

ANNOTATIE

Passende verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

mr. Iris Kieft

Annotatie bij Raad van State, 23-06-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1341 (OGR-2022-0093)

Annotatie bij ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1341

1. Nederlandse rechtspraak over de uitleg van Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (de Richtlijn) en de Nederlandse implementatie daarvan in de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (de Regeling AEEA) is schaars. Eén specifieke casus heeft echter aanleiding gegeven tot maar liefst vier uitspraken van de Afdeling.
2. De uitspraak die in deze annotatie centraal staat, is de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021 die (vooralsnog) het sluitstuk vormt van deze casus. Op 22 januari 2020 deed de Afdeling al uitspraak in dezelfde zaak (ECLI:NL:RVS:2020:20), waarin het bestreden besluit werd vernietigd omdat de opgelegde last te ver strekte. Hangende bezwaar, heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling het besluit op 2 juni 2017 geschorst voor de duur van de bezwaarprocedure (ECLI:NL:RVS:2017:1462). Hangende de beroepsprocedure is opnieuw een verzoek gedaan om het besluit te schorsen. Dit verzoek slaagde niet en is op 22 juli 2020 afgewezen (ECLI:NL:RVS:2020:1717). Hoewel deze noot gaat over de uitspraak van 23 juni 2021, worden de andere uitspraken in deze casus soms voor de volledigheid ook benoemd.
3. Wat speelde er? Mirec is een afvalverwerker voor afgedankte en overtollige elektrische en elektronische apparaten. Mirec verwerkt ook monitoren en televisies met Cathode Ray Tubes (CRT), de inmiddels ouderwetse beeldschermen (ook wel beeldbuizen genoemd) met een

bollende voorkant en een diepe achterkant. Een CRT bestaat uit een elektronenbuis en fluorescentiescherm en bestaat voor het grootste deel uit loodhoudend glas. Het glas aan de binnenzijde van het fluorescentiescherm is voorzien van een fluorescerende laag die bestaat uit zogenoemd fluorescentiepoeder. Fluorescentiepoeder is in beginsel een gevaarlijke afvalstof. Mirec verwerkte apparaten met CRT door deze in hun geheel door een shredder te halen en het geshredderde materiaal te sorteren in kunststof, elektronicascrap en CRT-glas (scherven). De kunststoffen en elektronicascrap werden vervolgens gevoegd bij de overige kunststoffen en elektronicascrap afkomstig van andere apparaten. Het CRT-glas werd afgevoerd naar een andere verwerker.

4. De staatssecretaris van (inmiddels) Infrastructuur en Waterstaat legde Mirec op 20 april 2017 een last onder dwangsom op, omdat het in zijn geheel shredderen van apparaten met CRT naar het oordeel van de staatssecretaris in strijd was met de verplichting uit artikel 11 van de Regeling AEEA om de apparaten met CRT passend te verwerken. Nadat dit besluit door de Afdeling werd vernietigd omdat de last te ver strekte, heeft de staatssecretaris op 12 juni 2020 een nieuwe beslissing op bezwaar genomen. In deze beslissing op bezwaar is de last gedetailleerder beschreven dan in het vernietigde besluit. Deze nieuwe beslissing op bezwaar is overeind gebleven.

5. Artikel 11 van de Regeling AEEA verplicht verwerkers van afgedankte elektrische en elektronische apparaten om deze passend te verwerken en bepaalt aan welke eisen ten minste moet worden voldaan, wil er sprake zijn van passende verwerking. Een van de in artikel 11 opgenomen vereisten is dat de verwerker moet zijn gecertificeerd onder de CENELEC-standaard (destijds: WEEELABEX-standaard) en ook daadwerkelijk conform deze standaard moet verwerken (destijds artikel 11, tweede lid onder d, nu artikel 11, derde lid). Een andere eis uit artikel 11 is dat de verwerking geschiedt volgens de voorschriften inzake selectieve behandeling uit bijlage VII bij de Richtlijn (artikel 11, tweede lid). Uit die bijlage volgt dat beeldbuizen van afgedankte elektrische en elektronische apparaten moeten worden afgezonderd (onderdeel 1, achtste gedachtestreepje van bijlage VII) en dat de fluorescerende laag van beeldbuizen eveneens moet worden afgezonderd (onderdeel 2, eerste gedachtestreepje van bijlage VII).

6. De staatssecretaris was van oordeel dat Mirec de CRT ten onrechte niet afzonderde van de overige onderdelen van de CRT-apparaten voordat deze de shredder in gingen en dat ook de fluorescerende laag niet op de juiste manier werd afgezonderd in het proces. Bovendien werd fluorescentiepoeder op allerlei plekken op het inrichtingsterrein aangetroffen en werden ook overige onderdelen van (verwerkte) apparaten gecontamineerd met het fluorescentiepoeder.

7. In haar uitspraak van 22 januari 2020 had de Afdeling reeds geoordeeld dat het niet

afzonderen van CRT in strijd was met de verplichting tot passende verwerking. De Afdeling oordeelde in die uitspraak ook dat als CRT wel op de juiste wijze afgezonderd zou worden, de werkwijze van Mirec om het CRT-glas af te voeren naar een andere verwerker voor de afzondering van de fluorescerende laag, wel was toegestaan.

8. In haar beroep tegen de nieuwe beslissing op bezwaar voerde Mirec primair aan dat zij is gecertificeerd ingevolge de WEEELABEX-standaard en dat zij daarom per definitie voldoet aan de normen die de WEEELABEX-standaard stelt en daarmee ook aan de Richtlijn. Hoewel de WEEELABEX-standaard inmiddels is vervangen door de CENELEC-standaard, wijken deze standaarden – voor zover relevant voor deze casus – zo weinig van elkaar af dat de wijziging van de standaard geen verdere rol speelde in deze zaak. Ter onderbouwing van haar argument verwees Mirec naar de Nota van Toelichting bij de Regeling AEEA (Stcrt. 2014, 2975), waarin onder de kop ‘Passende verwerking’ staat: "De verwerkingsstandaarden van WEEELABEX Treatment bieden de garantie dat de verwerking op een kwalitatief hoogwaardige wijze geschiedt, zoals alle partijen dat willen. [...] Het WEEELABEX normative document brengt verder met zich mee dat be- en verwerkers door middel van verplichte certificering moeten aantonen dat zij voldoen aan de norm en daarmee aan de verplichtingen van de richtlijn." Verder wees Mirec erop dat in de toelichting bij artikel 12 van de Regeling staat: "Het voldoen aan WEEELABEX Treatment betekent dat voldaan wordt aan de verplichtingen van de richtlijn."

9. In de eerdere uitspraak van 22 januari 2020 overwoog de Afdeling dat de toelichting bij de Regeling AEEA niet eenduidig is. Naast de door Mirec aangehaalde passages, bevat de toelichting namelijk ook passages waaruit blijkt dat de staatssecretaris los van de verplichte certificering handhavend kan optreden bij overtredingen van bepalingen in de Regeling AEEA. Gelet daarop heeft de Afdeling toen doorslaggevend gewicht toegekend aan de letterlijke tekst van artikel 11 van de Regeling AEEA, waaruit volgt dat ten minste aan alle in artikel 11 genoemde eisen dient te worden voldaan wil, er sprake zijn van passende verwerking. In de uitspraak van 23 juni 2021 blijft de Afdeling bij dit oordeel: alleen het hebben van een WEEELABEX-certificering is niet voldoende. Ook aan de andere eisen van artikel 11 moet worden voldaan. De Afdeling wijst erop dat de werkwijze van Mirec bovendien niet voldoet aan voorschriften 5.1.1, 5.1.3 en 5.2.3 van Part II van de WEEELABEX-Standard doordat CRT-glas en fluorescentiepoeder onvermijdbaar terechtkomen in de kunststof- en elektronicafractie. Het niet werken conform deze eisen van de standaard is eveneens in strijd met artikel 11 van de Regeling AEEA.

10. Mirec voert aan dat zij over een krachtens de (destijds) Wet milieubeheer verleende vergunning beschikt voor de mechanische verwerking van CRT-apparaten. Aannemelijk is dat Mirec met dat argument wilde betogen dat ze zich aan haar vergunning hield en dat ze daarom

niet gehouden kon worden om ook aan artikel 11 van de Regeling AEEA te voldoen of dat er daarom geen sprake kon zijn van overtreding van dat artikel. De Afdeling gaat ook in dit betoog niet mee en oordeelt dat artikel 11 van de Regeling AEEA rechtstreeks van toepassing is op de vergunning voor het verwerken van CRT-apparaten. In de vergunning is daarom geen grond gelegen voor het oordeel dat Mirec niet gehouden is om aan artikel 11 van de Regeling AEEA te voldoen.

11. Tot slot verzocht Mirec de Afdeling om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen over de betekenis van het begrip 'afzonderen' in relatie tot de kwalificatie 'passende verwerking' van CRT-apparaten. Gelet op, onder meer, de letterlijke tekst van artikel 11 van de Regeling AEEA bestaat volgens de Afdeling geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen, omdat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de beantwoording van de vraag of sprake is van een passende verwerking van CRT-apparaten, als die apparaten in hun geheel worden geshredderd.

12. Mirec trekt dan ook aan het kortste eind en haar beroep wordt ongegrond verklaard. Mirec is na de uitspraak van de voorzieningenrechter van 22 juli 2020 gestopt met het verwerken van CRT-apparaten, maar wilde deze werkzaamheden in de toekomst wel weer gaan uitvoeren. Op haar website is te vinden dat zij (ook weer) apparaten met beeldbuis verwerkt. Mirec dient daartoe haar bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat de CRT worden afgezonderd van de overige delen van de CRT-apparaten (hele CRT-apparaten shredderen kan niet meer) en dat er tijdens het gehele verwerkingsproces op het inrichtingsterrein geen contaminatie van de overige onderdelen van CRT-apparaten met fluorescentiepoeder en CRT-glas zal plaatsvinden.