CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 14 november 2002 [1]

1. In deze door de Commissie op grond van artikel 226 EG ingeleide zaak wordt het Hof verzocht vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland inbreuk heeft gemaakt op het in de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag (thans artikelen 23 EG en 25 EG) geformuleerde verbod van heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten, doordat zij de overbrenging van afvalstoffen naar andere lidstaten heeft onderworpen aan de betaling van verplichte bijdragen aan een „solidariteitsfonds".

I — Rechtskader

A — *Internationale en gemeenschapsrechtelijke bepalingen over de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen*

2. In het gemeenschapsrecht wordt de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen geregeld door verordening (EG) 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 [2] (hierna: „verordening nr. 259/93" of „verordening"). Deze verordening geeft onder meer uitvoering aan de verplichtingen die de Gemeenschap op zich heeft genomen met de toetreding tot het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, dat op 22 maart 1989 in Bazel is ondertekend en waarbij eveneens alle lidstaten partij zijn. Dit verdrag is door de Raad bij besluit 93/98/EEG van 1 februari 1993 namens de Gemeenschap goedgekeurd. [3]

3. Voorzover hier van belang, wil ik om te beginnen opmerken dat het systeem van het verdrag berust op de verplichting tot voorafgaande kennisgeving van elke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Volgens artikel 6 van het verdrag moet elke uitvoer van afvalstoffen worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteiten van de staat van bestemming, die deze al dan niet kunnen goedkeuren. De staat van verzending keurt het overbrengen van afvalstoffen eerst goed na ontvangst van het bewijs dat de staat van bestemming de verwijdering heeft goedgekeurd, of na ont-

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 30, blz. 1.

3 — PB L 39, blz. 1.

vangst van een contract tussen de exporteur en de ontvanger waaruit blijkt dat de afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden behandeld.

4. Voor het geval dat een door de betrokken staten goedgekeurde grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen in de zin van artikel 6 van het verdrag niet zoals voorzien kan worden voltooid, is volgens artikel 8 van het verdrag de staat van verzending verplicht ervoor te zorgen dat de exporteur de betrokken afvalstoffen naar zijn grondgebied terugbrengt wanneer het niet mogelijk is ze binnen een bepaalde termijn op milieuhygiënisch verantwoorde wijze te verwijderen.

5. Artikel 9 van het verdrag regelt de gevallen van grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen, waarbij de in artikel 6 van het verdrag bepaalde verplichtingen tot voorafgaande kennisgeving en goedkeuring niet worden nagekomen of die plaatsvinden met de bedoeling de afvalstoffen te verwijderen door middel van methodes die in strijd zijn met het verdrag of met algemene beginselen van internationaal recht. Deze handelingen worden in artikel 9, lid 1, „sluikhandel" met afvalstoffen genoemd. Wanneer de sluikhandel is toe te rekenen aan de producent of de exporteur van de afvalstoffen, legt artikel 9, lid 2, de staat van uitvoer de verplichting op ervoor te zorgen dat de afvalstoffen door de exporteur of de producent dan wel, indien noodzakelijk, door die staat zelf, naar de staat van uitvoer worden teruggebracht. Wanneer dit niet mogelijk is, moet de staat van uitvoer ervoor zorgen dat de op ongeoorloofde wijze uitgevoerde afvalstoffen binnen een bepaalde termijn volgens de voorschriften van het verdrag worden verwijderd.

6. Op communautair niveau voorziet verordening nr. 259/93 voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten in een systeem van voorafgaande kennisgeving en goedkeuring, dat beantwoordt aan de in het verdrag opgenomen regeling. [4]

7. De in artikel 8 van het verdrag vastgelegde verplichting tot terugzending van afvalstoffen wordt in artikel 25, lid 1, van de verordening als volgt uitgewerkt:

„Wanneer een overbrenging van afvalstoffen waarvoor de betrokken bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend niet volgens de bepalingen van het begeleidende document of het in de artikelen 3 en 6 bedoelde contract kan worden voltooid, draagt de bevoegde autoriteit van verzending er binnen 90 dagen nadat zij is ingelicht zorg voor dat de kennisgever de afvalstoffen naar haar rechtsgebied of naar een andere plaats in de Staat van verzending terugzendt, tenzij zij ervan overtuigd is dat de afvalstoffen op een andere, milieuhygiënisch verantwoorde wijze verwijderd of nuttig toegepast kunnen worden."

4 — In mijn conclusie zal ik niet ingaan op de consequenties van het verdrag van Bazel en van verordening nr. 259/93 op de overbrenging van afvalstoffen van en naar derde landen, aangezien dit in casu niet aan de orde is.

8. Artikel 26, lid 1, van de verordening stemt overeen met artikel 9 van het verdrag en definieert sluikhandel met afvalstoffen als volgt:

„Als sluikhandel wordt beschouwd elke overbrenging van afvalstoffen die:

a) geschiedt zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze verordening, of

b) geschiedt zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze verordening, of

c) geschiedt met een door vervalsing, een onjuiste voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, of

d) niet wezenlijk is gespecificeerd in het begeleidende document, of

e) leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met communautaire of internationale bepalingen [...].”

9. Artikel 26, lid 2, van de verordening regelt de gevolgen van sluikhandel met afvalstoffen als volgt:

„Indien een dergelijke sluikhandel de verantwoordelijkheid is van de kennisgever, zorgt de bevoegde autoriteit van verzending ervoor dat de betrokken afvalstoffen:

a) door de kennisgever of, zo nodig door de bevoegde autoriteit zelf worden teruggebracht naar de staat van verzending, of, indien dit niet mogelijk is,

b) op een andere milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd of nuttig toegepast,

[...]”

10. Artikel 27, lid 1, van de verordening bepaalt:

„Voor elke overbrenging van afvalstoffen binnen de werkingssfeer van deze verordening wordt een borgsom of gelijkwaardige verzekering geëist ter dekking van de kosten van het vervoer, met inbegrip van de in de artikelen 25 en 26 bedoelde gevallen, en van de verwijdering of de nuttige toepassing."

11. Aangaande de administratieve kosten en de kosten van terugzending, overbrenging, verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen bepaalt artikel 33, leden 1 en 2, van de verordening:

„1. Aan de kennisgever kunnen passende administratieve kosten in verband met de uitvoering van de kennisgevings- en toezichtprocedure en de gebruikelijke kosten van de passende analyses en inspecties in rekening worden gebracht.

2. De kosten van terugzending van afvalstoffen, met inbegrip van overbrenging, verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstoffen op een andere, milieuhygiënisch verantwoorde wijze overeenkomstig artikel 25, lid 1, en artikel 26, lid 2, worden aan de kennisgever, of, als dat niet mogelijk is, aan de betrokken lidstaten in rekening gebracht.

[...]"

B — *Relevante Duitse bepalingen*

12. Op 30 september 1994 werd in de Bondsrepubliek Duitsland het Gesetz über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen (Abfallverbringungsgesetz) [wet inzake het toezicht en de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen; hierna: „AbfVerbrG"] [5] uitgevaardigd, waarvan § 8, lid 1, voorziet in de oprichting van een publiekrechtelijke rechtspersoon genaamd „Solidarfonds Abfallrückführung" (hierna: „solidariteitsfonds" of „fonds").

13. Krachtens § 8, lid 1, vijfde zin, juncto § 6, lid 3, AbfVerbrG draagt het fonds de kosten van terugzending van afvalstoffen naar het Duitse grondgebied of van de door de bevoegde instelling van de Bondsrepubliek verrichte verwijdering of nuttige toepassing als bepaald in artikel 33, lid 2, van de verordening, voor het geval degenen die daartoe verplicht zijn, ze niet voor hun rekening nemen. Volgens § 8, lid 4, AbfVerbrG kan het fonds vergoeding van zijn uitgaven verlangen van hen die voor de terugzending verantwoordelijk zijn.

5 — BGBl. I 1994, blz. 2771.

14. De wijze van financiering van de diensten en de administratieve kosten van het solidariteitsfonds zijn geregeld in § 8, lid 1, zesde zin, AbfVerbrG. Op grond daarvan zijn de kennisgevers in de zin verordening nr. 259/93 [6] verplicht om, naar gelang van de aard en de hoeveelheid van de over te brengen afvalstoffen, een bijdrage aan het solidariteitsfonds te betalen. Krachtens de zevende zin van dit artikel worden bijdragen die na drie jaar nog niet zijn gebruikt, met inachtneming van de verrichte betalingen naar evenredigheid terugbetaald aan de bijdrageplichtigen.

15. Zoals blijkt uit § 7, lid 1, AbfVerbrG, komt de verplichte bijdrage aan het solidariteitsfonds niet in de plaats van de vereiste zekerheidstelling of gelijkwaardige verzekering in geval van kennisgeving van een uitvoer van afvalstoffen in de zin van artikel 27 van verordening nr. 259/93, doch komt zij daar bovenop.

16. Het functioneren van het fonds is geregeld bij de Verordnung über die Anstalt Solidarfonds Abfallrückführung (verordening inzake het solidariteitsfonds voor de terugzending van afvalstoffen, hierna: „verordening inzake het solidariteitsfonds") [7], krachtens § 17 waarvan de bijdrageplicht ontstaat tezamen met de verplichting om kennis te geven van de uitvoer van afvalstoffen. De hoogte van de bijdragen per ton verschilt naar gelang van de aard van de afvalstoffen (§ 18).

II — Feiten en precontentieuze procedure

17. Bij brief van 25 mei 1998 wees de Commissie de Duitse regering erop dat haars inziens de verplichte bijdragebetaling aan het solidariteitsfonds, nog afgezien van het feit dat verordening nr. 259/93 daarin niet voorziet, een met de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag (thans artikelen 23 EG en 25 EG) strijdige heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht was. Bijgevolg verzocht zij de Duitse regering ter zake stelling te nemen.

18. In haar antwoord van 11 september 1998 op de aanmaningsbrief verwierp de Duitse regering de grieven van de Commissie. Zij stelde met name dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds een evenredige tegenprestatie vormde voor een specifiek en geïndividualiseerd voordeel dat aan de exporteurs van afvalstoffen daadwerkelijk werd verleend. Daarom was van een heffing van gelijke werking als een uitvoerrecht geen sprake.

6 — In de terminologie van verordening nr. 259/93 heeft het woord „uitvoer" van afvalstoffen eigenlijk betrekking op de overbrenging van afvalstoffen naar landen buiten de Gemeenschap, terwijl voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen binnen de Gemeenschap simpelweg het begrip „overbrenging" wordt gebruikt. Aangezien dit terminologische verschil echter in casu niet van belang is, zal ik ter wille van de eenvoud in het vervolg de begrippen „uitvoer" en „exporteur" ook gebruiken ter aanduiding van het overbrengen van afvalstoffen binnen de Gemeenschap en, voorzover nodig, erop wijzen dat de plaats van bestemming van deze overbrenging in een derde land ligt.

7 — BGBl. I 1996, blz. 694.

19. Door dit argument niet overtuigd, zond de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland op 16 augustus 1999 een met redenen omkleed advies, waarin zij haar standpunt handhaafde en inzonderheid beklemtoonde dat het gemeenschapsrecht afvalstoffen alleen met het oog op de milieubeschermingseisen als bijzondere producten in de zin van de artikelen 174 EG en 176 EG beschouwt. De verplichting tot het betalen van een bijdrage aan het solidariteitsfonds vormt derhalve een bijkomende voorwaarde die restrictiever is dan de in de verordening bepaalde borgsom en die bovendien niet op artikel 176 EG berust.

20. De Duitse regering beantwoordde het met redenen omkleed advies bij brief van 21 januari 2000, waarin zij de grieven van de Commissie opnieuw betwistte. In haar brief verschafte zij nadere inlichtingen over het doel, het functioneren en de wijze van financiering van het solidariteitsfonds en wees zij er inzonderheid op, dat door het systeem van bijdragebetaling aan het solidariteitsfonds zowel het aantal verzoeken tot interventie van het fonds zelf als ook, meer in het algemeen, het aantal illegale overbrengingen van afvalstoffen uit Duitsland was verminderd.

21. Gezien de tegenwerpingen van de Bondsrepubliek Duitsland besloot de Commissie het Hof te adiëren. Bij op 20 oktober 2000 neergelegd verzoekschrift heeft zij derhalve het onderhavige beroep ingesteld.

III — Juridische analyse

A — *Onderwerp van de procedure*

22. Zoals gezegd, verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland, de overbrenging van afvalstoffen naar andere lidstaten afhankelijk te stellen van de betaling van een verplichte bijdrage aan het solidariteitsfonds. In haar visie vormt deze bijdrage een heffing van gelijke werking als een recht bij de uitvoer van afvalstoffen en heeft de Duitse regering derhalve de artikelen 23 EG en 25 EG geschonden, die dergelijke bijdragen verbieden.

23. Ter onderbouwing van haar standpunt wijst de Commissie er allereerst op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof „ongeacht benaming en structuur, een eenzijdig opgelegde geldelijke last — ook al moge zij gering zijn — die wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt gelegd" een heffing van gelijke werking als een douanerecht is. [8] Dit is precies het geval met de bijdrage aan het

8 — Deze definitie is ontleend aan het arrest van 1 februari 1969, Diamantarbeiders (2/69 en 3/69, Jurispr. blz. 211, punt 18); zij bevat overigens elementen die al in het arrest van 14 december 1962, Commissie/Luxemburg en België (2/62 en 3/62, Jurispr. blz. 895, inzonderheid blz. 907) zijn te vinden. Die definitie is later in vaste rechtspraak bevestigd, met name in arresten van 27 september 1988, Commissie/Duitsland (18/87, Jurispr. blz. 5427) en van 30 mei 1989, Commissie/Italië (340/87, Jurispr. blz. 1483), waarop verzoekster zich eveneens heeft beroepen.

solidariteitsfonds, die derhalve een eenzijdig door de Bondsrepubliek geheven financiële last ter zake van het over de Duitse grens brengen van afvalstoffen vormt.

24. Voorts kan de bijdrage onder geen van de gevallen worden gebracht ten aanzien waarvan het Hof heeft beslist dat de geldelijke last, ook wanneer zij werd geheven wegens het over de grens brengen van goederen, niet onder de definitie van heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 23 EG en 25 EG viel. Zoals bekend, is daarvan sprake wanneer een geldelijke last deel uitmaakt van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen waardoor nationale en ingevoerde producten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden belast[9], wanneer zij de tegenprestatie vormt voor een aan de marktdeelnemer werkelijk verleende dienst en evenredig is aan de kosten daarvan[10], of ten slotte wanneer zij betrekking heeft op controles die krachtens het gemeenschapsrecht moeten worden verricht.[11] Volgens verzoekster vertoont de onderhavige bijdrage geen van deze kenmerken.

25. Uiteraard is de Bondsrepubliek het hiermee niet eens. Zij stelt dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds weliswaar op het eerste gezicht de kenmerken moge hebben van een maatregel van gelijke werking als een uitvoerrecht, doch dat deze in werkelijkheid niet onder het in het verdrag bepaalde verbod valt. Zij valt namelijk onder de tweede en/of derde in het voorgaande punt genoemde hypothese, omdat zij de tegenprestatie vormt voor een aan de exporteurs van afvalstoffen verleende dienst en hoe dan ook op één lijn is te stellen met de bedragen die worden geheven voor krachtens het gemeenschapsrecht verplicht uitgevoerde controles.

26. Ik zou er vooraf op willen wijzen dat niet wordt betwist, althans niet in abstracto, dat de betrokken bijdrage onder de definitie van het begrip heffing van gelijke werking als douanerechten in de zin van de rechtspraak van het Hof valt. Voor de beoordeling van de gegrondheid van het beroep behoeft derhalve op dit punt niet te worden ingegaan; veeleer zal ik de rechtvaardigingsgronden waarop de Duitse regering haar standpunt baseert, en de daartegen gerichte argumenten van de Commissie gedetailleerd onderzoeken.

B — *Het tegenprestatiekarakter van de bijdrage aan het solidariteitsfonds*

1. Argumenten van partijen

27. Bij haar betoog dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds een passende vergoeding

9 — Zoals de Commissie stelt, was dit het geval in het arrest van 31 mei 1979, Denkavit Loire (132/78, Jurispr. blz. 1923).

10 — In dit opzicht herinnert de Commissie aan het arrest van 9 november 1983, Commissie/Denemarken (158/82, Jurispr. blz. 3573).

11 — Zoals het geval was in het arrest van 25 januari 1977, Bauhuis (46/76, Jurispr. blz. 5), waarop de Commissie zich onder meer beroept.

vormt voor een aan de exporteurs van afvalstoffen verleende dienst in de zin van de rechtspraak van het Hof [12], gaat de Duitse regering van de volgende premisse uit. Verordening nr. 259/93 — en al voordien het verdrag van Bazel — beoogt weliswaar de bescherming van het milieu en de gezondheid, doch wil zij tegelijkertijd ook het vrij verkeer van afvalstoffen bevorderen door de voorwaarden vast te stellen voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Vanuit deze optiek moeten de in de verordening vastgestelde voorschriften worden gezien als maatregelen om de markten te openen. [13] Daaronder valt met name de in artikel 33, lid 2, van de verordening aan de lidstaten opgelegde subsidiaire aansprakelijkheid voor de kosten van terugzending, verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen in de gevallen van mislukte of illegale overbrengingen in de zin van de artikelen 25, lid 1, en 26, lid 2, van de verordening. De Bondsrepubliek Duitsland heeft door het aanvaarden van deze aansprakelijkheid bijgedragen aan de verwezenlijking van het vrij verkeer van afvalstoffen en aldus een dienst bewezen aan de marktdeelnemers die afvalstoffen uit Duitsland uitvoeren.

28. Zoals wij echter hebben gezien, volstaat het volgens de rechtspraak van het Hof niet dat de bijdrage de tegenprestatie voor een verleende dienst vormt; bovendien moet de dienst daadwerkelijk en aan de marktdeelnemers individueel worden verricht. De Duitse regering is van mening dat in casu deze dienst van daadwerkelijke en individuele aard is, aangezien elke exporteur bij elke door hem verrichte uitvoer van afvalstoffen profiteert van het bestaan van de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid. Het is daarom terecht dat het daaraan verbonden financiële risico in de vorm van een bijdrage aan het solidariteitsfonds wordt afgewenteld op de exporteurs van afvalstoffen, met name ook omdat verordening nr. 259/93 de regeling van de financiering aan de lidstaten overlaat.

29. Volgens de Duitse regering kan hiertegen niet worden ingebracht dat het solidariteitsfonds in wezen in actie moet komen in gevallen van illegale overbrenging van afvalstoffen, overeenkomstig artikel 33, lid 2, van de verordening. Inderdaad is aangevoerd dat met name die marktdeelnemers van het fonds profiteren, die zich aan de kennisgevingsprocedure hebben onttrokken en bijgevolg ook geen bijdrage aan het solidariteitsfonds hebben betaald, terwijl de bijdrage ten laste komt van de marktdeelnemers die deze procedure wel in acht hebben genomen en dus ook de verplichte borgsom van artikel 27, lid 1, van de verordening hebben gestort en voor wie daarom de nakoming van de verplichting tot terugzending, verwijdering of nuttige toepassing in beginsel al door die borgsom is verzekerd. [14]

30. De Duitse regering reageert op deze kritiek allereerst met de opmerking dat

12 — Naast de al door de Commissie aangehaalde rechtspraak (zie voetnoot 10), verwijst de Duitse regering met name naar arresten van 12 juli 1977, Commissie/Nederland (89/76, Jurispr. blz. 1355), en 31 januari 1984, IFG (1/83, Jurispr. blz. 349).

13 — Aldus de vertegenwoordiger van de Duitse regering ter terechtzitting van het Hof van 27 juni 2002.

14 — Zie boven, punten 10 en 11.

ieder die zich schuldig maakt aan sluikhandel met afvalstoffen, wanneer hij wordt gesnapt, alle kosten van terugzending, verwijdering of nuttige toepassing van deze afvalstoffen draagt en zich daarnaast ook strafbaar maakt. Waar het echter in wezen om gaat, is dat de marktdeelnemers in deze bedrijfstak zonder de subsidiaire aansprakelijkheid van de overheid geen markt voor hun activiteiten zouden hebben, aangezien alsdan andere staten nauwelijks de invoer van afvalstoffen zouden toestaan. Ten slotte profiteren derhalve juist die marktdeelnemers van de overheidsaansprakelijkheid, die hun uitvoer met inachtneming van de verordening verrichten, dat wil zeggen diegenen die bijdragen aan het solidariteitsfonds betalen.

31. De redelijkheid van de vergoeding wordt trouwens daardoor verzekerd, dat het AbfVerbrG en de verordening inzake het solidariteitsfonds het bedrag van de door elke marktdeelnemer te betalen bijdrage relateren aan de aard en de hoeveelheid van de uitgevoerde afvalstoffen en bovendien voorzien in terugbetaling van bedragen die niet zijn gebruikt ter bestrijding van de administratieve kosten van het solidariteitsfonds. Overigens is het bedrag van de aan het fonds toegewezen middelen, oorspronkelijk geraamd op 75 miljoen DEM, later verminderd tot 16 miljoen DEM teneinde de hoogte van de door de exporteurs te betalen bijdragen aan te passen aan de werkelijke administratieve kosten van het solidariteitsfonds.

32. De Commissie brengt tegen deze argumenten in dat de aanvaarding van de subsidiaire aansprakelijkheid door de Bondsrepubliek Duitsland niets anders is dan het uitvoering geven aan een haar door het verdrag van Bazel en verordening nr. 259/93 opgelegde nauwkeurig omschreven verplichting en daarom niet gezien kan worden als een aan de betrokken marktdeelnemers verleende dienst. Ook al ware dit anders, profiteert hoe dan ook de gehele bedrijfstak hiervan, en niet de individuele marktdeelnemer. Gezien dit collectieve voordeel voor de exporteurs van afvalstoffen is er, gelet op het arrest Lamaire [15], geen grond om de bijdrage aan het solidariteitsfonds uit te zonderen van het in het Verdrag bepaalde verbod van heffingen van gelijke werking.

2. Beoordeling

33. Deze argumenten komen mij grotendeels overtuigend voor. Ook ik geloof namelijk niet dat de aanvaarding van de subsidiaire aansprakelijkheid door de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 33, lid 2, van de verordening een specifiek en duidelijk gedefinieerd — daadwerkelijk en aan de exporteurs van afvalstoffen individueel toegekend — voordeel vormt in de zin van de rechtspraak van het Hof [16] en dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds als een evenredige tegenprestatie van dit voordeel kan worden gezien.

15 — Arrest van 7 juli 1994 (C-130/93, Jurispr. blz. I-3215).

16 — Zie met name arresten van 1 juli 1969, Commissie/Italië (24/68, Jurispr. blz. 193, punt 16), en 26 februari 1975, Cadsky (63/74, Jurispr. blz. 281, punt 6).

34. Voor deze opvatting kunnen mijns inziens verscheidene argumenten worden aangevoerd. In de eerste plaats komt het mij voor dat de draagwijdte moet worden gerelativeerd van de stelling van de Duitse regering dat de subsidiaire aansprakelijkheid van de staat tot doel heeft het vrij verkeer van afvalstoffen te bevorderen en inzoverre als een maatregel voor het openen van de markt is te beschouwen. De intracommunautaire handel in afvalstoffen vindt zijn grondslag namelijk niet in verordening nr. 259/93, maar rechtstreeks in de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van goederen. Het Hof heeft dit met zoveel woorden erkend in het in deze procedure herhaaldelijk aangehaalde arrest Commissie/België („Waalse afvalstoffen"). [17] Daaraan doet niet af dat deze vrijheid volgens dat arrest kan worden onderworpen aan beperkingen die hun rechtvaardiging vinden in de bijzondere aard van afvalstoffen, gelet op de milieuproblemen waarmee het beheer daarvan is verbonden. [18]

35. Verordening nr. 259/93 heeft harerzijds het intracommunautaire verkeer met afvalstoffen restricties opgelegd in verband met de vereisten van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid in de zin van artikel 130 R EG-Verdrag (thans artikel 174 EG). Zoals het Hof in het arrest Parlement/Raad heeft uiteengezet, bestaat het eigenlijke doel van de verordening namelijk niet in de bevordering van het vrij verkeer, doch in de beperking daarvan door middel van een geharmoniseerd stelsel van procedures, teneinde aan genoemde vereisten te voldoen. [19]

36. Uiteraard moet de verordening in het kader van de verwezenlijking van haar aan het milieubeleid gekoppelde doelstelling er tevens voor waken dat de beperkingen van het handelsverkeer met afvalstoffen het functioneren van de interne markt zo min mogelijk beïnvloeden; dienovereenkomstig streeft zij ernaar de overbrenging van afvalstoffen die aan de genoemde doelstelling beantwoordt, te vergemakkelijken. Het staat evenwel vast dat de doelstelling van het vrij verkeer slechts een accessorium is van het hoofddoel van de verordening. [20]

37. Nu valt mijns inziens toch niet te ontkennen dat de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid van artikel 33, lid 2, van de verordening haar wezenlijke functie juist vervult in het kader van de bescherming van het milieu, omdat zij ertoe bijdraagt te verzekeren dat geen grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen plaatsvindt zonder redelijke garanties voor de bescherming van het milieu en de gezondheid. Op grond van mijn voorafgaande uiteenzettingen geloof ik daarentegen niet dat deze aansprakelijkheid dienstig is aan het andere doel van de verordening, te weten de

17 — Arrest van 9 juli 1992 (C-2/90, Jurispr. blz. I-4431, punt 28).

18 — Arrest „Waalse afvalstoffen", reeds aangehaald, punten 30-34.

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

20 — Aldus advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie van 18 mei 1994 in de in voetnoot 19 genoemde zaak Parlement/Raad (punten 46 en 47).

vergemakkelijking van de handel in afvalstoffen. [21] Maar zelfs wanneer men daarvan zou uitgaan, zou men kunnen menen dat de overheidsaansprakelijkheid — juist omdat deze uitvoertransacties zonder adequate garanties voor de bescherming van het milieu en de gezondheid wil beletten — indirect die uitvoertransacties bevordert die in overeenstemming met de verordening plaatsvinden en dergelijke garanties bieden.

38. Mijns inziens is dit evenwel niet voldoende om, zoals de Duitse regering doet, te stellen dat elke marktdeelnemer bij de uitvoer van afvalstoffen profiteert van het bestaan van de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid en daarom behoort bij te dragen aan de daardoor ontstane financiële lasten. Deze stelling zou slechts dan juist zijn wanneer de uitvoer van afvalstoffen zelf alleen mogelijk zou zijn dankzij het bestaan van de overheidsaansprakelijkheid. In een dergelijk geval zou men namelijk kunnen poneren dat degenen die exporteren en degenen die van de onderhavige regeling daadwerkelijk en individueel profiteren, dezelfde personen zijn. Dit gaat echter niet op wanneer, zoals in casu, het voordeel voor de marktdeelnemer alleen bestaat in een verbetering van de uitvoermogelijkheden. In een dergelijke situatie is het namelijk nauwelijks mogelijk vast te stellen of en in hoeverre de subsidiaire aansprakelijkheid een bepaalde uitvoertransactie heeft vergemakkelijkt, zodat zou kunnen worden gesteld dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds niet meer betekent dan een vergoeding van deze vergemakkelijking. Anders gezegd: onder deze omstandigheden kan mijns inziens niet worden gesteld dat elke marktdeelnemer bij elke uitvoer van afvalstoffen op een bijzondere manier, en anders dan alle andere marktdeelnemers, van de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid profiteert.

39. Ten slotte deel ik de opvatting van de Commissie dat in casu sprake is van een situatie die weinig verschilt van de situatie in de al genoemde zaak Lamaire [22]. Daar moest het Hof nagaan of een verplichte bijdrage aan een instelling tot bevordering van de afzet van landbouwproducten, die van de exporteurs van deze producten naar rata van de uitgevoerde hoeveelheden werd geheven, een heffing van gelijke werking als een douanerecht vormde. Het Hof beantwoordde deze vraag bevestigend en zette uiteen dat deze bijdrage bestemd was om in het algemeen de door die instelling verrichte afzetbevordering te financieren en bijgevolg geen tegenprestatie voor een specifiek of geïndividualiseerd voordeel voor de marktdeelnemer was. [23] Van een dergelijk voordeel kon geen sprake zijn bij de eventuele verbetering van de uitvoermogelijkheden van landbouwproducten op grond van de activiteit van de promotie-instelling.

21 — Overigens heeft de advocaat-generaal in de genoemde passage van zijn conclusie in de zaak Parlement/Raad zeker niet het oog gehad op de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid. Hij verwijst veeleer uitdrukkelijk naar maatregelen zoals de uniforme kennisgevingsprocedure bij uitvoer, de stilzwijgende goedkeuring in verband met het toestaan van uitvoer van afvalstoffen voor nuttige toepassing, het vereiste van gemotiveerde bezwaren door de staat van invoer enz., allemaal maatregelen die ongetwijfeld gunstige uitwerkingen hebben op het vervoer van afvalstoffen dat plaatsvindt met inachtneming van de vereisten die de verordening beoogt te handhaven.

22 — Arrest aangehaald in voetnoot 15.

23 — Punt 19 van het arrest. Zie in dezelfde zin de aangehaalde arresten in voetnoot 16 van 1 juli 1969, Commissie/Italië, punten 15 en 16, betreffende de pretense verbetering van de concurrentiepositie van importeurs en exporteurs op grond van de uitwerking van statistieken op het gebied van de buitenlandse handel, en Cadsky, punten 7 en 8, betreffende een pretense verbetering van de uitvoermogelijkheden door middel van het aanbrengen van een kwaliteitsmerk op de producten die daartoe aan verschillende keuringen werden onderworpen.

40. Dienovereenkomstig kan in casu worden geredeneerd: een maatregel als de invoering van de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid van artikel 33, lid 2, van verordening nr. 259/93, die tot een verbetering van de uitvoermogelijkheden voor afvalstoffen uit Duitsland leidt, kan een algemeen en onbepaald voordeel voor de gehele sector van de export van afvalstoffen betekenen, verschaft echter de betrokken marktdeelnemers in geen geval een daadwerkelijk en geïndividualiseerd voordeel. Zoals ik al heb uiteengezet[24], lijkt het immers nauwelijks mogelijk een exacte correlatie tussen de subsidiaire aansprakelijkheid en een bepaalde afvalstoffenuitvoer vast te stellen, op grond waarvan zou kunnen worden aangetoond dat tussen de door deze aansprakelijkheid verbeterde mogelijkheden en de van de exporteurs geheven bijdrage een synallagmatisch verband bestaat.

41. Op grond van deze overwegingen kom ik tot de conclusie dat de Duitse regering niet overtuigend heeft aangetoond dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds een redelijke tegenprestatie vormt voor een aan de marktdeelnemers in de zin van de genoemde rechtspraak van het Hof daadwerkelijk en individueel bewezen dienst.

42. Deze conclusie wordt ook bevestigd door de wijze waarop de interventie van de staat, in casu het solidariteitsfonds, overeenkomstig artikel 33, lid 2, van de verordening functioneert. Zoals gezegd, kan op de in die bepaling voorziene overheidsaansprakelijkheid een beroep worden gedaan om de kosten van terugzending, verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen in twee gevallen te dekken: ten eerste in de gevallen waarin het niet mogelijk is de afvalstoffen volgens de geplande, door de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten goedgekeurde modaliteiten uit te voeren (artikel 25, lid 1, van de verordening), en ten tweede in de gevallen van sluikhandel, dat wil zeggen in wezen exporten zonder voorafgaande kennisgeving/toestemming of op grond van een onjuiste of vervalste kennisgeving dan wel met de bedoeling van verwijdering of nuttige toepassing onder schending van gemeenschapsrechtelijke of internationale bepalingen, voorzover de marktdeelnemer die kennis heeft gegeven van de uitvoer of volgens de verordening daartoe verplicht is, voor deze illegale uitvoer van afvalstoffen verantwoordelijk is (artikel 26, lid 1, van de verordening).[25] Evenwel moet er mee rekening worden gehouden dat enerzijds het eventuele ontstaan van deze kosten doorgaans is gedekt door de specifieke zekerheidstelling waartoe artikel 27 van de verordening de exporteurs bij de kennisgeving verplicht, en dat anderzijds in casu op grond van het AbfVerbrG en de verordening inzake het solidariteitsfonds tegelijkertijd van de exporteurs betaling van bijdragen aan dit fonds wordt gevorderd.

43. Juist uit de *subsidiaire* aard van de overheidsaansprakelijkheid — die slechts dan aan de orde komt wanneer het onmo-

24 — Zie boven, punt 38.

25 — Zie punten 7-9.

gelijk is de kosten van de terugzending, verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen ten laste van de exporteur te brengen — volgt dat de Bondsrepubliek Duitsland — en daarom het solidariteitsfonds — krachtens artikel 33, lid 2, van de verordening juist in die gevallen (sluikhandel in afvalstoffen) moet ingrijpen waarin de exporteurs in het geheel geen bijdragen aan het solidariteitsfonds, of niet tot het juiste bedrag, hebben betaald. [26]

44. Weliswaar kan niet worden uitgesloten dat het solidariteitsfonds ook moet ingrijpen in gevallen waarin de verplichte borgsom overeenkomstig artikel 27 van de verordening inderdaad is gesteld; dat kan echter alleen het geval zijn wanneer die borgsom om de een of andere reden onvoldoende is of daarvan geen gebruik kan worden gemaakt, en de marktdeelnemer zelf niet in staat is de ontstane kosten voor zijn rekening te nemen. Het betreft derhalve een eventualiteit die stellig minder waarschijnlijk is dan de interventie van het fonds in de gevallen van sluikhandel in afvalstoffen, waarin geen kennisgeving heeft plaatsgehad (en de vermoedelijk verantwoordelijke marktdeelnemer daarom onbekend is, de in artikel 27 bepaalde borgsom niet is gesteld en de bijdrage aan het solidariteitsfonds niet is betaald), dan wel gevallen van onjuiste of vervalste kennisgeving (en bijgevolg noch de borgsom noch de bijdrage aan het solidariteitsfonds correct is berekend).

26 — Uiteraard ontbreekt ook de borgsom of de verzekering, voorzien in artikel 27 van de verordening, of althans voor een voldoende bedrag.

45. Onder deze omstandigheden zie ik niet in, welk daadwerkelijk en geïndividualiseerd voordeel de exporteur die bijdragen aan het solidariteitsfonds betaalt, zou kunnen ontlenen aan het bestaan van de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid, zodanig dat de bijdrage aan het fonds de redelijke tegenprestatie van dat voordeel vormt.

46. Mitsdien kom ik tot de conclusie dat de stelling van de Duitse regering, dat de bijdragen aan het solidariteitsfonds het karakter van een tegenprestatie hebben, moet worden verworpen.

C — *De vraag of de litigieuze bijdrage als een door het gemeenschapsrecht verplicht gestelde maatregel ter bevordering van het vrij verkeer van goederen kan worden beschouwd*

1. Argumenten van partijen

47. Zoals ik al heb uiteengezet [27], beroept de Bondsrepubliek Duitsland zich ter weerlegging van de pretense schending van de artikelen 23 EG en 25 EG op verschillende arresten van het Hof, waarin is uitgemaakt

27 — Zie punt 25.

dat lasten geheven voor gemeenschapsrechtelijk verplichte controles bij uit- of invoer, onder bepaalde voorwaarden niet als heffingen van gelijke werking als douanerechten kunnen worden beschouwd. De Duitse regering betoogt dat de bijdrage aan het solidariteitsfonds op dezelfde wijze moet worden beoordeeld.[28] Zij wijst er inzonderheid op dat volgens de rechtspraak van het Hof die lasten niet als heffingen van gelijke werking kunnen worden gekwalificeerd wanneer zij betrekking hebben op controles die voor alle betrokken producten in de Gemeenschap verplicht en uniform zijn, door het gemeenschapsrecht in het algemeen belang van de Gemeenschap zijn voorgeschreven en de vergemakkelijking van het vrij verkeer van goederen beogen. Bovendien mag het bedrag van deze lasten de werkelijke kosten van de betrokken controles niet overtreffen.[29]

48. De Duitse regering is van mening dat in casu aan al deze voorwaarden is voldaan. Om te beginnen is de subsidiaire aansprakelijkheid van de overheid, evenals de genoemde controles, in het gemeenschapsrecht voorzien in het belang van het vrij verkeer van goederen, teneinde het handelsverkeer in afvalstoffen te bevorderen onder inachtneming van de uit hun bijzondere aard voortvloeiende vereisten voor de bescherming van het milieu. Het betreft een voor alle afvalstoffen in de Gemeenschap verplichte en uniforme aansprakelijkheid. Ten slotte overschrijdt het bedrag van de in het AbfVerbrG vastgestelde bijdragen niet de werkelijke kosten die de voldoening van de uit deze aansprakelijkheid resulterende verplichtingen voor de Bondsrepubliek meebrengt; elke bijdrage is, individueel beschouwd, bovendien evenredig aan het individuele voordeel dat elke marktdeelnemer aan de aansprakelijkheid ontleent.

49. De Commissie verwerpt de redenering van de Duitse regering en betwist met name, als ik haar argumenten goed heb begrepen, dat de subsidiaire aansprakelijkheid van artikel 33, lid 2, van verordening nr. 259/93 tot doel zou hebben het vrij verkeer van afvalstoffen mogelijk te maken of te bevorderen. Zij betwist eveneens dat op grond van de in het AbfVerbrG en in de verordening inzake het solidariteitsfonds vastgestelde voorschriften voor de berekening van de litigieuze bijdrage, de hoogte daarvan kan worden gerelateerd aan de werkelijke kosten van de maatregel, zoals vereist in de rechtspraak van het Hof.[30]

2. Beoordeling

50. Ook deze argumenten van de Commissie komen mij, om redenen die ik aanstonds zal uiteenzetten, grotendeels overtuigend voor, zowel wat de beoordeling van het doel van de overheidsaansprakelijkheid als

28 — Naast het arrest Bauhuis, dat eveneens door de Commissie is aangehaald (zie voetnoot 11), beroept de Duitse regering zich met name op het arrest van 2 mei 1990, Bakker Hillegom (C-111/89, Jurispr. blz. I-1735).

29 — Arrest Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 8.

30 — De Commissie beroept zich in dit verband op het arrest Bakker Hillegom, aangehaald in voetnoot 28 (punt 14).

wat de verhouding tussen de aan de exporteurs in rekening gebrachte bijdrage en de kosten van de aansprakelijkheid betreft.

a) Kwalificatie van de subsidiaire overheidsaansprakelijkheid als maatregel ter bevordering van het vrij verkeer van goederen

51. In de eerste plaats ben ook ik van mening dat de in verordening nr. 259/93 voorziene subsidiaire overheidsaansprakelijkheid niet als een directe maatregel ter bevordering van het vrij verkeer van goederen (in casu: van afvalstoffen) kan worden beschouwd, zoals wel het geval was met de controles die aan de orde waren in de door de Duitse regering aangehaalde arresten. Zoals ik al heb uiteengezet, zijn immers — ook al valt niet uit te sluiten dat de subsidiaire aansprakelijkheid de uitvoer van afvalstoffen, wanneer deze plaatsvindt met inachtneming van de milieubeschermingsdoelstelling van de verordening, indirect bevordert — het voornaamste doel en het primaire effect van deze aansprakelijkheid van totaal andere aard. [31]

52. Bij bestudering van de rechtspraak inzake de wettigheid van vergoedingen die voor de controles van in- of uitgevoerde goederen in rekening worden gebracht, dringt de conclusie zich op dat het in de onderzochte gevallen ging om maatregelen waarvan het *primaire en wezenlijke* doel was de — daadwerkelijke of potentiële — belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer door de eenzijdige toepassing van maatregelen krachtens artikel 36 EG-Verdrag (thans artikel 30 EG) te neutraliseren. Ten aanzien van deze maatregelen was het Hof van oordeel dat zij de vergemakkelijking van het vrije goederenverkeer tot doel hadden. Dit is overigens begrijpelijk, omdat de op de exporteurs of de importeurs drukkende kosten van deze controles, waarmee handelsbelemmeringen moesten worden opgeheven, weliswaar doorwerkten in de prijs van de betrokken producten, maar niet per se het gevolg hadden van douanerechten, te weten de handel in deze goederen te belemmeren. [32]

53. Om mij te beperken tot de door partijen genoemde arresten, wijs ik er bijvoorbeeld op dat het Hof in het arrest Bauhuis [33] heffingen voor sanitaire keuringen bij de uitvoer van levende dieren overeenkomstig richtlijn 64/432/EEG [34] — die uitdrukkelijk als doel hebben, de belemmeringen van het handelsverkeer die het gevolg zijn van de uiteenlopende veterinairrechtelijke voorschriften van de lidstaten,

31 — Zie punten 36 en 37.

32 — Zie arrest Bauhuis, aangehaald in voetnoot 11 (punten 27-31). Dit sluit niet uit dat de heffing van bijdragen of andere geldelijke lasten om de kosten van soortgelijke controles te compenseren, hoe dan ook een negatief effect op het vrije goederenverkeer kan hebben voorzover dergelijke bijdragen of lasten unilateraal door de betrokken lidstaat worden vastgesteld. In het in voetnoot 8 aangehaalde arrest Commissie/Duitsland (punten 14 en 15) heeft het Hof inderdaad bevestigd dat dit nadeel enkel ongedaan zou kunnen worden gemaakt door gemeenschapsbepalingen waarbij de betrokken financieringsmodaliteiten van de controles worden geharmoniseerd (zie in dit verband arrest Commissie/Nederland, aangehaald in voetnoot 12).

33 — Aangehaald in voetnoot 11.

34 — Richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 121, blz. 1977).

door de invoering van een uniforme controleregeling op te heffen — verenigbaar heeft verklaard met het verbod van heffingen van gelijke werking.[35] Evenzo heeft het Hof in de arresten Commissie/Nederland[36] en Bakker Hillegom[37] de wettigheid aanvaard van bij uitvoer geheven vergoedingen voor fytosanitaire keuringen die bij een internationaal verdrag, waartoe alle lidstaten waren toegetreden, waren ingevoerd met het doel dubbel werk bij de grenscontroles te verminderen.[38] En in het arrest Commissie/Duitsland[39] heeft het Hof de heffing van retributies rechtmatig geoordeeld, die dienden ter dekking van de kosten van de veterinaire controles die bij de invoer van dieren werden verricht in het kader van richtlijn 81/389/EEG van 12 mei 1981 tot vaststelling van bepaalde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van richtlijn 77/489/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer, in het licht van harmonisatie om de uit de verschillen tussen de nationale wetgevingen voortvloeiende technische belemmeringen voor de handel in levende dieren weg te werken.[40]

54. De subsidiaire aansprakelijkheid van de lidstaten overeenkomstig artikel 33, lid 2, van verordening nr. 259/93 heeft een fundamenteel ander doel dan de zojuist genoemde maatregelen. Zoals ik al heb uiteengezet[41], is dit mijns inziens geen maatregel om het vrij verkeer van goederen te bevorderen in de zin van de rechtspraak van het Hof ter zake van de vergoedingen voor controles bij in- of uitvoer, en zulks des te minder wanneer men voor ogen houdt dat in de onderhavige context het begrip „maatregel ter bevordering van het vrij verkeer van goederen" in wezen de draagwijdte van een afwijking van het in de artikelen 23 EG en 25 EG vastgelegde fundamentele verbod van heffingen van gelijke werking afbakent.[42] Dit brengt mee dat dit begrip eng moet worden uitgelegd en dat moet worden voorkomen dat daaronder ook maatregelen vallen die niet primair en hoofdzakelijk dit doel nastreven.

b) Verband tussen de heffingen ten laste van de marktdeelnemers en de werkelijke kosten van de maatregel

55. In de tweede plaats voldoet mijns inziens de bijdrage aan het solidariteitsfonds evenmin aan de andere in de rechtspraak uitgewerkte voorwaarde, betrekking hebbend op het verband tussen de kosten van de controles en de hoogte van de aan de marktdeelnemer in rekening gebrachte heffing of financiële last. Zoals

35 — Zie punten 16-19 van het arrest.

36 — Aangehaald in voetnoot 12.

37 — Aangehaald in voetnoot 28.

38 — Zie arresten Commissie/Nederland, reeds aangehaald (punten 11 en 13), en Bakker Hillegom, reeds aangehaald (punt 11). Het betreft het op 6 december 11951 te Rome ondertekende internationale verdrag voor de bescherming van planten (Recueil des traités des Nations Unies, 1952, nr. 1963). In het arrest Commissie/Nederland (punt 12) heeft het Hof overigens de aandacht erop gevestigd dat dit verdrag soortgelijke functies vervult als richtlijn 64/432/EEG.

39 — Aangehaald in voetnoot 8.

40 — Punt 12.

41 — Zie punt 51.

42 — Aldus advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie van 6 maart 1990 in de zaak Bakker/Hillegom, aangehaald in voetnoot 28 (punt 13), zij het in verband met de andere voorwaarde, namelijk het verband tussen de kosten van de keuringen en het bedrag van de voor het verrichten daarvan geheven vergoedingen (zie infra).

bekend, heeft het Hof de draagwijdte van deze voorwaarde in het arrest Bakker Hillegom verduidelijkt en uiteengezet dat zij „enkel kan worden geacht te zijn vervuld, wanneer er een *rechtstreeks verband* bestaat tussen het bedrag van de vergoeding en de concrete keuring waarvoor de vergoeding wordt gevraagd", en dat „zulk een verband [bestaat], wanneer het bedrag van de vergoeding wordt berekend aan de hand van de tijdsduur van de keuring, het aantal daarvoor ingezette personen, de materiaalkosten, de vaste kosten of eventuele andere soortgelijke factoren, hetgeen niet uitsluit dat deze kostenfactoren worden uitgedrukt in forfaitaire bedragen, bijvoorbeeld een vast uurtarief".[43] Derhalve mogen met de van de betrokken marktdeelnemer geheven vergoeding of bijdrage alleen *de werkelijke kosten van de concrete controle* worden afgewenteld.

56. Welnu, uit het dossier blijkt dat de hoogte van de bijdrage die elke marktdeelnemer aan het solidariteitsfonds moet betalen, wordt berekend naar het gewicht en de aard van de uitgevoerde afvalstoffen, en dat bijdragen die na drie jaar nog niet zijn gebruikt, naar evenredigheid aan de bijdrageplichtigen worden terugbetaald.[44] In beginsel zou een dergelijke regeling inderdaad kunnen doen vermoeden dat de heffing ten laste van de exporteurs van afvalstoffen per saldo overeenkomt met de kosten die de nakoming van de verplichtingen uit de subsidiaire aansprakelijkheid van artikel 33, lid 2, van verordening nr. 259/93 met zich brengt voor de Bondsrepubliek Duitsland.[45] Maar ook wanneer men hiervan uitgaat, blijft het een feit dat het een overeenstemming betreft tussen het totaal van de aan de exporteurs opgelegde lasten enerzijds en de door het fonds gedane uitgaven anderzijds. Een dergelijke overeenstemming voldoet echter niet aan de voorwaarde van een rechtstreeks verband tussen de vergoedingen en de kosten, aangezien, zoals gezegd, het juist moet gaan om een overeenstemming op individueel en specifiek niveau.

57. Bovendien geldt ook hier hetgeen ik met betrekking tot het andere begrip „maatregel ter bevordering van het vrije handelsverkeer" heb opgemerkt. Ook het begrip „rechtstreeks verband" definieert de draagwijdte van een afwijking van het algemene verbod van heffingen van gelijke werking en moet derhalve eng worden uitgelegd.[46] Ook om deze reden kan dit begrip derhalve niet het geval omvatten waarin — zoals in casu — een algemeen verband tussen het totale bedrag van de aan de marktdeelnemers opgelegde lasten en het totale bedrag van de door de overheid gedragen kosten wordt geconstateerd.

58. Maar zelfs afgezien daarvan begrijp ik niet hoe op grond van de relevante voor-

43 — Punten 12 en 13. Cursivering van mij.

44 — § 8, lid 1, zesde en zevende zin, AbfVerbrG en § 18 van de verordening inzake het solidariteitsfonds (zie ook punten 14 en 15).

45 — Men zou overigens daartegen kunnen inbrengen dat de bijdrageplichtigen ook wat de bedragen betreft die later aan hen worden terugbetaald, nochtans de financiële lasten dragen voor de periode waarin deze ter beschikking van het fonds hebben gestaan. Deze additionele last wordt niet gerechtvaardigd door de kosten die het fonds heeft gedragen voor de terugzending of de nuttige toepassing van de afvalstoffen overeenkomstig artikel 33, lid 2, van verordening nr. 259/93.

46 — Zie punt 54 en voetnoot 42.

schriften van het gemeenschapsrecht en het Duitse recht kan worden gesteld, dat tussen de ten laste van de exporteur van afvalstoffen komende vergoedingen en de kosten van de maatregel die in dit verband door de overheid concreet is getroffen, een rechtstreeks verband in de zin van genoemde rechtspraak bestaat. Ik heb al uiteengezet waarom ik van mening ben dat de aanvaarding van de subsidiaire aansprakelijkheid van artikel 33, lid 2, van de verordening niet een dienst vormt die aan elke exporteur van afvalstoffen individueel en daadwerkelijk wordt verleend. Om dezelfde redenen moet in casu een dergelijk verband tussen de vergoedingen en de kosten worden afgewezen. Zoals wij hebben gezien, kan de subsidiaire aansprakelijkheid hoogstens een collectief en indirect voordeel voor de gehele bedrijfstak opleveren, zodat het volstrekt onmogelijk is vast te stellen of en in welke omvang de aansprakelijkheid gevolgen heeft voor een bepaalde marktdeelnemer, en dus de kosten te bepalen die deze voor zijn rekening moet nemen. [47]

59. De wijze waarop de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 33, lid 2, concreet optreedt, kan evenmin tot een andere conclusie leiden. Zoals gezegd, komt het fonds immers tussenbeide los van het feit of de betrokken marktdeelnemer bijdragen heeft betaald, en treedt het met name op in gevallen waarin geen bijdrage is betaald. Ook daarom is het mijns inziens niet mogelijk een verband aan te nemen tussen de hoogte van de aan de individuele marktdeelnemer in rekening gebrachte bijdrage en de kosten van de te zijnen behoeve verrichte werkzaamheden — als die al zijn verricht. [48]

60. Hoe dan ook, volgens artikel 33, lid 1, van verordening nr. 259/93 komen de administratieve kosten verbonden aan de kennisgevings- en toezichtsprocedure reeds ten laste van de marktdeelnemers, en zij zijn geen bestanddeel van de bijdrage aan het solidariteitsfonds. [49] Mijns inziens kunnen hooguit deze kosten, maar niet de bijdragen aan het solidariteitsfonds, in verband worden gebracht met de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen.

61. Ook ten aanzien van dit punt moeten de argumenten van de Duitse regering derhalve worden verworpen.

D — *Slotopmerking*

62. Op grond van al deze overwegingen kom ik tot de conclusie dat het bij de wet

47 — Zie punt 40.

48 — Zie punten 43 en 44.

49 — Zie het antwoord van de Duitse regering van 21 januari 2000 op het met redenen omkleed advies (bijlage 4 bij het verzoekschrift, blz. 14).

van 30 september 1994 opgerichte solidariteitsfonds onder het verbod van de artikelen 23 EG en 25 EG valt, zodat de Bondsrepubliek Duitsland haar verplichtingen uit het Verdrag niet is nagekomen.

IV — Kosten

63. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

V — Conclusie

64. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door de overbrenging van afvalstoffen vanuit haar grondgebied te onderwerpen aan de betaling van bijdragen aan het bij de wet van 30 september 1994 opgerichte solidariteitsfonds, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 23 EG en 25 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt in de kosten van de procedure verwezen."