



Datum van inontvangstneming : 21/03/2014

Raad  
van State

TPM

C-81/14 - (1)

201205897/1/A4.

Datum uitspraak: 12 februari 2014

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
Nannoka Vulcanus Industries B.V. (hierna: Nannoka),  
gevestigd te Doetinchem,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 3 mei 2012 in zaak  
nr. 11/3465 in het geding tussen:

Nannoka

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland.

Ingeschreven in het register van het	
Hof van Justitie onder nr. <u>957.286</u>	
Luxemburg	18. 02. 2014
De Griffier, voor deze	
Fax/E-mail:	<u>_____</u>
Neergelegd op:	<u>17.02.14</u>
Maria Manuela Ferreira Hoofdadministrateur	

### Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2010 heeft het college aan Nannoka een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer (Stb. 2001, 161; [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl), hierna: het Oplosmiddelenbesluit).

Bij besluit van 13 juli 2011 heeft het college het door Nannoka daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 mei 2012 heeft de rechtbank het door Nannoka daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Nannoka hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Nannoka en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 september 2013, waar Nannoka, vertegenwoordigd door G.R.L. Kamps en M. Hillman, bijgestaan door mr. M.R.J. Baneke, advocaat te Nijmegen, en het college, vertegenwoordigd door C.A. Oordt en mr. U. Sijsma, beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem, zijn verschenen.

Bij brieven van 18 december 2013 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op drie voor te leggen vragen. De tekst van deze vragen was in concept bijgevoegd.

### Overwegingen

1. Het besluit van 7 oktober 2010 is op 7 maart 2013 ingetrokken. Nannoka heeft echter nog belang bij een inhoudelijke beoordeling van haar hoger beroep. Nannoka heeft aannemelijk gemaakt dat zij schade heeft geleden als gevolg van het ingetrokken besluit doordat zij een deel van haar werkzaamheden aan een ander bedrijf heeft moeten uitbesteden.
2. Binnen de inrichting van Nannoka is een installatie voor lak- en coatingprocessen in werking. De last is aan Nannoka opgelegd vanwege overtreding van artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 5, aanhef en onder a, van het Oplosmiddelenbesluit.
3. Ingevolge artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 5, aanhef en onder a, van het Oplosmiddelenbesluit dient Nannoka er, voor zover hier van belang, zorg voor te dragen dat de installaties in haar inrichting uiterlijk op 31 oktober 2007 voldoen aan a) de in bijlage IIA bepaalde emissiegrenswaarden, of b) aan de eisen van het in bijlage IIB beschreven reductieprogramma. Niet in geschil is dat Nannoka op deze datum niet aan

de in bijlage IIA bepaalde emissiegrenswaarden voldeed. Nannoka betoogt dat zij wel voldeed aan de eisen van het in bijlage IIB beschreven reductieprogramma, omdat deze bijlage volgens Nannoka de mogelijkheid biedt om extra tijd te krijgen na 31 oktober 2007 voor uitvoering van haar reductieprogramma.

4. Het Oplosmiddelenbesluit strekt tot implementatie van richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties (PB 1999 L 85; hierna: de richtlijn).

Deze materie is inmiddels geregeld in richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010 L 334). Nu deze procedure gaat over een overtreding en een oplegging van een last die hebben plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2010/75/EU, acht de Afdeling alleen de uitleg van de richtlijn bepalend voor de beoordeling van het geschil.

5. De genoemde artikelen van het Oplosmiddelenbesluit zijn een omzetting van artikel 5, tweede lid, in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de richtlijn. Bijlage IIB van het Oplosmiddelenbesluit is inhoudelijk identiek aan bijlage IIB van de richtlijn. Nu het Oplosmiddelenbesluit een implementatie is van de richtlijn, is de uitleg van de richtlijn, in het bijzonder van bijlage IIB, bepalend voor de uitleg van de nationale bepalingen. De Afdeling legt de hierna uiteen te zetten prejudiciële vragen voor aan het Hof.

6. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de richtlijn, treffen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat bestaande installaties, zoals de installaties van Nannoka, uiterlijk op 31 oktober 2007 aan de eisen van onder meer artikel 5 voldoen.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, voor zover hier van belang, moeten alle installaties voldoen aan a) de in bijlage IIA bepaalde emissiegrenswaarden, of b) aan de eisen van het in bijlage IIB beschreven reductieprogramma.

In bijlage IIB van de richtlijn staat het volgende:

#### **"1. Beginselen**

Het reductieprogramma is bedoeld om de exploitant de mogelijkheid te bieden de emissie op een andere manier in dezelfde mate te beperken als door de toepassing van emissiegrenswaarden zou gebeuren. Daartoe mag de exploitant ieder speciaal voor zijn installatie ontworpen reductieprogramma gebruiken, mits uiteindelijk dezelfde emissiebeperking wordt bereikt. De lidstaten brengen overeenkomstig artikel 11 van deze richtlijn verslag uit aan de Commissie over de vordering met het bereiken van dezelfde emissiebeperking, onder meer ook over hun ervaring met de toepassing van het reductieprogramma.

#### **2. Praktische uitvoering**

Bij het aanbrengen van coating, lak, kleefstof of inkt kan het volgende programma worden gebruikt. Wanneer deze methode niet bruikbaar is, kan de bevoegde instantie een exploitant toestaan een andere ontheffingsregeling toe te passen die naar haar overtuiging aan de hier geschetste beginselen voldoet. Bij de opzet van het programma wordt rekening gehouden met de volgende gegevens:

i) wanneer de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn, moet de exploitant extra tijd krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren;

ii) het referentiepunt voor de emissiebeperking moet zo goed mogelijk overeenkomen met de emissie die het resultaat zou zijn indien geen beperkende maatregelen zouden worden genomen.

De volgende regeling geldt voor installaties waar voor het product een constant gehalte aan vaste stof kan worden aangenomen en voor de bepaling van het referentiepunt voor de emissiebeperking kan worden gebruikt.

i) De exploitant dient een reductieprogramma in waarin met name de daling van het gemiddelde gehalte aan oplosmiddelen (...) wordt vermeld die moet leiden tot een beperking van de totale emissie (...) de zogenoemde beoogde emissie. Dit moet volgens het volgende tijdschema gebeuren:

Periode in jaren		Maximaal toegelaten totale emissie per jaar
Nieuwe installaties	Bestaande installaties	
Uiterlijk 31.10.2001	Uiterlijk 31.10.2005	Beoogde emissie x 1,5
Uiterlijk 31.10.2004	Uiterlijk 31.10.2007	Beoogde emissie

ii) De jaarlijkse referentie-emissie wordt als volgt berekend:

(...)"

7. Artikel 5, tweede lid, van de richtlijn bepaalt onder b) dat moet worden voldaan aan de "eisen van het in bijlage IIB beschreven reductieprogramma".

De Afdeling constateert dat bijlage IIB als zodanig niet één beschreven reductieprogramma bevat, maar beginselen, aanwijzingen en eisen over de inhoud van een reductieprogramma dat door de exploitant zelf mag worden opgesteld. Gelet hierop gaat de Afdeling ervan uit dat artikel 5, tweede lid, van de richtlijn vereist dat wordt gehandeld conform een reductieprogramma dat is opgesteld in overeenstemming met de beginselen, aanwijzingen en eisen zoals deze zijn bepaald in bijlage IIB.

8. Tussen partijen is in deze procedure niet in geschil dat Nannoka zich bij brief van 27 oktober 2005 heeft aangemeld om gebruik te kunnen maken van een reductieprogramma. Verder is niet in geschil dat Nannoka een reductieprogramma heeft opgesteld. Dit reductieprogramma leidt – zoals evenmin tussen partijen in geschil is – niet tot het halen van de beoogde emissie per 31 oktober 2007 conform het in bijlage IIB opgenomen

tijdschema.

Het betoog van Nannoka komt erop neer dat haar reductieprogramma voldoet aan bijlage IIB, omdat in deze bijlage staat dat de exploitant extra tijd moet krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren, wanneer de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn. Die situatie doet zich volgens Nannoka bij haar voor.

9. Het betoog van Nannoka roept een aantal vragen op over de uitleg van bijlage IIB van de richtlijn, nu niet duidelijk uit deze bijlage is op te maken op welke gevallen en op welke periode de "extra tijd" precies betrekking heeft.

10. In bijlage IIB staat dat bij installaties waar voor het product een constant gehalte aan vaste stof kan worden aangenomen en voor de bepaling van het referentiepunt voor de emissiebeperving kan worden gebruikt "de volgende regeling geldt". Vervolgens bevat de bijlage een tijdschema voor het behalen van de zogenoemde beoogde emissies en een rekenmethode om de beoogde emissies te bepalen (hierna: de standaardregeling).

11. Er zijn geen aanknopingspunten in deze zaak om aan te nemen dat de installaties van Nannoka niet voldoen aan de genoemde voorwaarden waaronder de standaardregeling geldt. Het lijkt erop dat in gevallen waarvoor de standaardregeling geldt, niet kan worden afgeweken van het opgenomen tijdschema. Nu volgens dat tijdschema de beoogde emissie uiterlijk op 31 oktober 2007 behaald moet zijn en vast staat dat het reductieprogramma van Nannoka daar niet toe leidt, zou hieruit kunnen volgen dat het reductieprogramma van Nannoka niet voldoet aan de eisen van bijlage IIB.

12. Echter, eerder staat in bijlage IIB dat bij de opzet van het programma ermee rekening wordt gehouden dat de exploitant extra tijd moet krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren wanneer de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn. Het is niet duidelijk of dit betekent dat in gevallen waarin de standaardregeling geldt, toch mag worden afgeweken van het daarvan deel uitmakende tijdschema.

13. Voor de beoordeling van het betoog van Nannoka, is het naar het oordeel van de Afdeling van belang onderstaande volzinnen uit bijlage IIB in onderling verband te bezien:

"Bij het aanbrengen van coating, lak, kleefstof of inkt kan het volgende programma worden gebruikt. Wanneer deze methode niet bruikbaar is, kan de bevoegd instantie een exploitant toestaan een andere ontheffingsregeling toe te passen die naar haar overtuiging aan de hier geschetste beginselen voldoet. Bij de opzet van het programma wordt rekening gehouden met de volgende gegevens:

(i) wanneer de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn, moet de exploitant extra tijd krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren;

(...)"

14. Met "het volgende programma" in de eerste volzin wordt, naar de Afdeling aanneemt, gedoeld op de later in bijlage IIB weergegeven standaardregeling. De tweede volzin zou aldus kunnen worden begrepen, dat wanneer die standaardregeling niet toepasbaar is – omdat niet aan de eerder genoemde voorwaarden betreffende het constant gehalte aan vaste stof en het referentiepunt wordt voldaan – een reductieprogramma met een andere opzet dan de standaardregeling kan worden toegepast. De derde volzin kan vervolgens zo worden begrepen, dat bij het opstellen van het reductieprogramma met een andere opzet dan de standaardregeling, er rekening mee moet worden gehouden dat de exploitant extra tijd krijgt.

In deze uitleg moet dus alleen extra tijd worden gegeven wanneer de standaardregeling niet bruikbaar is en om die reden een ander type reductieprogramma wordt opgesteld.

Steun voor deze uitleg is te vinden in het oorspronkelijke voorstel voor de richtlijn (voorstel van de Commissie voor "een richtlijn van de raad inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde industriële werkzaamheden" van 6 november 1996, COM (96) 538 def). Daarin wordt het geven van extra tijd onder het kopje "beginselen" genoemd, en wordt vervolgens onder het kopje "praktische uitvoering" de standaardregeling mede aan de hand van die beginselen uitgewerkt. Gezien deze indeling zijn de opstellers van de richtlijn er oorspronkelijk van uitgegaan dat "extra tijd" in de standaardregeling is verwerkt.

Steun voor deze uitleg geeft ook de Franse taalversie van de richtlijn. De in overweging 13 geciteerde volzinnen luiden in de Franse taalversie:

"Pour l'application de revêtements, vernis, colles ou encres, le schéma présenté ci-après peut être suivi. Dans les cas où cette méthode ne convient pas, l'autorité compétente peut permettre à l'exploitant d'appliquer toute autre méthode qui, à son avis, répond aux principes exposés ci-dessus. À cet effet, le plan tient compte des points suivants:

i) lorsque des produits de substitution contenant peu ou pas de solvant sont encore en cours de développement, une prolongation de délai doit être accordée à l'exploitant pour l'application de son schéma de réduction des émissions;

(...)"

De woorden "À cet effet" lijken slechts terug te verwijzen naar "toute autre méthode" in de tweede volzin en niet naar "le schéma présenté ci-après peut être suivi" in de eerste volzin. Dit zou dus ook betekenen dat alleen extra tijd wordt gegeven aan de exploitant indien de standaardregeling niet bruikbaar is. In de Engelse, Duitse en Nederlandse taalversie wordt deze uitleg echter niet bevestigd.

15. Een andere mogelijke uitleg is dat met de in de derde volzin gebruikte woorden "de opzet van het programma", niet is beoogd terug te

verwijzen naar het in de tweede volzin bedoelde andere – van de standaardregeling afwijkende – reductieprogramma, maar naar elk reductieprogramma. Dit zou betekenen dat ook wanneer de standaardregeling geldt, in afwijking van het tijdschema van die regeling, extra tijd kan worden gekregen.

Steun voor deze uitleg geeft het feit dat de desbetreffende volzin in bijlage IIB in algemene bewoordingen is geformuleerd onder het kopje “praktische uitvoering”, zonder de gelding ervan te beperken tot andere gevallen dan die waarin de standaardregeling geldt.

16. Het voorgaande is voor de Afdeling aanleiding de volgende vraag aan het Hof voor te leggen.

*Vraag 1:*

*Volgt uit bijlage IIB van richtlijn 1999/13/EG (richtlijn van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties), dat de exploitant van installaties waar voor het product een constant gehalte aan vaste stof kan worden aangenomen en voor de bepaling van het referentiepunt voor de emissiebeperking kan worden gebruikt, wanneer de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn, voor de uitvoering van zijn reductieprogramma extra tijd moet krijgen in afwijking van het in deze bijlage opgenomen tijdschema?*

17. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, ziet de Afdeling zich geplaatst voor de vraag hoe kan worden vastgesteld of voor de exploitant aanspraak bestaat op extra tijd en hoeveel extra tijd kan gelden.

Bijlage IIB geeft hierover weinig duidelijkheid. In deze bijlage is bijvoorbeeld niet bepaald of de aanspraak op extra tijd afhankelijk is van een toestemming van een bevoegde autoriteit dan wel dat deze van rechtswege geldt. Ook is niet aangeduid hoe concreet of in welk stadium de ontwikkeling van de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen moet zijn om in aanmerking te komen voor extra tijd, en evenmin aan de hand van welke criteria de lengte van de extra tijd wordt bepaald.

18. Het voorgaande is voor de Afdeling aanleiding de volgende twee vragen aan het Hof voor te leggen, welke alleen beantwoording behoeven bij een bevestigende beantwoording van vraag 1.

*Vraag 2:*

*Is voor het krijgen van extra tijd voor het uitvoeren van het reductieprogramma als bedoeld in bijlage IIB van richtlijn 1999/13/EG een bepaalde handeling van de exploitant van de installatie of een toestemming van een bevoegde autoriteit vereist?*

*Vraag 3:*

*Aan de hand van welke criteria kan de lengte van de extra tijd als bedoeld in bijlage IIB van richtlijn 1999/13/EG worden bepaald?*



19. Gezien het voorgaande zal de behandeling van het hoger beroep worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze uitspraak geformuleerde vragen;
- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en  
mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in  
tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, ambtenaar van staat.

---

w.g. Borman  
voorzitter

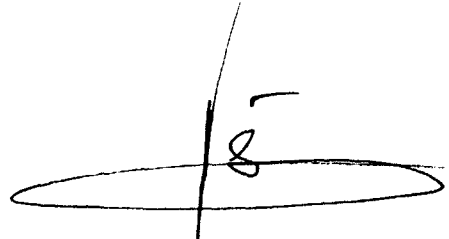
w.g. Van der Zijpp  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2014

262-764.

Verzonden: 12 februari 2014

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line underneath.

mr. H.H.C. Visser