

Datum uitspraak: 20-02-2002

Datum publicatie: 27-02-2002

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

---

## Uitspraak

Raad

van State

200101457/1.

Datum uitspraak: 20 februari 2002

## AFDELING

## BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap "Atoglas B.V.", gevestigd te Leeuwarden,  
appellante,

en

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 18 augustus 2000, kenmerk 9996995A/DB/kt, heeft verweerder een last onder dwangsom opgelegd aan appellante, waarbij een dwangsom van f 1000,00 (€453,78) wordt verbeurd voor elke ton afval, in casu B-prepol (niet-gepolymeriseerd methylmethacrylaat), die wordt overgebracht naar het buitenland zonder vereiste kennisgevingen en vergunningen ingevolge Verordening 259/93/EEG van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna te noemen: de Verordening). Het maximum van de te verbeuren dwangsommen is bepaald op f 125.000,00 (€56.722,53).

Bij besluit van 13 februari 2001, verzonden op 13 februari 2001, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 23 maart 2001, bij de Raad van State ingekomen op 26

maart 2001, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 9 oktober 2001 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 januari 2002, waar appellante, vertegenwoordigd door, mr. R.G.J. Laan, advocaat te Hoorn, J.J. den Hollander en H.J.C. Mutsters, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door, mr. M.A.G. Welschen, A. Hiemstra en mr. M.H.M. Meijer, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Verweerder heeft de last onder dwangsom opgelegd omdat is geconstateerd dat appellante B-prepol, naar de mening van verweerder een afvalstof die vrijkomt in het productieproces van appellante, heeft overgebracht naar Indonesië. Verweerder heeft in het bestreden besluit overwogen dat B-prepol een afvalstof is omdat de stof een residu is van een productieproces dat zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat er in het betreffende bedrijf van wordt gemaakt en dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen. Volgens verweerder betreft het hier een afvalstof die voorkomt op lijst A van deel 1 van bijlage V bij de Verordening, waarvoor een uitvoerverbod geldt, behoudens naar landen waarop het OESO-besluit van toepassing is en naar landen die zich hebben aangesloten bij het Verdrag van Bazel. Nu afvalstoffen zijn overgebracht naar een niet OESO-land dat wel partij is van het Verdrag van Bazel zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, overtreedt appellante artikel 16, derde lid, van de Verordening, verband houdend met artikel 17, achtste lid, van de Verordening en is sprake van sluikhandel als bedoeld in artikel 26, eerste lid, onder a, b en/of f, van de Verordening, aldus verweerder.

2.2. Appellante heeft onder meer aangevoerd dat geen sprake is van een afvalstof, maar van een grondstof. Zij stelt dat er bij de productie van polymethylmethacrylaat-platen een overmaat van prepol wordt aangemaakt ten behoeve van de vullerij, waardoor een hoeveelheid kwalitatief goede prepol (B-prepol) overblijft die opnieuw in het productieproces kan worden ingezet maar die vanwege economische motieven ten tijde van het bestreden besluit naar Indonesië werd uitgevoerd waar een kunststofverwerkend bedrijf B-prepol als grondstof inzet. Thans zet appellante B-Prepol zelf in ten bate van de productie van polymethylmethacrylaat-platen in haar bedrijf. Deze platen zijn van dezelfde kwaliteit als de platen die zijn gemaakt van het primaire prepol met als enig verschil dat de kleurstelling minder goed te beïnvloeden is, aldus appellante. Zowel bij export als bij inzet in het eigen productieproces wordt B-prepol volgens appellante overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming toegepast zodat geen sprake is van een productieresidu.

2.3. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Verordening is deze van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Gemeenschap.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de Verordening wordt onder afvalstoffen verstaan: de afvalstoffen die als zodanig zijn omschreven in de Richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, onder a.

Ingevolge artikel 1, onder a, van de Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG, (hierna te noemen: de Richtlijn) wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Richtlijn wordt onder houder verstaan: de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft.

In bijlage I, onder Q8, van de Richtlijn is als categorie afvalstof vermeld: bij industriële procédés

ontstane residuen (bijvoorbeeld slakken, distillatieresiduen enz.).

2.4. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting komt het productieproces van appellante op het volgende neer. Na opwarming in een reactor van de grondstof methylmethacrylaat worden er additieven, zoals pigmenten, toegevoegd, waarna het produkt wordt aangeduid als prepol. Prepol wordt in de vullerij gegoten tussen twee glasplaten, die in een juk worden geplaatst en vervolgens in een waterbad gebracht. Vanuit het waterbad wordt het juk in een oven geplaatst, waardoor het polymethylmethacrylaat uithardt. Omdat een overmaat aan prepol wordt aangemaakt voor het vullen van de glasplaten, blijft er prepol over. Dit restant prepol wordt B-prepol genoemd. Gebleken is dat B-prepol wederom kan worden ingezet in het productieproces in het bedrijf van appellante. In dit geval worden eveneens polymethylmethacrylaat-platen gemaakt, die in kwaliteit alleen wat betreft de kleurstelling verschillen van de platen die van het primaire prepol worden gemaakt. Voorts is gebleken dat de omvang van het restant prepol door middel van sturing van het productieproces kan worden vergroot of verkleind.

2.5. Beoordeeld dient te worden of B-prepol een afvalstof is, waarop de Verordening van toepassing is.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 18 december 1997 in de zaak C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie) geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de betekenis van de term "zich ontdoen van".

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 15 juni 2000, in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311; hierna te noemen: het arrest), onder meer voor recht verklaard dat de omstandigheden dat een als brandstof gebruikte stof het residu is van een productieproces van een andere stof, dat die stof voor geen enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking kan komen, dat de stof zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, als aanwijzingen kunnen worden beschouwd voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van die stof te ontdoen in de zin van artikel 1, onder a, van de Richtlijn. Of inderdaad sprake is van een afvalstof in de zin van de Richtlijn moet evenwel worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van die richtlijn terwijl ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.6. De Afdeling stelt vast dat het productieproces van appellante er op is gericht om uit prepol polymethylmethacrylaat-platen te produceren. Verweerder heeft niet aannemelijk gemaakt dat een produktieresidu is ontstaan nu is gebleken dat B-prepol geschikt is voor continu gebruik overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming, namelijk de productie van polymethylmethacrylaat-platen. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is voorts gebleken dat B-prepol een beoogd geproduceerde grondstof is, waarvan de productie bewust en direct kan worden gestuurd door marktoverwegingen. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat B-prepol een stof is die zich qua samenstelling leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Verder is niet gebleken dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen.

In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn voormelde arrest voor recht heeft verklaard, moet worden geconcludeerd dat deze omstandigheden voldoende aanwijzing vormen voor het ontbreken, bij appellante als producent en houder van B-prepol, van een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van B-prepol te ontdoen in de zin van artikel 1 aanhef en onder a, van de Richtlijn. Daarmee is er geen sprake van een afvalstof. Noch de stukken, noch het verhandelde ter zitting, hebben de Afdeling er van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat B-prepol moet worden beschouwd als een afvalstof.

Gelet hierop is de Verordening niet op de overbrenging van B-prepol naar Indonesië van toepassing en was verweerder niet bevoegd om krachtens artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom op te leggen.

2.7. Het beroep dient gegrond te worden verklaard. Het bestreden besluit op bezwaar dient te worden vernietigd. Aangezien verweerder geen ander besluit zou kunnen nemen, dan het primaire besluit van 18 augustus 2000 te herroepen, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, het primaire besluit te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

2.8. Verweerders dienen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 13 februari 2001, kenmerk IMH/HI/HH/AD/me/060201007L;

III. herroept het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 augustus 2000, kenmerk 9996995A/DB/kt;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) te worden betaald aan appellante;

VI. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.P.H. Donner, Voorzitter, en mr. Th.G. Drupsteen en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Hardeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Donner      w.g. Van Hardeveld  
Voorzitter      ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 februari 2002

312.

Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,  
de Secretaris van de Raad van State,

voor deze,