

|                  |                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2012:BV9457                                                                                                                                                                                                          |
| Datum uitspraak  | 21 maart 2012                                                                                                                                                                                                                    |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 11 januari 2010 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat geweigerd handhavend op te treden tegen het storten van staalslakken in de Oosterschelde nabij Cauwersinlaag, Zuidhoek/De Val en Schelphoek. |

Volledige tekst

201104437/1/A4.

Datum uitspraak: 21 maart 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting Oosterschelde, gevestigd te Schouwen-Duiveland,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 2 maart 2011 in zaak nr. 10/2815 in het  
geding tussen:

Stichting Oosterschelde

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als rechtsopvolger van de minister van  
Verkeer en Waterstaat.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 januari 2010 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat geweigerd handhavend op te treden tegen het storten van staalslakken in de Oosterschelde nabij Cauwersinlaag, Zuidhoek/De Val en Schelphoek.

Bij besluit van 27 mei 2010 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het door Stichting Oosterschelde daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 maart 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door Stichting Oosterschelde daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Stichting Oosterschelde bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 11 april 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 12 mei 2011.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: de staatssecretaris) heeft een verweerschrift ingediend.

Stichting Oosterschelde heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 februari 2012, waar Stichting Oosterschelde, vertegenwoordigd door M.J. de Kluijver, bijgestaan door mr. J.E. van Dijk, advocaat te Haarlem, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. ing. E. de Beer en ing. G.J. van Kesteren, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Rijkswaterstaat Zeeland, vertegenwoordigd door ing. L. Harpe Msc, ing. D.W. de Kramer, ing. P.H.M. Vermij en E. Schut, gehoord.

## 2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 6 februari 2009 hebben gedeputeerde staten van Zeeland aan Rijkswaterstaat Zeeland Waterdistrict Zeeuwse Delta een vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het onder de laagwaterlijn versterken van de vooroever door middel van vooroeverbestedingen op de locaties Cauwersinlaag, Zuidhoek/De Val en Schelphoek in het Natura 2000-gebied Oosterschelde. Deze vergunning is verleend, omdat op voornoemde locaties in de Oosterschelde door erosie de stabiliteit van de waterkering in gevaar is gebracht of de reeds bestaande oeverwerken zijn ondermijnd. Dit wordt tegengegaan door het aanbrengen van zogenaamde LD-staalslakken en breuksteen.

Stichting Oosterschelde heeft op 7 december 2009 verzocht om handhavend optreden tegen het aanbrengen van staalslakken, hetgeen op dat moment plaatsvond nabij Cauwersinlaag, Zuidhoek/De Val en Schelphoek.

2.2. Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet is het, voor zover thans van belang, verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewater, tenzij een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit bodemkwaliteit (hierna: het Bbk), voor zover thans van belang, is dit besluit van toepassing op het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie, voor zover ingeval van het toepassen van afvalstoffen sprake is van nuttige toepassing in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van het Bbk geldt het verbod, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, niet voor toepassingen van bouwstoffen, grond of baggerspecie in een oppervlaktelichaam die voldoen aan het bepaalde in het eerste lid.

Ingevolge artikel 7 van het Bbk voorkomt degene die bouwstoffen, grond of baggerspecie toepast en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktelichaam ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen of beperkt die zoveel mogelijk, voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, van het Bbk is het vervaardigen, invoeren, voor toepassing in Nederland of voor handelsdoeleinden voor de Nederlandse markt voorhanden hebben, vervoeren, aan een ander ter beschikking stellen of toepassen van bouwstoffen verboden, tenzij:

a. de samenstellings- en emissiewaarden van de bouwstof zijn bepaald aan de hand van de

parameters, die in bijlage 1 van dit besluit zijn vermeld en bij regeling van Onze Ministers zijn aangewezen, overeenkomstig de bij regeling van Onze Ministers gestelde methoden door of onder toezicht van een persoon of instelling die daartoe beschikt over een erkenning;

b. een bij regeling van Onze Ministers aangewezen persoon of instelling op een bij regeling van Onze Ministers voorgeschreven wijze heeft vastgesteld dat de waarden, bedoeld onder a, de bij regeling van Onze Ministers vastgestelde maximale samenstellings- en emissiewaarden niet overschrijden;

c. uit een milieuhygiënische verklaring, die is afgegeven onder bij regeling van Onze Ministers vastgestelde voorwaarden, blijkt dat wordt voldaan aan het bepaalde in onderdeel a en b; en

d. een afleveringsbon bij de betreffende partij aanwezig is die bij de regeling van Onze Ministers vastgestelde gegevens bevat.

Ingevolge artikel 28, vijfde lid, van het Bbk is het verboden om bouwstoffen toe te passen in strijd met de artikelen 5, eerste lid, en 7 van dit besluit.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat gold ten tijde van belang, is een nuttige toepassing de als zodanig in artikel 1 van de Richtlijn nr. 2006/12/EG van 5 april 2006 van het Europees parlement en de Raad betreffende afvalstoffen (Pb 2006, L114/9; hierna: de richtlijn) aangeduide activiteit.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de richtlijn worden onder nuttige toepassing alle in bijlage II B bedoelde handelingen verstaan.

Ingevolge artikel 4 van de richtlijn moeten de afvalstoffen nuttig worden toegepast zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2.3. Stichting Oosterschelde betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat ten onrechte is geweigerd handhavend op te treden tegen het aanbrengen van staalslakken op diverse locaties in de Oosterschelde. Hiertoe voert zij aan dat het aanbrengen van de staalslakken vergunningplichtig is ingevolge artikel 6.2 van de Waterwet, omdat de staalslakken uitlogen. Dit leidt tot verhoogde concentraties zware metalen in organismen in de Oosterschelde, waardoor schade optreedt of kan optreden aan de natuurwaarden van de Oosterschelde. Volgens Stichting Oosterschelde heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de toepassing van staalslakken kan worden aangemerkt als een nuttige toepassing als bedoeld in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bbk, zodat ingevolge het tweede lid geen vergunning als bedoeld in artikel 6.2 van de Waterwet benodigd is. Zij verwijst hiertoe naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) van 27 februari 2002 in de zaak C-6/00 (Abfall Service AG; [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)). Stichting Oosterschelde heeft verder betoogd dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het aanbrengen van de staalslakken in strijd met artikel 4 van de richtlijn is. Voorts betoogt Stichting Oosterschelde dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris niet heeft kunnen weigeren handhavend op te treden tegen het storten van de staalslakken, gelet op de in artikel 7 van het Bbk opgenomen zorgplichtbepaling. Tot slot betoogt zij dat de rechtbank heeft miskend dat de effecten van de staalslakken niet zijn beoordeeld in het kader van de Nbw.

2.3.1. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van het Bbk, gelezen in samenhang met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bbk, behoeft het storten van de staalslakken in de Oosterschelde geen vergunning krachtens artikel 6.2 van de Waterwet, indien het toepassen

van afvalstoffen is aan te merken als een nuttige toepassing in de zin van artikel 1 van de richtlijn.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de richtlijn worden onder nuttige toepassing alle in bijlage II B bedoelde handelingen verstaan.

Niet in geschil is dat het storten van staalslakken niet in bijlage II B is opgenomen. Uit rechtsoverweging 60 van het Abfall Service AG arrest blijkt echter dat deze bijlage niet limitatief geformuleerd is. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 24 december 2008 in zaak nr. 200800638/1, heeft het Hof in het Abfall Service AG arrest voor recht verklaard dat een nuttige toepassing van afvalstoffen in wezen wordt gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die anders voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd. Voorts blijkt uit de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling dat uit het arrest van het Hof van 13 februari 2003 in de zaak C-458/00 (Commissie/Luxemburg; [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) volgt dat voor de beantwoording van de vraag of een handeling als een handeling van nuttige toepassing of als een handeling van verwijdering moet worden aangemerkt, bepalend is wat het hoofddoel is van de betrokken handeling.

De staatsecretaris heeft uiteengezet dat de staalslakken worden gestort om de primaire waterkering aan de geldende veiligheidsnormen te laten voldoen. De staalslakken zijn, aldus de staatssecretaris, gelet op de civieltechnische eigenschappen, een geschikt materiaal voor de oeververdediging terwijl, indien geen staalslakken beschikbaar zijn, speciaal voor deze toepassing materiaal moet worden gewonnen. Voorts is door de staatssecretaris gemotiveerd gesteld dat door de staalslakken toe te passen de schade aan natuur, landschap en milieu ten gevolge van de winning van (primaire) materialen tot een noodzakelijk minimum wordt beperkt, dat het gebruik van staalslakken dan ook strekt tot vervanging van primaire grondstoffen en er geen intentie is afvalstoffen toe te passen met als enig doel die te lozen. De rechtbank heeft, dit in aanmerking genomen, met juistheid overwogen dat het storten van de staalslakken is aan te merken als een nuttige toepassing en dat daarvoor ingevolge artikel 5, tweede lid, van het Bbk geen vergunning krachtens artikel 6.2 van de Waterwet benodigd is. Blijkens het Abfall Service AG arrest moet elke behandeling van afvalstoffen binnen de werkingsfeer van de richtlijn hetzij als verwijderingshandeling, hetzij als handeling voor nuttige toepassing worden ingedeeld. Nu het storten van de staalslakken als primair doel heeft de oevers te versterken, kan de omstandigheid dat het lozen in wateren, behalve in zeeën en oceanen als verwijderingshandeling is genoemd in bijlage II A, onder D6, niet leiden tot een ander oordeel.

2.3.2. Ten aanzien van het beroep van Stichting Oosterschelde op artikel 4 van de richtlijn, ingevolge welke bepaling de afvalstoffen nuttig moeten worden toegepast zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, overweegt de Afdeling als volgt.

Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat de uitvoering van een richtlijn de volledige toepassing ervan moet verzekeren. Het Hof heeft overwogen dat de vaststelling van nationale maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, niet tot gevolg heeft dat de richtlijn niet langer gevolgen heeft, en dat een lidstaat ook na vaststelling van deze maatregelen gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren. Derhalve kunnen particulieren zich voor de nationale rechter tegenover de staat beroepen op bepalingen van een richtlijn die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn, in alle gevallen waarin de volledige toepassing van de richtlijn niet

daadwerkelijk verzekerd is, dit wil zeggen niet alleen in geval van niet-uitvoering of onjuiste uitvoering van deze richtlijn, maar ook in geval de nationale maatregelen die de betrokken richtlijn naar behoren uitvoeren, niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt (arrest C-62/00, Marks & Spencer, Jur. 2002, p. I-6325 e.v. op p. 6358-6359, ov. 26-27; [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)). Uit het vorenstaande blijkt, dat de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen kan rijzen in gevallen van incorrecte omzetting of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

Niet is gebleken dat de richtlijn, voor zover hier van belang, op incorrecte wijze is omgezet in het Bbk. Het met het Bbk beoogde resultaat stemt tevens overeen met hetgeen met artikel 4 van de richtlijn is beoogd te bereiken. Een rechtstreeks beroep op dat artikel is in dit geval dan ook niet mogelijk.

Daarbij is van belang dat het doel van het Bbk en de daarop gebaseerde Regeling Bodemkwaliteit is de bodem te beschermen tegen eventuele effecten van de toepassing van bouwstoffen. Het Bbk stelt milieuhygiënische randvoorwaarden aan bouwstoffen door eisen te stellen aan de emissies van veel voorkomende metalen en anionen uit bouwstoffen en aan de gehalten van een aantal relevante organische stoffen in bouwstoffen. Hiermee wordt de verspreiding naar en in het oppervlaktewater van zware metalen en andere veelvoorkomende parameters met een negatief milieueffect zoveel mogelijk voorkomen.

De staalslakken mogen, gelet op de artikelen 5 en 28 van het Bbk, alleen worden toegepast in oppervlaktewater als dat functioneel en nuttig is en wanneer is vastgesteld dat de samenstellings- en emissie-eisen niet worden overschreden en dit blijkt uit een erkende kwaliteitsverklaring als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder b, respectievelijk een milieuhygiënische verklaring als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder c, van het Bbk.

Stichting Oosterschelde heeft, met uitsluitend te stellen dat het storten van staalslakken mogelijk onaanvaardbare gevolgen voor het milieu tot gevolg zal hebben, niet aannemelijk gemaakt dat dit ook daadwerkelijk zo zal zijn, gelet op het feit dat de toe te passen staalslakken voorzien zijn van een erkende kwaliteitsverklaring respectievelijk van een milieuhygiënische verklaring. Daarbij is onderzocht en vastgesteld dat wordt voldaan aan de samenstellings- en emissie-eisen uit het Bbk.

2.3.3. Stichting Oosterschelde heeft verder tevergeefs aangevoerd dat ten onrechte is geweigerd handhavend op te treden, gelet op de in artikel 7 van het Bbk opgenomen zorgplichtbepaling, omdat niet wetenschappelijk is komen vast te staan dat het storten van de staalslakken geen schadelijke effecten op het milieu heeft. Naar aanleiding van het door Stichting Oosterschelde tegen het besluit van 11 januari 2010 gemaakte bezwaar heeft Rijkswaterstaat nader onderzoek gedaan naar de belasting van het oppervlaktewater door uitloging van staalslakken. Uit het rapport van 15 april 2010 blijkt dat de concentratieverhoging minimaal is. Voor Vanadium is deze ongeveer 0,006 microgram per liter, terwijl de norm voor oppervlaktewater 5,1 microgram per liter is. De berekende verhoging is dermate klein dat deze niet meetbaar is en niet als een achteruitgang valt aan te merken, aldus Rijkswaterstaat. Voor alle andere metalen is de verhoging nog lager. Derhalve heeft de rechtbank in hetgeen in beroep is aangevoerd, terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat niet voldaan wordt aan de in artikel 7 van het Bbk neergelegde zorgplicht. Daarbij is van belang dat het door de staatssecretaris in hoger beroep overgelegde rapport van IMARES van maart 2011 aanleiding geeft voor de veronderstelling dat door het toepassen van de staalslakken geen nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater ontstaan of kunnen ontstaan die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van

de bij of krachtens het Bbk gestelde regels. Met het door Stichting Oosterschelde overgelegde rapport van Stichting Zeeschelp van 28 maart 2011 is het tegendeel niet aannemelijk gemaakt.

2.3.4. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat de Oosterschelde een van de meest belangrijke natuurgebieden in Nederland is en dat de de effecten van de stort van de staalslakken niet zijn beoordeeld in het kader van de Nbw 1998, nu uit de bij besluit van 6 februari 2009 verleende vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor het onder de laagwaterlijn versterken van de vooroever door middel van vooroeverbestedingen op de locaties Cauwersinlaag, Zuidhoek/De Val en Schelphoek in het Natura 2000-gebied Oosterschelde blijkt dat de keus in het te gebruiken materiaal vrij is gelaten. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de effecten van de staalslakken op het bodemleven en de natuurlijke kenmerken van het gebied zijn afgewogen in het kader van de Nbw 1998. In verband met de bij besluit van 6 februari 2009 verleende vergunning krachtens artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is daartoe een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998 opgesteld. Een zodanige beoordeling houdt in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Oosterschelde in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Uit de passende beoordeling en een aanvullende notitie die door de aanvrager om vergunning zijn overgelegd, blijkt dat, als gevolg van deze werkzaamheden, geen significante negatieve effecten zullen optreden in het ecosysteem van de Oosterschelde. Daarbij zijn de effecten beoordeeld van materiaal dat voldoet aan de vereisten van het Bbk, nu uitsluitend materiaal wordt gebruikt dat aan dat besluit voldoet. Stichting Oosterschelde voert in dit verband tevergeefs aan dat geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de directe gevolgen van de uitloging van de staalslakken voor de waterkwaliteit, nu door Rijkswaterstaat berekeningen zijn uitgevoerd naar de belasting van het oppervlaktewater door de uitloging van de toe te passen staalslakken die voldoen aan de eisen uit het Bbk. In dit verband is verder van belang dat, zoals de rechtbank ook heeft overwogen, bij de verlening van de vergunning krachtens de Nbw 1998 voorts een monitoringsprogramma is opgestart en er - naar de staatssecretaris en Rijkswaterstaat hebben aangegeven - tot op heden geen aanwijzingen zijn dat van de ophoging van metalen in de organismen die op de staalslakken groeien, letale of groeiremmende effecten te verwachten zijn en dat die metalen zouden accumuleren in de voedselketen.

2.3.5. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat de staatssecretaris niet bevoegd was handhavend op te treden tegen het storten van de staalslakken.

Het betoog faalt.

2.4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. T.G. Drupsteen en mr. J. Kramer,

leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Heijninck, ambtenaar van staat.  
w.g. Van Dijk w.g. Heijninck  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2012

552.