

199901919/1, 199901921/1,
199901922/1, 199901926/1,
199901929/1 en 199901930/1.
Datum uitspraak: 12 december 2001

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de naamloze vennootschap "N.V. VAM", gevestigd te Wijster, en de
vennootschap onder firma "VAGRON-Industrial V.O.F.", gevestigd te Haren,
appellanten,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluiten van 21 juli 1998 heeft verweerder krachtens de Verordening 259/93/EEG van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschappen (hierna te noemen: de EVOA) geen bezwaar gemaakt tegen het voornemen van de N.V. VAM om de afvalstoffen, zoals omschreven in de kennisgevingsformulieren met de kenmerken NL 91901, NL 91902 en NL 91903 over te brengen naar Duitsland.

Bij besluiten van 15 juli 1999, kenmerk IMA 1999-7292, voorzover thans van belang, heeft verweerder de hertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Deze besluiten zijn aangehecht.

Bij besluiten van 21 juli 1998 heeft verweerder krachtens de EVOA geen bezwaar gemaakt tegen het voornemen van de VAGRON-Industrial V.O.F. om de afvalstoffen, zoals omschreven in de kennisgevingsformulieren met de kenmerken NL 91906, NL 91907 en NL 91908 over te brengen naar Duitsland.

Bij besluiten van 15 juli 1999, kenmerk IMA 1999-9674, voorzover thans van belang, heeft verweerder de hertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Deze besluiten zijn aangehecht.

Tegen de voormelde besluiten van 15 juli 1999 hebben appellanten bij brief van 25 augustus 1999, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 23 september 1999. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 26 oktober 1999 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 februari 2001, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. J.V. van Ophem, advocaat te Leeuwarden, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De voormelde kennisgevingsformulieren hebben betrekking op de overbrenging van brandstofballen bestaande uit hoofdzakelijk een plastic/papierfractie (hierna te noemen: p/p-fractie) naar Duitsland. Appellanten betogen dat hiervoor geen kennisgeving hoeft te worden gedaan omdat deze p/p-fractie geen afvalstof is in de zin van de Richtlijn 75/442/EEG, zoals deze luidde ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten (hierna: de Richtlijn).

2.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken.

Appellanten krijgen in hun inrichtingen ongesorteerd huishoudelijk afval en bedrijfsafval aangeleverd. Daarna vindt scheiding van dit afval plaats op gewicht met behulp van een lopende band en een afzuigstelsel in een zware en lichte fractie, waaronder papier en plastic. Uit monsteranalyses blijkt dat ongeveer 20% van de p/p-fractie uit andere bestanddelen dan papier of plastic bestaat,

zoals textiel, cellulose, ferro, hout, zand en een restfractie. Voorts blijkt uit analyse-resultaten (mengmonster week 15 t/m 18 van 1998) van Tauw Milieu Laboratorium dat de p/p-fractie verontreinigd is met diverse elementen waaronder cadmium, arseen, cobalt, thallium en kwik. Van de p/p-fractie worden (zogenoemde brandstof-) balen geperst, die vervolgens worden afgevoerd naar een cementfabriek in Duitsland. Daar worden deze balen eerst vermalen tot deeltjes van gelijke grootte (postzegelformaat) en, ter vervanging van primaire brandstoffen, ingezet als brandstof ten behoeve van het productieproces van cementklinkers. De as die na verbranding overblijft, wordt (volledig) in de cementklinkers opgenomen.

2.3. Appellanten betogen dat de brandstofbalen met p/p-fractie geen afvalstoffen zijn. Van een zich hiervan ontdoen is volgens hen geen sprake, nu zij de aangeleverde afvalstoffen scheiden en verwerken tot brandstofbalen met p/p-fractie juist met het oog op de afzet daarvan. Deze balen zijn dan ook geen productieresidu, rest- of bijproduct, aldus appellanten. Verweerder legt naar hun mening ten onrechte de nadruk op de aard, herkomst en samenstelling van de oorspronkelijke afvalstoffen, terwijl het de brandstofbalen zijn die moeten worden beoordeeld. Daarnaast stellen appellanten dat de brandstofbalen met p/p-fractie door het scheiden en verwerken een ander karakter en een andere samenstelling hebben gekregen. Het gerecycleerd zijn van de afvalstoffen tot brandstofbalen is volgens hen een aanwijzing dat niet langer sprake is van afvalstoffen, omdat een aan een grondstof gelijkwaardig product is verkregen dat dezelfde kenmerken als die grondstof bezit en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden genomen. Tot slot stellen appellanten dat de afnemer naar verwachting op niet al te lange termijn voor de brandstofbalen zal gaan betalen.

2.4. Verweerder stelt dat de brandstofbalen bestaan uit stoffen die niet langer bruikbaar zijn en ook niet meer gebruikt kunnen worden voor het oorspronkelijke doel. De stoffen zijn onbedoeld vrijgekomen bij productieprocessen in het bedrijfsleven en bij consumenten, zodat volgens verweerder uit de aard, herkomst en toepassing van de brandstofbalen kan worden afgeleid dat sprake is van een afvalstof. Verder ontnemt volgens hem de door appellanten gehanteerde verwerkingswijze aan de bedrijfs- en huishoudelijke afvalstoffen niet het karakter van afvalstof. Evenmin volgt uit de omstandigheid dat deze balen als brandstof worden ingezet, dat geen sprake meer is van een afvalstof, aldus verweerder. Van een specifieke productie van brandstof is zijns inziens geen sprake. Verweerder concludeert dat appellanten zich ontdoen van de brandstofbalen, zodat deze terecht zijn aangemerkt als afvalstof.

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

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA wordt onder afvalstoffen verstaan: de afvalstoffen die als zodanig zijn omschreven in de Richtlijn, artikel 1, onder a.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van 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.

2.5.1. 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), 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, sub 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 de Richtlijn en ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.5.2. Appellanten ontvangen in hun inrichtingen ongesorteerd huishoudelijk afval en bedrijfsafval en verwerken deze stoffen tot (onder meer) balen met p/p-fractie, die zij wensen uit te voeren. Zij zijn dan ook houder, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, van de Richtlijn.

Het scheiden van het huishoudelijk afval en bedrijfsafval in een zware en een lichte fractie en het persen van de lichte fractie in balen vormen naar het oordeel van de Afdeling geen aanwijzing dat geen sprake is van een zich ontdoen. Die verwerkingen hebben niet tot gevolg gehad dat een aan een grondstof gelijkwaardig product wordt verkregen, dat dezelfde kenmerken als die grondstof (papier en plastic) bezit en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden getroffen. Hierbij is in aanmerking genomen dat ongeveer 20% van de p/p-fractie niet uit papier of plastic bestaat en dat deze fractie verontreinigd is met diverse elementen. Voorts zijn de balen met p/p-fractie naar het oordeel van de Afdeling een residu omdat deze stoffen oorspronkelijk niet als zodanig voor gebruik als brandstof waren beoogd. Gelet hierop en nu niet is gebleken dat de p/p-fractie voor een ander gebruik dan verbranding in aanmerking komt, vermoedt de Afdeling dat appellanten deze fractie enkel hebben verwerkt om zich ervan te ontdoen. Het gebruik als brandstof wijst niet op het tegendeel gegeven dat dit een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen is.

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 grondslag bieden voor de vaststelling van de aanwezigheid bij appellanten als houders van de brandstofbalen met p/p-fractie, van een handeling, een voornemen of een verplichting om zich hiervan te ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn en daarmee van een afvalstof. Noch hetgeen appellanten naar voren hebben gebracht, noch de stukken hebben de Afdeling er van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat de brandstofbalen met p/p-fractie niet zouden moeten worden beschouwd als een afvalstof.

Uit het vorenstaande volgt dat verweerder terecht heeft geconcludeerd dat de brandstofbalen met p/p-fractie moeten worden aangemerkt als een afvalstof als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA, gelezen in samenhang met artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn.

2.6. Subsidiair betogen appellanten dat sprake is van overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen als bedoeld in bijlage II behorende bij de

EVOA, de zogenoemde groene lijst, zodat de kennisgevings-plicht uit artikel 6, eerste lid, van de EVOA ingevolge artikel 1, derde lid en onder a, van de EVOA niet geldt. Volgens appellanten eist laatstvermeld artikellid slechts dat de afvalstoffen, waaruit een mengsel bestaat, elk afzonderlijk worden genoemd in een categorie van de groene lijst en niet, zoals verweerder meent, dat dat mengsel in één bepaalde categorie van de groene lijst valt. Appellanten stellen dat de EVOA geen rechtsgevolgen verbindt aan, of nader onderscheid maakt tussen, de diverse in de groene lijst vermelde categorieën. Verder leidt verweerder naar de mening van appellanten ten onrechte uit het arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 1998 (zaak C-192/96) af dat een mengsel van afvalstoffen, die elk afzonderlijk vallen onder een categorie van de groene lijst, nooit als groene lijststof kan worden aangemerkt. Voorzover uit het arrest moet worden afgeleid dat het ook in dit geval moet gaan om (gescheiden ingezamelde dan wel) behoorlijk gesorteerde afvalstoffen, dan is hier volgens appellanten zeker sprake van.

2.6.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de brandstofbalen met p/p-fractie moeten worden aangemerkt als stedelijk/huishoudelijk afval, zoals genoemd onder categorie AD 160 op de als bijlage III bij de EVOA opgenomen oranje lijst. Uit de EVOA volgt volgens hem niet dat verschillende afvalstoffen, die per stof voorkomen in een categorie op de groene lijst, tezamen in een mengsel zonder meer kunnen worden aangemerkt als een groene lijst-afvalstof als dat mengsel zelf niet in een categorie op de groene lijst is opgenomen. Daarnaast voert verweerder aan dat de brandstofbalen niet slechts uit papier en plastic bestaan. Er is dan ook niet voldaan aan de eis van een gescheiden inzameling of behoorlijke sortering die het Hof van Justitie in zijn arrest van 25 juni 1998 (zaak C-192/96) aan groene lijst-afvalstoffen heeft gesteld, aldus verweerder.

2.6.2. Ten aanzien van het betoog van appellanten dat verweerder ten onrechte niet aan artikel 1, derde lid en onder a, van de EVOA heeft getoetst, zodat de bestreden besluiten reeds hierom moeten worden vernietigd, overweegt de Afdeling dat dit artikellid weliswaar niet in die besluiten is vermeld maar dat daaruit op zichzelf niet kan worden afgeleid dat verweerder dit artikellid niet bij zijn beoordeling heeft betrokken. Nu voorts niet is gebleken dat appellanten door het niet vermelden in hun belangen zijn geschaad, kan dit betoog niet leiden tot vernietiging van de bestreden besluiten.

2.7. Ingevolge artikel 1, derde lid en onder a, van de EVOA, voorzover thans van belang, valt overbrenging van afvalstoffen die alleen bestemd zijn voor nuttige toepassing en in bijlage II worden genoemd, niet onder de bepalingen van de EVOA.

Ingevolgen artikel 6, eerste lid, van de EVOA, voorzover thans van belang, zendt de kennisgever, wanneer hij voornemens is in bijlage III genoemde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van een Lid-Staat naar een andere Lid-Staat over te brengen, een kennisgeving aan de bevoegde autoriteit van bestemming en een afschrift daarvan aan de bevoegde autoriteit van verzending.

2.7.1. Bij zijn arrest van 25 juni 1998 (zaak C-192/96, JM 1998, 167) heeft het Hof van Justitie voor recht verklaard dat het begrip "stedelijk/ huishoudelijk afval" dat wordt genoemd onder AD 160 van de oranje lijst van bijlage III bij de EVOA mede omvat afval dat hoofdzakelijk bestaat uit afvalstoffen van de groene lijst van bijlage II bij de EVOA, vermengd met andere in deze lijst genoemde categorieën afvalstoffen, en voorts uit afvalstoffen van de groene lijst, vermengd met een geringe hoeveelheid aldaar niet genoemde stoffen.

2.7.2. Vaststaat dat het ongesorteerde huishoudelijk afval en bedrijfsafval dat in de inrichtingen van appellanten binnenkomt, dient te worden aangemerkt als "stedelijk/huishoudelijk afval" in de zin van categorie AD 160 van de oranje lijst. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, is de Afdeling van oordeel dat de wijze van verwerking van dit afval tot brandstofbalen met hoofdzakelijk een p/p-fractie er niet op is gericht het afval zodanig te scheiden, en evenmin waarborgt dat dit zodanig is gescheiden, dat de brandstofbalen uiteindelijk uitsluitend groene lijst-afvalstoffen bevatten. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat met de gehanteerde wijze van verwerking een mengsel is ontstaan, bestaande uit uitsluitend groene lijst-afvalstoffen. Aan beantwoording van de vraag of een mengsel van uitsluitend groene lijst-afvalstoffen slechts als groene lijst-afvalstof kan worden aangemerkt, indien dit mengsel zelf in een categorie op de groene lijst is opgenomen, komt de Afdeling dan ook niet toe.

Uit het vorenstaande volgt dat verweerder terecht heeft geconcludeerd dat de brandstofbalen met p/p-fractie moeten worden aangemerkt als "stedelijk/huishoudelijk afval", zoals opgenomen onder AD 160 op de oranje lijst van bijlage III. Het subsidiaire betoog faalt evenzeer.

2.8. Het beroep van appellanten is ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.P.H. Donner, Voorzitter, en mr. H. Beekhuis en mr. J.R. Schaafsma, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Donner
Voorzitter

Bij afwezigheid van de
ambtenaar van Staat
w.g. J.J. den Broeder
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 december 2001

271-273.
Verzonden:

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