

Uitspraak

201208600/1/A4.

Datum uitspraak: 4 december 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 februari 2012 heeft de staatssecretaris aan [appellante] lasten onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van Verordening 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Pb 2006 L 190; hierna: de EVOA).

Bij besluit van 7 maart 2012 heeft de staatssecretaris een van deze lasten ingetrokken.

Bij besluit van 20 juli 2012 heeft de staatssecretaris het door [appellante] tegen het besluit van 8 februari 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 oktober 2013, waar [appellante],

vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Laan, advocaat te Hoorn, en de staatssecretaris,

vertegenwoordigd door mr. P.C. Cup, mr. G.A.M.L. Dohmen en L. van der Ploeg, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De staatssecretaris heeft geconstateerd dat [appellante] op 28 december 2011 bezig was een container met rollen stickerfolie over te brengen naar India, zonder dat de daarvoor volgens de staatssecretaris ingevolge de EVOA vereiste kennisgeving was gedaan en de daarvoor vereiste schriftelijke toestemming was verkregen.

Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris [appellante], voor zover thans van belang, gelast herhaling van overtreding van artikel 10.60, tweede lid, van de Wet milieubeheer samen met artikel 2, onder 35, sub a en/of b, en artikel 37, vijfde lid, van de EVOA te voorkomen.

2. Ingevolge artikel 10.60, tweede lid, van de Wet milieubeheer is het verboden handelingen te verrichten als bedoeld in artikel 2, onder 35, van de EVOA.

Artikel 2, onder 35, van de EVOA, aanhef en sub a, bepaalt dat onder illegale overbrenging moet worden verstaan: een overbrenging van afvalstoffen zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig deze verordening.

Artikel 2, onder 35, aanhef en sub b, bepaalt dat onder illegale overbrenging moet worden verstaan: een overbrenging van afvalstoffen zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze verordening.

Ingevolge artikel 37, vijfde lid, samen met het eerste lid, onder b, is voor uitvoer naar landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is van niet in bijlage III onder één code ingedeelde afvalstoffen, van niet in bijlage III of III A onder één code ingedeelde mengsels van afvalstoffen of van in bijlage III B ingedeelde afvalstoffen, een voorafgaande kennisgeving met schriftelijke toestemming vereist.

Onder "afvalstoffen" in de zin van de EVOA moet worden verstaan: afvalstoffen zoals omschreven in artikel 3, onder 1, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (Pb 2008 L 312; hierna: de kaderrichtlijn).

3. Niet in geschil is dat de rollen stickerfolie - bestaande uit een duurzame combinatie van papier en kunststof - ten tijde van de overbrenging op 28 december 2011 niet vielen onder één van de in bijlage III en III A genoemde codes en niet waren ingedeeld in bijlage III B. Daarmee staat vast dat indien de staatssecretaris deze rollen terecht als afvalstoffen heeft aangemerkt, hij eveneens terecht heeft geconcludeerd dat overbrenging ervan naar een land waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, zoals India, zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming in strijd was met artikel 37, vijfde lid, van de EVOA.

Naar aanleiding van het verhandelde ter zitting merkt de Afdeling geheel terzijde op dat stickerfolie inmiddels is ingedeeld op bijlage III B van de EVOA: "BEU01 Niet onder Bazel-code B3020 vallende afvalstoffen van laminaat voor drukgevoelige zelfklevende etiketten die grondstoffen bevatten welke worden gebruikt bij de productie van etiketteringsmateriaal". Gelet op die indeling zou ook bij uitvoer thans naar India van als afvalstoffen aan te merken rollen stickerfolie kennisgeving met schriftelijke toestemming vereist zijn.

4. [appellante] betoogt dat de rollen stickerfolie geen afvalstoffen zijn. De staatssecretaris heeft volgens haar ten onrechte gewicht toegekend aan de omstandigheid dat zij in documenten, naar zij thans stelt ten onrechte, heeft vermeld dat het om afvalstoffen gaat. Volgens haar zijn de rollen bijproducten in de zin van artikel 5 van de kaderrichtlijn. Zij betoogt dat concurrerende bedrijven en Duitse autoriteiten er eveneens van uitgaan dat vergelijkbare rollen bijproducten zijn en geen afvalstoffen.

4.1. Voor de beantwoording van de vraag of de rollen stickerfolie afvalstoffen of bijproducten in de zin van de kaderrichtlijn zijn, zijn door concurrenten, [appellante] of Duitse autoriteiten ingenomen standpunten niet doorslaggevend.

4.2. Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting gaat de Afdeling uit van de volgende feiten. De rollen stickerfolie zijn bij het Duitse bedrijf Orafol Europe GmbH (hierna: Orafol) gebruikt om machines bij te stellen om de juiste afdrukkwaliteit te bereiken. De rollen waren daarna niet meer geschikt voor gebruik door Orafol, en zijn door Orafol aan [appellante] geleverd. [appellante] is vervolgens begonnen deze rollen over te brengen naar het Indiase bedrijf Paper to Fiber, dat zich toelegt op handel in oud papier en karton. Naar aanleiding van een controle bij deze overbrenging is de in het geding zijnde last onder dwangsom opgelegd.

4.3. De rollen stickerfolie zijn gelet op het voorgaande voor productie van stickers onbruikbaar geworden folierollen, die zijn ontstaan bij het opstarten van het productieproces in de fabriek van Orafol. [appellante] betoogt dat deze folierollen geen afvalstoffen zijn, te weten restanten van het productieproces waarvan Orafol zich heeft ontdaan, maar een bijproduct van het productieproces van Orafol.

4.4. Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 1, van de kaderrichtlijn wordt onder afvalstof verstaan: elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Ingevolge artikel 5, eerste lid, kan een stof die het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof, alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof worden aangemerkt, indien onder meer zeker is dat de stof zal worden gebruikt, en de stof onmiddellijk kan worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is.

4.5. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat niet zeker is dat de folie opnieuw zou worden gebruikt, reeds omdat uitsluitend bekend is dat deze folie voor (tussen)handel naar het bedrijf Paper to Fiber werd overgebracht. [appellante] heeft geen argumenten aangevoerd op grond waarvan kan worden geoordeeld dat dit standpunt van de staatssecretaris onjuist is. Zij heeft weliswaar gesteld dat de folie als grondstof in een productieproces zou kunnen worden ingezet, maar daarmee niet aangetoond dat een dergelijke inzet in dit geval zeker was. [appellante] heeft in het beroepsschrift en ter zitting ook niet op andere wijze aannemelijk gemaakt dat inzet van de stickerfolie zeker is, laat staan dat de stickerfolie onmiddellijk en zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is, kan worden gebruikt.

4.6. Gezien het voorgaande heeft de staatssecretaris terecht geconcludeerd dat de rollen stickerfolie geen bijproducten in de zin van de kaderrichtlijn zijn, maar bij Orafol ontstane afvalstoffen.

Het betoog faalt.

5. Voor zover [appellante] betoogt dat de rollen stickerfolie nadien hun afvalstoffenkarakter hebben verloren vanwege toepassing van de einde-afvalfase regeling van artikel 6 van de kaderrichtlijn, overweegt de Afdeling als volgt.

5.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn zijn sommige specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en aan specifieke, op communautair niveau op te stellen, criteria voldoen. In het artikellid zijn de voorwaarden opgesomd waaronder deze criteria moeten worden opgesteld.

Ingevolge het vierde lid kunnen lidstaten, indien geen op communautair niveau opgestelde criteria bestaan, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is.

5.2. Er zijn geen met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn op communautair niveau opgestelde criteria die op de rollen stickerfolie van toepassing zijn. Daarom heeft de staatssecretaris in overeenstemming met het vierde lid van dit artikel, aan de hand van de in de rechtspraak van het Hof van Justitie geformuleerde maatstaven in het concrete geval beslist of de bij Orafol ontstane afvalstoffen - de rollen stickerfolie - nadien hun afvalstoffenkarakter hebben verloren.

5.3. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat gezien de in de rechtspraak van het Hof van Justitie geformuleerde maatstaven, zoals deze onder meer in het arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2004, C-457/02, Niselli, (www.curia.europa.eu) zijn neergelegd, de rollen stickerfolie hun afvalstoffenkarakter niet hebben verloren, omdat het proces van nuttige toepassing bij [appellante] nog niet is voltooid. [appellante] heeft dit laatste niet bestreden.

5.4. [appellante] betoogt echter - zo begrijpt de Afdeling haar betoog - dat de staatssecretaris bij zijn beslissing over het afvalstoffenkarakter niet slechts de maatstaven uit de rechtspraak had moeten betrekken, maar ook de in artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn genoemde voorwaarden waaronder op communautair niveau criteria over de einde-afvalfase kunnen worden gesteld.

Dit betoog faalt. Uit hetgeen het Hof van Justitie in zijn arrest van 7 maart 2013, C-358/11, punten 55 en 56, (www.curia.europa.eu), heeft overwogen, blijkt dat de bevoegde nationale autoriteit de beslissing of een afvalstof niet langer een afvalstof is, niet op de in artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn genoemde voorwaarden kan baseren. In plaats daarvan moet deze autoriteit, zoals de staatssecretaris ook heeft gedaan, op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie nagaan of een afvalstof niet langer een afvalstof is.

6. De staatssecretaris heeft gezien het voorgaande terecht geconcludeerd dat de rollen stickerfolie afvalstoffen zijn en dat [appellante] tijdens de overbrenging van de rollen stickerfolie artikel 37 van de EVOA heeft overtreden, zodat hij bevoegd was handhavend op te treden.

7. [appellante] betoogt verder dat de last te veelomvattend is, omdat deze ziet op uitvoer van iedere soort afvalstoffen waarvoor ingevolge artikel 37, vijfde lid, samen met het eerste lid, onder b, van de EVOA een voorafgaande kennisgeving met toestemming is vereist, in plaats van uitsluitend op uitvoer van stickerfolies waarbij de overtreding is geconstateerd.

7.1. De last is opgelegd vanwege het in strijd met artikel 37, vijfde lid, van de EVOA uitvoeren van afvalstoffen zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming. De last houdt in dat deze bepaling niet opnieuw mag worden overtreden. De aldus opgelegde last sluit aan bij de geconstateerde overtreding. Er is geen rechtsregel die in dit geval vereist dat de last tot naleving van artikel 37 van de EVOA had moeten worden beperkt tot stickerfolie.

Het betoog faalt.

8. Het beroep is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. F.C.M.A.

Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Zijpp

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 december 2013

262.