



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 30 januari 2020¹

Zaak C-654/18

**Interseroh Dienstleistungs GmbH
tegen
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH**

[verzoek van het Verwaltungsgericht Stuttgart (bestuursrechter in eerste aanleg Stuttgart, Duitsland)
om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Afvalstoffen – Vervoer van afvalstoffen binnen de Europese Unie – Verordening (EG) nr. 1013/2006 – Indeling van een mengsel van papierafval – Verdrag van Bazel – Controleprocedure die wordt toegepast op afvalstoffen van de „groene” lijst – Indeling van een mengsel van papierafval dat stoorstoffen bevat”

1. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing verzoekt het Verwaltungsgericht Stuttgart (bestuursrechter in eerste aanleg Stuttgart, Duitsland) om uitlegging van verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen². De rechter wenst te vernemen of een afvalstroom die hoofdzakelijk bestaat uit papierproducten moet worden aangemerkt als zogenaamd „groen” afval en derhalve onderworpen is aan de in deze verordening opgenomen flexibele controleprocedure. Tevens vraagt de verwijzende rechter of dit afval nog als „groen” kan worden aangemerkt wanneer het maximaal 10 % stoorstoffen bevat.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 (PB 2006, L 190, blz. 1). Deze verordening is een aantal keren gewijzigd. De meest recente wijzigingen zijn ingevoerd bij verordening (EU) 2015/2002 van de Commissie van 10 november 2015 (PB 2015, L 294, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

Verdrag van Bazel

2. De reikwijdte van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan³ is omschreven in artikel 1. Op grond van artikel 1, lid 1, onder a), zijn op „gevaarlijke afvalstoffen” de regels inzake grensoverschrijdende overbrenging van toepassing.⁴ Artikel 1, lid 2, bepaalt dat de regels inzake grensoverschrijdende overbrenging ook van toepassing zijn op afvalstoffen behorend tot een categorie die is opgenomen in bijlage II: zij vallen in een ruimere categorie van „andere afvalstoffen” voor de toepassing van het Verdrag van Bazel.⁵

3. Krachtens artikel 2, lid 8, wordt verstaan onder „milieuhygiënisch verantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen”: het nemen van alle mogelijke maatregelen om te verzekeren dat gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen zodanig worden beheerd dat de gezondheid van de mens en het milieu worden beschermd tegen de nadelige gevolgen die deze afvalstoffen kunnen teweegbrengen”.

4. Bij een wijziging van het Verdrag van Bazel werd aan dat verdrag bijlage IX toegevoegd, die op 6 november 1998 in werking is getreden. In de inleiding van deze bijlage is bepaald: „[o]p de in deze bijlage genoemde afvalstoffen is artikel 1, lid 1, onder a), van dit verdrag niet van toepassing, tenzij zij stoffen van bijlage I bevatten in een zodanige hoeveelheid dat zij een van de in bijlage III genoemde eigenschappen bezitten”. Afdeling B3 van het Verdrag heeft betrekking op „afvalstoffen die hoofdzakelijk organische bestanddelen bevatten en die metalen en anorganische stoffen kunnen bevatten”. Code B3020 ziet op „Afval van papier, karton en papierproducten”.⁶

Besluit van de OESO

5. De Raad heeft de lidstaten toestemming gegeven om namens de (toenmalige) Gemeenschap te stemmen voor besluit C(2001) 107 def. van de OESO-Raad inzake de herziening van besluit C(92) 39 def. betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing (hierna: „OESO-besluit”).⁷ Dat besluit is na afronding van de vereiste communautaire procedures bindend geworden voor de lidstaten en de Gemeenschap.

3 Ondertekend te Bazel op 22 maart 1989 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel) (PB 1993, L 39, blz. 1) (hierna: „Verdrag van Bazel”).

4 Bijlage I bevat een lijst van categorieën van te beheersen afvalstoffen die in beginsel gevaarlijk zijn, en bijlage III bevat een lijst van eigenschappen die als „gevaarlijk” worden aangemerkt. Onder deze eigenschappen vallen onder andere ontplofbaarheid, brandbaarheid, acute giftigheid en gevaar voor besmetting.

5 Bijlage II heeft betrekking op categorieën van afvalstoffen die bijzondere aandacht vereisen. Hieronder vallen ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen en reststoffen die voortkomen uit de verbranding van huishoudelijke afvalstoffen. Het verdrag is niet van toepassing op radioactieve afvalstoffen en afvalstoffen die voortkomen uit de gewone exploitatie van een schip.

6 Zie punt 20 hieronder.

7 Besluit C(2001) 107 def. van de OESO-Raad inzake de herziening van besluit C(92) 39 def. betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing. Op 28 februari 2002 heeft de OESO-Raad een addendum bij dat besluit vastgesteld, C(2001) 107/ADD1, waarin het kennisgevingsdocument en het vervoersdocument en de instructies voor het invullen daarvan zijn opgenomen. Het addendum werd vervolgens in het besluit zelf opgenomen als deel C van aanhangsel 8 en de volledige versie van het besluit verscheen in mei 2002 onder nummer C(2001)107 def. Nadien is nog een wijziging ingevoerd bij besluit C(2004) 20: zie <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>

6. In hoofdstuk II, deel B, wordt een omschrijving gegeven van een tweeledige controleprocedure voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Punt 2, onder a), bepaalt dat de „groene controleprocedure” van toepassing is op de in bijlage IX bij het Verdrag van Bazel genoemde afvalstoffen (hierna: „afvalstoffen van de „groene” lijst”).⁸

7. Op grond van punt 4, onder a), in deel B van hoofdstuk II behoudt een lidstaat het recht „om bepaalde afvalstoffen, overeenkomstig de nationale wetgeving en regels van internationaal recht, bij wijze van uitzondering op andere wijze te controleren teneinde de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen”. Ingevolge punt 4, onder b), mag een lidstaat afvalstoffen van de „groene” lijst controleren alsof zij onderworpen zijn aan de striktere eisen van de oranje controleprocedure.⁹

8. Hoofdstuk II, deel B, punt 8, bepaalt dat „een mengsel van afvalstoffen, waarvoor geen afzonderlijke code bestaat, onderworpen is aan de volgende controleprocedure:

- i) een mengsel van twee of meer [afvalstoffen van de „groene” lijst] is onderworpen aan de groene controleprocedure, mits de samenstelling van dit mengsel geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing ervan;
- ii) een mengsel van een [afvalstof van de „groene” lijst] en meer dan een „de minimis”-hoeveelheid van een oranje afvalstof of een mengsel van twee of meer oranje afvalstoffen is onderworpen aan de oranje controleprocedure, mits de samenstelling van dit mengsel geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing ervan”.

9. Deel C draagt het opschrift „Groene controleprocedure”. Hierin is bepaald: „Voor grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen die onderworpen zijn aan de groene controleprocedure, gelden alle bestaande controles die gewoonlijk in commerciële transacties worden verricht.

Ongeacht of afvalstoffen wel of niet zijn opgenomen op de lijst van afvalstoffen die onderworpen zijn aan de groene controleprocedure (aanhangel 3), geldt dat de groene controleprocedure daarop in voorkomend geval niet van toepassing is indien zij dermate met andere stoffen verontreinigd zijn dat a) de aan de afvalstoffen verbonden risico's zodanig toenemen dat ze, gelet op de criteria in aanhangsel 6 van dit besluit, voor de oranje controleprocedure in aanmerking komen, of b) de nuttige toepassing van de afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze onmogelijk wordt.”¹⁰

Verordening nr. 1013/2006

10. In de overwegingen van verordening nr. 1013/2006 wordt het volgende verklaard:

- Hoofddoel en belangrijkste onderdeel van [verordening nr. 1013/2006] is de bescherming van het milieu; de effecten van de verordening op de internationale handel zijn van bijkomend belang.¹¹

⁸ Aanhangel 3 bevat een lijst van de afvalstoffen waarop de groene controleprocedure van toepassing is. Die lijst omvat afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage IX bij het Verdrag van Bazel.

⁹ Afvalstoffen die zijn onderworpen aan de oranje controleprocedure zijn opgenomen in bijlage II bij het Verdrag van Bazel (hierna: „afvalstoffen die bijzondere aandacht vereisen”) en in bijlage VIII (afvalstoffen die voor de toepassing van dat verdrag als gevaarlijk worden gekarakteriseerd).

¹⁰ In aanhangsel 6 staan de criteria voor een beoordeling op basis van de risicogebaseerde aanpak van de OESO. Hieronder vallen de vragen of de afvalstoffen normaliter de in aanhangsel 2 bij het OESO-besluit genoemde gevaarlijke eigenschappen bezitten, of er sprake is van mogelijke verontreiniging, wat de fysische toestand van de afvalstoffen is, in hoeverre sanering problematisch is in geval van onbedoelde lozingen of slecht beheer, en wat de economische waarde van de afvalstoffen is.

¹¹ Overweging 1.

- Met de aanneming van een verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen heeft de Raad voorschriften vastgesteld om dergelijke overbrenging aan banden te leggen en te controleren teneinde onder meer het bestaande stelsel van de Unie betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen in overeenstemming te brengen met de eisen van het Verdrag van Bazel.¹²
- Het is noodzakelijk de inhoud van het „OESO-besluit” in de wetgeving van de Unie te verwerken.¹³
- Het is van belang het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren op een wijze die rekening houdt met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en die bevorderlijk is voor een uniformere toepassing van de verordening in de gehele Europese Unie.¹⁴
- Ofschoon het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen een lidstaat een zaak van de betrokken lidstaat is, dient er in de nationale stelsels voor de overbrenging van afvalstoffen rekening mee te worden gehouden dat er samenhang moet zijn met het communautaire stelsel, zodat een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens wordt gewaarborgd.¹⁵
- In het geval van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen en van niet in, onder meer, de bijlagen III en III A vermelde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen is het wenselijk het toezicht en de controle optimaal te maken door voor die overbrenging voorafgaande schriftelijke toestemming te vereisen. Een dergelijke procedure dient ook te voorzien in een voorafgaande kennisgeving, zodat de bevoegde autoriteiten zich goed op de hoogte kunnen stellen en alle nodige maatregelen kunnen treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Voorts dienen deze autoriteiten de mogelijkheid te krijgen op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging.¹⁶
- In het geval van overbrenging van in de bijlagen III, III A en III B vermelde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen is het wenselijk te voorzien in een minimumniveau van toezicht en controle door te vereisen dat de overbrenging van bepaalde informatie vergezeld gaat.¹⁷
- Bij de afweging welke mengsels van afvalstoffen in bijlage III A moeten worden toegevoegd, moet onder meer de volgende informatie in aanmerking worden genomen: de kenmerken van de afvalstoffen, zoals de mogelijke gevaarlijke eigenschappen, de potentiële verontreiniging, en de fysische toestand van het afval; de beheersaspecten, zoals de technologische capaciteit voor nuttige toepassing van het afval en de voordelen van die nuttige toepassing voor het milieu, met inbegrip van de vraag of het milieuhygiënisch verantwoord beheer van het afval doorkruist zou kunnen worden.¹⁸

11. Artikel 1, lid 1, bepaalt dat in verordening nr. 1013/2006 de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen worden vastgelegd, naargelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan. Op grond van artikel 1, lid 2, onder a), is de verordening onder andere van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten.

¹² Overweging 3.

¹³ Overweging 5.

¹⁴ Overweging 7.

¹⁵ Overweging 13.

¹⁶ Overweging 14.

¹⁷ Overweging 15.

¹⁸ Overweging 39.

12. Artikel 2 bevat een reeks definities waarvan de volgende relevant zijn:

„afvalstof”: elke stof of elk voorwerp behorende tot de categorieën zoals genoemd in bijlage I bij richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen¹⁹ waarvan de houder zich ontdoet of voornemens is zich te ontdoen²⁰;

„gevaarlijke afvalstoffen”: afvalstoffen als omschreven in richtlijn 91/689/EEG²¹;

„mengsel van afvalstoffen”: afvalstoffen die ontstaan door opzettelijke of onopzettelijke vermenging van twee of meer verschillende afvalstoffen, voor welk mengsel geen afzonderlijke code bestaat in de bijlagen III, III B, IV en IV A. Eén enkele overbrenging van afvalstoffen die twee of meer soorten afvalstoffen omvat die onderling gescheiden zijn, wordt niet beschouwd als een mengsel van afvalstoffen²²;

„nuttige toepassing”: een handeling als omschreven in artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2006/12²³;

„milieuhygiënisch verantwoord beheer”: het nemen van alle mogelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen zodanig worden beheerd, dat de gezondheid van de mens en het milieu worden beschermd tegen de mogelijke nadelige gevolgen van deze afvalstoffen²⁴;

„Verdrag van Bazel”: het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan²⁵;

„OESO-besluit”: besluit C(2001) 107 def. van de OESO-Raad inzake de herziening van besluit C(92) 39 def. betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing²⁶.

13. Artikel 3 is de inleidende bepaling van titel II („Overbrengingen binnen de Gemeenschap, met of zonder doorvoer via derde landen”). Artikel 3, lid 1, onder a), bepaalt dat overbrengingen van alle afvalstoffen die bestemd zijn voor verwijdering vallen onder de procedure van voorafgaande kennisgeving van artikel 4 (ik merk hierbij op dat dit een procedure is die administratief gezien tijdrovend en ook relatief duur is).²⁷ Op grond van artikel 3, lid 1, onder b), vallen bepaalde afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing ook onder deze procedure. Het betreft onder andere „de afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen” en „mengsels van afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen, tenzij zij staan vermeld in bijlage III A”.²⁸ Artikel 3, lid 2, bepaalt dat de algemene informatieverplichtingen als

19 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 (PB 2006, L 114, blz. 9). In bijlage I bij deze richtlijn zijn 16 categorieën afvalstoffen opgesomd waaronder de volgende: „Producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bijvoorbeeld artikelen die zijn afgedankt door landbouw, huishoudens, kantoren, winkels, bedrijven enz.)” en (als laatste categorie) „Alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen”.

20 Artikel 2, punt 1.

21 Artikel 2, punt 2. In de richtlijn van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB 1991, L 377, blz. 20) is bepaald dat gevaarlijke afvalstoffen een of meer van de eigenschappen bezitten als vermeld in bijlage III bij die richtlijn „Gevaarlijke eigenschappen van afvalstoffen”. De genoemde eigenschappen hebben betrekking op stoffen die ontplofbaar zijn, oxiderend, licht ontvlambaar, vergiftig, schadelijk, corrosief, irriterend, kankerverwekkend, vergiftig voor de voortplanting, mutageen en ecotoxisch. Richtlijn 91/689/EEG is vervolgens ingetrokken en vervangen door 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, blz. 3).

22 Artikel 2, punt 3.

23 Artikel 2, punt 6. Artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2006/12 verwijst naar bijlage II B bij die richtlijn. Daarin wordt een overzicht gegeven van bepaalde handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen, zoals recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt en recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen.

24 Artikel 2, punt 8.

25 Artikel 2, punt 16.

26 Artikel 2, punt 17.

27 Zie punt 14 hieronder.

28 Zie artikel 3, lid 1, onder b), iii) en iv) en de punten 18-20 hieronder.

vastgesteld in artikel 18 (een minder omslachtige procedure) van toepassing zijn op voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen van bijlage III of III B, en op „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”.²⁹ Alle afvalstoffen waarop artikel 3, lid 2, betrekking heeft zijn afvalstoffen van de „groene” lijst.

14. Artikel 4, „Kennisgeving”, is van toepassing wanneer de kennisgever voornemens is afvalstoffen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder a) of b), over te brengen. De kennisgever is verplicht een voorafgaande schriftelijke kennisgeving bij en via de bevoegde autoriteit van verzending te doen. De kennisgever verstrekt kennisgevings- en vervoersdocumenten als bedoeld in de verordening, sluit een contract met de ontvanger, stort een borgsom of sluit een gelijkwaardige verzekering en doet de kennisgeving in de zin van artikel 4 (hierna: „procedure van voorafgaande kennisgeving”).

15. Artikel 18 bevat de „algemene informatieverplichtingen” en bepaalt dat voor afvalstoffen als bedoeld in, onder andere, artikel 3, lid 2, de in artikel 18 omschreven procedures gelden. De onder de rechtsmacht van het land van verzending vallende opdrachtgever van de overbrenging zorgt ervoor dat de afvalstoffen vergezeld gaan van de in bijlage VII bij de verordening genoemde informatie. Die bijlage wordt ondertekend door de opdrachtgever en door de inrichting van nuttige toepassing (of het laboratorium) en de ontvanger wanneer zij de afvalstoffen ontvangen (hierna: „groene controleprocedure”).³⁰

16. Artikel 28, lid 1, bepaalt: „Indien de bevoegde autoriteiten van verzending en van ontvangst het niet eens kunnen worden over de indeling wat betreft het onderscheid tussen afval en niet-afval, worden de betrokken stoffen behandeld als afval, onverminderd het recht van het land van bestemming om het overgebrachte materiaal na aankomst volgens zijn eigen wetgeving te behandelen, voor zover deze wetgeving in overeenstemming is met de [Unie]wetgeving of het internationaal recht.” Artikel 28, lid 2, bepaalt: „Indien de bevoegde autoriteiten van verzending en van ontvangst het niet eens kunnen worden over de indeling van de aangemelde afvalstoffen in de lijst van bijlage III, III A, III B of IV, worden de betrokken afvalstoffen als afvalstoffen van bijlage IV beschouwd.” Afvalstoffen in de lijst van bijlage IV zijn onderworpen aan de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming van artikel 4.³¹

17. Artikel 58 heeft betrekking op de wijziging van de bijlagen bij verordening nr. 1013/2006. Op grond van artikel 58, lid 1, is de Commissie bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen om, onder meer, de bijlagen III en III A aan te passen aan de wijzigingen die in het kader van het Verdrag van Bazel en van het OESO-besluit zijn overeengekomen.

18. Bijlage III bevat een lijst van bepaalde categorieën afvalstoffen die onderworpen zijn aan de groene controleprocedure van artikel 18. De inleiding van bijlage III luidt: „Ongeacht of zij in deze lijst zijn opgenomen of niet, mogen afvalstoffen niet worden onderworpen aan het algemeen vereiste dat zij van bepaalde informatie vergezeld moeten gaan indien zij dermate met andere stoffen verontreinigd zijn dat

²⁹ Artikel 3, lid 2, is van toepassing wanneer de overbrenging meer dan 20 kg aan afvalstoffen betreft. Zie voorts de artikelen 18 en 58.

³⁰ Zie artikel 18, lid 1, onder a) en b). Bijlage VII bij de verordening bevat het formulier „Begeleidende informatie bij overbrengingen van afvalstoffen als bedoeld in artikel 3, leden 2 en 4”. Teneinde ertoe bij te dragen dat transporten van afvalstoffen onder artikel 18 beter kunnen worden gevolgd, is het noodzakelijk informatie aan de zending toe te voegen, waaronder gegevens van de opdrachtgever van de overbrenging en de importeur/ontvanger; de vervoerders; indien de opdrachtgever van de overbrenging niet de producent of inzamelaar is, informatie over de producent of inzamelaar, en de identificatie of indeling van de betrokken afvalstroom.

³¹ Zie punt 14 hierboven.

- a) 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], als gewijzigd, voor de controleprocedure van schriftelijke kennisgeving en toestemming in aanmerking komen, of³²
- b) nuttige toepassing van de afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze niet mogelijk wordt.”

Deel I van de lijst bepaalt dat de afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage IX bij het Verdrag van Bazel, zijn onderworpen aan de groene controleprocedure van artikel 18 van de verordening.³³

19. Bijlage III A heeft als opschrift „Mengsels van twee of meer afvalstoffen van bijlage III die niet onder één code vallen, als bedoeld in artikel 3, lid 2”. De inleiding van bijlage III A heeft dezelfde bewoordingen als die van bijlage III. Punt 3, onder g), vermeldt „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)”.

20. Bijlage IX bij het Verdrag van Bazel is in de tekst van verordening nr. 1013/2006 opgenomen als bijlage V, deel 1, lijst B. Code B3020 luidt als volgt:

„papier, karton en papierproducten

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 gebleekt mechanisch pulp (bv. kranten, tijdschriften en soortgelijk drukwerk)
- overige, met inbegrip van:
 - 1. gelamineerd karton;
 - 2. ongesorteerd afval”.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

21. Interseroh Dienstleistungs GmbH (hierna: „Interseroh”) houdt zich in heel Duitsland bezig met de inzameling van gebruikte verkoopverpakkingen (lichte verpakkingen) bij particuliere eindverbruikers en met de terugwinning ervan. Zij brengt het uitgesorteerde oud papier over naar een papierfabriek in Hoogezand (Nederland), waar het wordt gebruikt voor de productie van nieuw papier en karton. Volgens de Nederlandse afneemster, ESKA Graphic Board BV (hierna: „ESKA”), moet het oud papier aan de volgende specificaties voldoen: het moet voor ten minste 90 % bestaan uit gebruikte,

³² Zie artikel 2, lid 2, aangehaald in punt 12 hierboven.

³³ Bijlage V bij verordening nr. 1013/2006 omvat lijst B.

residuloze, systeemvriendelijke artikelen van papier of karton of mengsels op basis van papier of karton, met uitzondering van drankenkartons, inclusief secundaire bestanddelen zoals etiketten enz. Bovendien mag de afvalstroom maximaal 10 % stoorstoffen bevatten (hierna: „litigieuze afvalstoffenmengsel”).³⁴

22. In een procedure waarbij ESKA partij was, heeft de Raad van State (Nederland) bij uitspraak van 20 mei 2015 geoordeeld dat een mengsel van oud papier ondanks de hierin aanwezige stoorstoffen moet worden ingedeeld onder Basel-code B3020. Derhalve vormde een dergelijk afvalstoffenmengsel afval van de „groene” lijst en viel het onder de lijst van afvalstoffen die zijn onderworpen aan de groene controleprocedure van artikel 18 van verordening nr. 1013/2006. Deze uitspraak was gebaseerd op de Nederlandse taalversie van Basel-code B3020.

23. Bij de uitvoering van haar activiteiten in het verleden was Interseroh ervan uitgegaan dat de grensoverschrijdende overbrengingen van deze afvalstoffen onderworpen waren aan de omslachtigere procedure van voorafgaande kennisgeving van artikel 4 van verordening nr. 1013/2006. Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 20 mei 2015 bepleitte zij echter de opvatting dat de groene controleprocedure van artikel 18 van die verordening van toepassing zou moeten zijn, daar het door haar naar Nederland voor nuttige toepassing overgebrachte afval als afval van de „groene” lijst onder Basel-code B3020 moest worden ingedeeld.

24. De bevoegde nationale autoriteit in de deelstaat Baden-Württemberg in Duitsland, SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (hierna: „SBW”), is op grond van de Duitse taalversie van Basel-code B3020 een andere mening toegedaan.

25. Interseroh heeft op 1 juni 2016 bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot vaststelling dat zij het recht heeft het litigieuze afvalstoffenmengsel volgens de groene controleprocedure van artikel 18 van verordening nr. 1013/2006 over te brengen naar andere lidstaten van de Unie. De verwijzende rechter wenst derhalve te vernemen of de litigieuze afvalstoffen moeten worden ingedeeld als afvalstoffen van de „groene” lijst in de zin van deze verordening en heeft daartoe de volgende vragen aan het Hof gesteld:

„1) Dient artikel 3, lid 2, van [verordening 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 B3020 van bijlage IX bij het Verdrag van Basel vallen en bovendien maximaal 10 % stoorstoffen bevatten, moeten worden ingedeeld onder Basel-code B3020 en dus zijn onderworpen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18 en niet aan de kennisgevingsverplichting van artikel 4 van die verordening?

³⁴ Deze stoorstoffen worden omschreven als: geen metalen en minerale stoorstoffen die meer dan 100 g per stuk wegen; drankenkartons minder dan 4 %; artikelen van kunststof minder dan 3 %; metalen minder dan 0,5 %; andere stoorstoffen [glas, metaal, kunststof (bv. folie, bekertjes, plastic zakken), tapijtvreemde stoffen (bv. rubber, steen, hout, textiel)] minder dan 3,5 %.

Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord:

2) Dient artikel 3, lid 2, van [verordening 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 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 III A en dus niet zijn onderworpen aan de algemene informatieverplichtingen van artikel 18, maar aan de kennisgevingsverplichting van artikel 4 van die verordening?”

26. Interseroh, de SBW, de Nederlandse en de Poolse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Interseroh, de SBW en de Commissie hebben de terechtzitting op 18 september 2019 bijgewoond en hebben daar pleidooi gehouden.

Beoordeling

Voorafgaande opmerkingen

27. Vast staat dat het door Interseroh vanuit Duitsland naar Nederland overgebrachte oud papier uit een mengsel van afvalstoffen bestaat en dat het derhalve binnen het toepassingsgebied van verordening nr. 1013/2006 valt.³⁵ Zoals de verwijzende rechter stelt, is dit mengsel voor ten minste 90 % opgebouwd uit hetgeen in het algemeen kan worden omschreven als afval van papier, karton en papierproducten. Het afval omvat daarnaast maximaal 10 % stoorstoffen.³⁶ Voorts is onweersproken dat het litigieuze afvalstoffenmengsel bestemd is voor nuttige toepassing in de zin van deze verordening.

28. Niets in de verwijzingsbeslissing wijst erop dat het litigieuze afvalstoffenmengsel gevaarlijke afvalstoffen bevat zoals gedefinieerd in de betreffende Unievoorschriften.³⁷

29. Met zijn twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen het volgende te vernemen: Kunnen deze afvalstoffen als afvalstoffen van de „groene” lijst in de zin van verordening nr. 1013/2006 worden ingedeeld? Welke bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op het litigieuze afvalstoffenmengsel? Is dit afval onderworpen aan de lastigere en duurdere procedure van voorafgaande kennisgeving van artikel 4 of geldt de minder omslachtige groene controleprocedure van artikel 18 van verordening nr. 1013/2006?

30. Deze vragen van de verwijzende rechter zal ik derhalve tezamen behandelen.

³⁵ Artikel 1, lid 1, en lid 2, onder a), van verordening nr. 1013/2006.

³⁶ Zie punt 21 hierboven.

³⁷ Zie punt 12 hierboven.

Verordening nr. 1013/2006

31. Hoofddoel van verordening nr. 1013/2006 is de bescherming van het milieu. Overeenkomstig het algemeen procedureel kader van artikel 3 van verordening nr. 1013/2006 zijn overbrengingen van afvalstoffen doorgaans onderworpen aan de procedure van voorafgaande kennisgeving.³⁸ De standaard- of normale controleprocedure is dus dat artikel 4 van toepassing is teneinde het toezicht en de controle optimaal te maken ter bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens.

32. Artikel 3, lid 2, heeft echter specifiek betrekking op afvalstoffen van de „groene” lijst die bestemd zijn voor nuttige toepassing. Afvalstoffen van bijlage III, of mengsels die niet onder één code (van die bijlage) vallen van twee of meer soorten afvalstoffen (zoals omschreven in bijlage III A) zijn onderworpen aan de groene controleprocedure, indien de samenstelling ervan geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing ervan. Voor die soorten afvalstoffen is het derhalve wenselijk te voorzien in een lager niveau van toezicht en controle en dient de procedure van artikel 18 van de verordening dus te gelden.³⁹

33. Dient het litigieuze afvalstoffenmengsel te worden ingedeeld als afval van de „groene” lijst in de zin van verordening nr. 1013/2006?

34. Voor de beantwoording van die vraag moeten drie deelvragen worden gesteld. Ten eerste: valt het litigieuze afvalstoffenmengsel onder bijlage III bij deze verordening? Ten tweede: als dit niet het geval is, valt het dan onder bijlage III A van deze verordening? Ten derde: daar in de praktijk geen enkele afvalstroom volledig vrij is van stoorstoffen, welke mate van verontreiniging van afvalstoffen die anders als afvalstoffen van de „groene” lijst kunnen worden gekwalificeerd, leidt ertoe dat die afvalstoffen niet langer in aanmerking komen voor de procedure van artikel 18 maar in plaats daarvan onderworpen zijn aan de procedure van voorafgaande kennisgeving van artikel 4?

Bijlage III bij verordening nr. 1013/2006

35. Interseroh voert aan dat het litigieuze afvalstoffenmengsel onder het algemene kopje van code B3020 valt daar het afval van papier, karton en papierproducten omvat. Het staat echter vast dat de door Interseroh vanuit Duitsland naar Nederland overgebrachte afvalstoffen uit een *mengsel* van papieraafval (en maximaal 10 % stoorstoffen) bestonden. In het licht van de vaststelling van de verwijzende rechter dat dat afval een mengsel van afvalstoffen bevat dat valt onder de eerste drie streepjes van code B3020, kan ik mij niet vinden in deze stelling van Interseroh.

36. Conform de definitie van artikel 2, punt 3, wordt onder een mengsel van afvalstoffen verstaan: afvalstoffen die ontstaan door opzettelijke of onopzettelijke vermenging van twee of meer verschillende afvalstoffen, voor welk mengsel *geen afzonderlijke code bestaat* in, onder meer, bijlage III. Artikel 3, lid 2, bepaalt dat een mengsel van afvalstoffen die niet *onder één code* van die bijlage vallen, als afval van de „groene” lijst wordt beschouwd indien het uit twee of meer soorten afvalstoffen van bijlage III bestaat en als mengsel in bijlage III A vermeld is.

37. Deel I van bijlage III bepaalt dat de afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage IX bij het Verdrag van Bazel, zijn onderworpen aan de groene controleprocedure. Bijlage IX bij dat Verdrag is in verordening nr. 1013/2006 opgenomen als bijlage V. Code B3020 van het Verdrag van Bazel betreffende papier, karton en papierproducten is bijgevolg in deze verordening opgenomen. De eerste

³⁸ Artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 1013/2006.

³⁹ Overweging 15 van verordening nr. 1013/2006.

drie streepjes van code B3020 zien op „oud papier en karton”, d.i. respectievelijk „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”, en „papier en karton, hoofdzakelijk gemaakt van gebleekt mechanisch pulp (bv. kranten, tijdschriften en soortgelijk drukwerk)”.

38. De eerste drie streepjes van code B3020 hebben derhalve betrekking op specifieke categorieën oud papier. Wil de betreffende afvalstroom onder bijlage III kunnen vallen, dan moet worden aangetoond dat deze onder één specifiek streepje van code B3020 valt. Dit volgt uit de bewoordingen van bijlage III in combinatie met de tekst van artikel 3, lid 2, onder b), waarin overbrengingen van afvalstoffen die voor de groene controleprocedure in aanmerking komen, worden omschreven als, onder andere, „mengsels *die niet onder één code van bijlage III vallen*, van twee of meer soorten afvalstoffen van bijlage III [...] mits deze mengsels [...] vermeld zijn in bijlage III A”.⁴⁰ Het is derhalve duidelijk dat bijlage III *niet* ziet op mengsels van afvalstoffen, omdat deze niet in de genoemde categorieën passen.⁴¹

39. Of het litigieuze afvalstoffenmengsel onder het vierde streepje van code B3020 valt, is een lastigere vraag. De tekst bij dat streepje is minder nauwkeurig omschreven dan de tekst bij de eerste drie streepjes en omvat de term „overige” die mede, maar niet uitsluitend, betrekking heeft op gelamineerd karton⁴² en ongesorteerd afval. Het valt niet te ontkennen dat de term „overige” duidt op een mogelijk ruime categorie.

40. Een aantal argumenten pleit echter tegen een zodanig ruime uitlegging van „overige” dat het litigieuze afvalstoffenmengsel in die categorie zou vallen. Een van de doelen van verordening nr. 1013/2006 is een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens.⁴³ Indien het woord „overige” zou worden opgevat als „aanvullende” of „nadere” categorieën afval zou dit indruisen tegen de doelstellingen en de opzet van deze verordening.

41. De verwijzende rechter heeft opgemerkt dat er tussen de diverse taalversies van de tekst bij het vierde streepje van code B3020 in bijlage V bij verordening nr. 1013/2006 verschillen bestaan.⁴⁴ Wanneer dat in een tekst van Unierecht gebeurt, moet er volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.⁴⁵

42. In richtlijn 2006/12 wordt het begrip „afvalstof” gedefinieerd en die definitie wordt ook in verordening nr. 1013/2006 gehanteerd.⁴⁶ „Afvalstof” kan niet worden gelijkgesteld met het begrip „restanten”, dat zijn gebruikelijke betekenis moet krijgen en overeenkomstig het doel van verordening nr. 1013/2006 moet worden uitgelegd. In het kader van bijlage III en voor de vaststelling van wat kan worden gekwalificeerd als afvalstoffen van de „groene” lijst, verwijst het begrip „restanten” naar „fragmenten” of „overblijfselen” of „brokstukken”, die bijvoorbeeld kunnen ontstaan in het

40 Cursivering van mij.

41 Arrest van 5 juli 2018, Mast-Jägermeister/EUIPO, C-217/17 P, EU:C:2018:534, punt 48.

42 Uit de richtsnoeren van de Commissie blijkt dat drankverpakkingen zoals TetraPak als gelamineerd karton kunnen worden aangemerkt; zie Frequently asked questions (FAQs) on Regulation (EC) No 1013/2006 on shipments of waste, blz. 19.

43 Overwegingen 1 en 13 van verordening nr. 1013/2006.

44 In zijn verwijzingsbeslissing schrijft de verwijzende rechter: „volgens de Duitse taalversie ziet het vierde streepje, punt 2, op ‚nicht sortierten Ausschuss’ en niet – zoals de [Raad van State] 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 ‚rebuts 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 van 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.” Zie punten 22 en 24 hierboven en voetnoot 47 hieronder.

45 Arrest van 3 april 2008, Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, punten 22-24.

46 Zie artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1013/2006.

productieproces van papier, karton en papierproducten van code B3020. Die uitlegging is in overeenstemming met de in overweging 15 van verordening nr. 1013/2006 omschreven doelen wanneer voor dergelijke afvalstoffen de eenvoudigere groene controleprocedure van artikel 18 mag gelden.⁴⁷

43. Uit de opzet van deze verordening blijkt dat *mengsels* van afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III vallen *uitsluitend* als afvalstoffen van de „groene” lijst worden aangemerkt indien zij voorkomen op de uitputtende lijst van bijlage III A, „Mengsels van twee of meer afvalstoffen van bijlage III die niet onder één code vallen, als bedoeld in artikel 3, lid 2”. Bijlage III A zou geen enkel doel dienen als dergelijke afvalstromen worden geregeld onder het vierde streepje van code B3020.

44. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de bijlagen bij verordening nr. 1013/2006 zijn aangepast aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang. Een aantal bepalingen, waaronder bijlagen III en III A, zijn aangepast aan de wijzigingen die in het kader van het Verdrag van Bazel en van het OESO-besluit zijn overeengekomen.⁴⁸ Bij verordening (EU) nr. 664/2011⁴⁹ heeft de Commissie onder andere gevolg gegeven aan het verzoek van het Verenigd Koninkrijk om mengsels van afvalstoffen vallend onder Bazel-code B3020 op te nemen in bijlage III A bij verordening nr. 1013/2006.⁵⁰ Na de aanpassingen die de Commissie in verordening nr. 1013/2006 heeft doorgevoerd, is een uitdrukkelijke regeling opgenomen voor mengsels van afvalstoffen die onder specifieke categorieën vallen binnen een bepaalde Bazel-code.

45. Deze wetswijzigingen wijzen erop dat de opzet van verordening nr. 1013/2006 tot doel heeft ervoor te zorgen dat bijlage III *niet* ziet op mengsels van afvalstoffen die vallen onder twee of meer specifieke categorieën binnen een bepaalde Bazel-code. Voor de goede orde voeg ik hieraan toe dat uit de inleiding van bijlage III blijkt dat de wetgever er rekening mee hield dat afvalstoffen van deze lijst die zijn onderworpen aan de groene controleprocedure ook een bepaalde mate van verontreiniging kunnen bevatten. Op dat punt zal ik hieronder dieper ingaan.⁵¹

46. Tot slot voert Interseroh aan dat het woord „overige” ruim moet worden uitgelegd daar code B3020 van het Verdrag van Bazel gebaseerd is op punt 47.07 van de nomenclatuur van het geharmoniseerde systeem (hierna: „GSN”), die van toepassing is op het grensoverschrijdende verkeer van goederen in het kader van het internationale douanerecht.⁵² In het kader van dat systeem wordt het woord „overige” ruim uitgelegd.

47 In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Nederlandse regering dat de Nederlandse taalversie van bijlage IX bij het Verdrag van Bazel kan worden opgevat alsof het vierde streepje van toepassing is op „ongesorteerd afval” in plaats van op „restanten” als een aparte vorm van „afval”.

48 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 219/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft (PB 2009, L 87, blz. 109). Zie punt 3.9 in de bijlage bij die verordening onder het kopje „Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen” en het subkopje „Wijziging van de bijlagen”.

49 Verordening (EU) nr. 664/2011 van de Commissie van 11 juli 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen ter opnemng van bepaalde mengsels van afvalstoffen in bijlage III A bij die verordening (PB 2011, L 182, blz. 2).

50 Overweging 2 van verordening nr. 664/2011; zie ook artikel 1.

51 Zie hieronder punten 57 e.v.

52 De nomenclatuur van het geharmoniseerde systeem voor de indeling van goederen biedt de deelnemende landen een gemeenschappelijke basis voor de indeling van de verhandelde goederen voor douanedoelinden. Zie de nomenclatuur als bijlage bij het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en codering van goederen, aangenomen in juni 1983 en in werking getreden in januari 1988. De meest recente versie is aangepast bij de Aanbeveling van de Internationale Douaneraad van 27 juni 2014 en is in werking getreden op 1 januari 2017. Zie HS Convention: World Customs, gepubliceerd op http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx, en HSN: World Customs Organisation, gepubliceerd op <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>

47. Die stelling is fundamenteel onjuist. Zij houdt er geen rekening mee dat verordening nr. 1013/2006 en de GSN een ander doel hebben. Uit overweging 1 blijkt overduidelijk dat het hoofddoel van verordening nr. 1013/2006 de bescherming van het milieu is en dat de effecten van de verordening op de internationale handel van bijkomend belang zijn. Om die reden is de GSN eenvoudigweg niet relevant voor de uitlegging van de tekst bij het vierde streepje van code B3020 in de zin van verordening nr. 1013/2006.

48. Ik concludeer derhalve dat het litigieuze afvalstoffenmengsel niet valt onder bijlage III bij verordening nr. 1013/2006.

Bijlage III A bij verordening nr. 1013/2006

49. Valt het litigieuze afvalstoffenmengsel onder bijlage III A bij verordening nr. 1013/2006?

50. Mijns inziens moet deze vraag om de volgende redenen ontkennend worden beantwoord.

51. Ik lees punt 3, onder g), van bijlage III A zo dat dit punt betrekking heeft op mengsels van afvalstoffen bestaande uit stoffen die vallen onder de eerste drie streepjes van Bazel-code B3020. Anders gezegd ziet punt 3, onder g), van bijlage III A op mengsels van afvalstoffen die zijn opgebouwd uit stoffen die onder één van de eerste drie streepjes van code B3020 vallen (en derhalve onder bijlage III) indien zij niet in een gecombineerde vorm voorkomen (dat wil zeggen indien zij geen *mengsel* zijn). Die uitlegging is in overeenstemming met het kopje van bijlage III A („Mengsels van twee of meer afvalstoffen van bijlage III die niet onder één code vallen, als bedoeld in artikel 3, lid 2”). Ook is zij in overeenstemming met de opzet van de regeling die gebaseerd is op het uitgangspunt dat het Verdrag van Bazel en het OESO-besluit de belangrijkste pijlers van verordening nr. 1013/2006 vormen.⁵³ Uit deze internationale rechtsinstrumenten vloeit voort dat voor de afvalstoffen van de „groene” lijst (waarvan „papier, karton en papierproducten” een categorie zijn) de groene controleprocedure zou moeten gelden en niet de procedure van voorafgaande kennisgeving die normaliter op grond van artikel 4 van verordening nr. 1013/2006 geldt. Indien overige afvalstoffen die *niet* onder code B3020 vallen (hier afvalstoffen bestaande uit maximaal 10 % stoorstoffen)⁵⁴, worden gemengd met afvalstoffen die wel onder die code vallen, zou de aldus ontstane afvalstroom in beginsel niet onder punt 3, onder g), van bijlage III A vallen.⁵⁵

52. De reden hiervoor is dat de tekst van de inleiding van bijlage III A overeenstemt met die van de inleiding van bijlage III. Hierin staat dat een mengsel van afvalstoffen, ongeacht of het al dan niet in de daar genoemde lijst is opgenomen, niet mag worden onderworpen aan de groene controleprocedure *indien het met andere stoffen verontreinigd is*. De mate van verontreiniging is niet exact omschreven. Er zijn twee alternatieve eisen genoemd die ertoe leiden, wanneer daaraan wordt voldaan, dat de afvalstroom niet conform de groene controleprocedure wordt afgehandeld. Ten eerste dienen de bevoegde autoriteiten vast te stellen of de mate van verontreiniging door stoorstoffen leidt tot een zodanige toename van de aan de afvalstoffen verbonden risico's dat de procedure van voorafgaande kennisgeving voor gevaarlijke afvalstoffen als vastgelegd in bijlage III bij richtlijn 91/689, zoals gewijzigd, van toepassing is. Ten tweede kan de groene controleprocedure van artikel 18 niet van toepassing zijn indien de mate van verontreiniging zodanig is dat de nuttige toepassing van afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze niet mogelijk is.⁵⁶

⁵³ Zie het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen, COM(2003) 379 def., blz. 5.

⁵⁴ Zie punt 21 hierboven.

⁵⁵ Arrest van 21 juni 2007, Omni Metal Service, C-259/05, EU:C:2007:363, punt 35.

⁵⁶ Bijlage III, onder a) en b) – zie punt 68 hieronder.

53. Uit deze twee alternatieve eisen blijkt dat de Uniewetgever wist dat het technisch lastig (zo niet onmogelijk) is ervoor te zorgen dat een afvalstroom in het geheel geen stoffen bevat. Doel van de toepassing van de beide eisen is om in te spelen op de situatie waarin afvalstoffen van de „groene” lijst verontreinigd zijn met andere stoffen.

54. Het litigieuze afvalstoffenmengsel is exact een dergelijke samengestelde vorm van afval.⁵⁷ Staat de 10 % aan stoffen die deel uitmaken van dat afvalstoffenmengsel in de weg aan de overbrenging van dat mengsel volgens de procedure van artikel 18?

55. Mijns inziens kan een mengsel van afvalstoffen, zoals in casu aan de orde, uitsluitend op grond van punt 3, onder g), van bijlage III A voor de groene controleprocedure in aanmerking komen indien kan worden aangetoond dat er *geen* in de inleiding, onder a), genoemd risico aanwezig is (te weten een risico omdat de betreffende afvalstoffen over gevaarlijke eigenschappen beschikken) en dat de nuttige toepassing van de betreffende afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze door de aanwezigheid van stoffen *niet* onmogelijk wordt [zoals omschreven in de inleiding, onder b)].

56. Welke mate van verontreiniging van een mengsel van afvalstoffen van de „groene” lijst staat nu in de weg aan de toepassing van de procedure van artikel 18?

Verontreiniging en mengsels van afvalstoffen van de „groene” lijst

57. Interseroh voert aan dat het litigieuze afvalstoffenmengsel voor de groene controleprocedure in aanmerking moet kunnen komen. De SBW, Nederland en Polen zijn het daarmee niet eens. De Commissie stelt dat in verordening nr. 1013/2006 geen specifieke drempelwaarden zijn vastgelegd voor de toelaatbare hoeveelheden stoffen in afvalstoffen van de „groene” lijst en dat deze derhalve door de nationale autoriteiten per geval moeten worden vastgesteld.

58. De toets in de inleiding van zowel bijlage III als bijlage III A betreft de vraag of de afvalstoffen „dermate met andere stoffen verontreinigd zijn dat a) de aan de afvalstoffen verbonden risico's zodanig toenemen dat zij [...] voor de [procedure van voorafgaande kennisgeving] [...] in aanmerking komen,” of b) „nuttige toepassing van de afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze niet mogelijk wordt”.

59. Of aan een van deze voorwaarden wordt voldaan, is in wezen een feitenkwestie. Alle volgende factoren, of een deel daarvan, spelen hierbij een rol: i) het soort stoffen; ii) de eigenschappen van de afvalstoffen die de stoffen bevatten en of zij gevaarlijk zijn; iii) de hoeveelheid stoffen, en iv) de beschikbare technologie.⁵⁸

60. De in de lidstaat van bestemming aanwezige faciliteiten voor de nuttige toepassing van deze afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze kan ook tussen de EU-lidstaten verschillen.

61. In zijn verwijzingsbeslissing heeft de verwijzende rechter een omschrijving gegeven van de in casu aan de orde zijnde stoffen. Hij heeft duidelijk gemaakt dat de stoffen maximaal 10 % van de afvalstoffenmengsels uitmaken. In de verwijzingsbeslissing wordt echter niet vermeld of de nuttige toepassing van deze afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze in Nederland, de lidstaat van bestemming, mogelijk is.

62. In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Nederlandse regering een handig overzicht gegeven van de samenstelling van het litigieuze afvalstoffenmengsel, dat naast de afvalstoffen van de „groene” lijst bestaat uit nietjes, metalen of plastic paperclips, plakband, plastic vensters van enveloppen en metalen van ringbanden. Ook is er sprake van etensresten (bijvoorbeeld in pizzadozen van karton). In

⁵⁷ Zie punt 28 hierboven.

⁵⁸ Overweging 39 van verordening nr. 1013/2006.

Nederland is in de praktijk een hoeveelheid van 2 % stoorstoffen aanvaardbaar. Boven die drempelwaarde is oud papier niet geschikt voor verwerking tot pulp en is een aanvullende voorbehandeling noodzakelijk. In die gevallen moeten de bevoegde autoriteiten eerst een onderzoek doen naar de wijze van de nuttige toepassing om vast te stellen of de procedure van voorafgaande kennisgeving moet gelden.

63. Volgens vaste rechtspraak moeten Unierechtelijke bepalingen zo veel mogelijk worden uitgelegd tegen de achtergrond van het volkenrecht, met name wanneer dergelijke bepalingen juist strekken tot tenuitvoerlegging van een door de Europese Unie gesloten internationale overeenkomst.⁵⁹ Het opschrift van Bazel-code B3 (waar code B3020 onder valt) luidt als volgt: „Afvalstoffen die hoofdzakelijk organische bestanddelen bevatten en die metalen en anorganische stoffen kunnen bevatten”. Deze woorden, gelezen in samenhang met de inleiding van bijlagen III en III A bij verordening nr. 1013/2006, wijzen er mijns inziens op dat de wetgever van mening was dat afvalstoffen, ook als daarin stoorstoffen voorkomen, in aanmerking kunnen komen voor de groene controleprocedure van artikel 18.

64. In ieder afzonderlijke geval is het evenwel nodig om vast te stellen of de nuttige toepassing van de betreffende afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze onmogelijk wordt door de hoeveelheid stoorstoffen in een mengsel van afvalstoffen van de „groene” lijst. Dit is in beginsel een kwestie waarbij niet dit Hof, maar de nationale bevoegde autoriteiten (en wellicht de nationale rechters, indien er geschillen ontstaan) de feiten moeten vaststellen.⁶⁰ Maar hoe worden die autoriteiten geacht te weten wat feitelijk wordt verstaan onder een maximale hoeveelheid stoorstoffen?

65. De Commissie heeft terecht opgemerkt dat de wetgeving op dit punt zwijgt.

66. De Guidance Manual for the control of transboundary movements of recoverable wastes van de OESO⁶¹ bepaalt dat „een mengsel van groene afvalstoffen en meer dan een ‚de minimis’-hoeveelheid van een oranje afvalstof⁶² [...] onderworpen is aan de oranje controleprocedure. Bij gebreke van internationaal aanvaarde criteria dient de uitlegging van het begrip ‚de minimis-hoeveelheid’ op grond van nationale regels en procedures te worden bepaald”.

67. De Latijnse uitdrukking „de minimis” betekent letterlijk „over minimale dingen”. In een juridische context komt zij voor in de uitdrukking „de minimis non curat lex” – „de wet houdt zich niet met kleinigheden bezig”. Iets wat „de minimis” is, is zo onbeduidend dat het buiten beschouwing kan worden gelaten.

68. Naar mijn mening kan de aanwezigheid van 10 % stoorstoffen niet gemakkelijk als te verwaarlozen of onbeduidend worden beschouwd. Ik denk niet dat kan worden *aangenomen* dat de aanwezigheid van die hoeveelheid stoorstoffen niet tot problemen zou leiden voor de nuttige toepassing van het litigieuze afvalstoffenmengsel op milieuhygiënisch verantwoorde wijze.⁶³ Het staat Interseroh echter vrij het benodigde wetenschappelijke bewijs aan te voeren om de SBW ervan te overtuigen dat het afvalstoffenmengsel dat zij wenst over te brengen niet strijdig is met het bepaalde onder ofwel a) ofwel b) van de inleiding van bijlage III A bij verordening nr. 1013/2006.

59 Arrest van 8 september 2015, Philips Lighting Poland en Philips Lighting/Raad, C-511/13 P, EU:C:2015:553, punt 60.

60 Arrest van 6 september 2018, Alpenrind e.a., C-527/16, EU:C:2018:669, punt 68.

61 Gepubliceerd op <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>

62 Zie punt 7 en voetnoot 9 hierboven.

63 Zie overweging 3 van verordening nr. 1013/2006. Zie ook het verslag van het debat van de Raad van 2 maart 2004 2003/0139 COD „Eisen voor de behandeling van mengsels van ongevaarlijke ‚groene’ afvalstoffen. Er bestaat een risico dat een mengsel van verschillende soorten ongevaarlijke ‚groene’ afvalstoffen een gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing van dit mengsel. De meeste delegaties vonden dat het in het kader van een voorzorgsaanpak verantwoord kon zijn dergelijke mengsels te behandelen als gevaarlijke afvalstoffen van de oranje lijst. Andere hielden staande dat gemengde groene afvalstoffen ten minste moeten voldoen aan het OESO-besluit volgens hetwelk mengsels van twee of meer groene afvalstoffen onderworpen zijn aan de groene controleprocedures, mits de samenstelling van deze mengsels geen gevaar vormt voor de milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing van deze mengsels”.

69. Wat is nu een passende hoeveelheid stoffen?

70. Tot de doelstellingen van verordening nr. 1013/2006 behoort het bevorderen van een uniforme toepassing van de regels en samenhang binnen de Europese Unie.⁶⁴ Derhalve zou de toelaatbare hoeveelheid stoffen mijns inziens niet slechts per geval moeten worden bepaald.

71. De Commissie heeft de bevoegdheid om gedelegeerde wetgeving vast te stellen op grond van artikel 58, lid 1, onder a), van verordening nr. 1013/2006. Daarbij wordt de Commissie bijgestaan door een commissie die kan adviseren over zaken in verband met technische vooruitgang – iets wat voor het vaststellen van toelaatbare hoeveelheden stoffen relevant en nuttig zou kunnen zijn.

72. In haar richtsnoeren bij de Frequently asked questions on Regulation (EC) 1013/2006 on shipments of waste heeft de Commissie erkend dat de kwestie wat een toelaatbare mate van verontreiniging is nu wel moet worden onderzocht (of wellicht al onderzocht had moeten zijn):

„Enkele lidstaten zijn van mening dat, in de geest van een geharmoniseerde aanpak, een geringe verontreiniging het uitgangspunt voor afvalstoffen van de groene lijst zou moeten zijn, los van de latere nuttige toepassing of het feit of die toepassing met de beste beschikbare technologie plaatsvindt in een lidstaat van de Unie of in een niet-OESO-land met lage normen op het gebied van milieubescherming, daar volgens hen het begrip ‚classificatie van de groene lijst‘ ernstig wordt ondermijnd wanneer de eindbestemming en het type nuttige toepassing de bepalende factoren zijn. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat [verordening nr. 1013/2006] geen procedure voorschrijft voor de wijze waarop deze criteria moeten worden beoordeeld en dat er ook geen bindende wetgeving of richtsnoeren van de EC bestaan.”⁶⁵

73. Voor het bepalen van passende voorschriften ten aanzien van de vraag welke mate van verontreiniging toelaatbaar is, zou rekening moeten worden gehouden met de opvattingen van belanghebbenden en deskundigen binnen de branche en met informatie over de technische en wetenschappelijke vooruitgang en de meningen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Dit is geen taak die het Hof in het kader van een prejudiciële procedure moet trachten te vervullen.

74. Zolang er in dit kader geen passend wetgevingsinitiatief is, is artikel 28 van verordening nr. 1013/2006 van toepassing indien de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verzending en de lidstaat van ontvangst het niet eens kunnen worden over de indeling van een bepaalde zending afvalstoffen (en bijgevolg of de flexibelere groene controleprocedure van artikel 18 kan gelden). Derhalve worden die afvalstoffen aangemerkt als vallende onder bijlage IV zodat zij onderworpen zijn aan de (omslachtigere) procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming van artikel 4.

Conclusie

75. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Stuttgart te beantwoorden als volgt:

- „Bijlage III bij verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, die verwijst naar de in bijlage V daarbij genoemde code B3020, is niet van toepassing op mengsels van afvalstoffen als gedefinieerd in artikel 2, lid 3, en artikel 3, lid 2, van die verordening.

⁶⁴ Overwegingen 7 en 13 van verordening nr. 1013/2006.

⁶⁵ De richtsnoeren van de Commissie zijn uiteengezet in de Frequently asked questions (FAQ) on Regulation (EC) 1013/2006 on shipments of waste, blz. 33 (volledige tekst te vinden op ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf).

- Punt 3, onder g), van bijlage III A bij verordening nr. 1013/2006 is niet van toepassing op mengsels van afvalstoffen die tot maximaal 10 % stoorstoffen bevatten indien deze mengsels voldoen aan de alternatieve uitsluitingseisen onder a) en b) van de inleiding van bijlage III A daarbij.
- Mengsels van afvalstoffen die tot maximaal 10 % stoorstoffen bevatten vallen uitsluitend onder de procedure van artikel 18 van verordening nr. 1013/2006 indien de verzender het benodigde bewijs aanvoert om de bevoegde nationale autoriteiten ervan te overtuigen dat er niet is voldaan aan de alternatieve uitsluitingseisen onder a) en b) van de inleiding van bijlage III A daarbij.
- Artikel 28 van verordening nr. 1013/2006 is van toepassing indien de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van verzending en de lidstaat van ontvangst het niet eens kunnen worden over de indeling van een bepaalde zending afvalstoffen. De betrokken afvalstoffen worden in dat geval aangemerkt als vallende onder bijlage IV, zodat zij onderworpen zijn aan de procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming van artikel 4.”