de langdurige opslag van afvalstoffen, met inbegrip van de storting van afvalstoffen op een stortplaats, ook indien daarmee een met de stortplaats verband houdend bouwtechnisch of ander doel wordt nagestreefd;
2. de opvulling of gelijkmaking van oneven grond, waaronder de inpassing in geologische structuren, met uitzondering van opvulling of gelijkmaking met een specifieke bouwfunctie in het kader van een bouwproject van hogere orde (zoals

wegverdedigings- en -verhardingswerken, spoorlijnen en funderingen en opvulling van opgravingen of afwateringskanalen);

[...]

(2) Van de heffing is vrijgesteld:

1. het storten, opslaan en vervoer van afvalstoffen die aantoonbaar zijn ontstaan bij de beveiliging of sanering van:

a) verdachte terreinen die zijn ingeschreven in het register van verdachte terreinen, of

b) daadwerkelijk verontreinigde terreinen die zijn ingeschreven in het register van daadwerkelijk verontreinigde terreinen".

10 Krachtens § 4, punt 1, ALSAG is met name „de exploitant van een stort- of opslagplaats” onderworpen aan de Altlastenbeitrag.

11 § 5 ALSAG definieert de „berekenningsgrondslag” van de Altlastenbeitrag als „de massa van de afvalstoffen overeenstemmend met het brutogewicht ervan, waarbij in het brutogewicht van de afvalstoffen de verpakking is inbegrepen”.

- 12 Het bedrag van de Altlastenbeitrag, uitgedrukt in euro's „per aangevangen ton”, is bepaald in § 6 ALSAG. Deze bepaling voorziet in een tarieflijst die varieert naargelang de aard van de afvalstoffen, de datum van storting en de uitrusting van de stortplaats.
- 13 Op grond van § 11 ALSAG worden de opbrengsten uit de Altlastenbeitrag gebruikt voor de opsporing en sanering van verontreinigde terreinen.
- 14 Het register van verdachte terreinen en het register van daadwerkelijk verontreinigde terreinen bedoeld in § 3, lid 2, punt 1, ALSAG zijn geregeld in § 13 van deze wet. Deze laatste bepaling luidt:

„(1) De Landeshauptmann deelt de bondsminister van Milieu, Jeugd en Gezin mee welke terreinen verdacht zijn. Met het oog op de registratie van verontreinigde terreinen coördineert de bondsminister van Milieu, Jeugd en Gezin de registratie, het onderzoek en de beoordeling van verdachte terreinen op het federale grondgebied met de bondsminister van Economische Zaken en de bondsminister van Land- en Bosbouw. Hij gelast de Landeshauptmann in overeenstemming met de beschikbare middelen (§ 12, lid 2) aanvullend onderzoek te verrichten indien dat noodzakelijk is voor de registratie en beoordeling van verdachte terreinen en het stellen van prioriteiten. De bij de registratie vergaarde gegevens en kennis moeten worden meegedeeld aan het Umweltbundesamt [Federaal Milieuagentschap], dat ze beoordeelt en opneemt in het register van verdachte terreinen (§ 11, lid 2, punt 2).

(2) De bondsminister van Milieu, Jeugd en Gezin coördineert met het oog op de registratie van daadwerkelijk verontreinigde terreinen alle maatregelen om te

beoordelen welk gevaar de geregistreerde verdachte terreinen opleveren. De terreinen waarvan op grond van die beoordeling is vastgesteld dat zij moeten worden beveiligd of gesaneerd, worden als daadwerkelijk verontreinigde terreinen opgenomen in het register van daadwerkelijk verontreinigde terreinen (§ 11, lid 2, punt 2), dat wordt bijgehouden door het Umweltbundesamt. [...]"

- 15 Volgens het Verwaltungsgerichtshof kunnen naar hun aard alleen in Oostenrijk gelegen terreinen in het register van verdachte terreinen of in dat van daadwerkelijk verontreinigde terreinen worden opgenomen, aangezien deze registers bedoeld zijn om de in Oostenrijk gelegen verontreinigde terreinen te inventariseren met het oog op de beveiliging of sanering ervan. Daarom kan de vrijstelling van de Altlastenbeitrag voorzien in § 3, lid 2, punt 1, ALSAG enkel worden overwogen voor afvalstoffen verkregen bij beveiligings- of saneringswerkzaamheden op in Oostenrijk gelegen daadwerkelijk verontreinigde of verdachte terreinen.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 16 Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH, waarvan de Stadtgemeinde Frohnleiten enig aandeelhoudster is, exploiteert de stortplaats van de gemeente Frohnleiten.
- 17 In het vierde kwartaal van het jaar 2001 en het eerste kwartaal van het jaar 2002 zijn verschillende tonnen shredderafval uit Italië op deze stortplaats gestort. Het vervoer ervan naar Oostenrijk was door de Oostenrijkse autoriteiten toegestaan overeenkomstig de artikelen 3 tot en met 5 van verordening nr. 259/93.

- 18 Deze afvalstoffen waren afkomstig van een in de gemeente Rovigo (Italië) gelegen terrein, dat als saneringsterrein was aangewezen in het op basis van artikel 22 van wetsdecreet nr. 22 van 5 februari 1997 (Supplemento ordinario bij GURI nr. 38 van 15 februari 1997) en van het decreet van de Italiaanse minister van Milieu van 16 mei 1989 (GURI nr. 121 van 26 mei 1989, blz. 12) vastgestelde Italiaanse regionale plan voor de sanering van verontreinigde terreinen.
- 19 Aangezien verzoeksters in het hoofdgeding van mening waren dat deze afvalstoffen in aanmerking kwamen voor de vrijstelling van § 3, lid 2, punt 1, ALSAG daar zij van een verontreinigd terrein afkomstig waren, hebben zij de Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung (bestuursautoriteit van het kanton Graz en omgeving; hierna: „BH”) om deze vrijstelling verzocht.
- 20 Bij besluit van 11 mei 2004 heeft de BH de betrokken afvalstoffen krachtens § 3, lid 2, punt 1, ALSAG vrijgesteld van de Altlastenbeitrag. In het daartegen ingestelde beroep van de Oostenrijkse federale autoriteiten is dit besluit door de Landeshauptmann von Steiermark (hoofd van de regionale regering van het Land Steiermark; hierna: „LH”) bevestigd bij besluit van 30 november 2004. Zowel volgens de BH als de LH zou een verschil in behandeling van afvalstoffen die bij de uitvoering van wettelijke maatregelen tot beveiliging of sanering van verontreinigde terreinen zijn verkregen naargelang zij uit Oostenrijk of een andere lidstaat afkomstig zijn, in strijd zijn met artikel 90 EG.
- 21 Bij besluit van 10 januari 2005 heeft de minister het besluit van de LH vernietigd en beslist dat de betrokken afvalstoffen onderworpen zijn aan de Altlastenbeitrag, daar zij niet afkomstig waren van een in het register van verdachte terreinen of in dat van daadwerkelijk verontreinigde terreinen opgenomen terrein. Volgens de minister valt de Altlastenbeitrag niet onder artikel 90 EG, daar het niet een belasting op afvalstoffen als zodanig, maar een heffing op een activiteit betreft. Zij drukt immers niet op goederen die in het verkeer kunnen worden gebracht, ten aanzien waarvan zij een kostenverhogende factor zou vormen en zij bijgevolg de verkoop op het Oostenrijkse grondgebied nadelig zou kunnen beïnvloeden. Veeleer gaat het hier om een belasting die drukt op iedere maatregel die definitief een einde maakt aan de levenscyclus van dergelijke goederen.

- 22 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn tegen dit besluit van de minister opgekomen bij het Verwaltungsgerichtshof. Zij stellen in wezen dat de Altlastenbeitrag binnen de werkingssfeer van artikel 90 EG valt en dat deze bepaling wordt geschonden wanneer deze belasting voor ingevoerde en soortgelijke nationale producten verschillend wordt berekend, daar ingevoerde producten door dit verschil zwaarder worden belast.
- 23 Het Verwaltungsgerichtshof stelt vast dat het ALSAG doelstellingen van milieu-beleid nastreeft, namelijk de beveiliging en sanering van verontreinigde terreinen. De uitvoering van dit beleid noopt ertoe dat de verontreinigde terreinen vooraf worden geïdentificeerd met behulp van bodemonderzoek. Bijgevolg kunnen enkel terreinen die op het Oostenrijkse grondgebied zijn gelegen als verontreinigde terreinen in de zin van het ALSAG worden geïdentificeerd. Volgens het Verwaltungsgerichtshof kan hieruit niet een verplichting van de Oostenrijkse autoriteiten worden afgeleid om af te zien van de bevoordeling van de storting van afvalstoffen afkomstig van dergelijke terreinen. Uit de rechtspraak van het Hof volgt niet dat de vrijstelling voorzien in § 3, lid 2, punt I, ALSAG in strijd is met het gemeenschapsrecht.
- 24 Van oordeel dat de door haar gehanteerde uitlegging niet iedere twijfel uitsluit, heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Verzetten de artikelen 10 EG, 12 EG, 23 EG, 25 EG, 49 EG en 90 EG zich tegen een nationale belastingregeling die de storting van afvalstoffen op een stortplaats aan een heffing (Altlastenbeitrag) onderwerpt, maar voorziet in een vrijstelling voor de storting van afvalstoffen die aantoonbaar zijn verkregen bij beveiligings- of saneringswerkzaamheden op verontreinigde terreinen (verdachte terreinen of daadwerkelijk verontreinigde terreinen) die zijn geregistreerd in bij de wet ingestelde ambtelijke registers (het Verdachtsflächenkataster en de Altlastenatlas) waarin enkel terreinen gelegen op het nationale grondgebied kunnen worden opgenomen, zodat ook de heffingsvrijstelling slechts mogelijk is voor het storten van afvalstoffen afkomstig van op het nationale grondgebied gelegen verdachte of verontreinigde terreinen?”

Prejudiciële vraag

Artikelen 23 EG, 25 EG en 90 EG

- 25 Met het eerste deel van zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale belasting zoals de Altlastenbeitrag een heffing van gelijke werking als een invoerrecht is in de zin van de artikelen 23 EG en 25 EG of een discriminerende binnenlandse belasting die derhalve in strijd is met artikel 90 EG.
- 26 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat de verdragsbepalingen betreffende heffingen van gelijke werking en die betreffende discriminerende binnenlandse belastingen niet cumulatief toepasselijk zijn, zodat eenzelfde heffing in het systeem van het Verdrag niet tegelijkertijd tot beide categorieën kan behoren [zie met name arresten van 17 juli 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Jurispr. blz. I-4085, punt 19); 29 april 2004, Weigel (C-387/01, Jurispr. blz. I-4981, punt 63), en 15 juni 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 en C-41/05, Jurispr. blz. I-5293, punt 50)].
- 27 Volgens vaste rechtspraak over de artikelen 23 en 25 EG vormt elke eenzijdig opgelegde geldelijke last, hoe gering ook, ongeacht de benaming en de structuur ervan, die wegens grensoverschrijding op goederen wordt geheven en geen douanerecht in eigenlijke zin is, een heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 23 EG en 25 EG [zie met name arrest Haahr Petroleum, reeds aangehaald, punt 20; arrest van 2 april 1998, Outokumpu (C-213/96, Jurispr. blz. I-1777, punt 20); reeds aangehaalde arresten Weigel, punt 64, en Air Liquide Industries Belgium, punt 51].

- 28 Gelet op deze definitie en gezien de kenmerken van de Altlastenbeitrag, moet worden vastgesteld dat in beginsel elke storting van afvalstoffen, of deze nu uit Oostenrijk of een andere lidstaat afkomstig zijn, aan deze heffing is onderworpen. Een heffing zoals de Altlastenbeitrag wordt dus niet opgelegd wegens de overschrijding van de grens van de lidstaat die haar heeft ingesteld.
- 29 Bijgevolg kan de verenigbaarheid van een dergelijke heffing met het gemeenschapsrecht niet naar de maatstaf van de artikelen 23 EG en 25 EG worden gemeten.
- 30 Artikel 90 EG vormt in het stelsel van het EG-Verdrag een aanvulling op de bepalingen betreffende de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking. Deze bepaling heeft tot doel, het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten onder normale mededingingsvoorwaarden te verzekeren door elke vorm van bescherming uit te sluiten die het gevolg kan zijn van de toepassing van binnenlandse belastingen die discriminerend zijn ten opzichte van producten uit andere lidstaten [zie met name arrest *Air Liquide Industries Belgium*, reeds aangehaald, punt 55, en arrest van 18 januari 2007, *Brzeziński* (C-313/05, *Jurispr.* blz. I-513, punt 27)].
- 31 Volgens vaste rechtspraak vallen geldelijke lasten die voortvloeien uit een algemeen systeem van binnenlandse heffingen waardoor categorieën van producten volgens dezelfde objectieve criteria stelselmatig worden getroffen, ongeacht de oorsprong of de bestemming ervan, onder artikel 90 EG (zie arrest *Air Liquide Industries Belgium*, reeds aangehaald, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 In de eerste plaats moet worden nagegaan of een heffing zoals de Altlastenbeitrag een binnenlandse belasting in de zin van artikel 90 EG vormt.

- 33 Deze heffing, die klaarblijkelijk fiscaal van aard is, drukt op elke storting op lange termijn van afvalstoffen op een stortplaats, of zij nu afkomstig zijn uit Oostenrijk of uit een andere lidstaat.
- 34 De Oostenrijkse regering betoogt niettemin dat de Altlastenbeitrag aan de werkingssfeer van artikel 90 EG ontsnapt omdat zij niet drukt op producten in de zin van die bepaling. Immers, aangezien de afvalstoffen die op de stortplaatsen worden gestort geen geldelijke waarde hebben, drukt de Altlastenbeitrag niet op goederen in het handelsverkeer die door deze heffing duurder zouden kunnen worden en bij hun afzet op het nationale grondgebied zouden kunnen worden benadeeld.
- 35 Volgens de Oostenrijkse regering wordt de Altlastenbeitrag geheven op een dienstverlening door de exploitant van de stortplaats en varieert de hoogte ervan naargelang de aard van de dienst. Zij betoogt in het bijzonder dat volgens de bewoordingen van § 6 ALSAG de heffing niet wordt bepaald door de aard van de gestorte afvalstoffen, maar door de aard van de verwijderingsinstallaties en de kwaliteit van het beheer van die installaties.
- 36 Het argument van de Oostenrijkse regering dat de te verwijderen afvalstoffen niet als „producten” in de zin van artikel 90 EG kunnen worden aangemerkt omdat zij geen handelswaarde hebben, kan niet slagen.
- 37 Het Hof heeft immers in zijn arrest van 9 juli 1992, Commissie/België (C-2/90, Jurispr. blz. I-4431, punt 28; „Waalse afvalstoffen”), geoordeeld dat afvalstoffen, ongeacht of zij recyclebaar zijn, moeten worden beschouwd als producten, waarvan het verkeer overeenkomstig artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) in beginsel niet mag worden beperkt.

- 38 Daarnaast heeft het Hof in de punten 25 en 26 van datzelfde arrest verduidelijkt dat voor verwijdering bestemde afvalstoffen, hoewel zij zelf geen handelswaarde hebben, niettemin aanleiding kunnen geven tot handelstransacties met betrekking tot de verwijdering of storting ervan. Een binnenlandse belasting op dergelijke afvalstoffen leidt ertoe dat dergelijke transacties moeilijker of duurder worden voor de marktdeelnemer die zich ervan wil ontdoen en vormt derhalve een verkapte beperking van het vrije verkeer van bedoelde afvalstoffen, welke beperking artikel 90 EG in geval van discriminerende behandeling van ingevoerde afvalstoffen nu juist beoogt tegen te gaan.
- 39 Het argument van de Oostenrijkse regering dat een heffing als de Altlastenbeitrag niet drukt op producten, maar op de verlening van diensten, moet eveneens worden afgewezen.
- 40 Volgens vaste rechtspraak moet artikel 90 EG ruim worden uitgelegd, zodat alle fiscale regelingen die al dan niet rechtstreeks inbreuk kunnen maken op de gelijkheid van behandeling van nationale of ingevoerde producten, eronder vallen. Het in dit artikel geformuleerde verbod geldt derhalve voor alle belastingen waardoor de invoer van producten van oorsprong uit andere lidstaten kan worden afgeremd ten gunste van nationale producten [arresten van 16 februari 1977, Schöttle (20/76, Jurispr. blz. 247, punt 13); 3 maart 1988, Bergandi (252/86, Jurispr. blz. 1343, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 7 december 1995, Ayuntamiento de Ceuta (C-45/94, Jurispr. blz. I-4385, punt 29)].
- 41 In het arrest Bergandi, reeds aangehaald, en het arrest van 15 maart 1989, Lambert e.a. (317/86, 48/87, 49/87, 285/87, 363/87–367/87, 65/88 en 78/88–80/88, Jurispr. blz. 787), heeft het Hof voor recht verklaard dat artikel 95 EEG-Verdrag (nadien artikel 95 EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 90 EG) van toepassing is op binnenlandse belastingen die worden geheven op het gebruik van ingevoerde producten wanneer zij hoofdzakelijk voor dit gebruik bestemd zijn en enkel met dat doel werden ingevoerd.

- 42 Een heffing als de Altlastenbeitrag, waarvan het belastbare feit de storting op lange termijn van voor verwijdering bestemde afvalstoffen op een stortplaats is, drukt op de enige handelstransactie — afgezien van die ten aanzien van de verwijdering — die met betrekking tot deze afvalstoffen nog kan worden gesloten. De aan deze heffing onderworpen afvalstoffen uit andere lidstaten worden in de lidstaat waar de heffing wordt toegepast enkel met het oog op die transactie ingevoerd.
- 43 Zoals overigens volgt uit de reeds aangehaalde arresten Schöttle (punten 12-15) en Haahr Petroleum (punten 38 en 40), valt een belasting die niet op de producten als zodanig wordt geheven, maar op een bepaalde activiteit van een onderneming in verband met producten, en die wordt berekend op de grondslag van onder meer het gewicht van de vervoerde goederen, onder artikel 90 EG. Voor zover zij rechtstreeks gevolg heeft voor de kosten van het nationale en het ingevoerde product, moet zij zodanig worden toegepast dat ingevoerde producten niet worden gediscrimineerd.
- 44 Deze rechtspraak is ontwikkeld in de context van het verkeer van goederen die een handelswaarde hebben en in de lidstaat van invoer ten verkoop kunnen worden aangeboden, waarbij de gevolgen voor de kosten het geschikte criterium was om eventuele beperkingen van het vrije verkeer van goederen te beoordelen.
- 45 Voor zover daarentegen, zoals uiteengezet in punt 42 van het onderhavige arrest, de enige handelstransacties waartoe voor verwijdering bestemde afvalstoffen aanleiding kunnen geven de verwijdering of de storting van de afvalstoffen is, is het voor de beoordeling van eventuele beperkingen van het vrije verkeer van goederen geschikte criterium de vraag, welke gevolgen de belasting heeft voor de prijs die door marktdeelnemers moet worden betaald om zich van de afvalstoffen te ontdoen.
- 46 In dit verband moet er eerst en vooral op worden gewezen dat het beheer van een stortplaats duidelijk een activiteit is die in verband staat met de afvalstoffen die er

worden gestort. Voor zover vervolgens de kwaliteit van de uitrusting van de stortplaats en het beheer ervan een invloed hebben op de berekening van de Altlastenbeitrag, volgt uit §§ 5 en 6 ALSAG dat het bedrag van de heffing ook naar rato van het gewicht en de aard van de gestorte afvalstoffen wordt berekend. Ten slotte kan de exploitant van de stortplaats, ofschoon deze de heffing betaalt, deze doorberekenen in de kosten van de verrichtingen die hij de marktdeelnemers die de afvalstoffen ter storting aanbieden in rekening brengt.

- 47 Bijgevolg is een heffing als de Altlastenbeitrag een binnenlandse belasting die indirect drukt op de gestorte afvalstoffen, in de zin van artikel 90 EG.
- 48 In de tweede plaats moet worden nagegaan of een binnenlandse belasting als de Altlastenbeitrag discriminerend werkt in de zin van artikel 90 EG.
- 49 Volgens vaste rechtspraak wordt artikel 90, eerste alinea, EG geschonden wanneer de belasting op het ingevoerde product en die op het soortgelijke binnenlandse product op verschillende wijze en volgens verschillende modaliteiten worden berekend, waardoor het ingevoerde product, al is het maar in sommige gevallen, zwaarder wordt belast [arrest van 26 juni 1991, Commissie/Luxemburg (C-152/89, Jurispr. blz. I-3141, punt 20); reeds aangehaalde arresten Weigel, punt 67, en Brzeziński, punt 29].
- 50 Hieruit volgt dat een belastingstelsel slechts verenigbaar is met artikel 90 EG, indien wordt aangetoond dat het zodanig is ingericht, dat het in alle gevallen is uitgesloten dat ingevoerde producten zwaarder worden belast dan binnenlandse producten en dat het bijgevolg in geen geval discriminerende gevolgen heeft [reeds aangehaalde arresten Commissie/Luxemburg, punten 21-25, en Haahr Petroleum, punt 34; arresten van 23 oktober 1997, Commissie/Griekenland (C-375/95, Jurispr. blz. I-5981, punt 29), en 17 juni 1998, Grundig Italiana (C-68/96, Jurispr. blz. I-3775, punt 12); arrest Brzeziński, reeds aangehaald, punt 40].

- 51 Bij de beoordeling of een belastingstelsel al dan niet discriminerend is, moet niet alleen worden gelet op de belastingtarieven, maar ook op de grondslag en de wijze van heffing van de verschillende belastingen [arresten van 27 februari 1980, Commissie/Ierland (55/79, Jurispr. blz. 481, punt 8 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 12 mei 1992, Commissie/Griekenland (C-327/90, Jurispr. blz. I-3033, punt 11); arrest Grundig Italiana, reeds aangehaald, punt 13].
- 52 Een nationale bepaling zoals § 3, lid 2, punt 1, ALSAG, die het voordeel van de vrijstelling van een binnenlandse belasting voorbehoudt aan bepaalde binnenlandse producten, met uitsluiting van ingevoerde producten, kan in sommige gevallen ertoe leiden dat het ingevoerde product zwaarder wordt belast dan het binnenlandse product. Een dergelijke bepaling is dus in beginsel in strijd met het discriminatieverbod van artikel 90 EG [zie in die zin het arrest van 19 februari 1998, Chevassu-Marche (C-212/96, Jurispr. blz. I-743, punt 26)].
- 53 De Oostenrijkse regering betoogt evenwel dat artikel 90 EG zich niet tegen deze belasting verzet aangezien de Oostenrijkse regeling geen ongelijke behandeling van vergelijkbare situaties in het leven roept. De doelstelling van de Altlastenbeitrag is de financiering van de beveiliging en sanering van verontreinigde terreinen. De vrijstelling van die belasting voorzien in § 3, lid 2, punt 1, ALSAG streeft datzelfde doel na. Een dergelijke doelstelling veronderstelt dat de verontreinigde terreinen op voorhand worden geïdentificeerd met behulp van bodemonderzoek, dat alleen op Oostenrijks grondgebied kan worden uitgevoerd. Bijgevolg bestaat er een objectief verschil tussen de Oostenrijkse terreinen, die als enige kunnen worden geïdentificeerd, en in andere lidstaten gelegen terreinen.
- 54 Er bestaat, aldus de Oostenrijkse regering, ook een objectief verschil al naargelang de sanering van een terrein en de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvinden in één lidstaat of in twee verschillende lidstaten, wat elke discriminerende ongelijke behandeling uitsluit. Een lidstaat hoeft feiten die betrekking hebben op het grondgebied van een andere lidstaat, niet gelijk te schakelen met feiten die betrekking hebben op zijn eigen grondgebied, mits marktdeelnemers niet op grond van hun nationaliteit worden gediscrimineerd. In de onderhavige zaak geldt voor de

vrijstelling van § 3, lid 2, punt 1, ALSAG een criterium, de sanering van een verontreinigd terrein in Oostenrijk, dat objectief en niet-discriminerend is. Deze vrijstelling druist niet in tegen artikel 90 EG, aangezien er geen discriminatie van goederen uit andere lidstaten plaatsvindt.

- 55 Deze argumenten moeten worden verworpen.
- 56 Allereerst is het vaste rechtspraak dat het gemeenschapsrecht bij de huidige stand van zijn ontwikkeling weliswaar niet in de weg staat aan de vrijheid van iedere lidstaat om aan de hand van objectieve criteria voor bepaalde producten, zelfs indien deze gelijksoortig zijn in de zin van artikel 90, eerste alinea, EG, een stelsel van gedifferentieerde belastingheffing in te voeren, doch dat dergelijke differentiaties zich slechts met het gemeenschapsrecht verdragen wanneer zij gericht zijn op de verwezenlijking van doelstellingen die eveneens met de vereisten van het Verdrag en van het afgeleide recht verenigbaar zijn en zij zodanig zijn vastgelegd dat iedere rechtstreekse of indirecte discriminatie van importen uit andere lidstaten of iedere vorm van bescherming van concurrerende nationale producten wordt vermeden [arrest Outokumpu, reeds aangehaald, punt 30, en arrest van 5 oktober 2006, Nádasi en Németh (C-290/05 en C-333/05, Jurispr. blz. I-10115, punt 51)].
- 57 Zoals in punt 52 van het onderhavige arrest is benadrukt, kan een nationale bepaling zoals die van § 3, lid 2, punt 1, ALSAG er in sommige gevallen toe leiden dat het ingevoerde product zwaarder wordt belast dan het binnenlandse product. Zelfs in de veronderstelling dat de doelstelling van sanering van de met afvalstoffen verontreinigde binnenlandse terreinen verenigbaar zou zijn met de vereisten van het Verdrag en van het afgeleide recht, kan een dergelijke bepaling zelf niet met artikel 90 EG verenigbaar zijn.
- 58 Gesteld, vervolgens, dat de argumenten van de Oostenrijkse regering aldus moeten worden uitgelegd dat zij de gelijksoortigheid van de uit andere lidstaten ingevoerde afvalstoffen en die welke op Oostenrijks gebied zijn voortgebracht aan de orde stellen, moeten ook deze argumenten worden verworpen.

- 59 In de eerste plaats zijn afvalstoffen die, hun geografische herkomst buiten beschouwing gelaten, op gelijke wijze bestemd zijn om te worden verwijderd door storting op lange termijn, duidelijk gelijksoortige producten. Meer bepaald moet worden benadrukt dat de belastingvrijstelling van § 3, lid 2, punt 1, ALSAG geen enkel onderscheid maakt naargelang de gevaarlijkheid of andere kenmerken van de te storten afvalstoffen.
- 60 In de tweede plaats moet de vraag of het verschil in herkomst tussen de binnenlandse afvalstoffen en de uit andere lidstaten ingevoerde afvalstoffen volstaat om uit te sluiten dat zij gelijksoortig zijn in de zin van artikel 90, eerste alinea, EG, ontkennend worden beantwoord.
- 61 In de punten 34 en 35 van het arrest Waalse afvalstoffen heeft het Hof inderdaad vastgesteld dat afvalstoffen bijzondere stoffen zijn, aangezien zij, op grond van het met het nabijheids- en zelfvoorzieningsbeginsel strokende beginsel dat milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd moeten worden verwijderd, teneinde het vervoer ervan zoveel mogelijk te beperken. Het Hof leidt in punt 36 van datzelfde arrest hieruit af, dat gelet op de verschillen tussen de afvalstoffen naargelang van de plaats waar zij zijn geproduceerd en hun band met de plaats waar zij zijn geproduceerd, een nationale regeling die op het nationale grondgebied geproduceerde afvalstoffen en uit andere lidstaten afkomstige afvalstoffen verschillend behandelt, niet als discriminerend kan worden aangemerkt.
- 62 Deze vaststelling had evenwel enkel betrekking op niet-gevaarlijke afvalstoffen die niet vielen binnen de werkingssfeer van 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 L 326, blz. 31).

- 63 Sinds het reeds aangehaalde arrest Waalse afvalstoffen heeft de gemeenschaps-wetgever verordening nr. 259/93 vastgesteld, waarbij richtlijn nr. 84/631 is ingetrokken en vervangen en het ingevoerde systeem is uitgebreid tot alle, gevaarlijke en niet-gevaarlijke, afvalstoffen, met uitzondering van sommige types bijzondere afvalstoffen die limitatief in artikel 1 van deze verordening zijn opgesomd.
- 64 Het Hof heeft vastgesteld dat de in verordening nr. 259/93 neergelegde voorwaarden en procedures voor de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten zijn vastgesteld om de bescherming van het milieu te waarborgen, rekening houdend met doelstellingen van milieubeleid, zoals de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op communautair en nationaal niveau [arresten van 28 juni 1994, Parlement/Raad (C-187/93, Jurispr. blz. I-2857, punten 21 en 22), en 13 december 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Jurispr. blz. I-9897, punt 41)].
- 65 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat verordening nr. 259/93 op gemeenschaps-niveau een geharmoniseerde regeling geeft voor de overbrenging van afvalstoffen, teneinde de milieubescherming te waarborgen (arrest DaimlerChrysler, reeds aangehaald, punt 42).
- 66 Artikel 4, lid 3, van deze verordening voorziet, meer bepaald sub a-i en b-i, erin dat de autoriteiten van de lidstaat van invoer, respectievelijk, maatregelen kunnen nemen om overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen te maken, dan wel gemotiveerd bezwaar tegen de voorgenomen overbrenging te maken, teneinde het nabijheids- en het zelfvoorzieningsbeginsel toe te passen op gemeenschapsniveau en nationaal niveau.
- 67 Hieruit volgt dat wanneer een lidstaat heeft besloten geen maatregelen te nemen met het oog op een geheel of gedeeltelijk verbod of stelselmatig bezwaar, zoals

voorzien in artikel 4, lid 3, sub a-i, van verordening nr. 259/93, en geen gemotiveerd bezwaar heeft gemaakt tegen een bepaalde voorgenomen overbrenging van afvalstoffen, zoals voorzien sub b-i, van datzelfde lid, hij het vrije verkeer van de overgebrachte afvalstoffen op zijn grondgebied niet mag beperken of belemmeren op grond van het nabijheids- en het zelfvoorzieningsbeginsel op gemeenschapsniveau en nationaal niveau (zie in die zin met betrekking tot richtlijn nr. 84/631, arrest Waalse afvalstoffen, reeds aangehaald, punten 20 en 21).

68 Dit is het geval wanneer, zoals in het hoofdgeding, de autoriteiten van een lidstaat op grond van de artikelen 3 tot en met 5 van verordening nr. 259/93 de overbrenging van afvalstoffen afkomstig uit een andere lidstaat op hun grondgebied toestaan.

69 De punten 34 tot en met 36 van het reeds aangehaalde arrest Waalse afvalstoffen hadden voor het overige geen betrekking op het onderzoek van een belastingmaatregel in het licht van artikel 95 EEG-Verdrag, maar op de vraag of een nationale maatregel die een belemmering van het vrije verkeer van afvalstoffen in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag (nadien, artikel 30 EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 28 EG) opleverde, kon worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van milieubescherming (zie arrest Waalse afvalstoffen, reeds aangehaald, punten 29-34).

70 Aangaande ten slotte de door Oostenrijkse regering gepretendeerde materiële onmogelijkheid om daadwerkelijk verontreinigde of verdachte terreinen op het grondgebied van andere lidstaten te identificeren, moet eraan worden herinnerd dat praktische moeilijkheden geen rechtvaardiging kunnen zijn voor de toepassing van binnenlandse belastingen die producten uit andere lidstaten discrimineren (reeds aangehaalde arresten van 23 oktober 1997, Commissie/Griekenland, punt 47, en Outokumpu, punt 38).

71 Al is het juist dat het voor de Oostenrijkse autoriteiten uiterst moeilijk kan zijn om zich ervan te vergewissen dat de in de andere lidstaten gelegen terreinen, waar de in Oostenrijk ingevoerde afvalstoffen vandaan komen, voldoen aan de in de Oosten-

rijke regelgeving neergelegde voorwaarden om te kunnen worden aangemerkt als daadwerkelijk verontreinigde of verdachte terreinen, moet worden opgemerkt dat deze regelgeving de importeur niet eens de mogelijkheid biedt om dit bewijs aan te dragen teneinde in aanmerking te komen voor de vrijstelling voor afvalstoffen afkomstig van daadwerkelijk verontreinigde of verdachte Oostenrijkse terreinen (zie in die zin arrest Outokumpu, reeds aangehaald, punt 39).

- 72 Ook al zijn de lidstaten daarenboven volgens artikel 90 EG in beginsel niet verplicht tot afschaffing van de objectief gerechtvaardigde verschillen die naar nationaal recht tussen de binnenlandse belastingen op binnenlandse producten bestaan, ligt dit anders wanneer die afschaffing het enige middel is om een al dan niet rechtstreekse discriminatie van ingevoerde producten te voorkomen [arrest van 8 januari 1980, Commissie/Italië (21/79, Jurispr. blz. 1, punt 16), en arrest Outokumpu, reeds aangehaald, punt 40].
- 73 Gelet op het voorgaande moet op het eerste deel van de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 90, eerste alinea, EG zich verzet tegen een nationale belastingmaatregel zoals § 3, lid 2, punt 1, ALSAG, die het storten van afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering of de beveiliging van binnenlandse daadwerkelijk verontreinigde of verdachte terreinen vrijstelt van de belasting op de storting op lange termijn van afvalstoffen op binnenlandse stortplaatsen, maar het storten van afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering of de beveiliging van terreinen in andere lidstaten van vrijstelling uitsluit.

Uitlegging van de artikelen 10 EG, 12 EG en 49 EG

- 74 Gelet op het antwoord van het Hof op het eerste deel van de prejudiciële vraag, hoeven de artikelen 10 EG, 12 EG en 49 EG niet te worden uitgelegd.

Kosten

75 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 90, eerste alinea, EG verzet zich tegen een nationale belastingmaatregel zoals § 3, lid 2, punt 1, van de wet betreffende de sanering van verontreinigde terreinen (Altlastensanierungsgesetz) van 7 juni 1989, die het storten van afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering of de beveiliging van binnenlandse daadwerkelijk verontreinigde of verdachte terreinen vrijstelt van de belasting op de storting op lange termijn van afvalstoffen op binnenlandse stortplaatsen, maar het storten van afvalstoffen die afkomstig zijn van de sanering of de beveiliging van terreinen in andere lidstaten van vrijstelling uitsluit.

ondertekeningen