

LJN-nummer: AI0257 Zaaknr: 200204558/1

Bron: Raad van State 's-Gravenhage

Datum uitspraak: 23-07-2003

Datum publicatie: 23-07-2003

Soort zaak: bestuursrecht - bestuursrecht overig

Soort procedure: eerste aanleg - meervoudig

200204558/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats]

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2001 heeft verweerder krachtens artikel 122 van de Provinciewet in samenhang met artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht beslist bestuursdwang toe te passen ter zake van het in strijd met artikel 10.2 van de Wet milieubeheer op de bodem brengen van twee partijen met asbest verontreinigd hooi en stro op de percelen, kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummer [...] en gemeente [...], sectie [...], nummer [...].

Bij besluit van 26 juli 2002, verzonden op 29 juli 2002, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 16 juli 2001 in die zin aangevuld, dat de grondslag van de aanschrijving mede berust op overtreding van artikel 10.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 14 augustus 2002, bij de Raad van State ingekomen op 22 augustus 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 11 november 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 22 januari 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 april 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en J.J. Lievaart, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 122, eerste lid, van de Provinciewet is het provinciaal bestuur bevoegd tot toepassing van bestuursdwang.

Ingevolge artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder bestuursdwang

verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

2.2. Ingevolge artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van het besluit van 16 juli 2001 en het bestreden besluit, is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze - al dan niet in verpakking - buiten een inrichting op of in de bodem te brengen.

2.3. Appellante stelt allereerst dat dit verbod niet is overtreden en verweerder derhalve niet bevoegd was tot het aanzeggen van bestuursdwang. Daartoe voert appellante - kort gezegd - aan dat het met asbest verontreinigd hooi en stro, door het ter plaatse te laten liggen, wordt gecomposteerd en na verwerking (zeving) kan worden ingezet of ondergewerkt als bodemverbeteraar. Volgens appellante kan het opgeslagen hooi en stro dan ook niet worden aangemerkt als afvalstof. Evenmin is volgens haar sprake van het ontdoen van afvalstoffen nu het een tijdelijke opslag betreft.

2.3.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat door een brand in een op het bedrijf van appellante gelegen loods, waarin balen hooi en stro waren opgeslagen, delen van golfplaten in het hooi en stro terecht zijn gekomen. Tijdens het nablussen is het hooi en stro uit de loods gehaald en in twee zogeheten sleuvsilo's opgeslagen. Na de brand is vastgesteld dat het hooi en stro was verontreinigd met asbestdeeltjes. Vervolgens zijn de twee partijen met asbest verontreinigd hooi en stro uit de inrichting verwijderd en opgeslagen op twee percelen van appellante teneinde deze na compostering af te voeren dan wel te verwerken.

2.3.2. Het begrip afvalstof, als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, moet worden uitgelegd in het licht van de richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, p.47), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, p.32). Uit de in dit kader gevormde Europees- en nationaalrechtelijke jurisprudentie (onder meer neergelegd in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 juni 2000, nos. C-418/97 en C-419/97, AB 2000, 311, en in de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2001, no. E03.96.0894/1, AB 1998, 2), blijkt dat het enkele voornemen tot hergebruik (nuttige toepassing) van een stof noch de toekomstige bestemming daarvan doorslaggevend is bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een afvalstof.

Vaststaat dat het met asbest verontreinigd hooi en stro niet meer volgens de oorspronkelijke bestemming kon worden gebruikt. Appellante moest zich van het asbesthoudend hooi en stro ontdoen en heeft het met het oog op verdere verwerking of afvoer daarvan buiten de inrichting opgeslagen. Gelet hierop alsmede op de maatschappelijke opvattingen, is de Afdeling van oordeel dat het met asbest verontreinigd hooi en stro in dat stadium moet worden aangemerkt als afvalstof. Daarbij is de concentratie asbest in het hooi en stro niet van belang. Hetgeen appellante daaromtrent heeft aangevoerd kan dan ook niet tot een ander oordeel leiden. Eerst indien het hooi en stro na verwerking (zeving) geschikt is om te worden ingezet als bodemverbeteraar, kan daaraan - afhankelijk van de zich voordoende omstandigheden - het karakter van afvalstof komen te ontvallen.

2.3.3. Verder is de Afdeling van oordeel dat, nu het hooi en stro buiten de inrichting van appellante op de bodem wordt opgeslagen, sprake is van 'zich ontdoen door het op of in de bodem brengen', als bedoeld in artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud). De omstandigheid dat appellante een tijdelijke opslag beoogt maakt dit niet anders. Mede gelet op de ratio van deze bepaling ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat een tijdelijke opslag van afvalstoffen buiten de inrichting waar ze zijn ontstaan zonder meer is uitgesloten van het desbetreffende verbod. Voorts kan het opslaan van de twee partijen hooi en stro niet worden

aangemerkt als het oprichten en in werking hebben van een (nieuwe) inrichting, waarvoor ingevolge artikel 8.1 van de Wet milieubeheer vergunning is vereist. Er is aldus sprake van 'het ontdoen van afvalstoffen buiten een inrichting door het op of in de bodem brengen', als bedoeld in artikel 10.2, eerste lid (oud).

2.3.4. Uit het vorenstaande volgt dat sprake is van een overtreding van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud), zodat verweerder reeds hierom bevoegd was tot aanzegging van bestuursdwang. De vraag of tevens artikel 10.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer is overtreden - hetgeen appellante in beroep heeft bestreden - behoeft derhalve geen bespreking.

2.4. Appellante heeft verder gesteld dat verweerder bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. In hetgeen appellante daaromtrent heeft aangevoerd ziet de Afdeling echter geen aanknopingspunten voor een zodanig oordeel. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het uitgangspunt van verweerder, dat bij een concentratie van minimaal 10 mg asbest per kg droge stof afvoer naar een erkende verwerkingsinrichting uit milieuhygiënisch oogpunt is geboden, niet onredelijk kan worden geacht. Daarbij overweegt de Afdeling dat verweerder, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, er van uit mocht gaan dat de partijen hooi en stro ten minste deze concentratie bevatten. Verder heeft verweerder terecht overwogen dat geen zicht bestaat op legalisatie op een andere wijze dan die bij de aanzegging van bestuursdwang is gelast.

2.5. Ten slotte is niet gebleken van feiten en omstandigheden op grond waarvan met appellante moet worden geoordeeld dat de begunstigingstermijn van vier weken onredelijk kort zou zijn.

2.6. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep ongegrond is.

2.7. Het verzoek van appellante om verweerder met toepassing van artikel 8:73, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht te veroordelen in de door haar geleden schade dient te worden afgewezen reeds omdat deze bepaling hierin niet voorziet in geval het beroep ongegrond wordt verklaard.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep ongegrond;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. J.R. Schaafsma, Voorzitter, en mr. E.M.H. Hirsch Ballin en mr. J.G.C. Wiebenga, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Heijerman, ambtenaar van Staat.

w.g. Schaafsma w.g. Heijerman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2003