

ECLI	ECLI:NL:RVS:2002:AE4310
Datum uitspraak	19 juni 2002
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 maart 2001 heeft verweerder appellant onder aanzegging van bestuursdwang belet het vaartuig Sandrien uit te laten varen vanuit Nederland naar India.

Volledige tekst

200105168/2.

Datum uitspraak: 19 juni 2002

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Upperton Ltd., gevestigd te Mauritius,
appellante,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 maart 2001 heeft verweerder appellant onder aanzegging van bestuursdwang belet het vaartuig Sandrien uit te laten varen vanuit Nederland naar India.

Bij besluit van 7 september 2001, kenmerk IMH/HI/HH/AD/1b/070901001L, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 18 oktober 2001, bij de Raad van State ingekomen per telefaxbericht van 18 oktober 2001, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 12 maart 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van Greenpeace Nederland. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 maart 2002, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. E.T. Sillevius Smitt, advocaat te Rotterdam, bijgestaan door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. C.M.A.W. Flendrie-van der Schoot, mr. E.F. Mortagne, mr. A.P. Dijkstra, ing. C.H.M. Luttikhuizen en A.J.M. Post,

ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de stichting "Stichting Greenpeace Nederland", vertegenwoordigd door [gemachtigde].

2. Overwegingen

2.1. Bij het bestreden besluit heeft verweerder zijn besluit van 23 maart 2001 gehandhaafd. Verweerder heeft aan de aangezegde bestuursdwang ten grondslag gelegd dat appellante zonder dat daartoe een kennisgeving was gedaan zoals vereist in de EG-verordening 259/93, betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna: de EVOA), doende was met het begin van overbrenging van het schip Sandrien (hierna: het schip) vanuit Nederland naar India. Nu het hierbij volgens verweerder gaat om afvalstoffen heeft appellante in strijd gehandeld met artikel 26, eerste lid, van de EVOA, hetgeen verboden is op grond van artikel 10.44e van de Wet milieubeheer. Verweerder heeft door toepassing van bestuursdwang appellante belet het schip uit te laten varen naar India.

2.2. Volgens appellante beschouwt verweerder het schip ten onrechte als afval en is de EVOA niet van toepassing. Voorzover de EVOA wel van toepassing is, behoeft volgens appellante voor de overbrenging van het schip naar India geen kennisgeving te worden gedaan omdat het schip moet worden beschouwd als een zogeheten groene lijst-stof in de zin van de EVOA. Daartoe voert zij aan dat het schip geen ladingrestanten bevat die als (gevaarlijk) afval aangemerkt kunnen worden. Zij is van mening dat het schip valt onder rubriek GC 030 van de groene lijst. Volgens appellante valt het in de constructie van het schip verwerkt asbest niet onder de in deze rubriek opgenomen zinsnede "andere bij het gebruik van het schip vrijkomende materialen".

2.2.1. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA wordt onder afvalstoffen verstaan de afvalstoffen die als zodanig in de Richtlijn 75/442/EEG, artikel 1, onder a (hierna te noemen: de Richtlijn), zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG.

In artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Ingevolge artikel 1, onder c, van de Richtlijn wordt de houder omschreven als de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 15 juni 2000, gevoegde zaken nrs. C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311) voor recht verklaard, dat de vraag of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van die Richtlijn en er voor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.2.2. Verweerder heeft voor zijn standpunt dat het schip als afvalstof moet worden aangemerkt doorslaggevend geacht dat uit onderzoek is gebleken dat het schip naast ladingrestanten en overige (vermoedelijk gevaarlijke) afvalstoffen een substantiële hoeveelheid asbest bevat. Uit verschillende verklaringen, verhoren en documenten is verweerder voorts gebleken dat het schip bestemd is voor de sloop in India en dat het schip van de Scheepvaartinspectie slechts toestemming heeft voor vertrek met het oog op die bestemming. Ten tijde van de eigendomsoverdracht van het schip op 14 september 2000 en ook ten tijde van het nemen van het besluit in primo en het bestreden besluit verkeerde het schip volgens de minister in slechte staat, zodanig dat het gebruik overeenkomstig de

oorspronkelijke bestemming (motortankschip) dan wel als vrachtschip niet mogelijk was en is zonder ingrijpende en kostbare reparaties. Gelet hierop heeft verweerder aangenomen dat de oorspronkelijke eigenaar zich op 14 september 2000 heeft ontdaan van een afvalstof. Aan de omstandigheid dat een aantal eerder gedane verklaringen omtrent de aard en bestemming van het schip later is ingetrokken heeft verweerder geen doorslaggevende betekenis toegekend.

2.2.3. Appellante heeft het schip op 14 september 2000 in eigendom verkregen. Niet in geschil is dat appellante op 1 november 2000 met Hatimi Steels te Alang (India) een overeenkomst is aangegaan tot verkoop van het schip aan laatstgenoemde partij ten behoeve van sloop. Hieruit maakt de Afdeling op dat appellante destijds voornemens was zich van het schip te ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn. Het schip heeft hiermede het karakter van een afvalstof verkregen.

Appellante heeft aangevoerd niet (langer) het voornemen te hebben zich van het schip te ontdoen, maar dit in te zetten als vrachtschip. In dit verband wijst zij erop dat zij het contract met Hatimi Steels bewust heeft laten verlopen door het schip niet te leveren en dat op 8 november 2000 een contract is gesloten met Shiva marketing Ltd. om in de eerste week van maart 2001, later verlengd tot uiterlijk de eerste week van april 2001, het schip aan de westkust van India in te zetten als 'floating vessel'. Zij wijst ook op de mails uit januari/februari 2001 van de door Upperton ingeschakelde 'ladingbroker' Andrew Southwood betreffende de verhuur van het schip om dit met lading uiteindelijk richting India te laten varen en op de samenstelling van de bemanning die uitdrukkelijk niet zag op een 'demolition crew'. Voorts voert appellante aan dat zij kort na de aankoop van het schip heeft besloten reparaties te laten verrichten en het geschikt te maken voor de inzet als vrachtschip en dat inmiddels een begin is gemaakt met de noodzakelijke reparaties.

Appellante heeft echter naar het oordeel van de Afdeling haar stelling dat ten tijde van het bestreden besluit reeds een aanvang was gemaakt met de in dit verband noodzakelijke reparaties, noch haar stelling dat het schip elders zal worden gerepareerd, zodat het weer kan worden ingezet als vrachtschip, voldoende aannemelijk gemaakt. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat het schip ten tijde van het nemen van het bestreden besluit diende te worden aangemerkt als afvalstof.

2.2.4. Artikel 1, derde lid, van de EVOA bepaalt onder andere dat het overbrengen van afvalstoffen, die alleen bestemd zijn voor nuttige toepassing en in bijlage II van de EVOA, gewijzigd bij beschikking 1999/816/EG van de Commissie van 24 november 1999, worden genoemd niet onder de bepalingen van de EVOA vallen. Bijlage II is de zogeheten groene lijst van afvalstoffen. In deze bijlage staat onder rubriek GC 030 vermeld: "Schepen en ander drijvend materieel bestemd voor de sloop, waaruit eventuele lading en andere bij het gebruik van het schip vrijkomende materialen, die als gevaarlijke stof of afvalstof geclassificeerd zijn, naar behoren zijn verwijderd". In het chapeau bij de groene lijst staat vermeld: "Of afvalstoffen nu op deze lijst zijn opgenomen of niet, zij mogen niet als afvalstoffen van de groene lijst worden vervoerd indien zij dermate met andere stoffen verontreinigd zijn dat a) de aan de afvalstoffen verbonden risico's zodanig toenemen dat ze voor opname op de oranje of rode lijst in aanmerking komen, of b) terugwinning van de afvalstoffen op milieuverantwoorde wijze onmogelijk wordt".

2.2.5. Niet in geschil is dat zich in de constructie van het schip aanzienlijke hoeveelheden asbest bevinden. Gelet op deze verontreiniging met asbest nemen de aan de afvalstof verbonden risico's zodanig toe dat dit voor opname op de rode lijst in aanmerking komt. Derhalve mag het schip, gelet op het chapeau bij de groene lijst, niet worden vervoerd als

een afvalstof als bedoeld in rubriek GC 030 van die lijst. Het beroepsonderdeel treft geen doel.

2.3. Appellante voert aan dat, voorzover de Sandrien moet worden aangemerkt als afvalstof, niet zijnde een groene lijst-stof, verweerder niet bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang door te beletten het schip uit te laten varen. Appellante is van mening dat het uitvaren van het schip niet kan worden beschouwd als een zich ontdoen van en dat met het bestreden besluit een handeling wordt tegengegaan die eerst later zou kunnen uitmonden in het zich ontdoen van het schip. Volgens appellante is sprake van preventieve bestuursdwang, hetgeen volgens haar niet is toegestaan omdat geen sprake is van een gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding waardoor ernstige schade zou ontstaan. Appellante meent dat artikel 26, tweede lid, van de EVOA een exclusieve regeling biedt ten aanzien van de wijze waarop tegen sluikhandel moet worden opgetreden zodat het verweerder niet vrij stond een andere vorm van handhaving te kiezen.

2.3.1. Ingevolge artikel 26, eerste lid, van de EVOA, voorzover hier van belang, wordt als sluikhandel beschouwd elke overbrenging van afvalstoffen die:

- a) geschiedt zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze verordening, of
- b) geschiedt zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze verordening.

Ingevolge artikel 26, tweede lid, van de EVOA zorgt de bevoegde autoriteit van verzending, indien een dergelijke sluikhandel de verantwoordelijkheid is van de kennisgever, 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.

2.3.2. Het uitvaren van het schip moet, nu het een afvalstof betreft die niet onder de groene lijst valt, worden aangemerkt als een begin van sluikhandel. Hieraan kan niet afdoen de stelling van appellante dat met het uitvaren nog geen begin is gemaakt met het zich daadwerkelijk ontdoen van het schip. Uit de in artikel 26, tweede lid, aanhef en onder a, aan verweerder toegekende bevoegdheid ervoor zorg te dragen dat bij sluikhandel het schip wordt teruggebracht, vloeit naar het oordeel van de Afdeling voort dat verweerder tevens bevoegd is overbrenging van het schip - en daarmee de het uitvaren als begin van overbrenging - door toepassing te geven aan de hem krachtens de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer toegekende bevoegdheid om bestuurlijke handhavingsmaatregelen te treffen, te beletten.

2.4. Appellante betoogt dat het bestreden besluit in strijd is met de United Nations Convention on the Law of the Sea (hierna: UNCLOS). Appellante wijst daarbij op artikel 211,

derde lid, van de UNCLOS. Volgens appellante heeft dit artikel ook betrekking op bijzondere eisen die aan schepen worden gesteld ingevolge de EVOA.

2.4.1. Ingevolge artikel 211, derde lid, van de UNCLOS, voorzover hier van belang, dienen de Staten die bijzondere eisen vaststellen voor de voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu als voorwaarde voor de binnenkomst van vreemde schepen in hun havens of binnenwateren of voor het aanlopen van hun laad- of losplaatsen buitengaats, naar behoren bekendheid te geven aan deze vereisten en deze mede te delen aan de bevoegde internationale organisatie.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder 4, van de UNCLOS wordt onder verontreiniging van het mariene milieu verstaan: de rechtstreekse of niet-rechtstreekse inbrenging door de mens van stoffen of energie in het mariene milieu, met inbegrip van de riviermonden, die schadelijke gevolgen heeft of naar alle waarschijnlijkheid zal hebben, zoals schade aan de levende rijkdommen en de mariene flora en fauna, gevaar voor de gezondheid van de mens, belemmering van de activiteiten op zee, met inbegrip van het vissen en andere rechtmatige soorten gebruik van de zee, aantasting van de kwaliteit van het zeewater in verband met het gebruik ervan en vermindering van de recreatieve waarde van dit milieu.

2.4.2. Verweerder heeft zijn besluit het schip te beletten uit te varen erop gebaseerd dat het in strijd is met de EVOA het vaartuig uit Nederland uit te voeren. Daartoe heeft hij zich op het standpunt gesteld dat een belangrijk uitgangspunt van de EVOA is, dat voor de overbrenging van afvalstoffen voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten is voorgeschreven, zodat deze naar behoren op de hoogte zijn van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstoffen en aldus alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de volksgezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren tegen overbrenging te maken en toezicht te houden op de overbrenging waarvoor toestemming is verleend.

2.4.3. De UNCLOS, voorzover hier van belang, en de EVOA bevatten regelgeving ter bescherming van het mariene milieu respectievelijk de volksgezondheid en het milieu bij de overbrenging van afvalstoffen. In verband hiermede overweegt de Afdeling dat de UNCLOS, daargelaten of zij rechtstreeks werkt, er dan ook niet aan in de weg staat dat ingevolge de EVOA, alvorens tot overbrenging van afvalstoffen wordt overgegaan een voorafgaande kennisgeving vereist wordt. Hierbij gaat het niet om bijzondere eisen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het mariene milieu als voorwaarde voor binnenkomst of aanlopen als bedoeld in artikel 211, derde lid, van de UNCLOS.

2.5. Voorzover appellante een beroep heeft gedaan op het gelijkheidsbeginsel oordeelt de Afdeling dat dit beroep faalt, aangezien appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat verweerder in gelijke gevallen heeft afgezien van het treffen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen.

2.6. Het beroep is ongegrond.

2.7. 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. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en mr. K. Brink, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Plambeck
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2002

159-325.