



Datum van
inontvangstneming

:

04/06/2024

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-221/24 – 1

Zaak C-221/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

22 maart 2024

Verwijzende rechter:

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 maart 2024

Verzoekende partij:

Naturvårdsverket

Verwerende partij:

UQ

SVEA HOVRÄTT

**PROCES-
VERBAAL**

[OMISSIS]

[OMISSIS]

12.03.2024

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

VOORWERP VAN HET GEDING

Nuttige toepassing in de zin van de verordening overbrenging afvalstoffen; prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie

BESTREDEN BESLISSING

Beslissing van de Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen (rechter in eerste aanleg Nacka, Zweden, kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu) van 27 januari 2023 [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Na voorlezing geeft de Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (rechter in tweede aanleg Stockholm, Zweden, kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu) de volgende

BESLISSING [OMISSIS]

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing overeenkomstig het bij deze beslissing gevoegde verzoek [OMISSIS].

2. De behandeling van de zaak wordt geschorst in afwachting van de beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

Verwijzende rechter

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

[OMISSIS] [OMISSIS]
[OMISSIS] [OMISSIS]
[OMISSIS] [OMISSIS]
[OMISSIS] [OMISSIS]

Partijen in het hoofdgeding

Verzoekende partij in hoger beroep: Naturvårdsverket
[OMISSIS] Stockholm

Verwerende partij in hoger beroep: UQ
[OMISSIS]
[OMISSIS] Umeå

Vertegenwoordigd door: [OMISSIS]
[OMISSIS]
[OMISSIS]
[OMISSIS]

Inleiding

- 1 Op 26 augustus 2022 heeft de Naturvårdsverket (Zweede dienst Milieubescherming; hierna: „Naturvårdsverket”), als bevoegde autoriteit in Zweden, de Belgische autoriteiten erop gewezen dat een uit Zweden afkomstige container via België op weg was naar Kameroen en dat daarbij vermoedelijk sprake was van illegale overbrenging van afvalstoffen in de zin van verordening (EG) nr. 1013/2006¹ (hierna: „verordening overbrenging afvalstoffen”). De Naturvårdsverket heeft de Belgische autoriteiten verzocht de container tegen te houden.
- 2 De Naturvårdsverket nam contact op met UQ, de verzender van de vracht, stelde hem in kennis van de verdenking dat bij de container sprake was van illegale overbrenging van afvalstoffen en verzocht hem aan te tonen dat de goederen geen

¹ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

afvalstoffen waren. UQ heeft daarop documenten, foto's en ontvangstbewijzen overgelegd. Uit de documentatie bleek dat de vracht onder meer banden, motoren en elektronische producten bevatte. Volgens de Naturvårdsverket volstond de overgelegde informatie in haar geheel genomen echter niet voor een vaststelling dat de container niet met afvalstoffen was geladen.

- 3 Op 29 september 2022 hebben de Belgische autoriteiten de container in België gescand. Op basis van het scanbeeld werd vastgesteld dat de container geladen was met onder meer twee voertuigen, een groot aantal banden, twee motoren en andere inhoud.
- 4 Bij schriftelijke kennisgeving van 17 oktober 2022 deelde de Naturvårdsverket UQ mee dat de container werd geacht afvalstoffen te bevatten en derhalve naar Zweden moest worden teruggenomen. Hem werd gevraagd of hij van plan was de in de container aangetroffen lading zelf terug te nemen naar Zweden, of dat de Naturvårdsverket de lading terug moest nemen en op kosten van UQ moest verwerken.
- 5 UQ heeft de Naturvårdsverket te kennen gegeven dat hij het niet eens was met de beoordeling van de Naturvårdsverket dat de container met afvalstoffen was geladen. Met betrekking tot de terugname van de container verklaarde hij dat hij er niet zeker van was of hij zelf aan de vereisten daarvoor kon voldoen. Hij verzocht de Naturvårdsverket dan ook om de terugname naar Zweden te regelen.
- 6 Vervolgens verzocht UQ om een controle van de container, zodat zou kunnen worden beoordeeld welke lading als afvalstoffen moest worden beschouwd. Op 1 december 2022 werd door de Belgische autoriteiten een controle uitgevoerd waarbij slechts een klein deel van de lading werd gelost. De Belgische autoriteiten kwamen tot de conclusie dat de twee voertuigen, de elektronische producten en de banden afvalstoffen waren, waarvan een deel gevaarlijk was, en dat er sprake was van een illegale overbrenging van afvalstoffen in de zin van de verordening overbrenging afvalstoffen. UQ bleef staande houden dat de voorwerpen geen afvalstoffen waren.
- 7 Vervolgens heeft de Naturvårdsverket besloten dat de lading van de container naar Zweden moest worden teruggenomen en via de Naturvårdsverket op een milieuvriendelijke wijze moest worden verwijderd. UQ heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen. De Nacka tingsrätt heeft het besluit nietig verklaard voor zover het betrekking had op de verwijdering van de lading van de container via de Naturvårdsverket. In de beslissing is als motivering aangevoerd dat het besluit een beperking van de bescherming van eigendom inhield die geen rechtsgrondslag had. De Naturvårdsverket heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de Svea hovrätt, Mark- och Miljööverdomstolen [...]. Voor de Svea hovrätt rijst de vraag of de verordening overbrenging afvalstoffen de Naturvårdsverket het recht verleent om de teruggenomen lading van de container nuttig toe te passen.

De zaak voor de Naturvårdsverket

- 8 Op 14 december 2022 heeft de Naturvårdsverket onder meer besloten dat de lading van container CMCU 4925067 overeenkomstig artikel 24 van de verordening overbrenging afvalstoffen naar Zweden moest worden teruggenomen en via de Naturvårdsverket op een milieuvriendelijke wijze moest worden verwijderd. In het besluit was ook vermeld dat de kosten die de Naturvårdsverket had gemaakt voor de terugname en de verwijdering van de afvalstoffen, op grond van artikel 25 van de verordening overbrenging afvalstoffen zouden worden verhaald op UQ.
- 9 Als motivering was in het besluit vermeld dat de container geacht werd afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen te bevatten. Tevens was vermeld dat de afvalstoffen bestemd waren om naar Kameroen te worden overgebracht, in strijd met het uitvoerverbod van artikel 36 van de verordening overbrenging afvalstoffen en verordening (EG) nr. 1418/2007², dat geen kennisgeving was ingediend en geen schriftelijke toestemming was verleend. Aangezien UQ de verzender van de container was, werd hij geacht een kennisgever te zijn in de zin van de verordening overbrenging afvalstoffen. In het besluit stond ook dat hij in de gelegenheid was gesteld om de lading van de container zelf terug te nemen, maar dat hij ervoor had gekozen om dat niet te doen. Evenmin had hij aangetoond dat hij de afvalstoffen na de terugname op een uit milieu- en gezondheidsoogpunt aanvaardbare wijze zou kunnen verwijderen. Volgens de Naturvårdsverket kon UQ derhalve niet kon worden geacht in staat te zijn om de afvalstoffen in de container terug te nemen of te verwijderen.
- 10 Vóór de terugname van de lading van de container naar Zweden heeft de Naturvårdsverket overeenkomstig artikel 24, [lid 2,] derde alinea, van de verordening overbrenging afvalstoffen een kennisgeving opgesteld, waarin de Naturvårdsverket als kennisgever en verantwoordelijke persoon voor de overbrenging werd aangewezen. Als ontvanger van de afvalstoffen werd een erkende afvalontvangstinrichting in Zweden opgegeven. Tevens werd gepreciseerd dat de afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing zouden worden overgebracht. De bevoegde autoriteit in België heeft de kennisgeving goedgekeurd.
- 11 De lading van de container is vervolgens naar Zweden teruggenomen en is voor de Naturvårdsverket opgeslagen in de ontvangstinrichting die in de kennisgeving was vermeld. De teruggenomen goederen zijn ook gecontroleerd door de toezichthoudende autoriteit [de Länsstyrelsen i Norrbottens län (districtsbestuur Norrbotten, Zweden)]. Deze was van mening dat om gemengd afval ging met een

² Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde in bijlage III of III A bij verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad genoemde afvalstoffen naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is.

deel gevaarlijk afval. De toezichhoudende autoriteit was het eens met de beoordeling van de Belgische autoriteiten en de Naturvårdsverket, dat het een geval was van niet-goedgekeurde overbrenging van afvalstoffen en dat de afvalstoffen op een milieuvriendelijke wijze moesten worden verwijderd.

Procedure bij de Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen

- 12 UQ heeft tegen het besluit van de Naturvårdsverket beroep ingesteld bij de Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen. Deze rechterlijke instantie was van oordeel dat het besluit van de Naturvårdsverket slechts aldus kon worden uitgelegd dat de eigendommen van UQ van hem moesten worden afgenomen en nuttig moesten worden toegepast. De Nacka tingsrätt kwam tot de slotsom dat het besluit, voor zover het betrekking had op de nuttige toepassing van de eigendommen, een beperking inhield van het grondrecht op bescherming van eigendom in de zin van onder meer het EVRM, en dat derhalve een duidelijke rechtsgrondslag voor de procedure vereist was. Voorts was de Nacka tingsrätt van oordeel dat de bewoordingen van de bepalingen van de verordening overbrenging afvalstoffen de Naturvårdsverket geen grondslag boden voor een besluit om, na de terugname naar Zweden, de eigendommen van UQ tegen zijn wil nuttig toe te passen, voor zover zij als afvalstoffen werden beschouwd. Volgens deze rechter vereist een beslissing over de nuttige toepassing van afvalstoffen in het kader van de terugname van goederen naar Zweden door de Naturvårdsverket een duidelijke rechtsgrondslag, maar is deze noch in de verordening overbrenging afvalstoffen, noch in het nationale recht te vinden. De Nacka tingsrätt heeft het besluit van de Naturvårdsverket dan ook nietig verklaard voor zover het betrekking had op de verwijdering van de lading van de container via die instantie.

Procedure bij de Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

- 13 De Naturvårdsverket heeft thans bij de Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen hoger beroep ingesteld tegen de beslissing van de Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, met het verzoek om de beslissing van de Naturvårdsverket te bevestigen. Ook heeft de Naturvårdsverket de Svea hovrätt verzocht om een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) over de uitlegging van een aantal bepalingen van de verordening overbrenging afvalstoffen. UQ betwist de vorderingen van de Naturvårdsverket in hun geheel.
- 14 De Naturvårdsverket heeft, kort samengevat, het volgende verklaard. Het valt moeilijk in te zien hoe het systeem van grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen en de nuttige toepassing van illegaal grensoverschrijdend overgebrachte afvalstoffen kan functioneren als de bevoegde autoriteit die de afvalstoffen terugneemt, niet het recht heeft om ervoor te zorgen dat de teruggenomen afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd. Volgens de Naturvårdsverket voorziet de verordening overbrenging afvalstoffen in een rechtsgrondslag hiervoor. Ook de terugname van een illegale overbrenging van afvalstoffen vormt een grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. In

geval van een terugname overeenkomstig artikel 24, lid 2, onder a), b), of c), van de verordening overbrenging afvalstoffen, moet krachtens de derde alinea van dat artikel een nieuwe kennisgeving worden opgesteld voor de overbrenging terug naar het land van verzending vanuit het land waarin de overbrenging is stopgezet. Volgens artikel 4, punt 6, van de verordening overbrenging afvalstoffen bestrijkt de kennisgeving de overbrenging van de afvalstoffen vanaf de oorspronkelijke plaats van verzending en omvat zij de voorlopige en niet-voorlopige nuttige toepassing of verwijdering. In het kennisgevingsdocument moeten onder meer de verzender, de ontvanger, de behandelingsinrichting en het behandelingsproces worden vermeld. Volgens de Naturvårdsverket wordt aldus verondersteld dat het bij de terug te nemen vracht om afvalstoffen gaat en dat de afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing of verwijdering worden teruggenomen. De Naturvårdsverket is als bevoegde autoriteit verplicht om de in de verordening van de Unie neergelegde procedure te volgen. Er is geen bewijs geleverd waaruit blijkt dat UQ in staat is de overgebrachte afvalstoffen op een milieuvriendelijke wijze en in overeenstemming met de toepasselijke nationale voorschriften voor afvalstoffenbeheer te verwijderen. UQ heeft verklaard dat hij voor een deel van de lading van de container een vergoeding heeft ontvangen en dat hij dus de overbrenging naar Kameroen wilde voltooien. Er zijn aanwijzingen dat hij voornemens is de lading van de container opnieuw uit te voeren. Tegen deze achtergrond kan niet worden aangenomen dat het voor de Naturvårdsverket, als bevoegde autoriteit, toezichthoudende autoriteit en houder van de afvalstoffen, mogelijk is om de overgebrachte afvalstoffen aan UQ terug te geven. Indien artikel 24, lid 2, onder a), b) en c), van de verordening overbrenging afvalstoffen overeenkomstig de beslissing van de Nacka tingsrätt moet worden uitgelegd en toegepast, kan artikel 24, lid 2, onder d), van de verordening overbrenging afvalstoffen een rechtsgrondslag vormen voor de autoriteit van verzending om de afvalstoffen in het land van verzending nuttig toe te passen in het geval dat de exporteur niet in staat wordt geacht de afvalstoffen na terugname op een juiste wijze te behandelen. De verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de afvalstoffen worden behandeld en nuttig worden toegepast, dient in dergelijke situaties te liggen bij de bevoegde autoriteit van verzending, in casu de Naturvårdsverket, in zijn hoedanigheid van bevoegde autoriteit, toezichthoudende autoriteit, houder van de afvalstoffen en kennisgever van de overbrenging van de afvalstoffen.

- 15 UQ heeft, kort samengevat, het volgende aangevoerd. Zoals de Naturvårdsverket heeft gesteld, moet krachtens artikel 24, lid 2, derde en de vijfde alinea, van de verordening overbrenging afvalstoffen een nieuwe kennisgeving worden opgesteld, die moet voldoen aan de vereisten van artikel 4. Uit artikel 4, punt 6, blijkt dat een overbrenging met het oog op een voorlopige nuttige toepassing of verwijdering kan plaatsvinden en dat de afvalstoffen niet per definitie de uiteindelijke behandeling hoeven te ondergaan. Hij heeft de Naturvårdsverket weliswaar verzocht om de terugzending te regelen, maar hij heeft deze autoriteit nooit om nuttige toepassing of verwijdering gevraagd. Indien de Naturvårdsverket in de kennisgeving van de terugzending heeft vermeld dat die terugzending door de autoriteit zelf zou worden uitgevoerd, gaat dit verder dan hetgeen waarmee hij

heeft ingestemd. De autoriteit heeft niet het recht om de goederen ondanks zijn bezwaren in eigendom te nemen. Er bestaat geen rechtsgrondslag voor de overdracht van de eigendom van een particulier aan de Naturvårdsverket. Hij kon de terugzending niet zelf regelen omdat de Naturvårdsverket, kennelijk zonder enige rechtsgrondslag, eiste dat de terugzending zelf op een andere wijze zou worden uitgevoerd dan de overbrenging naar België. Hij is in staat om de afvalstoffen te verwijderen en kan ze zelf voor definitieve verwerking verzenden, op precies dezelfde wijze als de Naturvårdsverket dat zal doen. De eigendommen mogen thans dan wel als afvalstoffen worden aangemerkt, maar na reparatie kunnen zij worden aangemerkt als eigendommen die geen afvalstoffen zijn. De zaak betreft de twee voertuigen die zich in de container bevonden. Beide voertuigen hebben een waarde op de vrije markt en bij een technische controle is vastgesteld dat beide op de openbare weg mogen worden gebruikt; ook zijn er koopovereenkomsten voor de voertuigen en is de betaling verricht. De lucht was opzettelijk uit de banden gelaten om te voorkomen dat zij in de container zouden gaan rollen. Het is nog steeds mogelijk en financieel interessant om de geconstateerde kleine gebreken te herstellen. Indien hij nogmaals zou mogen aantonen dat bij een technische controle is vastgesteld dat de voertuigen zonder meer op de openbare weg mogen worden gebruikt, dat een koopovereenkomst is gesloten, dat de aankoopprijs is betaald en dat er geen andere belangrijke schade is, dan zouden de voertuigen, wanneer zij alleen zouden zijn verzonden, niet als afval zijn aangemerkt. De opmerkingen over de voertuigen zijn beperkt en het feit dat een van beide corrosieschade heeft, betekent niet dat het afval is. Indien de voertuigen na reparatiewerkzaamheden niet voldoen aan de voorwaarden om niet als afval te worden aangemerkt, zullen zij nuttig worden toegepast en kan hij de voertuigen zelf laten slopen.

Unierecht

Verordening overbrenging afvalstoffen

- 16 De verordening overbrenging afvalstoffen is onder meer van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen die uit de Gemeenschap naar derde landen worden uitgevoerd en tussen derde landen met doorvoer via de Gemeenschap (zie artikel 1, lid 2).
- 17 In geval van overbrenging vanuit een lidstaat wordt onder „kennisgever” verstaan de onder de rechtsmacht van die lidstaat vallende natuurlijke of rechtspersoon die voornemens is de afvalstoffen over te brengen of te laten overbrengen en die overeenkomstig de aangegeven volgorde gehouden is door de kennisgevingsplicht (zie artikel 2, punt 15).
- 18 Onder „bevoegde autoriteit” wordt in geval van lidstaten verstaan de door de lidstaat overeenkomstig artikel 53 aangewezen instantie (zie artikel 2, punt 18).
- 19 Onder „overbrenging” wordt onder meer verstaan het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen dat plaatsvindt of gepland is

plaats te hebben tussen een land en een ander land of tussen een land en landen of gebieden overzee of andere gebieden die onder de bescherming van het eerstbedoelde land staan (zie artikel 2, punt 34).

- 20 Onder „illegale overbrenging” wordt onder meer verstaan: een overbrenging van afvalstoffen zonder kennisgeving aan alle betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig de verordening overbrenging afvalstoffen, of zonder toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten, overeenkomstig die verordening, of [die] feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt of resulteert in een verwijdering of nuttige toepassing die in strijd is met de communautaire of internationale regelgeving (zie artikel 2, punt 35).
- 21 Overbrengingen van afvalstoffen die bestemd zijn voor verwijdering of nuttige toepassing vallen onder een procedure die voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming vereist, als vastgelegd in titel II van de verordening overbrenging afvalstoffen (zie artikel 3, lid 1).
- 22 Voor de kennisgeving moeten het kennisgevingsdocument (bijlage I A van de verordening) en, indien nodig, het vervoersdocument (bijlage I B van de verordening) door de kennisgever worden ingevuld (zie artikel 4, punt 1). De kennisgeving dient de overbrenging van de afvalstoffen vanaf de oorspronkelijke plaats van verzending te bestrijken en de voorlopige en niet-voorlopige nuttige toepassing of verwijdering te omvatten (zie artikel 4, punt 6).
- 23 De verordening overbrenging afvalstoffen legt in bepaalde welomschreven situaties een terugnameplicht op (zie hoofdstuk 4). In artikel 24, lid 2, eerste alinea, is met betrekking tot terugname bij illegale overbrenging bepaald dat, indien de verantwoordelijkheid voor de illegale overbrenging bij de kennisgever berust, de bevoegde autoriteit van verzending ervoor dient te zorgen dat de betrokken afvalstoffen:
- a) worden teruggenomen door de kennisgever de facto, of, indien geen kennisgeving is gedaan,
 - b) worden teruggenomen door de kennisgever de jure, of, indien dit niet mogelijk is,
 - c) worden teruggenomen door de bevoegde autoriteit van verzending zelf dan wel namens haar door een natuurlijke of rechtspersoon, of, indien dit niet mogelijk is,
 - d) anderszins worden verwijderd of nuttig toegepast in het land van bestemming of verzending door de bevoegde autoriteit van verzending zelf dan wel namens haar door een natuurlijke of rechtspersoon, of, indien dit niet mogelijk is,
 - e) anderszins worden verwijderd of nuttig toegepast in een ander land door de bevoegde autoriteit van verzending zelf dan wel namens haar door

een natuurlijke of rechtspersoon, indien alle betrokken bevoegde autoriteiten daarmee instemmen.

In geval van terugname als bedoeld onder a), b) en c), is een nieuwe kennisgeving vereist, tenzij de betrokken bevoegde autoriteiten overeenkomen dat een naar behoren gemotiveerd verzoek van de oorspronkelijke bevoegde autoriteit van verzending volstaat (zie artikel 24, lid 2, derde alinea). De nieuwe kennisgeving dient te worden gedaan door de onder a), b) of c), genoemde persoon of autoriteit, in die volgorde (zie artikel 24, lid 2, vierde alinea).

- 24 Met betrekking tot geschillen over de indeling bepaalt de verordening dat, 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, de betrokken stoffen worden 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 Gemeenschapswetgeving of het internationaal recht (zie artikel 28).
- 25 De lidstaten bepalen de voorschriften inzake sancties op inbreuken op de bepalingen van de verordening overbrenging afvalstoffen en nemen alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij worden uitgevoerd (zie artikel 50, lid 1).

Europees Verdrag voor de rechten van de mens

- 26 Artikel 1 van het aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

- 27 Volgens artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [...] heeft eenieder het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

Zweeds wetgevingskader

- 28 De Naturvårdsverket is de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 53 en de correspondent in de zin van artikel 54 van de verordening overbrenging afvalstoffen [zie hoofdstuk 8, § 2, avfallsförordning (2020:614), Zweedse afvalstoffenregeling (2020:614); hierna: „avfallsförordning”]. De Naturvårdsverket is belast met het toezicht in de zin van de miljöbalk (milieuwetboek; hierna: „miljöbalk”) met betrekking tot de verordening overbrenging afvalstoffen in aangelegenheden waarvoor deze dienst de bevoegde autoriteit is [zie hoofdstuk 2, § 24, miljötillynsförordning (2011:13), Zweedse regeling milieutoezicht; hierna „miljötillynsförordning”].
- 29 Wanneer de Naturvårdsverket in zijn hoedanigheid van bevoegde autoriteit kennis krijgt van of te maken krijgt met een overbrenging van afvalstoffen die onder de verordening overbrenging afvalstoffen valt, dient hij het betrokken districtsbestuur en de betrokken gemeentelijke commissie gezondheid en milieubescherming daarvan in kennis te stellen (zie hoofdstuk 8, § 3, avfallsförordning). Daarnaast zijn voor een aantal districten bepaalde, met name genoemde districtsbesturen belast met het toezicht op overbrengingen van afvalstoffen die onder de verordening overbrenging afvalstoffen vallen. Het districtsbestuur dient in zijn toezichthoudende rol samen te werken met andere betrokken districtsbesturen en met de kustwacht, de politie en de douane (zie hoofdstuk 2, § 28a, miljötillynsförordning). Bovendien oefent elke gemeente via haar commissies toezicht uit op onder meer het afvalstoffenbeheer krachtens hoofdstuk 15 van de miljöbalk (zie hoofdstuk 26, § 3, miljöbalk).
- 30 Een toezichthoudende autoriteit heeft in een individueel geval de mogelijkheid om de beschikkingen vast te stellen die nodig zijn om de verordening overbrenging afvalstoffen te handhaven (zie hoofdstuk 26, § 9, miljöbalk en ook hoofdstuk 1, § 4 en hoofdstuk 19, § 10, miljötillynsförordning). De wetgevingsgeschiedenis maakt duidelijk dat een dergelijke beschikking bijvoorbeeld betrekking kan hebben op een uitvoerverbod of op een beschikking om relevante informatie te verstrekken, zoals het overleggen van bewijsmateriaal dat op grond van de verordening overbrenging afvalstoffen vereist is, of noodzakelijk is om de rechtmatigheid van de overbrenging te beoordelen [...].
- 31 De toezichthoudende autoriteit kan besluiten afvalstoffen in bewaring te nemen of te verwijderen indien dat nodig is om de naleving te verzekeren van een verbodsbepaling van de verordening overbrenging afvalstoffen of van een beschikking die op grond van die verordening is gegeven (zie hoofdstuk 26, §13b, miljöbalk).
- 32 Eenieder die opzettelijk of door nalatigheid afvalstoffen overbrengt op een wijze die in strijd met de in casu toepasselijke artikelen van de verordening overbrenging afvalstoffen, wordt wegens illegale overbrenging van afvalstoffen bestraft met een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar (zie hoofdstuk 29, § 4a, miljöbalk). Voor bepaalde inbreuken op de verordening overbrenging afvalstoffen kan een milieuboete worden opgelegd (zie

hoofdstuk 11, §§ 1 tot en met 7, förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter [regeling (2012:259) inzake milieuboetes].

- 33 In de omstandigheden die zijn beschreven in hoofdstuk 27 van de rättegångsbalk (Zweeds wetboek van procesrecht; hierna: „rättegångsbalk”) kunnen de politie of openbare aanklagers afvalstoffen in beslag nemen. In beslag genomen afvalstoffen kunnen na een gerechtelijke procedure verbeurd worden verklaard, tenzij dit kennelijk onredelijk is en het eigendom het voorwerp is geweest van een strafbaar feit, bijvoorbeeld in de zin van hoofdstuk 29, § 4a, miljöbalk (zie hoofdstuk 29, § 12, miljöbalk). De autoriteit die afvalstoffen in opslag heeft waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij op grond van hoofdstuk 29, § 12 miljöbalk verbeurd zijn verklaard en die overeenkomstig hoofdstuk 27 rättegångsbalk in beslag zijn genomen, kan 1) de afvalstoffen onverwijld laten verkopen indien een risico bestaat dat zij tijdens de opslag zullen worden vernietigd, de opslag buitensporige kosten met zich meebrengt of er andere bijzondere redenen zijn, en 2) de afvalstoffen vernietigen, indien zij niet kunnen worden verkocht of indien kan worden aangenomen dat zij voor criminele doeleinden zullen worden gebruikt, of zij om andere redenen niet geschikt zijn voor verkoop (zie hoofdstuk 29, § 12a, miljöbalk).

Noodzaak van een prejudiciële beslissing

- 34 In casu rijst de vraag of een bevoegde autoriteit van verzending die overeenkomstig artikel 24, lid 2, onder c), van de verordening overbrenging afvalstoffen een illegale overbrenging van afvalstoffen heeft teruggenomen en de kennisgeving heeft gedaan die volgens de derde en vierde alinea van dat artikel vooraf dient te gaan aan een dergelijke terugname, daarna moet worden beschouwd als de houder van de afvalstoffen en of die autoriteit op grond van genoemde verordening ook de mogelijkheid heeft of verplicht is om de afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen, ondanks het verzet van de oorspronkelijke verzender.
- 35 Indien de autoriteit van verzending in een dergelijke situatie het recht heeft om de afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen, rijst tevens de vraag of een dergelijk recht verenigbaar is met de bescherming van eigendom, aangezien artikel 24, lid 2, onder c), niet uitdrukkelijk bepaalt dat aan de eigenaar van de afvalstoffen het recht op zijn eigendommen na de terugname kan worden ontnomen.
- 36 Kort samengevat is de Svea hovrätt van oordeel dat niet duidelijk of verduidelijkt is hoe artikel 24, lid 2, in een zaak als de onderhavige moet worden toegepast. Om in deze zaak uitspraak te kunnen doen, heeft de Svea hovrätt antwoorden nodig op de hieronder uiteengezette uitleggingsvragen.

Verzoek om een prejudiciële beslissing

- 37 De Svea hovrätt legt de volgende prejudiciële vragen voor aan het Hof:

1. Moet of kan de autoriteit van verzending bij terugname krachtens artikel 24, lid 2, onder c), van de verordening overbrenging afvalstoffen, de afvalstoffen na de terugname verwijderen of nuttig toepassen, in het geval dat met het oog op de terugzending een kennisgevingsdocument en een vervoersdocument zijn opgesteld waarin is vermeld hoe de afvalstoffen in het land van bestemming moeten worden behandeld?

2. Onder welke voorwaarden kan de autoriteit van verzending in geval van illegale overbrenging van afvalstoffen artikel 24, lid 2, onder d), toepassen om deze afvalstoffen in het land van verzending te verwijderen of nuttig toe te passen? Hoe verhoudt punt d) zich tot punt c)? Kunnen afvalstoffen bijvoorbeeld worden teruggenomen en vervolgens nuttig worden toegepast of verwijderd op grond van de punten c) en d) samen, of houdt de toepassing van een bepaald punt in dat de procedure krachtens het onmiddellijk daaraan voorafgaande punt niet mogelijk is?

3. Indien artikel 24, lid 2, van de verordening overbrenging afvalstoffen aldus kan worden uitgelegd dat de autoriteit van verzending na een terugname van afvalstoffen in laatste instantie bevoegd is om over die afvalstoffen te beschikken, zelfs wanneer de oorspronkelijke verzender de afvalstoffen wenst terug te nemen, is een dergelijke uitlegging dan verenigbaar met de bescherming van eigendom die wordt geboden door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 1 van het aanvullend Protocol bij het EVRM?