

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

19 oktober 2004^{*}

In zaak C-472/02,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Hof van Beroep te Brussel (België) bij beslissing van 20 december 2002, ingekomen bij het Hof op 27 december 2002, in de procedure

Siomab NV

tegen

Brussels Instituut voor Milieubeheer,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, C. Gulmann (rapporteur) en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

^{*} Procestaal: Frans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 juni 2004,

gelet op de opmerkingen van:

- Siomab NV, vertegenwoordigd door J. Vanden Eynde en J.-M. Wolter, advocaten,
- het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM), vertegenwoordigd door J. Sambon, advocaat,
- de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing, M. Lumma en C.-D. Quassowski als gemachtigden,
- de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door F. Fiorilli, avvocato dello Stato,
- het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. Sevenster als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Simonetti en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 juli 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 30, blz. 1), zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 (PB L 165, blz. 20) en beschikking 1999/816/EG van de Commissie van 24 november 1999 (PB L 316, blz. 45; hierna: „verordening”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Siomab NV (hierna: „Siomab”) en het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: „BIM”) over de door Siomab geplande overbrenging van afvalstoffen naar Duitsland.

I — Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsbepalingen

- 3 Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991

(PB L 78, blz. 32) en bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32; hierna: „richtlijn”), heeft als voornaamste doelstelling de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen.

- 4 De richtlijn definieert in artikel 1, sub e, „verwijdering” als „alle in bijlage II A bedoelde handelingen”, en sub f, „nuttige toepassing” als „alle in bijlage II B bedoelde handelingen”.
- 5 De verordening regelt met name het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten.
- 6 De verordening definieert in artikel 2, sub i, „verwijdering” als „de handelingen als zodanig omschreven in richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, sub e”, en sub k, „nuttige toepassing” als „de handelingen als zodanig omschreven in richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, sub f”.
- 7 Titel II van de verordening, „Overbrenging van afvalstoffen tussen de lidstaten”, bevat met name twee aparte hoofdstukken die respectievelijk de procedure voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen (hoofdstuk A, artikelen 3 tot en met 5) en de procedure voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (hoofdstuk B, artikelen 6 tot en met 11) behandelen.
- 8 Krachtens de artikelen 3, lid 1, en 6, lid 1, van de verordening dient de producent of de houder van afvalstoffen (hierna: „kennisgever”), wanneer hij voornemens is voor verwijdering of voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van een lidstaat naar

een andere lidstaat over te brengen en/of deze door een of meer andere lidstaten heen te voeren, een kennisgeving te zenden aan de autoriteit die bevoegd verklaard is door de lidstaat op het grondgebied waarvan de zending wordt ontvangen (hierna: „bevoegde autoriteit van bestemming”). Hij zendt een afschrift van de kennisgeving aan de autoriteiten die bevoegd verklaard zijn door de lidstaat op het grondgebied vanwaar de zending plaatsvindt (hierna: „bevoegde autoriteit van verzending”) respectievelijk in doorvoer is (hierna: „bevoegde autoriteit van doorvoer”), alsmede aan de persoon of de onderneming naar wie of waarnaar afvalstoffen worden overgebracht (hierna: „ontvanger”).

- 9 Volgens de artikelen 3, lid 3, en 6, lid 3, van de verordening geschiedt de kennisgeving door middel van een begeleidend document dat door de bevoegde autoriteit van verzending wordt afgegeven. De leden 5 van voornoemde artikelen precisieren de in het begeleidende document door de kennisgever te verstrekken informatie, waaronder die betreffende de handelingen op het gebied van verwijdering of nuttige toepassing.
- 10 Krachtens de artikelen 3, lid 6, en 6, lid 6, van de verordening moet de kennisgever met de ontvanger een contract afsluiten en moet een afschrift van dit contract op verzoek aan de bevoegde autoriteit worden verstrekt.
- 11 Volgens de artikelen 3, lid 8, eerste alinea, en 6, lid 8, van de verordening kan de bevoegde autoriteit van verzending, in overeenstemming met de nationale wetgeving, besluiten de kennisgeving zelf aan de bevoegde autoriteit van bestemming te zenden, met afschrift aan de ontvanger en de bevoegde autoriteit van doorvoer, in plaats van dit door de kennisgever te laten doen.
- 12 Artikel 3, lid 8, tweede alinea, van de verordening, dat betrekking heeft op voor verwijdering bestemde afvalstoffen, voegt hieraan toe:

„De bevoegde autoriteit van verzending kan 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.”

- 13 Volgens de artikelen 4, lid 1, en 7, lid 1, van de verordening zendt de bevoegde autoriteit van bestemming binnen drie werkdagen na ontvangst van de kennisgeving met betrekking tot een voorgenomen overbrenging een ontvangstbevestiging aan de kennisgever en een afschrift daarvan aan de andere betrokken autoriteiten en aan de ontvanger.
- 14 Artikel 7, lid 2, van de verordening bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van bestemming, verzending en doorvoer over een termijn van dertig dagen na verzending van de ontvangstbevestiging beschikken om bezwaar te maken tegen de ter kennis gebrachte voorgenomen overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Deze bepaling schrijft in het bijzonder voor dat bezwaren moeten zijn gebaseerd op lid 4 ervan.
- 15 Artikel 7, lid 4, sub a, van de verordening somt de gevallen op waarin de bevoegde autoriteiten van bestemming en verzending gemotiveerde bezwaren kunnen maken tegen de voorgenomen overbrenging.

Nationale regeling

- 16 Volgens artikel 3 van het besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 7 juli 1994 betreffende de internationale invoer en uitvoer van afvalstoffen, geeft het BIM, overeenkomstig artikel 6, lid 8, van de verordening, zelf de kennisgevingen die verband houden met de uitvoer van afvalstoffen, aan de bevoegde overheid van bestemming door, met afschrift aan de ontvanger.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 17 Siomab exploiteert een te Brussel gelegen verbrandingsinstallatie voor huishoudelijk afval en aanverwante producten. Hierbij ontstaan resten van afvalstoffen, hoofdzakelijk zouten.
- 18 Op 30 november 2001 sloot Siomab een overeenkomst met GTS-Grunde Teutschenthal Sicherungs GmbH & Co. KG over de ingraving van de zouten in de schachten van de zoutmijnen te Teutschenthal in Duitsland.
- 19 Met het oog op de overbrenging van deze afvalstoffen zond Siomab op 4 december 2001 een kennisgevingsdossier aan het BIM, opdat dit het dossier zou doorzenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming, het Landesamt für Geologie und Bergwesen Sachsen-Anhalt.
- 20 In de aan het BIM toegezonden documenten deelde Siomab de voorgenomen overbrenging in als een handeling van nuttige toepassing van het type „R 5 Recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen”, bedoeld in bijlage II B bij de richtlijn. Het BIM was van oordeel dat het een handeling van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen betrof, van het type „D 12 Permanente opslag (b.v. plaatsen van houders in mijnen, enz.)”, bedoeld in bijlage II A bij de richtlijn. Na ruggespraak met Siomab wijzigde het BIM het kennisgevingsformulier in deze zin en deelde het Siomab op 20 december 2001 mee dat haar exportaanvraag naar de bevoegde autoriteit in Duitsland was opgestuurd. Deze verzette zich tegen de aanvraag omdat, volgens het nationale mijnrecht, enkel de nuttige toepassing en niet de verwijdering is toegestaan in de mijn van Teutschenthal.

- 21 Op 9 april 2002 diende Siomab opnieuw haar dossier in bij het BIM, waarin zij vasthield aan de indeling van de handeling als een handeling van overbrenging van het type R 5, en zich beriep op de rechtspraak van het Hof (arrest van 27 februari 2002, ASA, C-6/00, Jurispr. blz. I-1961) ten betoge dat het BIM de kennisgeving als zodanig dient door te sturen aan de bevoegde autoriteit van bestemming, zonder het doel van de overbrenging anders te mogen indelen.
- 22 Op 29 april 2002 zond het BIM, dat volhardde in zijn beoordeling, Siomab haar dossier terug met als reden dat de handeling onjuist was ingedeeld.
- 23 Siomab stelde daarop bij de Raad van State beroep in tot nietigverklaring van de beslissing van het BIM, voorzover dit had geweigerd de kennisgeving van overbrenging van afvalstoffen door te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming.
- 24 Op 14 mei 2002 vorderde Siomab in kort geding voor de president van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (België), het BIM te veroordelen om de kennisgeving van overbrenging van afvalstoffen ongewijzigd door te zenden aan de bevoegde autoriteit van bestemming. Deze vordering werd afgewezen bij beschikking van 8 juli 2002.
- 25 Siomab heeft tegen deze beschikking hoger beroep ingesteld bij het Hof van Beroep te Brussel, waarbij ze met name aanvoert dat het BIM het doel van de overbrenging van afvalstoffen niet ambtshalve anders mocht indelen en dat de verordening in het kader van de speciale procedure inzake handelingen van nuttige toepassing de bevoegde autoriteit van verzending niet het recht verleent om te weigeren de kennisgeving door te zenden. Het BIM beweert daarentegen dat het de plicht heeft om de indeling van de voorgenomen overbrenging na te gaan en bijgevolg geen kennisgeving hoeft te doen in geval van inbreuk op de verordening.

- 26 In deze omstandigheden heeft het Hof van Beroep te Brussel, van oordeel dat de beslechting van het bij hem aanhangige geding afhangt van de uitlegging van de verordening, besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Indien een lidstaat gebruikmaakt van het mechanisme van kennisgeving van het begeleidend document door de bevoegde autoriteit van verzending overeenkomstig de artikelen 3, lid 8, en 6, lid 8, van [de] verordening [...], 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
 - op basis van deze onjuiste indeling kan weigeren het begeleidend document door te zenden en de kennisgever kan verzoeken om een nieuw begeleidend document in te dienen,
 - het begeleidend document kan doorzenden na de voorgenomen overbrenging te hebben heringedeeld als ‚overbrenging van afvalstoffen met het oog op verwijdering’,
 - het begeleidend 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?"

De prejudiciële vraag

- 27 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens het bij de verordening ingevoerde systeem alle bevoegde autoriteiten die een kennisgeving ontvangen van een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen, 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 indeling onjuist is (arrest ASA, reeds aangehaald, punt 40, en arrest van 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg, C-458/00, Jurispr. blz. I-1553, punt 21).
- 28 Indien de bevoegde autoriteit van verzending van oordeel is dat het doel van een overbrenging in de kennisgeving onjuist is ingedeeld, moet ze haar bezwaar tegen de overbrenging baseren op deze onjuiste indeling, zonder te verwijzen naar een van de bijzondere bepalingen van de verordening waarin de bezwaren worden gedefinieerd die de lidstaten kunnen maken tegen overbrengingen van afvalstoffen. Net als de andere bezwaren waarin de verordening voorziet, heeft dit bezwaar tot gevolg dat de overbrenging niet kan plaatsvinden (arrest ASA, reeds aangehaald, punt 47). Daarentegen staat het niet aan de bevoegde autoriteit van verzending, 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 (arrest ASA, reeds aangehaald, punt 48).

- 29 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat de in de verordening vastgelegde procedure de kennisgever garandeert dat zijn voornemen tot overbrenging binnen de in de verordening gestelde termijnen zal worden onderzocht en dat hem uiterlijk bij het verstrijken van deze termijnen zal worden meegedeeld of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, de overbrenging kan plaatsvinden. Derhalve moet de bevoegde autoriteit van verzending haar bezwaar dat een overbrenging van afvalstoffen ten onrechte als een overbrenging met het oog op nuttige toepassing is ingedeeld, binnen de in artikel 7, lid 2, van de verordening gestelde termijn kenbaar maken (arrest ASA, reeds aangehaald, punt 49).
- 30 Deze uitlegging van de verordening geldt eveneens voor situaties waar, zoals in dit geval, het voornemen tot overbrenging aan de bevoegde autoriteit van verzending, die van mening is dat zij bezwaar moet maken tegen de overbrenging van afvalstoffen die volgens de opgaaf waren bestemd voor nuttige toepassing, is voorgelegd in het kader van de speciale procedure van artikel 6, lid 8, van de verordening, volgens hetwelk die autoriteit zelf van de voorgenomen overbrenging kennis geeft aan de andere autoriteiten en aan de ontvanger, in plaats van dit door de kennisgever te laten doen.
- 31 Er is immers geen reden om aan te nemen dat de bevoegde autoriteit van verzending enkel op grond van het feit dat de te volgen procedure voor kennisgeving van de voorgenomen overbrenging aan de belanghebbenden verschilt van de normaal voorziene procedure, bevoegd zou moeten zijn om ambtshalve het doel van de overbrenging anders in te delen.
- 32 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 3, lid 8, tweede alinea, van de verordening, inzake de procedure van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen, aan de bevoegde autoriteit van verzending de mogelijkheid laat om de kennisgeving van de voorgenomen overbrenging niet verder te behandelen, „indien zij zelf onmiddellijke bezwaren tegen de overbrenging heeft overeenkomstig artikel 4, lid 3”. Door de bevoegde autoriteit van verzending deze mogelijkheid in het kader van de procedure van overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen niet te bieden, heeft de communautaire wetgever deze dus impliciet, doch noodzakelijkerwijs willen uitsluiten in deze procedure.

- 33 In deze omstandigheden moet worden aangenomen dat in een situatie als die in het hoofddeding de bevoegde autoriteit van verzending die van mening is dat de indeling van het doel van de overbrenging verkeerd is, dit doel niet ambtshalve anders mag indelen en niet mag weigeren om het begeleidende document door te zenden aan de andere autoriteiten en aan de ontvanger. Het is haar enkel toegestaan om, uiterlijk bij het verstrijken van de termijn van dertig dagen die begint te lopen vanaf de datum van verzending van de ontvangstbevestiging van de kennisgeving van de overbrenging door de autoriteit van bestemming, haar op de voornoemde verkeerde indeling gebaseerde bezwaar op welke wijze dan ook aan de kennisgever en aan de andere bevoegde autoriteiten in kwestie kenbaar te maken.
- 34 Om de door de advocaat-generaal in de punten 37 en 38 van zijn conclusie genoemde redenen doorkruist een dergelijke uitlegging van de verordening op geen enkele wijze de bevoegdheden van de bevoegde autoriteit van verzending op grond van de verordening om zich te verzetten tegen een overbrenging wanneer de handeling verkeerd werd ingedeeld door de kennisgever, terwijl het belang van deze laatste om het standpunt van de andere autoriteiten over deze voorgenomen overbrenging te kennen, wordt beschermd.
- 35 Gelet op het voorgaande, moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat de verordening aldus dient te worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 8, van de verordening gebruikmaakt van de speciale procedure van kennisgeving door de bevoegde autoriteit van verzending van het begeleidende document dat werd opgesteld voor een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, deze autoriteit, indien zij van mening is dat zij bezwaar moet maken tegen de overbrenging wegens de onjuiste indeling daarvan door de kennisgever, deze overbrenging niet ambtshalve anders mag indelen en verplicht is het document ter kennis van de andere bevoegde autoriteiten en de ontvanger te brengen. In dat geval moet zij op welke wijze dan ook en uiterlijk bij het verstrijken van de in artikel 7, lid 2, van de verordening voorziene termijn, haar bezwaar aan de kennisgever en aan de andere bevoegde autoriteiten kenbaar maken.

Kosten

- 36 De kosten door de Duitse, de Italiaanse en de Nederlandse regering, alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

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

Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd bij beschikking 98/368/EG van de Commissie van 18 mei 1998 en beschikking 1999/816/EG van de Commissie van 24 november 1999, dient aldus te worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 8, van die verordening gebruikmaakt van de speciale procedure voor kennisgeving door de bevoegde autoriteit van verzending van het begeleidende document dat werd opgesteld voor een overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, deze autoriteit, indien zij van mening is dat zij bezwaar moet maken tegen de overbrenging wegens de onjuiste indeling daarvan door de kennisgever, deze overbrenging niet ambtshalve anders mag indelen en verplicht is het document ter kennis van de andere bevoegde autoriteiten en de ontvanger te brengen. In dat geval moet zij op welke wijze dan ook en uiterlijk bij het verstrijken van de in artikel 7, lid 2, van de verordening voorziene termijn, haar bezwaar aan de kennisgever en aan de andere bevoegde autoriteiten kenbaar maken.

ondertekeningen