

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AM2507
Datum uitspraak	22 oktober 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 december 1997, kenmerk NL 80505, heeft verweerder krachtens artikel 4, derde lid, onder b, van de Verordening 259/93/EEG van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna: EVOA) bezwaar gemaakt tegen het voornemen van DSM Andeno B.V. om 120.000 kilogram ijzernoritaafval uit te voeren naar België.

Volledige tekst

E03.99.0101/1.

Datum uitspraak: 22 oktober 2003.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "DSM Andeno B.V.", gevestigd te Venlo, en de naamloze vennootschap "Scoribel N.V.", gevestigd te Seneffe (België),
appellanten,

en

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 december 1997, kenmerk NL 80505, heeft verweerder krachtens artikel 4, derde lid, onder b, van de Verordening 259/93/EEG van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna: EVOA) bezwaar gemaakt tegen het voornemen van DSM Andeno B.V. om 120.000 kilogram ijzernoritaafval uit te voeren naar België.

Bij besluit van 18 december 1998, kenmerk MBA/98112032, verzonden op 23 december 1998, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 27 januari 1999, bij de Raad van State ingekomen per fax op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van

26 februari 1999.

Bij brief van 19 april 2000 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van de onderhavige zaak aangehouden in afwachting van het verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de vragen zoals die zijn geformuleerd in de verwijzingsuitspraken van de Afdeling van 8 augustus 2000 en 13 maart 2001.

Bij beschikking van 27 februari 2003 in de gevoegde zaken C-307/00 tot en met C-311/00 respectievelijk bij arrest van 3 april 2003 in de zaak C-116/01 heeft het Hof uitspraak gedaan op de hierboven bedoelde vragen.

Van beide partijen zijn nadere stukken ontvangen. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 september 2003, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Laan, advocaat te Hoorn, en [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. R. Ahraoui, mr. C.M.A.W. Flendrie en ing. C.H.M. Luttikhuisen, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Verweerder heeft gesteld dat het beroep van appellanten, voorzover dat is ingesteld door DSM Andeno B.V., niet-ontvankelijk is.

Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen een op bezwaar of in administratief beroep genomen besluit door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt of administratief beroep te hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke besluit.

De Afdeling stelt vast dat tegen het besluit van 17 december 1997 niet mede door DSM Andeno B.V. bezwaar is ingediend. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat haar redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt tegen het besluit van 17 december 1997. DSM Andeno B.V. kan daarom, gelet op het bepaalde in artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, geen beroep instellen tegen de op het bezwaar genomen besluit. Gelet hierop dient het beroep van appellanten, voorzover ingesteld door DSM Andeno B.V., niet-ontvankelijk te worden verklaard.

2.2. DSM Andeno B.V. heeft kennisgeving gedaan voornemens te zijn van 1 november 1997 tot en met 31 oktober 1998 120.000 kilogram ijzernoritaafval over te brengen naar Scoribel N.V. te Seneffe in België. De overbrenging heeft tot doel dat het ijzernoritaafval wordt ingezet bij Holcim (voorheen: Ciments d'Obourg) als brandstof voor cementovens en als grondstof ten behoeve van de fabricage van klinker (een grondstof voor cement), afhankelijk van de samenstelling van de afvalstroom in wisselende verhouding.

2.3. Verweerder heeft bij besluit van 17 december 1997, krachtens artikel 4, derde lid, onder b, van de EVOA, gelezen in samenhang met het bepaalde in het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (hierna: MJP-GA II) bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen overbrenging van het ijzernoritaafval naar België.

2.4. Appellanten bestrijden dat verweerder bezwaar mocht maken tegen de overbrenging. Daartoe voeren zij aan dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de afvalstoffen worden overgebracht met de bestemming verwijdering. Volgens appellanten

dient de handeling met betrekking tot het ijzernoritaafval gekwalificeerd te worden als een handeling van nuttige toepassing en wel R1, hoofdgebruik als brandstof of andere wijze van energieopwekking, R3, recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen), R5, recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen, als bedoeld in bijlage II B van de Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (hierna: de kaderrichtlijn). In dit verband voeren appellanten aan dat de inzet van het ijzernoritaafval bij Holcim leidt tot een volledige benutting van de ingezette afvalstoffen. Daarbij wijzen appellanten op het feit dat de afvalstoffen als brandstof én als grondstof worden ingezet, waarbij primaire brand- en grondstoffen worden vervangen. Tezamen bezien is volgens appellanten sprake van 100% nuttige toepassing. Verweerder heeft volgens hen ten onrechte niet het rendement van het verwerkingsproces als geheel bij zijn besluit betrokken. Subsidiair betogen appellanten dat ook wanneer alleen naar de inzet als brandstof wordt gekeken, sprake is van een handeling van nuttige toepassing. Appellanten betwisten dat de door verweerder gehanteerde criteria van calorische waarde en materiaalhergebruik van belang zijn bij het bepalen of sprake is van een handeling van nuttige toepassing of verwijdering, aangezien daarvoor geen steun is te vinden in de Europese regelgeving. De criteria van calorische waarde en materiaalhergebruik zijn verder naar de mening van appellanten onvoldoende door verweerder onderbouwd. Indien sprake zou zijn van verwijdering, is volgens appellanten het bestreden besluit in strijd met het Europees recht.

2.4.1. Verweerder is van mening dat het desbetreffende verwerkingsproces gekwalificeerd dient te worden als een verwijderingshandeling. Gelet op het bepaalde in bijlage II B van de kaderrichtlijn is volgens verweerder een gecombineerde beoordeling van het proces, zoals door appellanten voorgestaan, niet mogelijk.

De inzet als brandstof kan volgens verweerder niet worden gekwalificeerd als een handeling R1, hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking, van bijlage II B van de kaderrichtlijn. Verweerder heeft gesteld dat het onderscheid tussen de handeling van nuttige toepassing R1, hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking, van bijlage II B en de verwijderingshandeling D10, verbranding op het land, van bijlage II A van de kaderrichtlijn onduidelijk is en dat voorkomen dient te worden dat onder de noemer van nuttige toepassing afvalstromen worden overgebracht die in feite worden verwijderd. Als criterium voor de beoordeling of sprake is van nuttige toepassing met als hoofdgebruik brandstof is in het bestreden besluit door verweerder uitgegaan van de calorische waarde van de afvalstof. Verweerder, die zich hierbij baseert op het MJP-GA II, stelt zich op het standpunt dat de onderhavige afvalstoffen niet voldoen aan de minimaal vereiste calorische waarde voor nuttige toepassing. In zijn nadere memorie en ter zitting heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat sprake is van verwijdering, omdat niet gegarandeerd kan worden dat het merendeel van de afvalstoffen wordt verbrand nu de onderhavige afvalstoffen 30 tot 65% organisch materiaal bevatten. Van hoofdgebruik als brandstof is derhalve geen sprake, aldus verweerder.

Evenmin bestaat er volgens verweerder, die zich hierbij eveneens baseert op het MJP-GA II, aanleiding om de handeling uit een oogpunt van materiaalhergebruik aan te merken als nuttige toepassing nu slechts een laag percentage aan materiaal uit de afvalstoffen kan worden hergebruikt en de onderhavige afvalstoffen derhalve niet kunnen zorgen voor een afdoende vervanging van primaire grondstoffen.

Nu er voldoende verbrandingscapaciteit in Nederland is voor definitief te verwijderen

afvalstromen heeft verweerder bezwaar gemaakt tegen de overbrenging van de afvalstoffen. 2.5. Het Hof heeft in zijn beschikking van 27 februari 2003 voor recht verklaard dat uit het bij de EVOA ingevoerde stelsel voortvloeit, dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending, indien zij van mening is dat in de kennisgeving het doel van overbrenging van afvalstoffen ten onrechte als een nuttige toepassing is aangemerkt, haar bezwaar tegen de overbrenging moet baseren op deze onjuiste indeling, zonder te verwijzen naar één van de bijzondere bepalingen van de Verordening, zoals met name artikel 4, derde lid, onder b, waarin de bezwaren zijn omschreven die de lidstaten kunnen maken tegen de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen.

2.5.1. De Afdeling stelt vast dat DSM Andeno B.V. kennisgeving heeft gedaan voor de overbrenging naar België van de onderhavige afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing. Gelet hierop is het bezwaar van verweerder, nu dit is gebaseerd op artikel 4, derde lid, onder b, van de EVOA en gezien in het licht van de beschikking van het Hof van 27 februari 2003, in strijd met het stelsel van de EVOA. Het beroep treft doel. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Overigens merkt de Afdeling op dat is gebleken dat de onderhavige afvalstoffen in dit geval niet rechtstreeks naar de cementindustrie worden overgebracht. De afvalstoffen worden eerst naar Scoribel N.V. overgebracht en aldaar - indien noodzakelijk - op enigerlei wijze voorbereid alvorens zij (kunnen) worden ingezet in de cementindustrie. Niet kan worden uitgesloten dat deze voorbereiding door verweerder bij zijn besluitvorming had moeten worden betrokken.

2.6. Het beroep is niet-ontvankelijk voorzover ingediend door DSM Andeno B.V. en voor het overige gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

2.7. Omdat de onderhavige zaak en de zaak met no. E03.99.0100, die eveneens op de zitting van 9 september 2003 is behandeld, naar het oordeel van de Afdeling als samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht moeten worden aangemerkt, en verweerder in die zaak is veroordeeld in de proceskosten die appellante Scoribel N.V. heeft gemaakt, bestaat in deze zaak geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van appellante Scoribel N.V. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van appellante DSM Andeno B.V. bestaat eveneens geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep voorzover ingesteld door DSM Andeno B.V. niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 december 1998, kenmerk MBA/98112032;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellante Scoribel N.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 190,59) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Plambeck
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 oktober 2003.

159-373.