

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-654/18 – 1

Zaak C-654/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

18 oktober 2018

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Stuttgart (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 oktober 2018

Verzoekende partij:

Interseroh Dienstleistungs GmbH

Verwerende partij:

SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH

VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

Beslissing

In het bestuursrechtelijke geding

Interseroh Dienstleistungsgesellschaft mbH,

[OMISSIS] 51149 Köln

- verzoekende partij -

[OMISSIS]

tegen

SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH,

[OMISSIS] 70736 Fellbach

- verwerende partij -

[OMISSIS]

inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen

heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart (bestuursrechter in eerste aanleg te Stuttgart) – 14e Kammer – [OMISSIS]

op 10 oktober 2018

de volgende beslissing vastgesteld: **[Or. 2]**

I. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt met betrekking tot de uitlegging van artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 12 juli 2006, L 190, blz. 1, overeenkomstig artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Dient artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 1013/2006,

op grond waarvan overbrengingen van de volgende voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen vallen onder de algemene informatieverplichtingen als vastgesteld in artikel 18, wanneer het om meer dan 20 kg gaat:

a) afvalstoffen van bijlage III of III B;

b) mengsels die niet onder één code van bijlage III vallen, van twee of meer soorten afvalstoffen van bijlage III, mits de samenstelling van deze mengsels geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing ervan en mits deze mengsels overeenkomstig artikel 58 vermeld zijn in bijlage IIIA,

aldus te worden uitgelegd dat mengsels bestaande uit afval van papier, karton en papierproducten die – zodanig zijn samengesteld dat de

afzonderlijke afvalstoffen telkens op zich gezien – onder de eerste drie streepjes van code B3020 van bijlage IX bij het Verdrag van Bazel vallen en bovendien maximaal 10 % stoorstoffen bevatten, moeten worden ingedeeld onder Bazel-code B3020 en dus zijn onderworpen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18 en niet aan de kennisgevingsverplichting van artikel 4 van die verordening?

Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord:

2. Dient artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 1013/2006,

op grond waarvan overbrengingen van de volgende voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen vallen onder de algemene informatieverplichtingen als vastgesteld in artikel 18, wanneer het om meer dan 20 kg gaat:

- a) afvalstoffen van bijlage III of III B;
- b) mengsels die niet onder één code van bijlage III vallen, van twee of meer soorten afvalstoffen van bijlage III, mits de samenstelling van deze mengsels geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing ervan en mits deze mengsels overeenkomstig artikel 58 vermeld zijn in bijlage III A,

aldus te worden uitgelegd dat mengsels bestaande uit afval van papier, karton en papierproducten die – zodanig zijn samengesteld dat de afzonderlijke afvalstoffen telkens op zich gezien – onder de eerste drie streepjes van code **[Or. 3]** B3020 van bijlage IX bij het Verdrag van Bazel vallen en bovendien maximaal 10 % stoorstoffen bevatten, niet moeten worden ingedeeld onder punt 3, onder g), van bijlage IIIA en dus niet zijn onderworpen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18, maar aan de kennisgevingsverplichting van artikel 4 van die verordening?

II. De procedure wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële beslissing heeft vastgesteld.

Motivering:

I.

Partijen twisten over de vraag of verzoekster verplicht is voor de overbrenging van residuloos papier- en kartonafval (hierna: „PPK”) en mengsels op PPK-basis vanuit Duitsland naar Nederland de kennisgevingsprocedure van artikel 4 van verordening (EG) nr. 1013/2006 te volgen. Daarbij gaat het vooral om de vraag of de litigieuze afvalstoffen vallen onder Bazel-code B3020 van bijlage III („groene” lijst van afvalstoffen) of onder punt 3, onder g), van bijlage IIIA („groene” lijst

van afvalstoffen), dan wel of de betrokken afvalstoffen moeten worden beschouwd als niet op een lijst opgenomen afvalstoffen.

Bazel-code B3020 ziet op afval van papier, karton en papierproducten en luidt in de Nederlandse taalversie als volgt:

„De volgende materialen, mits deze niet vermengd zijn met gevaarlijke afvalstoffen:

Oud papier en karton:

- ongebleekt papier en karton of gegolfd papier en golfkarton
- overig papier en karton, hoofdzakelijk gemaakt van gebleekt chemisch pulp, dat niet in bulk is gekleurd
- papier en karton hoofdzakelijk gemaakt van mechanisch pulp (bv. kranten, tijdschriften en soortgelijk drukwerk)
- overige, met inbegrip van:
 1. gelamineerd karton
 2. ongesorteerd afval [Or. 4]”

Punt 3, onder g), van bijlage IIIA luidt als volgt:

„3. De volgende mengsels van afvalstoffen, vallend onder afzonderlijke streepjes of substreepjes van één code, worden in deze bijlage opgenomen:

[...]

g) mengsels van afvalstoffen vallend onder Bazel-code B3020, beperkt tot ongebleekt papier of karton of gegolfd papier of golfkarton, overig papier of karton, hoofdzakelijk gemaakt van gebleekt chemisch pulp dat niet in bulk is gekleurd, papier of karton, hoofdzakelijk gemaakt van mechanisch pulp (bijvoorbeeld kranten, tijdschriften en soortgelijk drukwerk)

[...]”

Verzoekster houdt zich sinds 2006 in heel Duitsland bezig met de inzameling van gebruikte verkoopverpakkingen (lichte verpakkingen, LVP) bij particuliere eindverbruikers en de terugwinning ervan. Zij brengt het uitgesorteerde oud papier (hierna: „PPK-balen”) over naar een papierfabriek in Hoogezand (Nederland), waar het wordt gebruikt voor de productie van nieuw papier en karton. Het vervoer vanuit de deelstaat Baden-Württemberg wordt tot dusver verricht op basis van exportcontrolevergunningen van verweester en de bevoegde Nederlandse

autoriteit overeenkomstig de artikelen 4 e.v. van verordening (EG) nr. 1013/2006. De door verzoekster naar Nederland overgebrachte PPK-balen moeten volgens de specificaties van de afneemster (ESKA Graphic Board BV) als volgt zijn samengesteld:

Ten minste 90 % gebruikte, residuloze, systeemvriendelijke artikelen van papier of karton (PPK) of mengsels op basis van PPK, met uitzondering van drankenkartons, inclusief secundaire bestanddelen zoals etiketten enz.

Maximaal 10 % stoorstoffen:

- Geen metalen en minerale stoorstoffen die > 100 g per stuk wegen
- Drankenkartons < 4 %
- Artikelen van kunststof < 3 %
- Metalen < 0,5 %
- Andere stoorstoffen [glas, metaal, kunststof (bv. folie, bekers, plastic zakken), papiervreemde stoffen (bv. rubber, steen, hout, textiel)] < 3,5 %

(zie de door de exploitant van de papierfabriek, ESKA Graphic Board BV, geëiste specificatie voor PPK uit LPV 1.02 Special Grade). **[Or. 5]**

De exploitant van de papierfabriek ESKA Graphic Board BV heeft op 20 mei 2015 een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nederland) verkregen, volgens welke uitspraak het betrokken mengsel van oud papier ondanks de hierin aanwezige stoorstoffen moet worden ingedeeld onder Bazel-code B3020 van bijlage III en dus onder de lijst van afvalstoffen die zijn onderworpen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1013/2006 („groene” lijst van afvalstoffen).

Verzoekster bepleit onder verwijzing naar die uitspraak de opvatting dat het grensoverschrijdende vervoer van het oud papier is toegestaan zonder vooraf de kostbare en tijdrovende kennisgevingsprocedure van artikel 4 van verordening (EG) nr. 1013/2006 te volgen. Zij heeft de verwerende Sonderabfallagentur Baden-Württemberg (agentschap voor bijzondere afvalstoffen van de deelstaat Baden-Württemberg) bij brieven van 9 juni 2015 en 7 december 2015 verzocht de door haar naar Nederland overgebrachte PPK-balen eveneens te kwalificeren als afvalstoffen van de „groene lijst”.

Verweerster is in de deelstaat Baden-Württemberg als draagster van openbaar gezag verantwoordelijk voor de handhaving van het recht inzake overbrenging van afvalstoffen en voert in dat verband met name de taken uit die voortvloeien uit verordening (EG) nr. 1013/2006 [OMISSIS].

Verweerster is van mening dat voor het litigieuze afvalstoffenmengsel de kennisgevingsverplichting moet blijven gelden, aangezien het niet onder Basel-code B3020 van bijlage III valt. Het kan niet ten volle worden ingedeeld onder een van de vier specificaties van die Basel-code, met name niet het vierde streepje, aangezien dit geen restbepaling is voor mengsels van uiteenlopende herkomst en samenstelling. De systematiek van verordening (EG) nr. 1013/2006, die behelst dat afvalstoffen eenduidig moeten worden ingedeeld, verzet zich ertegen dat een mengsel van afvalstoffen als bedoeld in de eerste drie streepjes, wordt ingedeeld onder het vierde streepje. Indeling onder punt 3, onder g), van bijlage IIIA is uitgesloten vanwege het te hoge aandeel aan papiervreemde en stoorstoffen van 10 %. Die opvatting wordt ook bepleit door het Abfallrechtsausschuss (comité afvalrecht, ARA) van de Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (werkgroep afvalstoffen van de Duitse deelstaten, LAGA) in zijn besluit van 23/24 februari 2016. **[Or. 6]**

Verzoekster heeft op 1 juni 2016 beroep ingesteld tot vaststelling dat zij het recht heeft de litigieuze afvalstoffen volgens de procedure van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1013/2006 over te brengen naar andere lidstaten van de Unie. Ter motivering verwijst zij naar de volgens haar juiste uitspraak van de Raad van State van 20 mei 2015. Voorts beroept zij zich op informatie die op 17 augustus 2015 is verstrekt door de Anlaufstelle Basler Übereinkommen beim Umweltbundesamt (contactpunt voor het Verdrag van Basel bij de federale milieuautoriteit, Duitsland) waaruit blijkt dat de aanwezigheid van stoorstoffen in PPK-balen op zich niet uitsluit dat PPK wordt aangemerkt als mengsel als bedoeld in bijlage IIIA, punt 3, onder g), van verordening (EG) nr. 1013/2006.

Verweerster betwist het beroep en handhaaft haar standpunt.

II.

De procedure moet worden geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267, tweede alinea, VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing ter zake. De voorgelegde vraag van Europees recht is relevant voor de beslechting van het geding en behoeft verduidelijking door het Hof teneinde een uniforme uitlegging en toepassing van het Unierecht te waarborgen.

1.

De prejudiciële vraag is relevant voor de beslissing van het Verwaltungsgericht, aangezien de declaratoire vordering van verzoekster zou slagen voor zover de uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen door de Raad van State in diens uitspraak van 20 mei 2015 juist is. Verzoekster zou in dat geval met betrekking tot het vervoer van het litigieuze afvalmengsel immers niet zijn onderworpen aan de kennisgevingsverplichting van de artikelen 4 e.v. van verordening (EG) nr. 1013/2006, maar alleen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18 van deze verordening. Mocht daarentegen de uitlegging van de

verwerende Sonderabfallagentur Baden-Württemberg moeten worden gevolgd, dan moet het litigieuze afvalmengsel worden aangemerkt als niet op een lijst vermelde afvalstoffen, hetgeen de kennisgevingsverplichting met zich brengt. **[Or. 7]**

2.

Vóór de uitlegging van verweerster pleiten in de visie van de verwijzende rechter de volgende argumenten:

a)

Mengsels van de onder de vier streepjes van Bazel-code B3020 vermelde afvalstoffen kunnen niet als afval onder de Bazel-code worden ingedeeld, aangezien afvalidentificatiecode B3020 niet kan worden beschouwd als één code in de zin van artikel 3, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006. De afzonderlijke streepjes van B3020 zijn veeleer telkens één code in de zin van artikel 3, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006. Elk streepje van Bazel-code B3020 beschrijft een afvalstof die wordt beschouwd als een in bijlage III vermelde afvalstof in de zin van artikel 3, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006. Dat betekent dat mengsels van de betrokken afvalstoffen slechts onder artikel 3, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006 vallen indien zij in bijlage IIIA zijn vermeld.

Dat normbegrip komt tot uitdrukking in de regeling van punt 3 van bijlage IIIA, die betrekking heeft op mengsels van „afvalstoffen, vallend onder afzonderlijke streepjes of substreepjes van één code”. Die regeling kan alleen aldus worden opgevat dat onder de streepjes van Bazel-code B3020 afvalstoffen in de zin van één code zijn vermeld. Voor zover die afvalstoffen niet met andere afvalstoffen worden gemengd, zijn zij overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a), van verordening (EG) nr. 1013/2006 onderworpen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18. Zodra zij zijn gemengd met andere afvalstoffen die onder een ander streepje vallen, zijn zij echter als mengsel onderworpen aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006. Voor dergelijke mengsels bestaat alleen geen kennisgevingsverplichting indien zij als mengsel in bijlage IIIA worden vermeld.

b)

Het vierde streepje van Bazel-code B3020 bestrijkt geen mengsels bestaande uit afvalstoffen die onder de eerste drie streepjes vallen, en andere afvalstoffen. Daarvoor pleit enerzijds dat voor mengsels van afvalstoffen die onder de eerste drie streepjes van code B3020 vallen, de uitdrukkelijke regeling van **[Or. 8]** punt 3, onder g), van bijlage IIIA bestaat, die juist die mengsels vrijstelt van de kennisgevingsverplichting. Deze uitzondering op de kennisgevingsverplichting beperkt zich echter tot mengsels van afvalstoffen van de eerste drie streepjes, waarvan de bewoordingen volledig zijn opgenomen in punt 3, onder g), van bijlage IIIA. De verordeninggever wilde dus alleen zuivere mengsels van

afvalstoffen van de groene lijst vrijstellen van de kennisgevingsverplichting. Voor afvalmengsels die andere dan de onder de eerste drie streepjes vallende of vreemde stoffen bevatten, geldt derhalve wel een kennisgevingsverplichting. Dit volgt ook uit de regeling van punt 1 van bijlage IIIA, volgens welke mengsels niet aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1013/2006 mogen worden onderworpen indien zij dermate met andere stoffen verontreinigd zijn dat de aan de afvalstoffen verbonden risico's zodanig toenemen dat zij, gelet op de gevaarlijke eigenschappen als bedoeld in bijlage III van richtlijn 91/689/EEG, voor de procedure van schriftelijke kennisgeving en toestemming in aanmerking komen; of (onder a), of nuttige toepassing van de afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze niet mogelijk is (onder b).

Aangezien dit betekent dat in punt 3, onder g), van bijlage IIIA een specifieke regeling bestaat voor afvalmengsels die onder de eerste drie streepjes van Bazel-code B3020, vallen, kan het vierde streepje van B3020 reeds om deze reden niet eveneens het specifiek geregelde afvalmengsel bestrijken. Bovendien vallen onder het vierde streepje van code B3020 „andere” afvalstoffen, dat wil zeggen juist niet de afvalstoffen die in de eerste drie streepjes worden opgesomd.

3.

De opvatting van verweerster staat echter haaks op de door de Raad van State in zijn uitspraak van 20 mei 2015 gegeven uitlegging. De Raad van State heeft – uitgaande van de Nederlandse taalversie van Bazel-code B3020 – om te beginnen aangenomen dat het vierde streepje ook ziet op papier en karton in de vorm van „ongesorteerd afval”. De aanwezigheid van stoorstoffen leidt er in de visie van de Raad van State op zich niet toe dat het betrokken afval als afvalmengsel niet onder de betrokken code valt. Ter motivering voert de Raad van State aan dat onderdeel B3 van bijlage III betrekking heeft op afvalstoffen die hoofdzakelijk organische bestanddelen bevatten en die metalen en anorganische stoffen kunnen bevatten, en dat stoffen alleen niet onder code B3020 vallen indien zij vermengd zijn met gevaarlijke **[Or. 9]** afvalstoffen (zie aanhef van code B3020). De Raad van State maakt daaruit op dat de enkele aanwezigheid van stoorstoffen in een afvalstroom van oud papier- en kartonafval niet maakt dat deze afvalstroom als mengsel van afvalstoffen moet worden aangemerkt, dat uitsluitend onder de groene lijst van afvalstoffen valt wanneer het kan worden gekwalificeerd als een in bijlage IIIA bij verordening (EG) nr. 1013/2006 vermeld mengsel. De Raad van State acht voorts relevant dat de PPK-balen afkomstig zijn van afvalstoffeninrichtingen die specifiek het doel hebben om huishoudelijke afvalstoffen te scheiden in elders nuttig toe te passen fracties, en derhalve niet meer onder de oranje lijst van ongesorteerd huishoudelijk afval vallen, zodat er geen beletsel bestaat om deze onder Bazel-code B3020 in te delen. Ook bij een aandeel stoorstoffen van maximaal 7 % moet ervan worden uitgegaan dat het gaat om gesorteerd afval.

4.

Verzoekster acht de uitlegging van de Raad van State juist en schaart zich achter dat standpunt. De aanwezigheid van stoffen vormt geen beletsel voor de indeling van een PPK-mengsel op basis van lichte verpakkingen onder de groene lijst.

5.

Verweerster voert tegen de opvatting van de Raad van State aan dat reeds volgens de bewoordingen van het vierde streepje van Bazel-code B3020 afvalmengsels niet daaronder kunnen worden ingedeeld. Volgens de Duitse taalversie ziet het vierde streepje, punt 2, op „nicht sortierten Ausschuss” en niet – zoals de Nederlandse rechter op grond van de Nederlandse taalversie heeft aangenomen – op „ongesorteerd afval”. Het begrip „Ausschuss” (restanten) kan niet worden gelijkgesteld met de begrippen „afval” of „mengsel”. Ook in de Franse taalversie wordt een onderscheid gemaakt tussen „mélange de déchets” en „rebut non triés”, in de Engelse taalversie tussen „mixture of wastes” en „unsorted scrap”. De begrippen „Ausschuss” (restanten) en „afval” kunnen derhalve niet worden gelijkgesteld. Aangezien in de Nederlandse taalversie in het kopje van Bazel-code B3020 niet het begrip „afval” wordt gebruikt maar alleen de begrippen „papier, karton en papierproducten” ziet het begrip „afval” in het vierde streepje, punt 2, van de Nederlandse taalversie niet op de gehele code, maar slechts op hetgeen niet onder de eerste drie streepjes valt. **[Or. 10]**

Verweerster brengt tegen de uitspraak van de Raad van State bovendien in dat uit het kopje van Bazel-code B3020 niet blijkt dat hieronder ook afvalmengsels zouden kunnen vallen. Uitgesloten worden slechts afvalstoffen die vermengd zijn met gevaarlijke stoffen, aangezien op dergelijke mengsels vanwege het hiervan uitgaande gevaar bijzondere regelingen van toepassing moeten zijn. Daaruit kan echter niet omgekeerd worden opgemaakt dat onder het vierde streepje van Bazel-code B3020 om het even welke mengsels van oud papier en ongevaarlijke afvalstoffen zouden vallen. Regelingen inzake mengsels die niet zijn onderworpen aan de kennisgevingsprocedure zijn namelijk vastgelegd in bijlage IIIA van verordening (EG) nr. 1013/2006.

Ook uit het kopje van onderdeel B3 van het Verdrag van Bazel („Afvalstoffen die hoofdzakelijk organische bestanddelen bevatten en die metalen en anorganische stoffen kunnen bevatten”) kan in de visie van verweerster niet worden afgeleid dat Bazel-code B3020 ook ziet op afvalmengsels die zijn verontreinigd met vreemde of stoffen. Met het kopje wordt enkel rekening gehouden met het feit dat afvalstoffen reeds op grond van de vervaardiging van het product vreemde stoffen als integrale bestanddelen kunnen bevatten. Dit kan echter niet worden gelijkgesteld met de vermenging met echte vreemde stoffen. Onder Bazel-code B3020 valt veeleer uitsluitend zuiver en ongevaarlijk PPK-afval en geen met kunststoffen, metalen of andere vreemde stoffen vermengde afvalstoffen.

6.

De voor de beslechting van het geding relevante vraag of Bazel-code B3020 ziet op afvalmengsels die bestaan uit afvalstoffen vallende onder de eerste drie streepjes, en die bovendien maximaal 10 % stoorstoffen bevatten, en bijgevolg zonder kennisgeving binnen de Unie mogen worden overgebracht, dan wel of Bazel-code B3020 uitsluitend ziet op niet met andere stoffen gemengde afvalstoffen en dat mengsels uitsluitend zijn onderworpen aan de regeling van punt 3, onder g) van bijlage IIIA bij verordening (EG) nr. 1013/2006, behoeft een antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zonder een dergelijke verduidelijking zou de vraag of voor vergelijkbare of zelfs identiek samengestelde afvalstromen een kennisgevingsverplichting bestaat, in de ene lidstaat anders worden beantwoord dan in een andere. Om een uniforme uitlegging **[Or. 11]** en toepassing van het Unierecht te waarborgen, is verduidelijking door het Hof derhalve noodzakelijk.

7.

[OMISSIS] [Schorsing van de procedure, nationale bepalingen]

[OMISSIS]