

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Beside B.V., gevestigd te Ermelo,  
appellante,

en

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

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 1995, kenmerk HIMH/HM/AD/ta 090395008, heeft verweerder Beside B.V. onder aanzegging van bestuursdwang gelast zorg te dragen voor de legale afvoer van een zevental containers geladen met PVC-pasta, die waren opgeslagen op het terrein van Holland Terminals te Rotterdam. Bij besluit van 3 april 1995 heeft verweerder beslist dat drie van die containers alsnog konden worden vrijgegeven voor transport. Deze besluiten zijn aan deze uitspraak gehecht.

Tegen deze besluiten heeft appellante bij schrijven van 2 mei 1995 een bezwaarschrift bij verweerder ingediend.

Bij besluit van 5 juli 1995, kenmerk HIMH/HM/AD/ta 290695003, heeft verweerder zijn besluit van 22 maart 1995, zoals gewijzigd bij besluit van 3 april 1995, gehandhaafd. Het besluit is aan deze uitspraak gehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 28 juli 1995, bij de Raad van State ingekomen op 31 juli 1995, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 20 mei 1996 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 4 februari 1997. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak voor de eerste keer ter zitting behandeld op 3 juni 1997, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. B. Meijer, advocaat te Rotterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing. L.J. Wildeboer, mr. H.J.H. May en mr. A.P. Dijkstra, ambtenaren ten departemente, zijn verschenen.

De Afdeling heeft de zaak vervolgens aangehouden in afwachting van de beantwoording door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van de door de Afdeling - in twee andere geschillen - gestelde prejudiciële vragen (zaken C-418/97 en C-419/97).

De Afdeling heeft de zaak voor de tweede keer ter zitting behandeld op 3 oktober 2000, waar appellante, vertegenwoordigd door I.M. Besselsen, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.H.L. Krans en ir. H.A. Meijer, ambtenaren ten departemente, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Bij het bestreden besluit heeft verweerder zijn besluiten van 22 maart 1995 en 3 april 1995 gehandhaafd. Aan zijn aanschrijving heeft verweerder ten grondslag gelegd dat appellante, zonder dat daartoe een kennisgeving was gedaan zoals vereist in EG-Verordening 259/93, betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna: de Verordening), voornemens was containers met PVC-pasta uit te voeren naar India. Verweerder heeft appellante gelast de containers op legale wijze terug te zenden naar het land van herkomst (België).

Indien dit onmogelijk zou blijken te zijn, zou ervoor zorg moeten worden gedragen dat de PVC-pasta anderszins op een legale, milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig wordt toegepast of verwijderd.

2.2. Appellante betwist dat de in het geding zijnde PVC-pasta is aan te merken als een afvalstof in de zin van Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG. Volgens haar moet de PVC-pasta worden aangemerkt als een grondstof, omdat deze pasta zonder dat daartoe een nadere bewerking nodig is, kan worden gebruikt voor het maken van vloerbedekking in India. Al aangenomen dat moet worden gesproken van een afvalstof, dient de uitgeharde pasta als een groene lijst-stof te worden aangemerkt. Verder stelt zij dat de aanschrijving niet proportioneel is, aangezien de Indiase autoriteiten geen enkel bezwaar hebben tegen de import van de PVC-pasta.

2.3. Ingevolge artikel 26, eerste lid, van de Verordening, voor zover hier van belang, wordt als sluikhandel beschouwd elke overbrenging van afvalstoffen die geschiedt zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze verordening.

Ingevolge artikel 10.44e van de Wet milieubeheer, zoals deze bepaling luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, is het verboden handelingen te verrichten als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van de Verordening.

Ingevolge artikel 18.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud) behoort tot de uitoefening van bestuursdwang krachtens onder meer artikel 18.7 (oud) van deze wet, ter uitvoering van het bij of krachtens een betrokken wet bepaalde, in ieder geval mede de bevoegdheid de maatregelen te treffen, die nodig zijn om verdere nadelige gevolgen van de betrokken overtreding voor het milieu te voorkomen of, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen, ze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

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

In artikel 1, aanhef en onder a, van genoemde Richtlijn wordt afvalstof als volgt gedefinieerd: "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".

In artikel 1, aanhef en onder c, van de Richtlijn wordt houder als volgt gedefinieerd: "de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft".

2.4.1. Het Hof van de 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 richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG. 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 en ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.4.2. Niet in geschil is dat de containers waarop de in het geding zijnde aanschrijving betrekking heeft zogeheten PVC-pasta bevatten. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken. De PVC-pasta waar het hier om gaat, ontstaat bij het produceren van vinylvloerbedekking in België. Bij het beëindigen van het productieproces wordt de pasta die overblijft in vaten getapt, al dan niet vermengd met oplosmiddel en stukken poetsdoeken die overblijven na het reinigen van de machine. Deze PVC-pasta komt voor als vloeibaar grijze, vloeibaar witte en droge pasta. Dit restprodukt kan door de producent van het vinyl niet meer worden gebruikt in zijn productieproces. Niet is gebleken dat beoogd is deze overblijvende PVC-pasta te produceren voor een gebruik overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming. In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn voornoemde arrest voor recht heeft verklaard, moet worden geconcludeerd dat deze omstandigheden voldoende grondslag vormen voor het oordeel dat de producent van het vinyl zich van de PVC-pasta heeft ontdaan in de zin van artikel 1, sub a, van de Richtlijn en dat de pasta daardoor het karakter heeft gekregen van een afvalstof. Appellante, die deze PVC-pasta van de vinylproducent in ontvangst heeft genomen, is derhalve houder geworden van een afvalstof. Niet is gebleken dat appellante vervolgens handelingen heeft verricht waardoor aan de PVC-pasta die kwalificatie is ontvallen. Noch hetgeen appellante naar voren heeft 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 PVC-pasta niet zou moeten worden beschouwd als een afvalstof. Verweerder heeft derhalve terecht geconcludeerd dat de PVC-pasta die is aangetroffen in de containers moet worden aangemerkt als een afvalstof.

2.4.3. Voor het oordeel dat de PVC-pasta voor een deel zou kunnen worden aangemerkt als kunststofafval in vaste vorm en daarmee als een zogeheten groene lijst-stof in de zin van de Verordening zijn, mede gezien het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, onvoldoende aanknopingspunten te vinden.

2.5. Het begrip kennisgever is in artikel 2, onder g, van de Verordening als volgt omschreven: "elke natuurlijke of rechtspersoon die tot kennisgeving is verplicht, dat wil zeggen de hierna bedoelde persoon die voornemens is afvalstoffen over te brengen of te doen brengen:

- i) de persoon wiens activiteiten deze afvalstoffen hebben voortgebracht (oorspronkelijk producent), of
- ii) indien dat niet mogelijk is, een daartoe door een Lid-Staat erkende inzamelaar of een geregistreerde of erkende handelaar of makelaar die de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen regelt, of
- iii) indien deze personen onbekend of niet erkend zijn, de persoon die deze afvalstoffen in zijn bezit of onder zijn wettelijke controle heeft (houder), of
- iv) in geval van invoer in of doorvoer door de Gemeenschap van afvalstoffen, de persoon die door de wetgeving van het land van verzending is aangewezen, of, indien geen aanwijzing heeft plaatsgevonden, de persoon die de afvalstoffen in zijn bezit of onder zijn wettelijke controle heeft (houder)".

2.5.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 april 1999, nos. E03.95.1115-A en E03.95.1116-A (aangehecht) moet worden geconcludeerd dat appellante is aan te merken als de in de in artikel 2, onder g, sub iii, van de Verordening

bedoelde persoon die de betrokken afvalstoffen in zijn bezit of onder zijn wettelijke controle heeft (houder), zodat zij dient te worden beschouwd als kennisgever in de zin van de Verordening.

2.5.2. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat, nu appellante geen kennisgeving aan hem heeft gezonden van haar voornemen om afvalstoffen over te brengen, de overbrenging moet worden aangemerkt als sluikhandel als bedoeld in artikel 26, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening. Dit brengt met zich dat verweerder er terecht van uit is gegaan dat sprake is van overtreding van het in artikel 10.44e van de Wet milieubeheer opgenomen verbod om handelingen te verrichten als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van de Verordening.

2.6. In artikel 26, tweede lid, van de Verordening is het volgende bepaald:  
"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, binnen 30 dagen te rekenen vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteit in kennis is gesteld van de sluikhandel of binnen een andere, door de betrokken bevoegde autoriteiten overeen te komen termijn.

In dat geval dient een nieuwe kennisgeving te geschieden. De Lid-Staat van verzending of de Lid-Staat van doorvoer verzet zich niet tegen terugzending van deze afvalstoffen op een naar behoren gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteit van bestemming, waarin de redenen worden uiteengezet."

Artikel 26, derde lid, van de Verordening luidt als volgt:

"Indien de sluikhandel de verantwoordelijkheid is van de ontvanger, zorgt de bevoegde autoriteit van bestemming ervoor dat de betrokken afvalstoffen op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd door de ontvanger of, indien dat niet mogelijk is, door de bevoegde autoriteit zelf, en wel binnen 30 dagen na het tijdstip waarop zij van de sluikhandel in kennis is gesteld of binnen een andere, door de betrokken bevoegde autoriteiten overeen te komen termijn. Daartoe werken zij, voor zover noodzakelijk, samen om de afvalstoffen op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze te verwijderen of nuttig toe te passen."

2.6.1. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat hij bevoegd was te gelasten de in het geding zijnde containers met PVC-pasta terug te zenden naar het land van herkomst, in dit geval België. Volgens verweerder moeten het tweede en het derde lid van artikel 26 van de Verordening aldus worden opgevat dat de Nederlandse autoriteiten, in een geval als het onderhavige waarin de containers zich in Nederland bevonden ten tijde van de aanschrijving, de Belgische autoriteiten in staat moesten stellen hun uit (artikel 26, tweede lid, van) de Verordening voortvloeiende verplichtingen na te komen.

2.6.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder hiermee geen onjuiste toepassing gegeven aan artikel 26, tweede en derde lid, van de Verordening, in onderling verband gezien. Een andere uitleg zou er immers op neerkomen dat in een geval als het onderhavige, waarin de sluikhandel in het traject België - Nederland heeft plaatsgevonden door toedoen van de kennisgever en de afvalstoffen in Nederland terecht zijn gekomen, de in artikel 26, tweede lid, van de Verordening aangewezen autoriteit van verzending zijn verplichtingen op grond van dat artikellid niet meer zou kunnen nakomen.

2.6.3. Bij zijn arrest van 25 juni 1998, zaak C-192/96, heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen onder meer voor recht verklaard dat de Verordening aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaat van bestemming niet eenzijdig tot terugzending van de afvalstoffen naar de lidstaat van verzending mag overgaan, zonder voorafgaande kennisgeving aan deze staat; de lidstaat van verzending mag zich niet tegen terugzending verzetten, wanneer de lidstaat van bestemming een naar behoren gemotiveerd verzoek daartoe indient. Het Hof heeft hiertoe onder meer overwogen (overweging 66) dat indien door toedoen van de kennisgever sprake is van sluikhandel, de in artikel 26, tweede lid, tweede volzin, van de Verordening bedoelde verplichting om zich niet tegen de verzending van het illegale afval te verzetten, op de lidstaat van eerste verzending berust.

2.6.4. De bij de aanschrijving aan appellante opgelegde last, inhoudende het zo spoedig als mogelijk terugzenden van de afvalstoffen naar België, staat er niet aan in de weg dat voorafgaande aan de terugzending van de afvalstoffen een kennisgeving daarvan wordt gedaan en dat een naar behoren gemotiveerd verzoek voor het terugzenden van de afvalstoffen wordt ingediend bij België.

2.6.5. Verweerder heeft appellante derhalve niet ten onrechte primair aangeschreven de betrokken containers met PVC-pasta terug te sturen naar België, zijnde het land van herkomst.

2.7. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 april 1999, nos. E03.95.1115-A en E03.95.1116-A, overweegt de Afdeling dat artikel 26, tweede lid, van de Verordening moet worden gezien als een exclusieve regeling ten aanzien van de wijze waarop, wanneer sprake is van de in deze bepaling bedoelde sluikhandel, moet worden opgetreden. Nu verweerder - onder voorwaarden - bevoegd is om datgene te doen wat op grond van de eerste volzin van artikel 26, tweede lid, van de Verordening moet worden gedaan door de bevoegde autoriteit van verzending stond voor verweerder geen andere mogelijkheid open dan appellante te gelasten de afvalstoffen zo spoedig mogelijk terug te zenden naar België en moet de stelling van appellante dat dit geen proportionele maatregel is, ongegrond worden geacht. Hetgeen van de kant van appellante hiertegen naar voren is gebracht kan de Afdeling niet tot een ander oordeel leiden.

2.8. Gezien het vorenstaande is het beroep 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.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, Voorzitter, en mr. H. Beekhuis en mr. J.J.R. Bakker, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, ambtenaar van Staat.

w.g. Leyten-de Wijkerslooth  
Voorzitter

w.g. Klein Nulent  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2001

218.  
Verzonden:

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