

ECLI:NL:HR:2013:1571

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	03-12-2013
Datum publicatie	04-12-2013
Zaaknummer	12/01655
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2013:1272, Gevolgd In cassatie op : ECLI:NL:GHSGR:2012:BW5079, (Gedeeltelijke) vernietiging met terugwijzen
Rechtsgebieden	Strafrecht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Economische zaak. OM-cassatie. Balen samengeperst oud papier en/of karton. Uitleg begrip afvalstoffen in de zin van de EG-verordening nr 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en de Wet milieubeheer. Verhouding Richtlijn 2006/12/EG (PbEG L 114) en Richtlijn 2008/98/EG (PbEU2008, L 312) betreffende afvalstoffen. Richtlijn 2008/98/EG beoogt een verduidelijking te geven van hetgeen t.a.v. het begrip 'afvalstoffen' reeds in de Richtlijn 2006/12/EG hierover is bepaald en beoogt i.h.b. de definitie van de term 'afvalstoffen' te specificeren wanneer stoffen of voorwerpen geen afvalstoffen maar bijproducten zijn en wanneer een bepaalde stof niet langer een afvalstof is (einde-afval fase). De HR geeft voor de betekenis van bijproducten en einde-afval fase relevante rechtspraak van het HvJEU weer. De HR vernietigt de bestreden uitspraak, nu het Hof, dat heeft geoordeeld dat de balen samengeperst papier geen afvalstof zijn, ofwel blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, ofwel zijn oordeel niet begrijpelijk heeft gemotiveerd.
Wetsverwijzingen	Wet milieubeheer Wet milieubeheer 1.1 Wet milieubeheer 10.60
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2014/6151 met annotatie van RvdW 2014/25 M en R 2014/36 JAF 2013/403 met annotatie van Van der Meijden JM 2014/14 met annotatie van T. van der Meulen SR-Updates.nl 2013-0487 NbSr 2014/9

Uitspraak

3 december 2013

Strafkamer

nr. 12/01655 E

Hoge Raad der Nederlanden

Arrest

op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof te 's-Gravenhage, Economische Kamer, van 9 maart 2012, nummer 22/001595-11, in de strafzaak tegen:

[verdachte], gevestigd te [vestigingsplaats].

1 Geding in cassatie

Het beroep is ingesteld door de Advocaat-Generaal bij het Hof. Deze heeft bij schriftuur een middel van cassatie voorgesteld. De schriftuur is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

De raadsman van de verdachte, mr. A. Denneman, advocaat te Amsterdam, heeft het beroep tegengesproken.

De Advocaat-Generaal A.E. Hartevelde heeft geconcludeerd tot vernietiging van het bestreden arrest en tot terugwijzing van de zaak naar de Economische Kamer van het Gerechtshof

Den Haag, teneinde de zaak op het bestaande hoger beroep opnieuw te berechten en af te doen.

De raadsman van de verdachte, mr. Th.J. Kelder, advocaat te 's-Gravenhage, heeft daarop schriftelijk gereageerd.

2 Beoordeling van het middel

2.1. Het middel komt op tegen het oordeel van het Hof dat de in de tenlastelegging bedoelde balen samengeperst oud papier en/of karton niet kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen.

2.2. Aan de verdachte is tenlastegelegd dat:

"zij in of omstreeks de periode van 12 maart 2009 tot en met 19 maart 2009 te Rotterdam, althans in Nederland, in elk geval binnen het grondgebied van de Europese Gemeenschap tezamen en in vereniging met één of meer anderen, althans alleen, al dan niet opzettelijk, (een) handeling(en) heeft verricht als bedoeld in artikel 2 onder 35 sub a en/of b van de Verordening (EEG) nr 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, immers was zij doende vijf containers waarvan de inhoud onder andere bestond uit balen samengeperst oud papier en/of karton, in elk geval (een) afvalstoffen) (code B 3020) als bedoeld in Bijlage III van deze verordening, over te brengen van Nederland naar Guatamala, terwijl die overbrenging geschiedde zonder kennisgeving aan en/of toestemming van alle/ betrokken autoriteiten overeenkomstig genoemde verordening."

2.3. Het Hof heeft de verdachte vrijgesproken van het haar tenlastegelegde en daartoe het volgende overwogen:

"Voor de omschrijving van hetgeen wordt bedoeld met een 'afvalstof' - in de zin van de Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: EVOA) en de Wet Milieubeheer - wordt verwezen naar de omschrijving in artikel 1, eerste lid, onder a), van de Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen (hierna: Richtlijn 2006). Deze Richtlijn 2006 is met ingang van 12 december 2010 ingetrokken door de Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (hierna: Richtlijn 2008). Daarbij is aan het slot van artikel 41 bepaald dat verwijzingen naar ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar Richtlijn 2008. Artikel 3 aanhef en onder 1 van de Richtlijn 2008 bepaalt dat een afvalstof is elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Blijkens de considerans van de Richtlijn 2008 is met invoering van deze richtlijn bedoeld hetgeen is bepaald in de Richtlijn 2006 - onder meer ter zake van de definitie van afvalstof - te verduidelijken en specificeren. Uitdrukkelijk wordt in de considerans overwogen dat de Richtlijn 2006 moet worden vervangen ten behoeve van de duidelijkheid en de leesbaarheid, waarbij de definitie van afvalstoffen in bepaalde opzichten moet worden gespecificeerd. Naar het oordeel van het hof is derhalve als gevolg van de vervanging van Richtlijn 2006 geen sprake van gewijzigde regelgeving ter zake van de definitie van 'afvalstof', doch enkel van een verduidelijking van hetgeen reeds in de Richtlijn 2006 te dien aanzien is bepaald.

Op grond van de zich in het dossier bevindende stukken en hetgeen ter terechtzitting in hoger beroep is verhandeld, stelt het hof vast dat de inhoud van de vijf containers die zich op 12 maart 2009 in Rotterdam bevonden ter overbrenging naar Guatemala, bestond uit balen samengeperst papier dat (voornamelijk) wit, schoon en droog was. Kennelijk was geen sprake van een mengsel van stoffen of verontreiniging. Beoogd was deze stof, waar kennelijk een markt voor is, over te brengen naar de 'inrichting voor nuttige toepassing Papelera Int. SA', alwaar deze balen - na enkel verwijdering van de draden om de balen - als gebruikelijke toepassing in het productieproces konden worden gebracht ter verwerking tot - kort gezegd - tissuepapier zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie van dat papierproduct gangbaar is, en zonder ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Naar het oordeel van het hof kan derhalve - mede in het licht van de verduidelijking van de definitie van 'afvalstof' in de Richtlijn 2008 - het aangetroffen papier bezwaarlijk worden aangemerkt als afvalstof in de zin van de Richtlijn 2006 en de EVOA."

2.4. De voor de beoordeling van het middel van belang zijnde bepalingen, zoals deze luiden ten tijde van het tenlastegelegde, houden het volgende in.

- Art. 10.60, tweede lid, Wet milieubeheer:

"Het is verboden handelingen te verrichten als bedoeld in artikel 2, onder 35, van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen."

- Art. 2 Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEG L 190), hierna: EVOA:

"Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. "afvalstoffen": afvalstoffen als omschreven in artikel 1, lid 1, onder a) van Richtlijn 2006/12/EG; (...)

35. "illegale overbrenging": een overbrenging van afvalstoffen:

a) zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig deze verordening, of

b) zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig deze verordening."

- Art. 3 EVOA:

"1. Overbrengingen van de volgende afvalstoffen vallen onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, als vastgelegd in deze titel:

a) indien bestemd voor verwijdering:

alle afvalstoffen;

b) indien bestemd voor nuttige toepassing:

i) de afvalstoffen van bijlage IV, inclusief inter alia de afvalstoffen die worden genoemd in de bijlagen II en VIII bij het Verdrag van Bazel;

ii) de afvalstoffen van bijlage IV A;

iii) de afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen;

iv) 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.

2. 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.

(...)"

- Bijlage III bij de EVOA, met het opschrift "Lijst van afvalstoffen die vergezeld moeten gaan van bepaalde informatie als bedoeld in artikel 18":

"Deel I

De volgende afvalstoffen zijn onderworpen aan de procedure krachtens welke zij vergezeld dienen te gaan van bepaalde informatie als bedoeld in artikel 18:

Afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage IX van het Verdrag van Bazel."

- Bijlage IX van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Trb. 2006, 12; gerectificeerd met Trb. 2010, 89), waarnaar Bijlage III bij EVOA verwijst, behelst een lijst met gecategoriseerde afvalstoffen, waaronder de in de tenlastelegging genoemde code B 3020, zijnde:

"Afval van papier, karton en papierproducten

De volgende stoffen, mits deze niet zijn gemengd met gevaarlijke afvalstoffen:

Resten en afval van papier of van karton van:

ongebleekt papier of karton of gegolfd papier of karton

ander papier of karton, hoofdzakelijk vervaardigd van gebleekte hout-cellulose, niet in de massa gekleurd

papier of karton hoofdzakelijk vervaardigd van houtslip (bijvoorbeeld kranten, tijdschriften en soortgelijk drukwerk)

andere, omvattende doch niet beperkt tot 1) gecacheerd karton 2) niet-gesorteerde restanten."

- Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer:

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen."

- Bijlage I bij Richtlijn nr. 2006/12/EG:

"CATEGORIEËN AFVALSTOFFEN

Q1 Productie- of consumptieresiduen die niet hieronder nader zijn gespecificeerd

Q2 Producten die niet aan de normen voldoen

Q3 Producten waarvan de ge- of verbruiksdatum is verstreken

Q4 Stoffen die per ongeluk zijn geloosd, weggelekt en dergelijke. Hieronder vallen ook stoffen en materialen die als gevolg van dergelijke incidenten zijn verontreinigd

Q5 Stoffen die zijn besmet of verontreinigd als gevolg van vooraf geplande activiteiten (bijvoorbeeld residuen van schoonmaakwerkzaamheden, verpakkingsmateriaal, houders enz.)

Q6 Onbruikbaar materiaal (bijvoorbeeld lege batterijen, uitgewerkte katalysatoren enz.)

Q7 Stoffen die onbruikbaar zijn geworden (bijvoorbeeld verontreinigde zuren, verontreinigde oplosmiddelen, uitgewerkte hardingszouten enz.)

Q8 Bij industriële procédés ontstane residuen (bijvoorbeeld slakken, distillatieresiduen enz.)

Q9 Residuen van afvalzuivering (bijvoorbeeld slib afkomstig van gaswassing, stof afkomstig van luchtfilters, gebruikte filters enz.)

Q10 Residuen van de fabricage/bewerking van producten (bijvoorbeeld bij het draaien of frezen overgebleven residuen enz.)

Q11 Bij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen (bijvoorbeeld residuen van mijnbouw of oliewinning enz.)

Q12 Verontreinigde stoffen (bijvoorbeeld met PCB's verontreinigde olie enz.)

Q13 Alle materialen, stoffen of producten waarvan het gebruik van rechtswege is verboden

Q14 Producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bijvoorbeeld artikelen die zijn afgedankt door landbouw, huishoudens, kantoren, winkels, bedrijven enz.)

Q15 Verontreinigde materialen, stoffen of producten die afkomstig zijn van bodemsaneringsactiviteiten

Q16 Alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen."

2.5.1. De tenlastelegging is toegesneden op art. 10.60, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Daarom moet de in de tenlastelegging voorkomende term "afvalstoffen" geacht worden aldaar te zijn gebezigd in dezelfde betekenis als daaraan toekomt in de Wet milieubeheer.

2.5.2. Het Hof heeft terecht tot uitgangspunt genomen dat voor de uitleg van het begrip 'afvalstoffen' in de Wet milieubeheer moet worden aangesloten bij de in art. 1, eerste lid onder a, van de Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen (PbEG L 114) gegeven omschrijving, te weten of de houder zich van de stof of het voorwerp ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of moet ontdoen.

2.5.3. Het Hof heeft voor de uitleg van het begrip 'afvalstoffen' mede betekenis toegekend aan hetgeen is bepaald in de Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312). Deze Richtlijn heeft met ingang van 12 december 2010 - na de tijdstippen waarop de tenlastelegging ziet - de Richtlijn 2006/12/EG vervangen. Deze vervanging getuigt niet van een gewijzigd inzicht van de wetgever omtrent de strafwaardigheid van de voor de inwerkingtreding van de nieuwe Richtlijn begane strafbare feiten (vgl. ECLI:NL:HR:2012:BU3988, rov. 3.2.3). De Richtlijn 2008/98/EG beoogt blijkens de preambule een verduidelijking te geven van hetgeen ten aanzien van het begrip 'afvalstoffen' reeds in de Richtlijn 2006/12/EG hierover is bepaald en beoogt in het bijzonder de definitie van de term 'afvalstoffen' te specificeren wanneer stoffen of voorwerpen geen afvalstoffen maar bijproducten zijn en wanneer een bepaalde stof niet langer een afvalstof is (einde-afval fase). Deze specificatie is in essentie ook onder het regime van de Richtlijn 2006/12/EG in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ontwikkeld. Daarom heeft het Hof ook de Richtlijn 2008/98/EG bij de uitleg van het begrip 'afvalstoffen' kunnen en mogen betrekken.

2.5.4. De hiervoor bedoelde specificatie wordt in de Richtlijn 2008/98/EG ten aanzien van bijproducten gegeven in art. 5 en ten aanzien van de einde-afval fase in art. 6. Deze bepalingen luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

- Artikel 5:

"Bijproducten

1. Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

b) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;

c) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en

d) verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

(...)"

- Artikel 6:

"Einde-afvalfase

1. Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1), wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

a) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;

b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens

d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige milieugevolgen van de stof of het voorwerp."

2.6.1. Voor de betekenis van 'bijproducten' en de

'einde-afval fase' is in het bijzonder de navolgende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van belang.

2.6.2. In zijn uitspraak van 18 april 2002, HvJ EG 18 april 2002, zaak C-9/00, LJN AF0542, NJ 2002/461 (Palin Granit), heeft het Hof van Justitie van bijproduct de omschrijving gegeven dat het gaat om de situatie waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk is, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces (par. 36).

2.6.3. In zijn uitspraak van 15 juni 2000, HvJ EG 15 juni 2000, zaken C-418/97 en C-419/97, LJN AL2947, AB 2000/311 (ARCO) heeft het Hof van Justitie de 'einde-afval fase' omschreven als het moment waarop de nuttige toepassing is voltooid en waardoor de betrokken stof dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof heeft verkregen (par. 94). In zijn uitspraak van 19 juni 2003, HvJ EG 19 juni 2003, zaak C-444/00, LJN AM0820 (Mayer Parry), heeft het Hof van Justitie overwogen dat bij omvorming van afval tot een nieuw materiaal of een nieuw product, met eigenschappen die vergelijkbaar zijn met die van het materiaal waar zij uit voortkomen, dit resultaat van de omvorming niet langer als afval kan worden gekwalificeerd (par. 75).

2.7.1. Het Hof heeft geoordeeld dat de balen samengeperst papier geen afvalstof in de zin van de Richtlijn 2006/12/EG en EVOA zijn en heeft dit oordeel gegrond op de vaststelling dat beoogd was de balen samengeperst, (voornamelijk) wit, schoon en droog papier over te brengen naar een bedrijf in Guatemala waar deze balen als gebruikelijke toepassing in het productieproces konden worden gebracht ter verwerking tot tissuepapier zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie van dat product gangbaar is en zonder ongunstige effecten voor milieu of de menselijke gezondheid.

2.7.2. Met zijn overwegingen heeft het Hof, dat niet heeft vastgesteld dat de houder van wie de verdachte de tenlastegelegde stoffen heeft betrokken zich daarvan heeft ontdaan, voornemens was zich te ontdoen of zich moest ontdoen, ofwel blijkt gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, ofwel zijn oordeel niet begrijpelijk gemotiveerd.

Indien het Hof van oordeel was dat de tenlastegelegde stoffen moeten worden aangemerkt als 'bijproduct', heeft het Hof niet kenbaar de hiervoor in 2.6.2 vermelde maatstaf aangelegd. Indien het die maatstaf wel voor ogen heeft gehad, is zijn oordeel ontoereikend gemotiveerd. De enkele omstandigheid immers dat in het land van bestemming geen verdere behandeling nodig is dan aldaar voor de normale productie van tissuepapier gangbaar is, betekent nog niet dat sprake is van hergebruik zonder dat bewerking nodig is en als voortzetting van het productieproces.

Indien het Hof heeft geoordeeld dat de tenlastegelegde stoffen niet langer afvalstoffen zijn ('einde-afval fase'), heeft het niet kenbaar de daarvoor geldende, hiervoor in 2.6.3 vermelde, maatstaf aangelegd. Indien het die maatstaf wel voor ogen heeft gehad, is zijn oordeel ontoereikend gemotiveerd. Het papier diende immers, naar het Hof heeft vastgesteld, nog een behandeling te ondergaan zodat niet begrijpelijk is dat van voltooiing van de nuttige toepassing van de balen samengeperst papier sprake is, terwijl het niet heeft duidelijk gemaakt dat en waarom de balen papier op vergelijkbare wijze als de primaire grondstof konden worden ingezet in het productieproces.

2.8. Het middel is terecht voorgesteld.

3 Slotsom

Hetgeen hiervoor is overwogen brengt mee dat als volgt moet worden beslist.

4 Beslissing

De Hoge Raad:

vernietigt de bestreden uitspraak;

wijst de zaak terug naar de Economische Kamer van het Gerechtshof Den Haag, opdat de zaak op het bestaande hoger beroep opnieuw wordt berecht en afgedaan.

Dit arrest is gewezen door de vice-president W.A.M. van Schendel als voorzitter, en de raadsheren H.A.G. Splinter-van Kan en Y. Buruma, in bijzijn van de waarnemend griffier S.C. Rusche, en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 3 december 2013.