

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:122
Datum uitspraak	22 oktober 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 oktober 1997, kenmerk NL 89600, 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 appellante om 8.000.000 kilogram zuiveringsslib in bulk uit te voeren naar België.

Volledige tekst

E03.98.1709.

Datum uitspraak: 22 oktober 2003.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "DSM Services B.V.", gevestigd te Geleen,
appellante,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 1997, kenmerk NL 89600, 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 appellante om 8.000.000 kilogram zuiveringsslib in bulk uit te voeren naar België.

Bij besluit van 10 november 1998, kenmerk MBA 98101117, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 16 december 1998, bij de Raad van State ingekomen op 17 december 1998, beroep ingesteld.

Bij brief van 5 oktober 1999 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2000, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. F.J.C.M. de Kok, advocaat te Heerlen, en [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.A.G. Welschen en ing. C.P. den Herder, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep in de onderhavige zaak geschorst en iedere verdere beslissing 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 voor de tweede keer op zitting behandeld op 9 september 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. F.J.C.M. de Kok, advocaat te Heerlen, 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. Appellante heeft kennisgeving gedaan voornemens te zijn van 7 november 1997 tot en met 6 november 1998 8.000.000 kilogram zuiveringsslib in bulk over te brengen naar S.T.P.I. N.V. te Engis in België. De overbrenging heeft tot doel dat het zuiveringsslib wordt ingezet in de Belgische cementindustrie 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.

2.2. Verweerder heeft bij besluit van 30 oktober 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 zuiveringsslib naar België.

2.3. Appellante bestrijdt dat verweerder bezwaar mocht maken tegen de overbrenging. Daartoe voert zij aan dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de afvalstoffen worden overgebracht met de bestemming verwijdering. Volgens appellante dient de handeling met betrekking tot het zuiveringsslib gekwalificeerd te worden als een handeling van nuttige toepassing en wel R1, hoofdgebruik als brandstof of andere wijze van energieopwekking, 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 voert appellante aan dat de inzet van het zuiveringsslib in de Belgische cementindustrie leidt tot een volledige benutting van de ingezette afvalstoffen. Daarbij wijst appellante op het feit dat de afvalstoffen als brandstof én als grondstof worden ingezet, waarbij primaire brand- en grondstoffen worden vervangen. Tezamen bezien is volgens appellante sprake van 100% nuttige toepassing. Verweerder heeft volgens haar ten onrechte niet het rendement van het verwerkingsproces als geheel bij zijn besluit betrokken. Subsidiair betoogt appellante dat ook wanneer alleen naar de inzet als brandstof wordt

gekeken, sprake is van een handeling van nuttige toepassing.

Appellante betwist 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. Volgens haar zijn deze criteria in strijd met het verbod van willekeur. Appellante voert daarbij aan dat de criteria zijn vastgesteld door de belangenorganisatie van afvalverbranders en afwijken van de normen in andere lidstaten en de normen die door bijvoorbeeld TNO zijn vastgesteld.

2.3.1. 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, zoals door appellante 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 afvalstoffen. 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 15 tot 45% 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.

2.4. Het Hof heeft in zijn beschikking van 27 februari 2003 in de gevoegde zaken C-307/00 tot en met C-311/00 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.

2.4.1. De Afdeling stelt vast dat appellante 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 bezien 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 S.T.P.I. N.V. overgebracht en aldaar - indien noodzakelijk - op enigerlei wijze verbewerkt alvorens zij (kunnen) worden ingezet in de cementindustrie. Niet kan worden uitgesloten dat deze verbewerking door verweerder bij zijn besluitvorming had moeten worden betrokken.

2.5. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

2.6. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 10 november 1998, kenmerk MBA 98101117;

III. veroordeelt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 805,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) te worden betaald aan appellante;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellante 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.