ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

26 november 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Afvalstoffen — Overbrenging daarvan — Verordening (EG) nr. 1013/2006 — Overbrenging binnen de Europese Unie — Andere plaats van binnenkomst dan die welke is vermeld in de kennisgeving en in de voorafgaande toestemming — Wezenlijke wijzigingen van de bijzonderheden van een overbrenging van afvalstoffen — Illegale overbrenging — Evenredigheid van de administratieve geldboete”

In zaak C-487/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechtbank te Boedapest, Hongarije) bij beslissing van 22 oktober 2014, ingekomen bij het Hof op 4 november 2014, in de procedure

SC Total Waste Recycling SRL

tegen

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, president van de Vijfde kamer, waarnemend voor de president van de Zevende kamer, C. Lycourgos (rapporteur) en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Havas en D. Loma-Osorio Lerena als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, punt 35, onder d), 17, lid 1, en 50, van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 669/2008 van de Commissie van 15 juli 2008 (PB L 188, blz. 7; hierna: „verordening nr. 1013/2006").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen SC Total Waste Recycling SRL (hierna: „Total Waste Recycling") en de Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (nationale autoriteit die belast is met de inspectie van de milieu- en natuurbescherming; hierna: „nationale inspectieautoriteit"), betreffende een administratieve geldboete die door deze instantie is opgelegd voor inbreuken op de regeling betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 Overwegingen 1, 7, 13, 14 en 33 van verordening nr. 1013/2006 luiden als volgt:

„(1) Hoofddoel en belangrijkste onderdeel van deze verordening is de bescherming van het milieu; de effecten van de verordening op de internationale handel zijn van bijkomend belang.

[...]

(7) Het is van belang het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren op een wijze die rekening houdt met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en die bevorderlijk is voor een uniformere toepassing van de verordening in de gehele Gemeenschap.

[...]

(13) Ofschoon het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen een lidstaat een zaak van de betrokken lidstaat is, dient er in de nationale stelsels voor de overbrenging van afvalstoffen rekening mee te worden gehouden dat er samenhang moet zijn met het communautaire stelsel, zodat een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens wordt gewaarborgd.

(14) In het geval van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen en van niet in de bijlagen III, III A en III B vermelde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen is het wenselijk het toezicht en de controle optimaal te maken door voor die overbrenging voorafgaande schriftelijke toestemming te vereisen [hierna: ‚toestemming']. Een dergelijke procedure dient ook te voorzien in een voorafgaande kennisgeving, zodat de bevoegde autoriteiten zich goed op de hoogte kunnen stellen en alle nodige maatregelen kunnen treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Voorts dienen deze autoriteiten de mogelijkheid te krijgen op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging.

[...]

(33) De nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat, in overeenstemming met richtlijn 2006/12/EG en andere communautaire wetgeving inzake afval, binnen de Gemeenschap overgebrachte en in de Gemeenschap ingevoerde afvalstoffen gedurende de

overbrenging, met inbegrip van de nuttige toepassing of verwijdering in het land van bestemming, worden behandeld zonder dat er sprake is van gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. [...]"

4 Artikel 2 van deze verordening, „Definities", bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

35) ‚illegale overbrenging': een overbrenging van afvalstoffen:

[...]

d) [die] feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt [...]".

5 Artikel 3, lid 1, onder b), i), van verordening nr. 1013/2006 bepaalt dat overbrengingen van de afvalstoffen die bestemd zijn voor nuttige toepassing en die vermeld zijn in de „oranje" lijst van afvalstoffen van bijlage IV bij deze verordening onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming vallen, als vastgelegd in deze titel van die verordening.

6 Volgens artikel 4 van verordening nr. 1013/2006 dient voor de kennisgeving van afvalstoffen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder a) of b), door de kennisgever het kennisgevingsdocument van bijlage I A bij deze verordening en, indien nodig, het vervoersdocument van bijlage I B bij die verordening te worden ingevuld, waarbij hij in deze twee documenten de in bijlage II, deel 1, bedoelde informatie en documentatie opneemt of deze daar als bijlage aan toevoegt.

7 Artikel 9 van verordening nr. 1013/2006 regelt de procedure voor de toestemming die de bevoegde autoriteiten van bestemming, van verzending en van doorvoer verlenen voor de overbrenging van afvalstoffen waarvan hun kennis is gegeven.

8 Artikel 17 van verordening nr. 1013/2006, met als opschrift „Wijzigingen in het transport na de toestemming", luidt als volgt:

„1. In het geval van wezenlijke wijzigingen in de bijzonderheden en/of voorwaarden betreffende een transport waarvoor al toestemming is verleend, zoals wijzigingen wat betreft de geplande hoeveelheid, de route, de trajecten, de datum van verzending of de vervoerder, stelt de kennisgever de betrokken bevoegde autoriteiten en de ontvanger daarvan onverwijld, en indien mogelijk voordat de overbrenging aanvangt, op de hoogte.

2. In dergelijke gevallen is een nieuwe kennisgeving vereist, tenzij alle betrokken bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de voorgestelde wijzigingen geen nieuwe kennisgeving noodzakelijk maken.

[...]"

9 Artikel 49 van verordening nr. 1013/2006, met als opschrift „Bescherming van het milieu", bepaalt in lid 1:

„1. De producent, de kennisgever en de overige bij een afvalstoffenoverbrenging en/of de nuttige toepassing of verwijdering daarvan betrokken ondernemingen treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de door hen vervoerde afvalstoffen gedurende de overbrenging, de nuttige toepassing en de verwijdering zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en op ecologisch

verantwoorde wijze beheerd worden. In het bijzonder wordt daartoe, indien de overbrenging in de Gemeenschap plaatsvindt, voldaan aan de eisen van artikel 4 van richtlijn 2006/12/EG en de afvalstoffenwetgeving in de Gemeenschap.

[...]"

10 Artikel 50 van deze verordening, met als opschrift „Handhaving in de lidstaten", luidt:

„1. De lidstaten bepalen de voorschriften inzake sancties op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij worden uitgevoerd. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de nationale wetgeving met betrekking tot het voorkomen en opsporen van illegale overbrengingen en van de sancties voor dergelijke overbrengingen.

[...]

3. Controles van overbrengingen kunnen met name plaatsvinden:

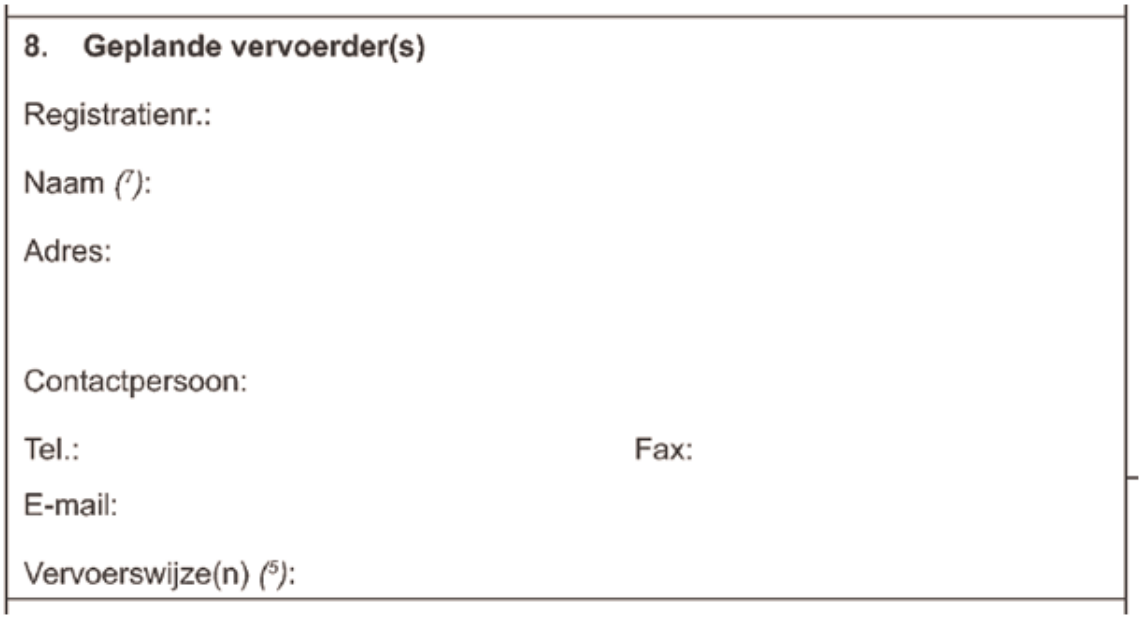
[...]

d) tijdens de overbrenging binnen de Gemeenschap.

4. De controles op de overbrengingen behelzen controle van de documenten, bevestiging van de aard van de afvalstoffen en, indien daar aanleiding voor is, fysieke controle van de afvalstoffen.

[...]"

11 Vak 8 van bijlage I A bij verordening nr. 1013/2006, met als opschrift „Kennisgevingsdocument voor grensoverschrijdende afvaloverbrenging", is aldus weergegeven:


8. **Geplande vervoerder(s)**

Registratienr.:

Naam (7):

Adres:

Contactpersoon:

Tel.: Fax:

E-mail:

Vervoerswijze(n) (5):

12 De vakken 15 en 16 van bijlage I A zijn aldus weergegeven:

15. Betrokken landen/staten (a), codenummer van de bevoegde autoriteiten (indien van toepassing) (b), gebruikte grensovergangen bij het binnenkomen en verlaten van die la											
Land van uitvoer/verzending		Doorvoerland(en) (aankomst en vertrek)									Land van invoer/bestemr
a)											
b)											
c)											
16. Douanekantoren van binnenkomst en/of uitgang en/of uitvoer									**(Europese Gemeenschap):**		
Binnenkomst:				Uitgang:					Uitvoer:		

13 Vak 8 van bijlage I B bij verordening nr. 1013/2006, met als opschrift „Vervoersdocument voor grensoverschrijdende afvaloverbrengingen", is aldus weergegeven:

8 a) Eerste vervoerder *(3)*:	**8 b) Tweede vervoerder:**	**8 c) Laatste vervoerder:**
Registratienr.:	Registratienr.:	Registratienr.:
Naam:	Naam:	Naam:
Adres:	Adres:	Adres:
Tel.:	Tel.:	Tel.:
Fax:	Fax:	Fax:
E-mail:	E-mail:	E-mail:
------- ***In te vullen door de vertegenwoordiger van de vervoerder*** -------		*Meer dan drie vervoerders (2)* ☐
Vervoerswijze *(1)*:	Vervoerswijze *(1)*:	Vervoerswijze *(1)*:
Overbrengingsdatum:	Overbrengingsdatum:	Overbrengingsdatum:
Handtekening:	Handtekening:	Handtekening:

14 Punt 26 van bijlage I C bij verordening nr. 1013/2006, met als opschrift „Specifieke instructies voor het invullen van het kennisgevings- en het vervoersdocument", is in de volgende bewoordingen gesteld:

„**Vak 15** (zie bijlage II, deel 1, punten 8-10 en 14): Vermeld op regel a) van vak 15 de naam van de landen [...] van verzending, doorvoer en bestemming, of gebruik de landcodes van ISO-norm 3166 [...]. Vermeld, indien van toepassing, op regel b) het codenummer van de betrokken bevoegde autoriteiten van ieder land, en op regel c) de naam van de grensovergang of haven, en, indien van toepassing, het codenummer van het douanekantoor als plaats van binnenkomst in of van uitgang uit een bepaald land. Vermeld op regel c) voor doorvoerlanden de informatie over plaats van binnenkomst en uitgang. Indien bij een bepaalde overbrenging meer dan drie landen van doorvoer betrokken zijn, voeg dan de relevante informatie bij in een bijlage. Vermeld de voorgenomen route tussen plaats van uitgang en plaats van binnenkomst, met inbegrip van mogelijke alternatieven, ook in geval van onvoorziene omstandigheden, in een bijlage."

15 Bijlage II bij verordening nr. 1013/2006, betreffende de informatie en de documentatie aangaande de kennisgeving, bepaalt in deel 1, met als opschrift „Informatie op te nemen in het kennisgevingsformulier of een bijlage daarbij":

„[...]

13. Voorgenomen vervoerswijze.

14. Geplande doorgangsplaatsen (plaats van binnenkomst en van vertrek in elk betrokken land, met inbegrip van de douanekantoren van binnenkomst in en/of uitgang uit en/of uitvoer uit de Gemeenschap) en geplande route (route tussen plaatsen van binnenkomst en van vertrek), met inbegrip van mogelijke alternatieven, ook in geval van onvoorziene omstandigheden.

[...]"

16 In deel 2 van bijlage II, met als opschrift „Informatie op te nemen in het vervoersdocument of een bijlage daarbij", staat te lezen:

„[...]

3. Vervoerswijze(n).

[...]

5. Doorgangsplaatsen (plaats van binnenkomst en van vertrek in elk betrokken land, met inbegrip van de douanekantoren van binnenkomst in en/of uitgang uit en/of uitvoer uit de Gemeenschap) en route (route tussen plaatsen van binnenkomst en van vertrek), met inbegrip van mogelijke alternatieven, ook in geval van onvoorziene omstandigheden.

[...]"

Hongaars recht

17 Artikel 19, lid 1, van de a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (wet nr. CLXXXV van 2012 betreffende afvalstoffen; hierna: „wet betreffende de afvalstoffen"), bepaalt:

„Op het grondgebied van Hongarije kunnen afvalstoffen worden binnengebracht mits voldaan wordt aan het bepaalde in verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad en het regeringsdecreet betreffende de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen."

18 Artikel 86, lid 1, van die wet luidt als volgt:

„De milieubeschermingsautoriteit legt overeenkomstig het bepaalde in het regeringsdecreet tot vaststelling van nadere voorschriften omtrent afvalbeheerboetes een afvalbeheerboete op aan natuurlijke of rechtspersonen, eenmanszaken of lichamen zonder rechtspersoonlijkheid die:

a) handelen in strijd met het bepaalde in de voorschriften, rechtstreeks toepasselijke handelingen van de Europese Unie of genomen besluiten op het gebied van afvalbeheer;

b) een activiteit van afvalbeheer waarvoor toestemming, goedkeuring, registratie of kennisgeving is vereist, verrichten zonder die toestemming, goedkeuring of registratie te hebben verkregen of kennisgeving te hebben gedaan, of de activiteit op een andere manier verrichten dan daarin is aangegeven;

c) de milieubeschermingsautoriteit niet of niet voldoende op de hoogte stellen van de productie of het ontstaan van bijproducten, of afvalstoffen gebruiken, in de handel brengen of opslaan als producten of bijproducten."

19 Artikel 1, lid 1, van de a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet (regeringsdecreet nr. 271/2001 van 21 december 2001 betreffende de hoogte en de wijze van vaststelling en oplegging van afvalbeheerboetes; hierna: „regeringsdecreet") luidt:

„1. Onverminderd het bepaalde in artikel 2, leden 4 tot en met 8, en artikel 3, lid 4, is de hoogte van de boete het bedrag dat wordt verkregen door de in dit decreet vastgestelde basisbedragen te vermenigvuldigen met de factoren waarmee de basisbedragen worden aangepast, zoals in de bijlage is aangegeven.

[...]

3. Het basisbedrag van de afvalbeheerboete (hierna: ‚basisbedrag') bedraagt maximaal:

[...]

g) 1 miljoen forint voor illegale grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen".

20 Artikel 3 van dat regeringsdecreet bepaalt:

„1. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete moet eerst worden nagegaan van welk basisbedrag dient te worden uitgegaan.

[...]

4. Bij illegale grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen (invoer, uitvoer of doorvoer over het nationale grondgebied) is de hoogte van de te betalen boete het bedrag dat wordt verkregen door het in artikel 1, lid 3, onder f) of g), vastgestelde basisbedrag te vermenigvuldigen met de hoeveelheid van de afvalstoffen. Indien de hoeveelheid afvalstoffen niet precies kan worden vastgesteld, wordt bij de berekening uitgegaan van het in tonnen uitgedrukte gemiddelde van een reeks geschatte waarden."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Op 21 oktober 2013 is een vrachtwagen van Total Waste Recycling, die een lading vervoerde van 8,380 ton afvalstoffen behorende tot de „oranje" lijst van afvalstoffen van bijlage IV bij verordening nr. 1013/2006, te weten afvalstoffen die onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming vallen, bij het binnenrijden van Hongarije aan een grenscontrole onderworpen te Nagylak.

22 Uit deze controle bleek dat dit transport was vergezeld van het kennisgevingsdocument van bijlage I A bij verordening nr. 1013/2006, van het vervoersdocument van bijlage I B bij deze verordening, en van volgens die verordening afgegeven administratieve toestemmingen. In dit kennisgevingsdocument en in deze toestemmingen stond echter de grensovergang bij Ártánd (Hongarije) vermeld als plaats van binnenkomst op het Hongaarse grondgebied, een plaats die ongeveer 180 kilometer ten noorden van Nagylak (Hongarije) is gelegen. Total Waste Recycling heeft dienaangaande verklaard dat de chauffeur van de vrachtwagen als gevolg van een communicatiestoornis naar Hongarije is gereden via de grensovergang bij Nagylak, die dichter bij zijn woonplaats ligt.

23 Bij beschikking van 4 februari 2014 heeft de nationale inspectieautoriteit Total Waste Recycling krachtens de wet nr. CLXXXV van 2012 betreffende de afvalstoffen een boete van 8 380 000 Hongaarse forint (HUF) (ongeveer 26 864,26 EUR) opgelegd omdat zij de in het kader van het afvalstoffenbeheer op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. Naast de geldboete moest Total Waste Recycling ook 256 500 HUF (ongeveer 822,158 EUR) proceskosten betalen. In de

motivering van de beschikking stond dat de overgebrachte afvalstoffen Hongarije niet via de in de toestemmingen opgegeven grensovergang waren binnengekomen en dat Total Waste Recycling de bevoegde autoriteiten niet op de hoogte had gesteld van de wijziging van de route waarvoor toestemming was verkregen, zodat sprake was van een illegale overbrenging in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van verordening nr. 1013/2006. Bij het bepalen van de hoogte van de afvalbeheerboete is deze autoriteit overeenkomstig het regeringsdecreet uitgegaan van het maximumbedrag van 1 miljoen HUF (ongeveer 3 205,099 EUR), en heeft zij dat bedrag vermenigvuldigd met de hoeveelheid overgebrachte afvalstoffen.

24 Met haar beroep bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechtbank te Boedapest) verzoekt Total Waste Recycling om nietigverklaring van voornoemde beschikking. Zij voert aan dat er geen sprake is van een „illegale overbrenging" van afvalstoffen in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van verordening nr. 1013/2006, aangezien de feitelijke „vervoerswijze" als bedoeld in deze bepaling (namelijk in casu over de weg), ongewijzigd is gebleven en alleen de route van het transport is gewijzigd. Daarbij moet volgens haar ook in aanmerking worden genomen dat uit de bijlagen bij deze verordening blijkt dat de begrippen „vervoerswijze" en „doorgangsplaatsen" verschillen: punt 13 van bijlage II heeft betrekking op de „vervoerswijze" terwijl punt 14 van die bijlage van „doorgangsplaatsen" gewaagt.

25 De nationale inspectieautoriteit concludeert tot afwijzing van die vordering. Zij stelt dat Total Waste Recycling overeenkomstig artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 de bevoegde autoriteiten onverwijld op de hoogte had moeten stellen van de wijziging van de route van de overbrenging. Naar haar mening kan Total Waste Recycling zich niet beroepen op bijlage II bij deze verordening en tracht deze laatste haar betoog ten onrechte te baseren op de aan bijlage I A gehechte lijst van afkortingen en codes.

26 Volgens de verwijzende rechter blijkt uit de bewoordingen van verordening nr. 1013/2006 niet duidelijk of de omstandigheid dat een lading afvalstoffen het land van doorvoer op een andere plaats binnenkomt dan de grensdoorgang die in het kennisgevingsdocument en in de toestemming is vermeld, moet worden beschouwd als een wijziging van de vervoerswijze of als een transport van afvalstoffen die wordt verricht op een wijze die niet is aangegeven in de kennisgeving, en derhalve als een „illegale overbrenging" van afvalstoffen in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van deze verordening, gelet ook op de verplichting die volgens artikel 17, lid 1, van deze verordening op de kennisgever rust om de bevoegde autoriteiten onverwijld op de hoogte te brengen van elke wezenlijke wijziging van de bijzonderheden van het transport, daaronder begrepen de geplande route en trajecten. Gesteld dat deze overbrenging van afvalstoffen als illegaal moet worden aangemerkt, vraagt deze rechter zich bovendien af of de opgelegde geldboete evenredig is, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak in het hoofdgeding.

27 In die omstandigheden heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechtbank te Boedapest) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de overbrenging van afvalstoffen die ‚feitelijk niet met de kennisgeving [...] overeenstemt' als bedoeld in artikel 2, punt 35, onder d), van verordening nr. 1013/2006, aldus worden uitgelegd dat het daarbij gaat om de in de bijlagen I A en I B bij die verordening genoemde vervoerswijze (over de weg, per trein, over zee, per vliegtuig, over binnenwateren)?

2) Heeft de omstandigheid dat de autoriteiten niet op de hoogte worden gesteld van in artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 bedoelde wezenlijke wijzigingen in de bijzonderheden en/of voorwaarden betreffende een transport waarvoor al toestemming is verleend, tot gevolg dat de overbrenging van afvalstoffen kan worden aangemerkt als een overbrenging die ‚feitelijk niet met de kennisgeving [...] overeenstemt' in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van die verordening, zodat sprake is van een illegale overbrenging?

3) Is in de zin artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 sprake van wezenlijke wijzigingen in de bijzonderheden en/of voorwaarden betreffende een transport waarvoor al toestemming is verleend, als de overgebrachte afvalstoffen het opgegeven land van doorvoer via een andere grensovergang binnenkomen dan die welke in de toestemming of kennisgeving vermeld staat?

4) Zo sprake is van illegale overbrenging van afvalstoffen wanneer de overgebrachte afvalstoffen het land van doorvoer op een andere plaats binnenkomen dan die welke vermeld staat in de toestemming of kennisgeving, mag het dan als redelijk worden beschouwd dat op grond daarvan een boete wordt opgelegd die even hoog is als de boete voor degene die niet voldoet aan de verplichting om toestemming te verkrijgen en een voorafgaande schriftelijke kennisgeving te doen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste tot en met de derde vraag

28 Met de eerste tot en met de derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grenspost dan die welke in het kennisgevingsdocument en in de toestemming is aangegeven en waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, volgens de bewoordingen van die bepaling dient te worden beschouwd als een wezenlijke wijziging van de bijzonderheden en/of de voorwaarden van een transport waarvoor toestemming is verleend, en zo ja, of de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten niet op de hoogte zijn gebracht van die wijziging ertoe dat leidt dat het een illegale overbrenging van afvalstoffen betreft, aangezien deze „feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt", in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van deze verordening.

29 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat uit artikel 1, lid 1, en overweging 7 van verordening nr. 1013/2006 blijkt dat deze verordening de procedures en de toezichtregeling vaststelt die gelden voor de overbrenging van afvalstoffen op een wijze die rekening houdt met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren. Inzonderheid volgt uit de artikelen 3, lid 1, en 4, lid 1, van deze verordening, gelezen in samenhang met overweging 14 van die verordening, dat voor de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen van een lidstaat naar een andere lidstaat of voor de overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde gevaarlijke afvalstoffen van een lidstaat naar een andere lidstaat een voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten moet worden gegeven, zodat zij de maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu (zie in die zin arresten Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, punt 52, en Shell Nederland en Belgian Shell, C-241/12 en C-242/12, EU:C:2013:821, punt 32).

30 Artikel 4 van verordening nr. 1013/2006 verlangt met betrekking tot die kennisgeving dat de kennisgever het kennisgevingsdocument van bijlage I A bij deze verordening en, indien nodig, het vervoersdocument van bijlage I B bij die verordening invult, door in deze twee documenten de in bijlage II, delen 1 en 2, bij diezelfde verordening bedoelde informatie en documentatie op te nemen of deze daar als bijlage aan toe voegen. Op basis van alle aldus aan deze autoriteiten overgelegde documenten en informatie verlenen of weigeren deze laatste overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 1013/2006 hun toestemming voor elke overbrenging van afvalstoffen.

31 Nadat toestemming is verleend en in het geval van wezenlijke wijzigingen in de bijzonderheden en/of voorwaarden betreffende een transport waarvoor al toestemming is verleend, zoals wijzigingen wat betreft de geplande hoeveelheid, de route, de trajecten, de datum van verzending of de vervoerder, legt

artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 de kennisgever de verplichting op om de betrokken bevoegde autoriteiten en de ontvanger daarvan onverwijld, en indien mogelijk voordat de overbrenging aanvangt, op de hoogte te brengen.

32 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat uit artikel 17, lid 1, duidelijk blijkt dat wijzigingen van het traject „wezenlijke wijzigingen in de bijzonderheden en/of voorwaarden betreffende een transport waarvoor al toestemming is verleend" opleveren. Door het gebruik van de woorden „zoals wijzigingen wat betreft [...] de trajecten" geeft deze bepaling immers aan dat dit type wijziging een als essentieel te beschouwen wezenlijke wijziging van de bijzonderheden en/of voorwaarden betreffende een transport vormt.

33 Zoals uit bijlage II, deel 1, punt 14, bij verordening nr. 1013/2006 blijkt, zijn de „doorgangsplaatsen" gedefinieerd als de „plaats van binnenkomst en van vertrek in elk [bij het vervoer] betrokken land", dat wil zeggen, zoals in vak 15 van het in bijlage I A bij deze verordening opgenomen „[k]ennisgevingsdocument" is gepreciseerd, de grensovergangen.

34 Deze grensplaatsen waar het transport een grondgebied binnenkomt en verlaat, moeten in het bedoelde vak 15 van het „Kennisgevingsdocument" worden vermeld, aangezien dit wordt geëxpliciteerd in zowel de tekst van dat document als bijlage I C, punt 26, bij verordening nr. 1013/2006, dat specifieke instructies voor het invullen van het document bevat.

35 Bijgevolg staat de wijziging van een grensovergang zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding gelijk met een wijziging van het traject, die volgens artikel 17, lid 1, van deze verordening een aan de bevoegde autoriteiten mede te delen „wezenlijke wijziging" is van de bijzonderheden en/of de voorwaarden betreffende een transport waarvoor al toestemming is verleend.

36 Wanneer een dergelijke wijziging heeft plaatsgevonden, bepaalt artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1013/2006 dat in beginsel een nieuwe kennisgeving moet worden verricht. De eerder aangemelde specifieke voorwaarden van de overbrenging van de afvalstoffen waarmee de betrokken autoriteiten hadden ingestemd, zijn na die wijziging immers niet meer juist, waardoor niet meer ervan kan worden uitgegaan dat daarvoor toestemming is verleend.

37 Deze overbrenging, die afwijkt van hetgeen in de kennisgeving is vermeld, moet worden gekwalificeerd als „illegaal", aangezien zij „feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt", in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van deze verordening.

38 Deze letterlijke en contextuele analyse van verordening nr. 1013/2006 wordt bevestigd door de teleologische uitlegging ervan.

39 Benadrukt moet in dit verband immers worden dat overweging 1 van verordening nr. 1013/2006 preciseert dat deze verordening tot doel heeft het milieu te beschermen. Voorts moet worden onderstreept dat overweging 7 van deze verordening aangeeft dat het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen zodanig moeten worden geregeld dat er rekening wordt gehouden met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren.

40 Met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen behorende tot de „oranje" lijst van afvalstoffen van bijlage IV bij verordening nr. 1013/2006, zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding, bepaalt overweging 14 van deze verordening dat het wenselijk is het toezicht en de controle optimaal te maken door voor die overbrenging voorafgaande schriftelijke toestemming te vereisen en dat een dergelijke procedure ook dient te voorzien in een voorafgaande kennisgeving, zodat de bevoegde autoriteiten zich goed op de hoogte kunnen stellen en alle nodige maatregelen kunnen treffen ter bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, maar ook om ervoor te zorgen dat deze autoriteiten de mogelijkheid te krijgen op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging.

41 De informatie die wordt verlangd in het kennisgevingsdocument dat in bijlage I A bij verordening nr. 1013/2006 is vastgesteld, zoals die betreffende de voor het transport gebruikte grensovergang, is dus noodzakelijk opdat de bevoegde autoriteiten hun taken naar behoren kunnen uitvoeren.

42 Indien een wijziging van de in het kennisgevingsdocument vermelde plaats van grensdoorgang van het vervoer waarvoor deze autoriteiten hun toestemming hebben verleend, zou plaatsvinden zonder dat deze laatste daarvan in strijd met artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 in kennis werden gesteld, zouden de taken van toezicht en controle niet meer optimaal kunnen worden verricht, zoals deze verordening voorschrijft.

43 Bijgevolg dient een dergelijke wijziging noodzakelijkerwijs te worden aangemerkt als een wezenlijke wijziging die als zodanig onder artikel 17, lid 1, valt, zodat een transport van afvalstoffen dat in het land van doorvoer via een andere grensovergang wordt verricht dan die welke in het kennisgevingsdocument is vermeld, zonder dat de betrokken bevoegde autoriteiten daarvan op de hoogte zijn gebracht en zonder dat een nieuwe kennisgeving van het vervoer van afvalstoffen is verricht, als een „illegale overbrenging van afvalstoffen" moet worden gekwalificeerd. Elke andere uitlegging zou ieder nuttig effect ontnemen aan de procedures en de toezichtregeling die bij verordening nr. 1013/2006 zijn ingevoerd.

44 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het terminologische probleem waarop de eerste vraag van de verwijzende rechter betrekking heeft. Met die vraag wenst deze laatste in wezen te vernemen of in de uitdrukking „[een overbrenging die] feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt", die bij de in artikel 2, punt 35, onder d), van verordening nr. 1013/2006 vastgestelde definitie van „illegale overbrenging van afvalstoffen" is gebruikt, de Hongaarse term „módon" [de „wijze" van overbrenging] enkel betrekking heeft op de in de bijlagen I A en I B bij die verordening genoemde vervoerswijze (szállítás módjai) (over de weg, per trein, over zee, per vliegtuig, over binnenwateren).

45 De reden waarom deze vraag aan het Hof wordt gesteld, houdt verband met de Hongaarse taalversie van verordening nr. 1013/2006, die verschilt van de andere taalversies van deze verordening. Met uitzondering van het in bijlage I A bij deze verordening opgenomen vak 8 van het „[k]ennisgevingsdocument", waar de woorden „szállítási eszköz" correct zijn gebruikt als vertaling van de term „vervoerswijze(n)", zijn deze laatste termen in de lijst van afkortingen en codes die op bedoelde bijlage I A volgt, alsook in bijlage I B (vak 8 en de lijst van afkortingen en codes die volgt op deze bijlage I B) en in bijlage II (deel 1, punt 13, en deel 2, punt 3) bij deze verordening, vertaald met de woorden „szállítás módjait", waarbij aldus het Hongaarse equivalent van het Franse woord „manière" [„wijze"] is gebruikt, namelijk de term „mód". Op basis daarvan kon Total Waste Recycling aanvoeren dat enkel sprake is van een „illegale overbrenging" in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van verordening nr. 1013/2006, indien de gehanteerde vervoerswijze verschilt van die welke in de kennisgeving is opgegeven.

46 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of in zoverre voorrang hebben boven de andere taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Europese Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie met name arrest Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Wat de algemene opzet en het doel van verordening nr. 1013/2006 betreft, is in de punten 33 tot en met 43 van het onderhavige arrest uiteengezet dat, teneinde de bevoegde autoriteiten in staat te stellen om op het gebied van het vervoer van afvalstoffen in het kader van hun taken van toezicht en controle alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van het milieu en de

gezondheid van de mens, deze autoriteiten naar behoren dienen te worden geïnformeerd en het dienaangaande volstrekt noodzakelijk is dat zij over de in het kennisgevingsdocument van bijlage I A bij deze verordening verlangde inlichtingen beschikken, en niet enkel over informatie betreffende de gehanteerde vervoerswijze.

48 Hieruit volgt dat de algemene opzet en het doel van verordening nr. 1013/2006 een uitlegging vereisen volgens welke de in artikel 2, punt 35, onder d), van deze verordening gebruikte Hongaarse term „módon" niet aldus kan worden opgevat dat daaronder enkel de vervoerswijze moet worden verstaan, maar aan deze term juist een ruimere betekenis moet worden verleend, in die zin dat hij ook ziet op de omstandigheden of de concrete voorwaarden van het transport, daaronder begrepen het traject ervan.

49 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste drie vragen te worden geantwoord dat artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grenspost dan die welke in het kennisgevingsdocument is aangegeven en waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, dient te worden aangemerkt als een wezenlijke wijziging van de bijzonderheden en/of de voorwaarden van een transport waarvoor toestemming is verleend, zodat de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten niet op de hoogte zijn gebracht van die wijziging ertoe leidt dat het een illegale overbrenging van afvalstoffen betreft, aangezien deze „feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt" in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van die verordening.

Vierde vraag

50 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 50, lid 1, van verordening nr. 1013/2006, waarin wordt gepreciseerd dat de door de lidstaten op inbreuken op de bepalingen van deze verordening toegepaste sancties doeltreffend moeten zijn, aldus moet worden uitgelegd dat dit artikel zich ertegen verzet dat een geldboete wordt opgelegd ter bestraffing van de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grensovergang dan die welke is vermeld in het kennisgevingsdocument waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, wanneer de daarvoor opgelegde boete even hoog is als de boete die wordt toegepast in geval van niet-nakoming van de verplichting om toestemming te verkrijgen en een voorafgaande schriftelijke kennisgeving te doen.

51 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 50, lid 1, van verordening nr. 1013/2006 de lidstaten de verplichting oplegt om „de voorschriften [te bepalen] inzake sancties op inbreuken op de bepalingen van deze verordening [...]. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn." Geconstateerd moet worden dat deze verordening geen nauwkeuriger regels bevat voor de invoering van deze nationale sancties en met name geen uitdrukkelijk criterium ter beoordeling van de evenredigheid van deze sancties vaststelt.

52 Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten bij ontbreken van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van het door deze regeling ingestelde stelsel, bevoegd de sancties te kiezen die hun passend voorkomen. Zij moeten deze bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het recht van de Unie en de algemene beginselen daarvan, en dus ook met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (zie met name arrest Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat bij de beoordeling of een sanctie in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, inzonderheid rekening moet worden gehouden met de aard en de ernst van de inbreuk waarvoor de sanctie wordt opgelegd en met de wijze waarop de hoogte ervan wordt bepaald

(zie met name arrest Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De lidstaten zijn dus eveneens aan het evenredigheidsbeginsel gebonden voor de beoordeling van de factoren die in overweging kunnen worden genomen bij de bepaling van de geldboete (arrest Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 54).

54 Het staat uiteindelijk evenwel aan de nationale rechter om, rekening houdend met alle feitelijke en juridische omstandigheden die de bij hem aanhangig gemaakte zaak kenmerken, te beoordelen of het boetebedrag niet verder gaat dan nodig is om de door de betrokken wetgeving nagestreefde doelstellingen te bereiken. De concrete toepassing van dit evenredigheidsbeginsel dient immers te worden verricht door de verwijzende rechter die moet nagaan of de nationale maatregelen verenigbaar zijn met het recht van de Unie, aangezien het Hof slechts bevoegd is om de nationale rechter alle uitleggingselementen betreffende het recht van de Unie te verschaffen, aan de hand waarvan hij de verenigbaarheid kan beoordelen (zie in die zin met name arrest Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Wat de sancties betreft die worden toegepast ingeval inbreuk wordt gemaakt op de bepalingen van verordening nr. 1013/2006, die een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens beoogt te waarborgen, is de nationale rechter bij de toetsing van de evenredigheid van een dergelijke sanctie gehouden in het bijzonder rekening te houden met de schade die deze inbreuk op het gebied van de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens kan veroorzaken.

56 Derhalve moet worden geoordeeld dat de oplegging van een geldboete ter bestraffing van de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grensovergang dan die welke is vermeld in het kennisgevingsdocument waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, en waarbij het basisbedrag van die boete even hoog is als de boete die wordt toegepast in geval van niet-nakoming van de verplichting om toestemming te verkrijgen en een voorafgaande schriftelijke kennisgeving te verrichten, enkel als evenredig kan worden beschouwd indien de uit de omstandigheden waarin de inbreuk is gepleegd kan worden afgeleid dat het om even zware inbreuken gaat.

57 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 50, lid 1, van verordening nr. 1013/2006, dat bepaalt dat de sancties die de lidstaten op inbreuken op de bepalingen van deze verordening toepassen doeltreffend moeten zijn, aldus moet worden uitgelegd dat de oplegging van een geldboete ter bestraffing van de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grensovergang dan die welke is vermeld in het kennisgevingsdocument waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, en waarbij het basisbedrag van die boete even hoog is als de boete die wordt toegepast in geval van niet-nakoming van de verplichting om toestemming te verkrijgen en een voorafgaande schriftelijke kennisgeving te verrichten, enkel als evenredig kan worden beschouwd indien uit de omstandigheden waarin de inbreuk is gepleegd kan worden afgeleid dat het om even zware inbreuken gaat. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend met alle feitelijke en juridische omstandigheden die de bij hem aanhangig gemaakte zaak kenmerken, inzonderheid de gevaren die de inbreuk kan opleveren voor de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, te beoordelen of het boetebedrag niet verder gaat dan nodig is ter bereiking van de doelstelling een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens te waarborgen.

Kosten

58 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 17, lid 1, van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 669/2008 van de Commissie van 15 juli 2008, moet aldus worden uitgelegd dat de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grenspost dan die welke in het kennisgevingsdocument is aangegeven en waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, dient te worden aangemerkt als een wezenlijke wijziging van de bijzonderheden en/of de voorwaarden van een transport waarvoor toestemming is verleend, zodat de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten niet op de hoogte zijn gebracht van die wijziging ertoe leidt dat het een illegale overbrenging van afvalstoffen betreft, aangezien deze „feitelijk niet met de kennisgeving of de vervoersdocumenten overeenstemt" in de zin van artikel 2, punt 35, onder d), van die verordening.**

2) **Artikel 50, lid 1, van verordening nr. 1013/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 669/2008, dat bepaalt dat de sancties die de lidstaten op inbreuken op de bepalingen van deze verordening toepassen doeltreffend moeten zijn, dient aldus te worden uitgelegd dat de oplegging van een geldboete ter bestraffing van de overbrenging van afvalstoffen, zoals die welke in bijlage IV bij deze verordening zijn opgenomen, in het land van doorvoer via een andere grensovergang dan die welke is vermeld in het kennisgevingsdocument waarvoor de bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend, en waarbij het basisbedrag van die boete even hoog is als de boete die wordt toegepast in geval van niet-nakoming van de verplichting om toestemming te verkrijgen en een voorafgaande schriftelijke kennisgeving te verrichten, enkel als evenredig kan worden beschouwd indien uit de omstandigheden waarin de inbreuk is gepleegd kan worden afgeleid dat het om even zware inbreuken gaat. Het staat aan de nationale rechter om, rekening houdend met alle feitelijke en juridische omstandigheden die de bij hem aanhangig gemaakte zaak kenmerken, inzonderheid de gevaren die de inbreuk kan opleveren voor de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, te beoordelen of het boetebedrag niet verder gaat dan nodig is ter bereiking van de doelstelling een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens te waarborgen.**

ondertekeningen