

Uitspraak

201309955/1/A4.

Datum uitspraak: 16 april 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Boskalis B.V., gevestigd te Rotterdam, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Boskalis),

2. de erven van [appellant sub 2],
en

1. de minister van Infrastructuur en Milieu,

2. het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 3 september 2013 heeft de minister aan de Combinatie Boskalis B.V. - Van de Wetering een vergunning op grond van de Waterwet verleend voor het brengen van afvalwater, afkomstig van de zandwinning in de Millingerwaard, in het oppervlaktewaterlichaam Waal, ten noorden van Kekerdom.

Bij besluit van 12 september 2013 heeft het college aan de Combinatie Boskalis B.V. - Van de Wetering een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet verleend voor het ontgronden van een aantal percelen in de gemeenten Millingen aan de Rijn en Ubbergen.

Tegen het besluit van 3 september 2013 heeft Boskalis en tegen het besluit van 12 september 2013 hebben de erven van [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De minister en het college hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

Boskalis heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 februari 2014, waar Boskalis, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, vergezeld van W. Jongasma, en de minister en het college, vertegenwoordigd door mr. R.J.J. Aerts en mr. L. van der Meulen, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De bestreden besluiten zijn genomen ten behoeve van de uitvoering van het project Ruimte voor de Rivier Millingerwaard. Doel van dit project is het geven van meer ruimte aan de Waal en natuurontwikkeling. De uiterwaard wordt daartoe heringericht. Onderdeel van die herinrichting is de aanleg van een stelsel van geulen en een zogenoemde zandwin- en omputlocatie.

2. De bestreden besluiten zijn samen met een aantal andere, niet in geding zijnde, besluiten gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.33, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Voor de mogelijkheid van beroep worden de bestreden besluiten op grond van artikel 8.3, eerste lid, van de Wro als één besluit aangemerkt.

3. Het project Millingerwaard is een project ter uitvoering van de Planologische Kernbeslissing "Ruimte voor de Rivier". De bestreden besluiten zijn vereist voor de verwezenlijking van dit project.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met categorie 7, onder 7.5, van bijlage I van de Crisis- en herstelwet is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van deze wet van toepassing op de bestreden besluiten.

Ontvankelijkheid

4. Verweerders betogen dat het beroep van de erven van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat de erven niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het door hen bestreden besluit van 12 september 2013.

4.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

4.2. [appellant sub 2] heeft in 2001 een aantal percelen aan Bureau Beheer Landbouwgronden (hierna: BBL) verkocht. De bij het besluit van 12 september 2013 verleende ontgrondingenvergunning heeft mede betrekking op deze percelen en is onder meer verleend ten behoeve van de winning van zand. De erven stellen dat zij een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang hebben, omdat in de koopovereenkomst een zogenoemd speciebeding is opgenomen op grond waarvan de eigenaar van de gronden 50% van de netto-opbrengst van te winnen specie aan hen dient te voldoen en hun belang, gelet daarop, tegengesteld is aan dat van vergunninghouder.

4.3. De aanspraak van de erven op een vergoeding in geval van speciewinning, vloeit voort uit de overeenkomst die met de koper van de gronden is gesloten. Hun belang berust uitsluitend op deze privaatrechtelijke verhouding tot de eigenaar van de gronden. Zij hebben geen eigen, rechtstreeks bij de ontgrondingenvergunning betrokken belang. Dat hun belang tegengesteld is aan dat van vergunninghouder, wat daar ook van zij, maakt dit niet anders. Zij komen niet op voor een belang dat gerelateerd is aan dat van vergunninghouder.

Nu het belang van de erven van [appellant sub 2] niet rechtstreeks bij het besluit van 12 september 2013 is betrokken, zijn zij geen belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

5. Het beroep van de erven van [appellant sub 2] is niet-ontvankelijk.

Watervergunning

6. Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Waterwet is het verboden om stoffen in een oppervlaktewaterlichaam te brengen, tenzij

a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door de minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap;

b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Ingevolge artikel 6.1 wordt onder "stoffen" verstaan: afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen.

6.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt in die wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder:

"kaderrichtlijn afvalstoffen": richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312);

"nuttige toepassing": elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen;

"verwijdering": elke handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

6.2. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Besluit bodemkwaliteit (hierna: het Bbk) is dit besluit van toepassing op het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie, voor zover:

a. geen grotere hoeveelheid van die bouwstoffen, grond of baggerspecie wordt toegepast dan volgens gangbare maatstaven nodig is voor het functioneren van de toepassing,

b. de toepassing volgens gangbare maatstaven nodig is op de plaats waar deze plaatsvindt, of onder de omstandigheden waarin deze plaatsvindt, en

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

Ingevolge artikel 35, aanhef en onder d en e, is hoofdstuk 4 van het Bbk van toepassing op de volgende handelingen:

d. toepassing van grond of baggerspecie in ophogingen in waterbouwkundige constructies en voor het verondiepen en dempen van een oppervlaktewaterlichaam met het oog op hoogwaterbescherming, de doelstellingen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, de bevordering van de natuurwaarden en de vlotte en veilige afwikkeling van de scheepvaart;

e. toepassing van grond of baggerspecie in aanvullingen, waaronder mede wordt verstaan de herinrichting en stabilisering van voormalige winplaatsen voor delfstoffen, of met het oog op onderhoud en herstel van de toepassingen, bedoeld in onderdeel a tot en met d.

Ingevolge artikel 1 wordt in het Bbk onder "baggerspecie" verstaan: materiaal dat is vrijgekomen uit de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam en dat bestaat uit minerale delen met een maximale korrelgrootte van 2 mm en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature wordt aangetroffen, alsmede van nature in de bodem voorkomende schelpen en grind met een korrelgrootte van 2 tot 63 mm.

Onder het "toepassen van grond of baggerspecie" wordt verstaan: het aanbrengen, verspreiden of tijdelijk opslaan van grond of baggerspecie als bedoeld in artikel 35, het houden van de aangebrachte of tijdelijk opgeslagen grond of baggerspecie in die toepassing, alsmede het laten verrichten daarvan. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels wordt onder het toepassen van grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam mede verstaan het toepassen van grond of baggerspecie op of in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam.

7. De minister heeft bij besluit van 10 september 2013 een projectplan als bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet vastgesteld voor de herinrichting van de Millingerwaard ten behoeve van rivierverruiming en natuurontwikkeling (hierna: het projectplan). Het projectplan is samen met onder meer de bestreden watervergunning gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. In het projectplan is beschreven dat in het kader van het project delfstoffenwinning zal plaatsvinden. Van de op te richten tijdelijke zandwin- en oemputlocatie in het oostelijke deel van de Millingerwaard, zal de bovengrond worden verwijderd en zal vervolgens industriezand worden gewonnen. Daartoe wordt specie uit de bodem gezogen en getransporteerd naar een installatie waarin het materiaal wordt gescheiden in overmaat, zijnde grove fractie van 32 mm en groter, grind, zand en een restfractie, bestaande uit een mengsel van water met fijn zand en andere onopgeloste bestanddelen. De overmaat en de restfractie worden in de put teruggebracht. Na afronding van de zandwinning zal de grond en baggerspecie die is vrijgekomen bij de aanleg van het geulenstelsel en die tijdelijk is opgeslagen in een zandwinplas in het westen van de Millingerwaard, via een persleiding naar de oemputlocatie worden getransporteerd en aldaar definitief worden toegepast. De in geding zijnde watervergunning heeft betrekking op de stoffen die in de oemputlocatie, behorend tot het oppervlaktewaterlichaam Waal, worden teruggebracht.

8. Boskalis betoogt dat voor het in de oemputlocatie terugbrengen van de restfractie geen vergunning krachtens de Waterwet vereist is. Zij bestrijdt dat de werkzaamheden meebrengen dat afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het oppervlaktewaterlichaam worden gebracht. Zij betoogt voorts dat, indien het wel gaat om het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam, daarvoor vrijstelling is verleend krachtens artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Waterwet. Volgens haar voldoet de lozing aan artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 35, onder d en e, van het Bbk en geldt daarvoor ingevolge artikel 5, tweede lid, derhalve niet het verbod, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet.

8.1. De minister stelt zich op het standpunt dat Boskalis zich van de reststoffen wil ontdoen door deze terug te brengen in de oemputlocatie. Aldus worden volgens de minister stoffen in het oppervlaktewaterlichaam gebracht als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet. Voor

deze lozing geldt volgens de minister niet de in artikel 5, tweede lid, van het Bbk opgenomen uitzondering op de vergunningplicht, omdat de reststoffen niet zijn aan te merken als grond of baggerspecie en deze bovendien niet nuttig worden toegepast.

8.2. Het begrip afvalstof is in de Waterwet niet gedefinieerd. De Afdeling ziet aanleiding voor de betekenis van dit begrip aansluiting te zoeken bij artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, waarin onder afvalstoffen worden verstaan: alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

De zandwinning door Boskalis is niet gericht op de winning van de daarbij vrijkomende reststoffen. Die stoffen heeft zij ook niet nodig voor het winningsproces. Gelet hierop heeft de minister terecht geconcludeerd dat de reststoffen afvalstoffen zijn, waarvan Boskalis zich ontdoet door deze in de put te brengen. Dat Boskalis de restfractie, zoals zij stelt, gebruikt om de put weer op te vullen en deze ook op de markt zou kunnen verkopen, maakt dit niet anders.

Hieruit volgt dat het brengen van de restfractie in de omputlocatie, derhalve in het oppervlaktewaterlichaam, op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet in beginsel verboden is.

8.3. De minister stelt zich op het standpunt dat de restfractie geen baggerspecie in de zin van artikel 1 van het Bbk is, omdat de restfractie een andere samenstelling heeft dan het materiaal dat uit de bodem wordt opgezogen, nu alle grovere fracties uit dat materiaal zijn verwijderd. De fractie voldoet daarom volgens de minister niet aan het criterium "in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen".

Blijkens de nota van toelichting bij het Bbk (Staatsblad 2007, 469, blz. 69 e.v.) gaat het er bij de beoordeling of materiaal als baggerspecie moet worden aangemerkt onder meer om of het toe te passen product gronddeeltjes bevat (een samenstelling heeft) die overeenkomt met gronddeeltjes die van nature in de bodem voorkomen en daarmee of het toe te passen product dus ook geschikt is om als bodem te kunnen worden toegepast. De herkomst van het materiaal is irrelevant. De toe te passen partij moet een samenstelling en structuur hebben zoals die ook elders in de bodem wordt aangetroffen, aldus de nota van toelichting. In de nota van toelichting is voorts met voorbeelden nader ingegaan op het criterium "in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen". Die voorbeelden hebben weliswaar betrekking op de definitie van "grond", waarvoor dit criterium eveneens geldt, doch de Afdeling acht ze ook illustratief voor baggerspecie. Uit de voorbeelden blijkt dat bepalend is dat het materiaal oorspronkelijk uit de bodem afkomstig is, maar dat de precieze samenstelling van de oorspronkelijke grond niet van belang is. Zo is volgens de nota van toelichting bijvoorbeeld het bodemmateriaal dat via verwaaiing en oppervlakkige afspoeling in de riolen terecht komt, het zogenoemde riool-, kolken- en gemalenslib en veegzand (RKGV), als grond te beschouwen mits een bepaald percentage aan bijmengingen niet wordt overschreden. Dat het in de omputlocatie opgezogen bodemmateriaal grovere fracties bevat, betekent derhalve niet dat de restfractie niet als baggerspecie kan worden aangemerkt.

Aangezien de gronddeeltjes van de restfractie, het fijne zand, van nature in de bodem van het oppervlaktewaterlichaam voorkomen, is de restfractie naar het oordeel van de Afdeling baggerspecie als bedoeld in artikel 1 van het Bbk.

8.4. 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 brengen van de baggerspecie in de omputlocatie geen vergunning krachtens artikel 6.2 van de Waterwet, indien het toepassen van de afvalstoffen is aan te merken als een nuttige toepassing in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het brengen van de restfractie in het oppervlaktewaterlichaam kan een handeling zijn als beschreven onder D4 (opslag in waterbekkens) of D6 (lozen/storten in wateren) van bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het kan echter eveneens, zoals Boskalis heeft gesteld, een handeling zijn als beschreven onder R3 (terugwinning van organische stoffen) of R5 (terugwinning van andere anorganische materialen) van bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Nu uit de definitie van de begrippen "nuttige toepassing" en "verwijdering" in artikel 1.1, eerste lid, van de

Wet milieubeheer volgt dat een handeling niet tegelijkertijd als verwijdering en als nuttige toepassing kan worden gekwalificeerd, dient los van de bijlagen te worden gezien of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling voor nuttige toepassing. Het terugbrengen van de restfractie is dan een nuttige toepassing, indien dat als voornaamste resultaat heeft dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt.

Blijkens het projectplan dient de omputlocatie na de zandwinning geschikt te worden gemaakt voor de ontwikkeling van droge natuur. Daartoe moet de put die ontstaat door de zandwinning, worden aangevuld met grond of baggerspecie. De toepassing van de restfractie voor dit doel is een toepassing als bedoeld in artikel 35, aanhef en onder d, van het Bbk. Nu daarmee een nuttig doel wordt gediend, omdat in zoverre geen andere materialen voor die functie behoeven te worden gebruikt, is dit een nuttige toepassing als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Hiervoor is derhalve geen vergunning krachtens de Waterwet vereist. Het besluit van 3 september 2013 is in zoverre in strijd met artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet.

8.5. Het betoog slaagt.

9. Het beroep van Boskalis is gegrond. Het besluit van 3 september 2013 dient te worden vernietigd, voor zover daarbij vergunning is verleend voor het brengen van de restfractie in de omputlocatie.

De overige gronden behoeven gelet hierop geen bespreking meer.

Proceskosten

10. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten van Boskalis te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de erven van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Boskalis B.V. en anderen gegrond;

III. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 3 september 2013, voor zover daarbij vergunning is verleend voor het brengen van de restfractie in de omputlocatie;

IV. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Boskalis B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

V. gelast dat de minister van Infrastructuur en Milieu aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Boskalis B.V. en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Visser

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

148.