

3. In de onderhavige uitspraak komt de Afdeling tot de conclusie dat *Ibrahim* niet vereist dat de statushouder in kwestie 'bijzonder kwetsbaar' is (r.o. 3.1). Dat is mijns inziens een afwijking van de arresten *Ibrahim* en *Jawo* in het voordeel van de vreemdeling. Indien deze lijn wordt voortgezet in andere zaken van EU-statushouders, zou dat tot gevolg hebben dat, als EU-statushouders niet of niet bijzonder kwetsbaar worden bevonden, dat niet in de weg staat aan een beoordeling van hun situatie na terugkeer naar de andere lidstaat in het licht van artikel 4 Handvest.

4. De staatssecretaris heeft volgens de Afdeling de beoordeling van de situatie van de vreemdelingen na terugkeer naar Bulgarije onvoldoende gemotiveerd. Omwille van de aangevoerde landeninformatie (zie r.o. 5.1) volgt uit deze uitspraak een omkering van de bewijslast. Daarom had de staatssecretaris nader moeten motiveren waarom Bulgaarse statushouders *niet* in een situatie van verregaande materiële deprivatie terecht komen die strijdig is met artikel 4 Handvest. Dat Bulgaarse statushouders dezelfde rechten hebben als personen met de Bulgaarse nationaliteit doet daaraan niet af (r.o. 4.1). Het door de rechtbank vastgestelde motiveringsgebrek blijft dan ook staan (r.o. 5.2).

5. Maar met het oog op finale geschillenbeslechting laat de Afdeling de rechtsgevolgen wel in stand:

'De situatie gekenmerkt door grote onzekerheid en een sterke verslechtering van de leefomstandigheden zoals die in Bulgarije bestaat, is op zichzelf onvoldoende om [de hoge drempel uit het arrest *Ibrahim* waarbij een reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 4 van het EU Handvest aannemelijk is gemaakt] te halen' (r.o. 7.3).

Deze conclusie stelt de staatssecretaris vrij van nader onderzoek, terwijl hij op basis van deze uitspraak wel gehouden is Dublinoverdrachten van statushouders aan Bulgarije beter te motiveren.

6. De onderliggende rechtbankuitspraak, waarin de rechtbank nader onderzoek had opgedragen in de vorm van een opdracht om vragen te stellen aan de Bulgaarse autoriteiten over huisvesting en integratie (Rb. Den Haag (zp. 's-Hertogenbosch) 19 oktober 2020,

ECLI:NL:RBDHA:2020:10437, r.o. 35), wordt in zoverre vernietigd. Naar mijn mening is het jammer dat de poging van de rechtbank om interstatelijke communicatie over omstandigheden na terugkeer (of overdracht) te bevorderen, hier door de Afdeling teniet wordt gedaan. Een intensivering van dergelijke communicatie zou er namelijk aan bij kunnen dragen dat structurele tekortkomingen in asielprocedures en opvangvoorzieningen of situaties van zeer verregaande materiële deprivatie eerder worden gesignaleerd. Ook indien de verantwoordelijke lidstaat daaraan niet zou willen of kunnen meewerken, kunnen daaraan – in samenhang met de beschikbare landeninformatie – conclusies worden verbonden (vgl. Rb. Amsterdam 10 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:103).

7. Concluderend kan de staatssecretaris nog steeds uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel ten aanzien van Bulgarije voor wat betreft de terugkeer van Bulgaarse statushouders. Dat neemt echter niet weg dat de staatssecretaris in de toekomst beter zal moeten motiveren waarom dat het geval is.

L. Hillary

## AB 2022/84

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 november 2021, nr. 201905476/1/R1  
(Mrs. R. Uylenburg, P.H.A. Knol, A. ten Veen)  
m.nt. L.R.M.A. Beurskens\*

Art. 15.36, 15.37, 15.38, 15.40, 15.41 Wm; art. 3, 4, 6 Besluit beheer autobanden

ECLI:NL:RVS:2021:2587

#### Algemeenverbindendverklaring. Ontheffing. Afvalbeheersbijdrage. Zelfregulering.

*Het door appellante aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het systeem van appellante niet gelijkwaardig is aan dat van RecyBEM. De staatssecretaris heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat er bij de berekening van het inzamelpercentage geen ruimte is om rekening te houden met het gewicht aan autobanden. Zoals de staatssecretaris heeft toegelicht gaat een dergelijke berekening voorbij aan het feit dat het aantal banden dat als gevolg van die berekening niet zou hoeven worden ingezameld door appellante, terwijl deze daarvoor wel een afvalbeheersbijdrage heeft ontvangen, ingezameld zullen moeten worden door RecyBEM of een andere inzamelaar. Deze zal daar kosten voor moeten maken zonder een afvalbeheersbijdrage te hebben ontvangen. Met betrekking tot het standpunt van de staatssecretaris dat het inzamelsysteem van appellante niet voorziet in een garantie dat de retailer de afgedankte aanhangwagenbanden (of andere banden) daadwerkelijk door appellante zal laten inzamelen, waardoor niet valt uit te sluiten dat die re-*

\* L.R.M.A. Beurskens is promovendus bij de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit in Nijmegen.

*tailer gebruik zal maken van het inzamelsysteem van RecyBEM of een andere inzamelaar, merkt appellante terecht op dat ook het inzamelsysteem van RecyBEM niet voorziet in een garantie dat afgedankte banden daadwerkelijk door RecyBEM worden ingezameld (en niet door bijvoorbeeld appellante). Uit de berekende inzamelpercentages, die niet gemotiveerd door appellante zijn bestreden, blijkt echter dat de door appellante bereikte inzamelpercentages significant lager zijn dan de door RecyBEM bereikte inzamelpercentages. De staatssecretaris heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat het systeem van RecyBEM daarmee in ieder geval doelmatiger en effectiever is in het afvalbeheer dan het systeem van appellante.*

Uitspraak in het geding tussen:

Appellante,

en

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2019 heeft de staatssecretaris geweigerd aan appellante krachtens artikel 15.38 van de Wet milieubeheer ontheffing te verlenen van de bij besluit van 29 juni 2015 algemeen verbindend verklaarde "Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor autobanden" (hierna: de overeenkomst).

Tegen dit besluit heeft appellante beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante, de vereniging Band en Milieu (hierna: Vereniging BEM) en de staatssecretaris hebben nadere stukken ingediend.

Desgevraagd hebben partijen toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), om in het geding uitspraak te doen zonder zitting. Vervolgens heeft de Afdeling bepaald dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.

### Overwegingen

1. De zaak gaat over de in titel 15.10 van de Wet milieubeheer geregelde afvalbeheersbijdrage.

Een afvalbeheersbijdrage is ingevolge artikel 15.36 van deze titel een bijdrage in de kosten van het beheer van een afvalstof. Onder beheer van afvalstoffen moet ingevolge artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, worden verstaan: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen.

Ingevolge artikel 15.36, eerste lid, kan, indien dat in het belang is van een doelmatig beheer van afvalstoffen, een overeenkomst over een afvalbeheersbijdrage algemeen verbindend worden verklaard voor een ieder die die stof, dat mengsel of dat product in Nederland invoert of op de markt brengt. Krachtens dit artikellid is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de tussen Vereniging BEM, de daarbij aangesloten producenten en importeurs van autobanden en de Stichting Fonds Band en Milieu gesloten overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor autobanden algemeen verbindend verklaard.

Artikel 2.3, onder d, van de overeenkomst, voor zover hier van belang, bepaalt dat de producenten/importeurs die geen lid zijn zich schriftelijk dienen aan te melden bij Vereniging BEM en een afvalbeheersbijdrage dienen af te dragen aan de Stichting Fonds Band en Milieu.

2. Ingevolge artikel 15.38 kan de staatssecretaris op verzoek een ontheffing van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst verlenen, indien de verzoeker zorg draagt voor een zodanig beheer van de betrokken afvalstoffen dat deze naar het oordeel van de staatssecretaris ten minste gelijkwaardig is aan het beheer overeenkomstig die overeenkomst.

Appellante heeft een groothandel in aanhangwagenonderdelen en is importeur van (cover)banden voor aanhangwagens. appellante is geen partij bij de overeenkomst en is geen lid van de Vereniging BEM. Voor de afzet van de aanhangwagenbanden moet zij op grond van artikel 2.3, aanhef en onder d, van de overeenkomst een afvalbeheersbijdrage van € 1,50 per autoband betalen. Aan haar verzoek om ontheffing daarvan heeft zij, kort weergegeven, ten grondslag gelegd dat haar eigen afvalbeheersysteem ten minste gelijkwaardig is aan het systeem van de overeenkomst. De staatssecretaris heeft de ontheffing geweigerd.

3. Appellante betoogt dat haar afvalbeheersysteem ten minste gelijkwaardig is aan het beheer overeenkomstig de overeenkomst, zoals bedoeld in artikel 15.38 van de Wm. Daartoe voert zij aan dat, hoewel terecht wordt geconstateerd dat het inzamelsysteem van appellante niet voorziet in een garantie dat de retailer de afgedankte aanhangwagenbanden (of andere banden) daadwerkelijk door appellante zal laten inzamelen, de staatssecretaris er ten onrechte aan voorbijgaat dat ook het inzamelsysteem van RecyBEM niet in een garantie voorziet dat afgedankte banden daadwerkelijk door RecyBEM worden ingezameld. Door appellante worden voornamelijk normale autobanden (in plaats van aanhangwagenbanden) ingezameld. In zoverre wijkt de afvalbeheerstructuur van appellante dus niet af van die afvalbeheerstructuur van RecyBEM. De

staatssecretaris heeft volgens appellante voorts voor het antwoord op de vraag of de inzamelstructuur van appellante gelijkwaardig is, ten onrechte betekenis toegekend aan de omstandigheid dat appellante geen banden verzamelt van gemeentelijke milieudepots. Zij wijst er op dat de inzameling van gemeentelijke milieudepots enkel geschiedt door RecyBEM, waardoor er geen enkele concurrentie in de inzamelingsmarkt is, terwijl appellante bereid en ook in staat is om die inzameling te verzorgen. Volgens appellante is haar afvalbeheerstructuur slechts gedeeltelijk gebaseerd op retourlogistiek. Afgedankte banden worden op verzoek op elke locatie in Nederland opgehaald. Dit betekent dat ook appellante over een landelijk dekkende afvalbeheerstructuur beschikt. Appellante voert verder aan dat in het bestreden besluit ten onrechte geen rekening is gehouden met het gewicht van de banden die door appellante op de markt worden gebracht (voornamelijk kleine banden) en het gewicht van de afgedankte banden die door appellante worden ingezameld (voornamelijk normale autobanden). Het berekenen van het door appellante gerealiseerde inzamelpercentage op basis van aantallen banden geeft dan ook een verkeerd en onvolledig beeld van het inzamelpercentage dat appellante realiseert. Het standpunt van de staatssecretaris dat appellante als gevolg van geringe inzameling niet evenredig bijdraagt aan de kosten van de uiteindelijke verwerking is niet juist. Van een geringe inzameling is geen sprake, gelet op de hoeveel banden in kilogrammen die appellante jaarlijks op de markt brengt en verzamelt. Appellante merkt verder nog op dat in het huidige systeem voor coverbanden twee keer een verwijderingsbijdrage moet worden betaald waardoor het heel erg moeilijk is om in Nederland nog covers te verkopen. Volgens appellante wordt voorts met twee maten gemeten als het gaat om de verplichting om een afvalbeheersbijdrage te betalen, nu aanhangwagenbanden wel onder het bereik van het Bbab vallen, waarvoor de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst in de naleving van de voorziet, maar dit niet geldt voor kruiwag- en skelterbanden met dezelfde grootte. Dit, terwijl aanhangwagenbanden van een milieuvriendelijker materiaal, namelijk natuurrubber, zijn gemaakt dan voornoemde banden.

3.1. Uit de wetsgeschiedenis bij titel 15.10 van de Wet milieubeheer blijkt dat de wetgever met de regeling over de afvalbeheersbijdrage heeft beoogd te faciliteren dat voor bepaalde categorieën afvalstoffen een verwijderingsstructuur wordt opgezet en beheerd. In veel gevallen wordt daarbij, zo is in de wetsgeschiedenis vermeld, gekozen voor een structuur waarbij de inzameling en verdere verwijdering van de afvalstoffen wordt uitbesteed aan

derden. De financiering hiervan vindt dan plaats uit een gezamenlijk door de betrokken ondernemingen te beheren fonds. De middelen van dit fonds worden verkregen door een afdracht van een bijdrage per eenheid van een stof, preparaat of ander product, welke nieuw op de markt wordt gebracht. De bereidheid om een verwijderingsstructuur op te zetten en in stand te houden is, zo is in de wetsgeschiedenis vermeld, in belangrijke mate afhankelijk van de zekerheid dat een ieder die een dergelijke stof, preparaat of product op de Nederlandse markt brengt, deze financiële bijdrage levert (*Kamerstukken II 1992/93*, 23 256, nr. 3, blz. 1).

De regeling inzake de afvalbeheersbijdrage heeft tot doel dat producenten en importeurs die een bepaald product in Nederland op de markt brengen, bijdragen aan het beheer van de met dit type product – in dit geval autobanden – corresponderende afvalstroom, die in Nederland vrijkomt. Hierbij merkt de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van 11 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2336), op dat "beheer", zoals ook blijkt uit de definitie in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, meer omvat dan de wijze waarop de autobanden uiteindelijk wordt gerecycled. Het gaat om het totale beheer van de afvalstroom, bestaande uit het verzamelen, vervoeren en vervolgens nuttig toepassen of verwijderen van autobanden.

3.2. Ter beoordeling staat of de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het beheer door appellante niet ten minste gelijkwaardig is aan het beheer overeenkomstig de overeenkomst, zodat, gelet op artikel 15.38 van de Wet milieubeheer, geen ontheffing van de overeenkomst verleend kan worden.

3.3. Het beheer van de in Nederland afgedankte autobanden overeenkomstig de overeenkomst komt, zo is in het besluit van 7 juni 2019 uiteengezet, op het volgende neer.

RecyBEM B.V. is de collectieve uitvoeringsorganisatie van de Vereniging BEM en is opdrachtgever van ruim twintig door RecyBEM gecertificeerde inzamelingsbedrijven die zorgen voor kosteloze inzameling van door consumenten afgedankte autobanden bij retailers van banden, zoals bandenservicebedrijven, garages en groothandels, en bij milieudepots van gemeenten. Particulieren kunnen afgedankte banden inleveren bij de milieudepots. De inzamelingsbedrijven keuren en sorteren de ingezamelde banden en voeren deze af naar door RecyBEM gecertificeerde verwerkers.

De inzamelingsbedrijven hebben contractuele afspraken met RecyBEM om tenminste 90% van de ingezamelde banden te bestemmen voor materiaal- en/of producthergebruik, waarvan ten minste 50% materiaalhergebruik. De verwerkingsbedrijven waar de inzamelingsbedrijven de banden leveren, zijn door RecyBEM gecertificeerd

volgens eenzelfde systematiek als de inzamelingsbedrijven. RecyBEM betaalt de inzamelingsbedrijven een inzamelvergoeding per ingezamelde band uit het fonds van de Stichting BEM. Dit fonds wordt gevoed door de afvalbeheerbijdragen die producenten en importeurs van autobanden betalen voor iedere band die zij voor het eerst op de Nederlandse markt hebben gebracht. De hoogte van de afvalbeheerbijdrage bedraagt momenteel € 1,50 per band. RecyBEM voert jaarlijks een administratieve controle uit bij de inzamelingsbedrijven om te beoordelen of de bedrijven zich aan de contractuele afspraken houden. Daarnaast wordt jaarlijks door een onafhankelijke certificeringsinstituut een audit uitgevoerd ten behoeve van de certificering.

3.4. De afvalbeheerstructuur van appellante is gedeeltelijk gebaseerd op retourlogistiek, met als doel om de banden die door het bedrijf zijn geleverd aan klanten bij afdanking ook weer zelf in te zamelen, met het oog op karkasgebruik (hergebruik en verkoop als coverband) en verwerking door recycling (granuleren). In de zienswijze heeft appellante opgemerkt dat de feitelijke inzameling van banden de laatste jaren voor een groot deel plaatsvindt in Weerselo, deels op basis van retourlogistiek, deels op basis van personen die hun afgedankte banden bij appellante inleveren. Appellante geeft aan dat zij de afgelopen jaren geen banden meer heeft ingezameld die bij de gemeentelijke milieudepots zijn ingeleverd. Appellante heeft er op gewezen dat zij op verzoek afgedankte banden kosteloos op iedere locatie in Nederland ophaalt én dat appellante ook de bij gemeentelijke milieudepots ingeleverde banden kosteloos ophaalt en inzamelt, althans dat appellante graag de bij gemeentelijke milieudepots ingeleverde banden zou willen ophalen en inzamelen en dat iedere gemeente appellante voor deze inzameling kan inschakelen. Dat dit laatste al enige tijd niet meer gebeurt, betekent volgens appellante niet dat de afvalbeheerstructuur van appellante niet landelijk dekkend is. Ter financiering van de afvalbeheerstructuur rekent appellante een afvalbeheerbijdrage aan afnemers van € 1,50 per geleverde band.

3.5. In het bestreden besluit concludeert de staatssecretaris dat de wijzen van beheer van autobanden door RecyBEM enerzijds en appellante anderzijds niet gelijkwaardig zijn. Rekening houdend met het feit dat de afvalbeheerstructuur van appellante voor wat betreft het bereik van de inzameling (potentieel) landelijk dekkend is, wijkt de organisatie van de inzameling op wezenlijke punten af van de afvalbeheerstructuur van RecyBEM. De inzameling van afgedankte autobanden door appellante vindt grotendeels plaats door inlevering van afgedankte banden op de eigen ves-

tigingslocatie. Voor zover door appellante op de markt gebrachte aanhangwagenbanden bij afdanking ingeleverd worden bij een retailer van banden elders in Nederland, kunnen deze op diens verzoek door appellante worden ingezameld. Het inzamelsysteem van appellante voorziet echter niet in een garantie dat de retailer de afgedankte aanhangwagenbanden (of andere banden) daadwerkelijk door appellante zal laten inzamelen. Hierdoor valt niet uit te sluiten dat de retailer gebruik zal maken van het inzamelsysteem van RecyBEM, of een andere inzamelaar. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat appellante de afgelopen jaren aanzienlijk minder afgedankte (aanhangwagen)banden inzamelt dan zij op de markt brengt. Het gevolg hiervan is dat het bereik van de inzameling in de afvalbeheerstructuur van appellante op zichzelf landelijk dekkend zou kunnen zijn, maar dat met de organisatie van deze inzameling niet voorkomen wordt dat afgedankte banden, waarvoor appellante zelfstandig producenten-verantwoordelijkheid zou moeten dragen (organisatorisch en financieel), alsnog in het inzamelsysteem van RecyBEM of dat van andere inzamelaars terecht komen. Dit gegeven, in combinatie met het feit dat appellante niet op reguliere basis banden inzamelt van gemeentelijke milieudepots, maakt dat het bereik van de inzamelstructuur van appellante niet gelijkwaardig is aan dat van RecyBEM, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris heeft verwezen naar een tabel waarin uiteen is gezet welke hoeveelheden banden appellante in 2016 en 2017 met haar afvalbeheerstructuur heeft geïmporteerd, ingezameld en afgevoerd voor verwerking, alsmede naar een tabel waarin uiteen is gezet welke hoeveelheden van de totaal in Nederland op de markt gebrachte banden zijn ingezameld en afgevoerd voor verwerking met het systeem van RecyBEM.

De staatssecretaris heeft er op gewezen dat het Besluit beheer autobanden (hierna: Bbab) en de Regeling beheer autobanden (hierna: Regeling) geen aanknopingspunten bieden voor het berekenen van een inzamelpercentage, gebaseerd op gewicht, zoals appellante voorstaat. Het Bbab gaat uit van kosteloze afgifte van afgedankte banden bij de verkoop van nieuwe autobanden (oud-voor-nieuwregeling). Ook uit artikel 2 en bijlage 2 van de Regeling (vaststelling formulier jaarlijkse verslaglegging) blijkt dat er zowel bij de inzameling als bij de berekening van percentages voor nuttige toepassing en voor materiaalhergebruik uitgegaan dient te worden van het aantal banden en niet van het gewicht van de banden. Voor het berekenen van een inzamelpercentage op basis van het gewicht van de door appellante ingezamelde banden, biedt de regelgeving geen ruimte. Een dergelijke berekening houdt immers

geen rekening met het feit dat het aantal banden dat als gevolg van die berekening niet zou hoeven worden ingezameld door appellante, terwijl deze daarvoor wel een afvalbeheerbijdrage heeft ontvangen, ingezameld zullen moeten worden door RecyBEM of een andere inzamelaar. Deze zal daar kosten voor moeten maken, waar vervolgens echter geen afvalbeheerbijdrage tegenover staat.

Van de door het systeem van RecyBEM ingezamelde banden is 30% ingezet ten behoeve van producthergebruik (als occasionband, alternatief hergebruik of door loopvlakvernieuwing), 67% verwerkt ten behoeve van materiaalhergebruik (recycling als materiaal) en de resterende 3% is thermisch verwerkt met energierugwinning (andere nuttige toepassing). Uit vergelijking van de twee tabellen blijkt dat met de landelijk dekkende afvalbeheerstructuur van RecyBEM veel betere resultaten worden bereikt, gelet op het feit dat het overgrote deel van de in Nederland op de markt gebrachte banden na afdanking worden ingezameld en verwerkt.

Met de afvalbeheerstructuur van appellante daarentegen zijn in 2016 en 2017 veel minder banden ingezameld. Geen of lagere inzameling betekent ook dat er geen of minder afgedankte banden beschikbaar komen voor recycling door materiaalhergebruik.

Daar komt bij dat appellante wel een afvalbeheersbijdrage rekent per band die het bedrijf op de markt brengt, maar als gevolg van geringe inzameling niet evenredig bijdraagt aan de kosten van de uiteindelijke verwerking daarvan. Niet valt uit te sluiten dat de banden die appellante op de markt brengt uiteindelijk terecht komen in het systeem van RecyBEM, terwijl daar voor RecyBEM geen inkomsten uit afval beheersbijdragen tegenover staan. Dit betekent dat de andere producenten/importeurs van autobanden die wel afvalbeheersbijdragen afdragen op grond van de overeenkomst die kosten zullen moeten dragen. Vanuit een oogpunt van doelmatig beheer van afgedankte autobanden in Nederland en in het licht van de door de landelijk dekkende afvalbeheerstructuur van RecyBEM bereikte resultaten van inzameling en verwerking, is de afvalbeheerstructuur van appellante aantoonbaar minder doelmatig en effectief en daarmee niet gelijkwaardig aan de afvalbeheerstructuur van RecyBEM, aldus de staatssecretaris.

3.6. Het door appellante aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het systeem van appellante niet gelijkwaardig is aan dat van RecyBEM.

Wat de berekening van de inzamelpercentages betreft, heeft appellante de nadruk gelegd op de omstandigheid dat zij opereert in een klein en

bijzonder gespecialiseerd segment van de markt voor kleine(re) banden voor aanhangwagens e.d. met een diameter van 8 en 10 inch en dat zij voornamelijk gewone (grote) autobanden inzamelt. Daarom zou het inzamelpercentage aan de hand van het gewicht berekend moeten worden. Het Bbab en de Regeling gaan echter uit van aantallen autobanden en niet van gewicht. De staatssecretaris heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat er bij de berekening van het inzamelpercentage geen ruimte is om rekening te houden met het gewicht aan autobanden. Zoals de staatssecretaris heeft toegelicht gaat een dergelijke berekening voorbij aan het feit dat het aantal banden dat als gevolg van die berekening niet zou hoeven worden ingezameld door appellante, terwijl deze daarvoor wel een afvalbeheerbijdrage heeft ontvangen, ingezameld zullen moeten worden door RecyBEM of een andere inzamelaar. Deze zal daar kosten voor moeten maken zonder een afvalbeheerbijdrage te hebben ontvangen

Bij de vergelijking van de inzamelpercentages zijn voorts de autobanden die bij de gemeentelijke inzamelpunten zijn ingezameld niet meegerekend. Uit de berekeningen volgt dat in 2016 en 2017 bij appellante sprake was een inzamelpercentage van 19%, respectievelijk 28%, terwijl bij het systeem van RecyBEM sprake was van 97,7%, respectievelijk 99,1%. De omstandigheid dat het ophalen van autobanden bij de gemeentelijke inzamelpunten uitsluitend gebeurt door inzamelbedrijven, die in opdracht van RecyBEM werken, dat sprake is van een monopoliepositie van RecyBEM en deze inzamelbedrijven en de omstandigheid dat ook appellante in staat en bereid is autobanden bij de gemeentelijke inzamelpunten op te halen, is, wat daar verder van zij, niet relevant bij de beoordeling van de vraag of de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het niet om gelijkwaardige inzamelsystemen gaat. Met betrekking tot het standpunt van de staatssecretaris dat het inzamelsysteem van appellante niet voorziet in een garantie dat de retailer de afgedankte aanhangwagenbanden (of andere banden) daadwerkelijk door appellante zal laten inzamelen, waardoor niet valt uit te sluiten dat die retailer gebruik zal maken van het inzamelsysteem van RecyBEM of een andere inzamelaar, merkt appellante terecht op. dat ook het inzamelsysteem van RecyBEM niet voorziet in een garantie dat afgedankte banden daadwerkelijk door RecyBEM worden ingezameld (en niet door bijvoorbeeld appellante). Uit de berekende inzamelpercentages, die niet gemotiveerd door appellante zijn bestreden, blijkt echter dat de door appellante bereikte inzamelpercentages significant lager zijn dan de

door RecyBEM bereikte inzamelpercentages. De staatssecretaris heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat het systeem van RecyBEM daarmee in ieder geval doelmatiger en effectiever is in het afvalbeheer dan het systeem van appellante.

Voor zover appellante heeft opgemerkt dat in het huidige systeem voor coverbanden twee keer een verwijderingsbijdrage moet worden betaald waardoor het heel erg moeilijk is in Nederland nog covers te verkopen en dat met betrekking tot aanhangwagenbanden enerzijds en kruiwagen- en skelterbanden anderzijds met twee maten wordt gemeten, wordt overwogen dat voor het verlenen van ontheffing uitsluitend van belang is of sprake is van een gelijkwaardig beheersysteem, gelet op artikel 15.38 van de Wet milieubeheer. De door appellante genoemde omstandigheden, wat daar verder ook van zij, kunnen dan ook geen rol spelen bij de besluitvorming van de staatssecretaris.

Het betoog slaagt niet.

4. Het beroep tegen het besluit van 7 juni 2019 is ongegrond.
5. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

### Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

### Noot

1. Onderhavige uitspraak betreft een onthefingsverzoek van een algemeen verbindend verklaarde afvalbeheersbijdrageovereenkomst (overeenkomst) voor autobanden. De uitspraak is om twee redenen het bespreken waard. Allereerst omdat de figuur van de algemeenverbindendverklaring (avv) toepassing vindt buiten het arbeidsrecht en ten tweede omdat de avv wel eens meer tweeweg zou kunnen brengen dan het enkel verruimen van de werkingsfeer van de overeenkomst.

2. Importeurs en producenten van autobanden dragen op grond van het Besluit beheer autobanden een verantwoordelijkheid voor hun producten wanneer deze in de afvalstroom terechtkomen. Het beheer (inzameling, vervoer, recycling etc.) dienen zij zelf te organiseren en te financieren. In deze zaak heeft Vereniging Band en Milieu (BEM) namens haar leden een verwijderingsstructuur op poten gezet waarbij RecyBEM, de uitvoeringsorganisatie van de vereniging, zorg draagt voor het beheer van de afgedankte autobanden. Dit stelsel wordt gefinancierd door de leden van Vereniging BEM die per band die zij op de markt afzetten, een afvalbe-

heersbijdrage van € 1,50 afdragen. Deze bijdragen komen terecht in een fonds dat wordt beheerd door de Stichting Fonds Band en Milieu. Afspraken omtrent de afvalbeheersbijdrageovereenkomst tussen Vereniging BEM namens al haar leden en de Stichting Fonds Band en Milieu.

3. De overeenkomst is door de minister op grond van art. 15.36 Wm algemeen verbindend verklaard (*Stcrt.* 2015, 18635). Kenmerkend voor de avv is dat de minister zijn bevoegdheid niet ambtshalve maar alleen op verzoek van partijen kan aanwenden. Het gevolg van de avv is dat derden die niet lid zijn van Vereniging BEM alsnog aan de overeenkomst worden gebonden. Ik kom daar later op terug. De ratio achter de avv is het ondersteunen van zelfregulering en tegengaan van *freeriding* en concurrentievervalsing. Partijen die niet vrijwillig gebonden zijn aan de overeenkomst hoeven immers geen afvalbeheersbijdrage door te berekenen in hun prijs. Ter rechtvaardiging van het opleggen van de overeenkomst aan de branchegenoten stelt art. 15.37 Wm dat de om avv verzoekende partijen qua omzet een belangrijke meerderheid moeten vormen. Een dekkingsgraad van ten minste 75% van de gezamenlijke omzet geldt als een indicatie van een belangrijke meerderheid (*Kamerstukken II* 1992/93, 23256, 3, p. 2). Aan de eis van een belangrijke meerderheid is voldaan nu de bij Vereniging BEM aangesloten leden een marktaandeel van 90% vertegenwoordigen. Daarmee is ook duidelijk dat binnen de branche voldoende draagvlak bestaat voor een afvalbeheersbijdrage.

4. In de onderhavige uitspraak doet appellant een verzoek om ontheffing van de overeenkomst. De minister kan ingevolge art. 15.38 Wm ontheffing verlenen indien het afvalbeheerssysteem van de aanvrager tenminste gelijkwaardig is aan het systeem uit de overeenkomst. Het onthefingsverzoek is door de minister afgewezen en ook bij de Afdeling krijgt appellant nul op het rekest. De bedrijfsvoering van appellant voorziet niet in de garantie dat afgedankte banden ook worden ingenomen. Appellant brengt meer banden op de markt dan dat hij inneemt. Zijn inzamelpercentage ligt lager dan dat van RecyBEM (28% resp. 99%) en daarmee kan niet worden gesproken van een gelijkwaardige afvalbeheersstructuur. Maar zoals de Afdeling in r.o. 3.6 terecht aangeeft, bestaat er nog een bezwaar. Aangezien appellant meer banden op de markt brengt dan dat hij inzamelt, bestaat het risico dat door appellant op de markt gebrachte banden in het inzamelsysteem van RecyBEM terechtkomen. De kosten die daarmee gepaard gaan worden niet vergoed door appellant – hij heeft immers geen afvalbeheersbijdrage betaald – maar wel door de

partijen die gebonden zijn aan de overeenkomst. Niet alleen leidt dat tot concurrentievervalsing, ook ondermijnt het de gedachte van een doelmatig beheer van autobanden zoals dat ten grondslag ligt aan de overeenkomst.

5. Nu appelland geen ontheffing heeft, is na de avv de overeenkomst op hem van toepassing en dient hij per band een afvalbeheersbijdrage af te dragen aan Stichting Fonds Band en Milieu. De vraag is of de avv niet meer teweegbrengt dan het enkel binden van derden aan de overeenkomst. Op grond van de overeenkomst kan de stichting een boete opleggen wegens het niet (tijdig) afdragen van de afvalbeheersbijdrage. Hamvraag is of de stichting daarbij openbaar gezag uitoefent en daarmee optreedt als b-orgaan? Appelland is immers niet vrijwillig de overeenkomst aangegaan en heeft de boetebevoegdheid van de stichting enkel en alleen te dulden als gevolg van de avv. Het ligt in de macht van de stichting de rechtspositie van appelland te bepalen waarbij het beoogde rechtsgevolg is dat appelland, tegen zijn wil, kan worden geconfronteerd met een boeteoplegging. Heikel punt is echter dat de privaatrechtelijke overeenkomst de grondslag vormt voor de boetebevoegdheid. Tegelijkertijd kan moeilijk worden ontkend dat de avv een publiekrechtelijk karakter heeft en derden bindt aan de overeenkomst. De avv wordt daarom beschouwd als een daad van materiële wetgeving (M.J. Dresden, *Algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten in het milieubeleid*, Den Haag: Sdu 2004, p. 93). De Afdeling heeft zich in het kader van de avv van cao's al uitgelaten over een soortgelijke situatie. Volgens de Afdeling zijn cao's privaatrechtelijke overeenkomsten, waaraan de avv een publiekrechtelijk karakter verschaft. Dat betekent echter niet dat de cao-bepalingen daardoor openbaar gezag toekennende wettelijke voorschriften worden (ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2746). Maar die uitkomst laat de vraag open op grond waarvan de boete kan worden opgelegd aan derden. Als de boeteoplegging door de stichting geen publiekrechtelijke grondslag kent, dan is de grondslag privaatrechtelijk. Indien dat zo is, dan is appelland de boete niet verschuldigd aangezien hij geen lid is van Vereniging BEM. Het oordeel van de Afdeling brengt ook mee dat een ontheffing van de overeenkomst een besluit is dat bestuursrechtelijk kan worden aangevochten terwijl een boeteoplegging via het privaatrecht moet worden aangevochten bij de civiele rechter. Dat meerdere uitvoeringsbesluiten ten aanzien van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst bij verschillende rechters kunnen worden voorgelegd is onoverzichtelijk en mijns inziens ook niet wenselijk. Volgens mij stelt de stichting bij het opleggen van boetes eenzijdig de rechtspo-

sitie van andere rechtssubjecten vast en dat duidt op de uitoefening van openbaar gezag dat via de weg van de avv door de minister wordt toegekend aan de stichting. Het opleggen van een boete is dan een besluit in de zin van de Awb en de stichting treedt, voor zover ze een boete oplegt, op als een b-orgaan. Dat betekent dat publiekrechtelijke normering van toepassing is en tegen de boeteoplegging beroep bij de bestuursrechter open staat.

6. Het algemeen verbindend verklaren van een afvalbeheersbijdrageovereenkomst is een manier om van overheidswege zelfregulering te ondersteunen waarvoor voldoende draagvlak bestaat. Hoewel is beoogd het toezicht en de handhaving privaatrechtelijk vorm te geven en over te laten aan de betrokken ondernemingen (*Kamerstukken II 1992/93, 23256, 3, p. 9*), kunnen onbedoeld publiekrechtelijke patronen opdoemen. Dat hoeft uit een oogpunt van rechtsbescherming niet problematisch te zijn nu derden enkel en alleen door de avv worden geconfronteerd met de verplichtingen uit de overeenkomst. Wel is het zaak te erkennen wat de avv publiekrechtelijk teweegbrengt.

L.R.M.A. Beurskens

---

## AB 2022/85

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

3 november 2021, nr. 202003295/1/A2  
(Mrs. N. Verheij, C.M. Wissels, W. den Ouden)  
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 158 lid 1 onder e Provinciewet

ABkort 2021/640  
ECLI:NL:RVS:2021:2441

#### **Inclusief vertrouwensbeginsel, met dispositie; (uitdrukkelijk) voorbehoud; dienende overheid.**

*De Afdeling stelt vast dat gemachtigde D de maatschap in zijn e-mailbericht van 5 februari 2016 een voorstel heeft gedaan tot het kopen van een aantal aan haar toebehorende gronden. Dit onder voorbehoud van de uitdrukkelijke goedkeuring door de provincie Overijssel. In dat voorstel heeft gemachtigde D (onder meer) een raming gemaakt van de hoogte van de investeringskosten van de maatschap voor het verplaatsen van (een gedeelte van) haar melkveebedrijf. Daarbij heeft hij geschreven: 'Hiervan kan middels de subsidie 40% vergoed worden dit is € 259.104,-'. De Afdeling leest daarin niet de onvoorwaardelijke toezegging dat dit (subsidie)-bedrag aan de maatschap zal worden uitgekeerd.*