



Datum van inontvangstneming : 14/08/2025

C-447/25**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

8 juli 2025

Verwijzende rechter:

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 juni 2025

Verzoekende partij:

Surovina RECE d.o.o.

Verwerende partij:

Pest Vármegyei Kormányhivatal

Fővárosi Törvényszék

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Verzoekster:

[OMISSIS]

Verweerster:

[OMISSIS]

Voorwerp van het geding:

[OMISSIS]

Surovina RECE d.o.o. ([OMISSIS]
Maribor, [OMISSIS] Slovenië)

[OMISSIS]

Pest Vármegyei Kormányhivatal
([OMISSIS] Boedapest[OMISSIS])

[OMISSIS]

bestuursrechtelijk geschil over de
wettigheid van een [OMISSIS] besluit
in een milieuzak**BESCHIKKING**

De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 12,

lid 1, punt a), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

De verwijzende rechter legt het Hof de volgende prejudiciële vraag voor:

Moet artikel 12, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, gelezen in samenhang met overweging 39 en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat die het land van bestemming is bezwaar tegen de overbrenging, vanuit een andere lidstaat die het land van verzending is, van afvalstoffen die niet bestemd zijn voor een afvalverbrandingsinstallatie maar wel voor nuttige toepassing, kan maken op de grond dat de geplande overbrenging niet in overeenstemming is met het afvalbeheersplan van het land van bestemming?

[OMISSIS] [nationale procesrechtelijke overwegingen]

Motivering

- 1 De verwijzende bestuursrechter in milieuzaken verzoekt het Hof krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van de voor de beslechting van het hoofdgeding noodzakelijke Unierechtelijke bepalingen.

Voorwerp van het geding en relevante feiten

- 2 Verzoekster heeft bij de bevoegde autoriteit van verzending toestemming gevraagd voor de overbrenging over de weg van 1 100 zendingen van in totaal 25 000 ton, krachtens artikel 3, lid 1, punt b), onder i), van verordening 1013/2006 als secundaire brandstof (Refuse Derived Fuel – RDF) aangemerkte afvalstoffen van Slovenië naar Hongarije. In de aanvraag heeft verzoekster aangegeven dat een Hongaarse onderneming teruggewonnen vaste brandstoffen (Solid Recovered Fuel – SRF) wenste te produceren van de afvalstoffen die naar het land van bestemming waren overgebracht.
- 3 Bij besluit van 15 juli 2024 [OMISSIS] heeft verweerster als bevoegde autoriteit van bestemming bezwaar gemaakt tegen de overbrenging. Zij betoogde dat de overbrenging niet in overeenstemming was met het krachtens regeringsbesluit 1704/2021. (X. 6.) vastgestelde nationaal afvalbeheersplan voor de periode 2021-2027. Blijkens de motivering van het besluit van verweerster is de hoeveelheid vanuit het buitenland overgebrachte RDF volgens de beschikbare informatie de afgelopen jaren dermate toegenomen dat de in Hongarije ontstane RDF niet of slechts gedeeltelijk kon worden ontvangen door de inrichtingen voor nuttige toepassing, met als gevolg dat deze in plaats van nuttige toepassing werd gestort. Aangezien het nationaal afvalbeheersplan bepaalt dat de invoer van RDF van buitenlandse oorsprong de nuttige toepassing van RDF van binnenlandse oorsprong niet in gevaar mag brengen, heeft verweerster vastgesteld dat de gevraagde invoer van afvalstoffen in strijd is met het nationaal afvalbeheersplan. Als rechtsgrondslag voor het bezwaar heeft verweerster gekozen voor § 20, lid 1,

en § 21, punt b), van a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (wet CLXXXV van 2012 betreffende afvalstoffen, hierna: „afvalstoffenwet”), waarbij verordening 1013/2006 en richtlijn 2008/98 zijn omgezet, artikel 12, lid 1, punten a) en b) van verordening 1013/2006, artikel 7, lid 4, van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad en overweging 39 en artikel 16 van richtlijn 2008/98, die in de plaats is gekomen van richtlijn 2006/12/EG.

Argumenten van partijen

- 4 Met haar beroep vordert verzoekster nietigverklaring van het besluit. Zij voert onder meer aan dat verweerster geen bezwaar had kunnen maken tegen de overbrenging op grond van artikel 12, lid 1, van verordening 1013/2006 en § 21, punt b), van de afvalstoffenwet. Richtlijn 2006/12 is namelijk vervangen door richtlijn 2008/98, en krachtens artikel 16 van de laatste regeling staat bezwaar uitsluitend open tegen overbrengingen van afval die bestemd zijn voor als nuttige toepassing ingedeelde afvalverbrandingsinstallaties, indien vaststaat dat de overbrenging niet in overeenstemming is met het afvalbeheersplan. In het onderhavige geval is het afval echter niet bestemd voor een afvalverbrandingsinstallatie, maar voor de productie van SRF. De overbrenging van afvalstoffen die bestemd zijn voor dit doel valt niet onder de bezwaarmogelijkheid van artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006, gelezen in samenhang met artikel 16 van richtlijn 2008/98.
- 5 Verweerster vordert verwerping van het beroep. Zij betwist verzoeksters stelling dat zij geen bezwaar had kunnen maken tegen de overbrenging. Zij betoogt dat haar bezwaar berust op artikel 12, punten a) en b), van verordening 1013/2006 alsmede § 20, lid 1 en § 21, punt b), en niet op artikel 16 van richtlijn 2008/98.

Relevante wettelijke bepalingen

- 6 § 20, lid 1, van de afvalstoffenwet luidt als volgt: *„De autoriteit voor afvalbeheer maakt bezwaar tegen de invoer, de uitvoer en de doorvoer van voor nuttige toepassing of voor verwijdering bestemde afvalstoffen overeenkomstig het bepaalde in verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.”*
- 7 § 21, onder b), van de afvalstoffenwet bepaalt: *„Naast het bepaalde in § 20 maakt de autoriteit voor afvalbeheer ook bezwaar tegen de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen in Hongarije indien*

(...)

- b) *de geplande invoer van afvalstoffen ertoe zou leiden dat op Hongaars grondgebied ontstaan afval moet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de afvalbeheersplannen”.*

- 8 Artikel 12, lid 1, onder a) en b), van verordening nr. 1013/2006 luidt:

„Wanneer een kennisgeving inzake een gepland transport van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen wordt gedaan, kunnen de bevoegde autoriteiten van verzending en van bestemming binnen 30 dagen na verzending van de ontvangstbevestiging door de bevoegde autoriteit van bestemming uit hoofde van artikel 8, met redenen omklede bezwaren indienen op een of meer van de volgende gronden en in overeenstemming met het Verdrag:

- a) de geplande overbrenging of de geplande nuttige toepassing is niet in overeenstemming met richtlijn 2006/12/EG, inzonderheid niet met de artikelen 3, 4, 7 en 10 daarvan; of*
- b) de geplande overbrenging of de geplande nuttige toepassing is, wat handelingen in het bezwaren makende land betreft, niet in overeenstemming met nationale wetgeving inzake milieubescherming, openbare orde, openbare veiligheid of bescherming van de gezondheid; [...]*

- 9 Artikel 7, lid 4, van richtlijn 2006/12 bepaalt: *„De lidstaten mogen de nodige maatregelen nemen om vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen, te voorkomen. Zij stellen de Commissie en de lidstaten in kennis van deze maatregelen.”*

- 10 Overweging 39 van richtlijn 2008/98, die richtlijn 2006/12 vervangt, luidt: *„Overeenkomstig verordening (EG) nr. 1013/2006 kunnen de lidstaten de nodige maatregelen treffen om overbrenging van afvalstoffen die niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen te verhinderen. In afwijking van die verordening dienen de lidstaten binnenkomende overbrengingen van afval, bestemd voor als nuttige toepassing ingedeelde verbranding, te kunnen beperken indien vaststaat dat die overbrengingen ertoe zouden leiden dat in het binnenland ontstaan afval moet worden verwijderd of dat afval moet worden verwerkt op een wijze die niet in overeenstemming is met hun afvalbeheersplannen. Erkend wordt dat sommige lidstaten mogelijk niet kunnen voorzien in een netwerk dat op hun grondgebied alle faciliteiten voor definitieve nuttige toepassing omvat.”*

- 11 Artikel 16, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/98 bepaalt het volgende: *„In afwijking van verordening (EG) nr. 1013/2006 kunnen de lidstaten, om hun netwerk te beschermen, binnenkomende overbrengingen van afval, bestemd voor als nuttige toepassing ingedeelde afvalverbrandingsinstallaties, beperken indien vaststaat dat die overbrengingen ertoe zouden leiden dat in het eigen land ontstaan afval moet worden verwijderd of dat afval moet worden verwerkt op een wijze die niet consistent is met hun afvalbeheersplannen. [...]*

Uiteenzetting van de redenen waarom de vragen zijn gerezen

- 12 In het geding wenst de verwijzende rechter te vernemen of het land van bestemming bezwaar kan maken tegen het vervoer van afvalstoffen uit een andere

lidstaat op grond dat de invoer van de afvalstoffen in strijd is met de bepalingen van het nationaal afvalbeheersplan indien de overbrenging niet bestemd is voor een afvalverbrandingsinstallatie maar voor de productie van SRF.

- 13 De rechtmatigheid van een op artikel 12, lid 1, punt b), van verordening 1013/2006 gebaseerd bezwaar hangt af van de kwalificatie van het nationaal afvalbeheersplan als nationaal wettelijke regeling, hetgeen in het kader van het geding door de verwijzende rechter moet worden beoordeeld. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat artikel T, lid 2, van de Hongaarse grondwet, dat een opsomming geeft van wettelijke regelingen, regeringsbesluiten niet noemt. Voor de beantwoording van de vraag of een situatie waarbij een niet voor een afvalverbrandingsinstallatie bestemde overbrenging niet in overeenstemming is met het nationaal afvalbeheersplan een situatie oplevert waarop artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006 ziet, is evenwel de uitlegging door het Hof nodig.
- 14 De verwijzende rechter wenst in de eerste plaats te vernemen of artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006 nog daadwerkelijk van toepassing is, aangezien deze bepaling nog steeds verwijst naar richtlijn 2006/12, die sinds 11 december 2010 niet meer van kracht is, maar is vervangen door richtlijn 2008/98. De Uniewetgever heeft het evenwel niet nodig geacht deze bepaling van verordening 1013/2006 in de sindsdien verstreken periode van bijna 15 jaar te wijzigen. Het is voor de verwijzende rechter niet duidelijk of dit gebeurd is opdat de lidstaten niet meer de mogelijkheid hebben om met een beroep op deze bepaling bezwaar te maken tegen binnenkomende overbrengingen van afvalstoffen, of dat artikel 12, punt a) aldus moet worden uitgelegd dat het moet worden uitgelegd in het licht van de overeenkomstige bepalingen van richtlijn 2008/98, die in de plaats zijn gekomen van richtlijn 2006/12.
- 15 In het laatste geval, dat wil zeggen wanneer het in artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006 bedoelde bezwaar moet worden uitgelegd in het licht van richtlijn 2008/98, is het voor de verwijzende rechter niet geheel duidelijk hoe ver de bezwaarmogelijkheid van het land van bestemming krachtens deze bepaling reikt in relatie tot het nationale afvalbeheersplan. Artikel 7, lid 4, van richtlijn 2006/12 verleende de lidstaten een algemene bevoegdheid om het verkeer te voorkomen van alle afvalstoffen die niet in overeenstemming zijn met hun afvalbeheersplannen. Geen enkele bepaling van richtlijn 2008/98 heeft echter dezelfde inhoud als artikel 7, lid 4, van de ingetrokken richtlijn 2006/12. Artikel 16, lid 1, tweede zin, van richtlijn 2008/98 voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om binnenkomende overbrengingen van afval op basis van hun afvalbeheersplannen te beperken. Deze bepaling verleent de lidstaten deze bevoegdheid echter uitdrukkelijk in afwijking van de verordening, met toepassing van een beperkende voorwaarde, door de bevoegdheid uitsluitend van toepassing te verklaren op overbrengingen van afval bestemd voor afvalverbrandingsinstallaties.

- 16 In de eerste zin van overweging 39 van richtlijn 2008/98/EG wordt in het algemeen verklaard dat de lidstaten krachtens de EG-verordening „*de nodige maatregelen [kunnen] treffen*” om overbrengingen van afvalstoffen die niet in overeenstemming zijn met hun afvalbeheersplannen te verhinderen. Volgens de verwijzende rechter is de overweging van een Unierechtelijke bepaling echter niet bindend, bevat zij geen wettelijke bepaling in eigenlijke zin, maar vermeldt zij de context, de motivering en het doel ervan. Zij kan een belangrijke rol spelen bij de uitlegging en de toepassing van wetgeving, maar de verwijzende rechter betwijfelt of deze enkele overweging inhoud kan geven aan de bezwaarmogelijkheid van artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006, dat vroeger verwees naar artikel 7 van richtlijn 2006/12, temeer omdat zij niet voorziet in de mogelijkheid om bezwaar te maken, maar in de bevoegdheid om de nodige maatregelen te treffen. De verwijzende rechter heeft in richtlijn 2008/98 geen andere bepaling gevonden die inhoud zou kunnen geven aan artikel 12, lid 1, onder a), van verordening 1013/2006 in relatie tot de overeenstemming met het afvalbeheersplan.
- 17 Voor de beslechting van het hoofdgeding is het derhalve noodzakelijk om de inhoud van artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006 te verduidelijken, zodat kan worden beoordeeld of verweersters bezwaar tegen de overbrenging van afvalstoffen door verzoekster rechtmatig was.
- 18 De verwijzende rechter verzoekt het Hof dan ook om uitlegging met betrekking tot de vraag wat de precieze reikwijdte is van de bezwaarmogelijkheid van het land van bestemming in relatie tot het bepaalde in het afvalbeheersplan krachtens artikel 12, lid 1, punt a), van verordening 1013/2006. Meer bepaald wenst hij te vernemen of het land van bestemming met een beroep op het afvalbeheersplan bezwaar kan maken tegen de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die niet bestemd zijn voor een afvalverbrandingsinstallatie.
- 19 [OMISSIS]
- 20 [OMISSIS] [nationale procesrechtelijke overwegingen]

Boedapest, 24 juni 2025

[OMISSIS] [ondertekeningen]