

Uitspraak

201102730/1/A4.

Datum uitspraak: 29 augustus 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Mebin B.V., thans haar rechtsopvolger de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bruil Beton & Mix B.V., gevestigd te Ede, appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 januari 2011 heeft het college de voorschriften verbonden aan de bij besluit van 26 mei 1997 verleende milieuvergunning voor een betoncentrale aan de Kwinkerd 7 te Lochem, ingetrokken en nieuwe voorschriften aan deze vergunning verbonden.

Tegen dit besluit heeft Mebin B.V. beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Mebin B.V. en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 mei 2012, waar Bruil Beton & Mix B.V., vertegenwoordigd door mr. A. Hoogesteger, ing. M.P. van der Poel, ing. E.Q. Peet, J.H. Steintjes en R. van den Bank, en het college, vertegenwoordigd door mr. T. van Esch, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

2. Mebin B.V. kan zich niet verenigen met voorschriften 2.2.1 tot en met 2.2.6 van de vergunning, die haar verplichten tot het beschrijven van een acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV-beleid) en een systeem voor administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) voor de afvalstof vliegias. Zij stelt dat de vliegias die zij inneemt geen afvalstof is, zodat een AV-beleid en AO/IC-systeem niet nodig zijn.

2.1. Ingevolge artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, wordt onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Richtlijn 2006/12/EG is met ingang van 12 december 2010 ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen. De implementatietermijn van Richtlijn 2008/98/EG eindigde op 12 december 2010. Artikel 1.1. van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, moet worden uitgelegd in het licht van Richtlijn 2008/98/EG.

Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 1, van Richtlijn 2008/98/EG wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

2.2. De vraag of vliegias een afvalstof is, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden van het geval.

2.3. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting betreft Mebin B.V. de vliegias ofwel rechtstreeks van verschillende kolengestookte elektriciteitscentrales ofwel van de Vliegiasunie, waar zij tevoren nader is bewerkt.

2.4. Voor zover de vliegias rechtstreeks wordt betrokken van kolengestookte elektriciteitscentrales, overweegt de Afdeling het volgende.

2.4.1. Mebin B.V. stelt dat de vliegias, genaamd poederkoolvliegias, binnen de elektriciteitscentrales vrijkomt als bijproduct bij het stoken van kolen. Het productieproces bij de elektriciteitscentrales wordt volgens haar zo ingericht, dat vliegias met een zo hoog mogelijke kwaliteit wordt verkregen. De vliegias behoeft geen nadere bewerking. Zij kan direct als grondstof voor betonmortel worden toegepast. Volgens Mebin B.V. wordt de vliegias door de elektriciteitscentrales dan ook beoogd geproduceerd en voldoet zij aan de criteria voor de kwalificatie bijproduct, niet zijnde een afvalstof, als bedoeld in artikel 5 van Richtlijn 2008/98/EG. Verder wijst zij erop dat de vliegias is gecertificeerd en voldoet aan de nationale kwaliteitsnormen, zonder voorbehandeling als grondstof in het productieproces voor betonmortel kan worden ingezet en een positieve marktwaarde heeft.

2.4.2. Het college stelt - kort samengevat - dat de vliegias in de elektriciteitscentrales niet beoogd wordt geproduceerd, maar vrijkomt als een productresidu waarvan de elektriciteitscentrales zich moeten ontdoen. De vliegias is volgens het college geen bijproduct, nu zij niet zonder voorafgaande bewerking kan worden toegepast en niet als een integraal onderdeel van het productieproces wordt geproduceerd.

2.4.3. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn 2008/98/EG kan een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, aanhef en onder 1, worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het is zeker dat de stof of voorwerp zal worden gebruikt;
- b. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
- c. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
- d. verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

2.4.4. Het college is bij het nemen van het bestreden besluit ervan uitgegaan dat de vliegias die vrijkomt bij de elektriciteitscentrales een nadere bewerking moet ondergaan alvorens zij bij Mebin B.V. bij de productie van betonmortel kan worden ingezet. Ter zitting heeft Mebin B.V. gesteld dat de vliegias die zij direct van de elektriciteitscentrales afneemt, zonder nadere bewerking in haar productieproces kan worden ingezet. Het college heeft de stelling van Mebin B.V. dat het productieproces bij elektriciteitscentrales kan worden gestuurd met het oog op de kwaliteit van de vliegias en aldus mede is gericht op verkrijging van vliegias met een hoge kwaliteit, niet gemotiveerd weerlegd of nader onderzocht. Aan het standpunt van het college dat de vliegias niet als bijproduct in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2008/98/EG kan worden aangemerkt omdat zij nadere bewerking behoeft en niet wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces, ligt dan ook onvoldoende onderzoek ten grondslag. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

2.5. Voor zover de vliegias wordt betrokken van de Vliegiasunie, overweegt de Afdeling het volgende.

2.5.1. Mebin B.V. heeft ter zitting toegelicht dat de kwaliteit van vliegias afkomstig van de elektriciteitscentrales in bepaalde gevallen zodanig is, dat zij niet direct kan worden ingezet als grondstof voor het vervaardigen van betonmortel. In dat geval ondergaat de vliegias een nadere

bewerking of kwaliteitsbehandeling bij de Vliegasonie. De bewerking houdt onder meer in dat de stof wordt gezeefd, omdat de fijnheid van vliegas bepalend is voor de kwaliteit als grondstof voor betonmortel. De door Vliegasonie bewerkte vliegas is gecertificeerd en voldoet aan de nationale kwaliteitsnormen. Zij kan zonder voorbehandeling als grondstof in het betonmortelproductieproces worden ingezet en heeft een positieve marktwaarde. Naar de mening van Mebin B.V. is de vliegas om die redenen geen afvalstof.

2.5.2. Het college stelt dat de vliegas op het moment dat zij de elektriciteitscentrales verlaat, een afvalstof is. Vervolgens moet, aldus het college, de vraag worden beantwoord of de eventuele bewerkingshandelingen tot gevolg hebben dat vliegas de kwalificatie van afvalstof verliest. Met een beroep op het arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2004, C-457/02, Niselli, (www.curia.europa.eu) is het college van mening dat de vliegas eerst haar kwalificatie als afvalstof verliest op het moment dat zij daadwerkelijk nuttig is toegepast en een afgewerkt product vormt. Volgens het college is het proces van nuttige toepassing eerst voltooid, indien Mebin B.V. de vliegas in betonmortel heeft verwerkt. Het college stelt in dit verband dat de bewerking van de vliegas door de Vliegasonie niet zodanig is, dat hierdoor een ander product ontstaat.

2.5.3. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 11 november 2004, (Niselli), punt 52, geoordeeld dat gesorteerd en mogelijk voorbehandeld schroot, dat voor de staalindustrie een secundaire grondstof vormt, als afvalstof gekwalificeerd moet blijven tot het daadwerkelijk is gerecycleerd tot ijzer- en staalproducten, met name tot het in het bewerkingsproces waarvoor het is bestemd, een afgewerkt product vormt. In de daaraan voorafgaande stadia kan het immers nog niet als gerecycleerd worden beschouwd, aangezien dat bewerkingsproces nog niet is voltooid, aldus het Hof van Justitie.

Verder heeft het Hof van Justitie in dat arrest voor recht verklaard dat het begrip afvalstof niet aldus moet worden uitgelegd dat het alle productie- of consumptieresiduen uitsluit die kunnen worden of daadwerkelijk worden hergebruikt in een productie- of consumptiecyclus, zonder dat zij een voorafgaande bewerking ondergaan en zonder dat zij schade aan het milieu berokkenen, dan wel nadat zij een voorafgaande bewerking hebben ondergaan doch zonder dat enige handeling van nuttige toepassing noodzakelijk is.

2.5.4. Niet in geschil is dat de Vliegasonie de vliegas, afkomstig van kolengestookte elektriciteitscentrales, bewerkt en geschikt maakt als grondstof ten behoeve van de productie van betonmortel. De vliegas wordt onder meer gezeefd en in bepaalde verhoudingen gemengd om de kwaliteit te optimaliseren. Het aldus verkregen product wordt als grondstof voor de productie van betonmortel op de reguliere markt aangeboden en tegen een commerciële prijs verkocht. Het kan zonder nadere bewerking en zonder nadelige milieugevolgen worden toegepast bij de productie van betonmortel. Gelet hierop kan niet worden geoordeeld dat de vliegas na deze bewerking door de Vliegasonie een stof is waarvan de Vliegasonie zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Op het moment dat de vliegas bij Mebin B.V. als grondstof binnenkomt, is daaraan het karakter van afvalstof ontvallen.

De verwijzing door het college naar het arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2004 (Niselli) leidt niet tot het door het college beoogde doel. Uit dit arrest volgt niet dat alle productie- en consumptieresiduen die worden hergebruikt afvalstof blijven totdat zij daadwerkelijk zijn gerecycleerd dan wel in het bewerkingsproces afgewerkte producten vormen. Verder is in dit geval het bewerkingsproces van de vliegas voltooid op het moment dat zij bij de Vliegasonie als grondstof voor de betonmortelproductie geschikt is gemaakt.

Gelet op het vorenstaande is de vliegas die afkomstig is van de Vliegasonie en binnen de inrichting wordt gebruikt ten behoeve van de vervaardiging van betonmortel, geen afvalstof.

De beroepsgrond slaagt.

3. Voor zover het college stelt dat in de vergunning van 1997 en de daaraan ten grondslag liggende aanvraag de herkomst en de kwaliteit van de in de inrichting toe te passen vliegas niet is vastgelegd, merkt de Afdeling op dat desgewenst en in overleg met Bruil Beton & Mix B.V. hierover

in een mogelijk nieuw te nemen besluit tot wijziging van de vergunning nadere voorschriften kunnen worden gesteld.

4. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 1.1 van de Wet milieubeheer te worden vernietigd, voor zover het de vergunningvoorschriften 2.2.1 tot en met 2.2.6 betreft. De overige beroepsgronden behoeven gelet hierop geen bespreking.

5. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

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 het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 14 januari 2011, kenmerk MW96.16762, voor zover het de vergunningvoorschriften 2.2.1 tot en met 2.2.6 betreft;

III. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bruil Beton & Mix B.V. het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Maesen de Sombreff

Voorzitter ambtenaar van staat Uitgesproken in het openbaar op 29 augustus 2012

190-693.