

**LJN-nummer: AF9867 Zaaknr: 200202046/1**

Bron: Raad van State 's-Gravenhage

Datum uitspraak: 11-06-2003

Datum publicatie: 11-06-2003

Soort zaak: bestuursrecht - bestuursrecht overig

Soort procedure: eerste aanleg - meervoudig

200202046/1.

Datum uitspraak: 11 juni 2003

**AFDELING**

**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,  
verweerder.

**1. Procesverloop**

Bij besluit van 30 oktober 2001, kenmerk 2001/40382, heeft verweerder de door appellante op 24 augustus 2001 gedane melding als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer, inzake de aanleg van een bandenmuur op het terrein van haar inrichting, gelegen op het perceel [locatie] te [plaats], niet geaccepteerd.

Bij besluit van 5 maart 2002, kenmerk 01/40382, verzonden op 6 maart 2002, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 9 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 11 april 2002, beroep ingesteld.

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 24 februari 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. H.B.J. Reijnders, advocaat te Weert, en [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door drs. J.H.M.M. de Jongh, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

**2. Overwegingen**

2.1. Appellante stelt dat verweerder bij het nemen van het besluit van 30 oktober 2001 ten onrechte de door haar op de hoorzitting van 19 september 2001 ingediende zienswijze niet heeft betrokken.

De Afdeling stelt vast dat appellante op voornoemde hoorzitting een zienswijze heeft ingebracht tegen het voornemen van verweerder om aan appellante een last onder dwangsom op te leggen. Niet blijkt dat deze zienswijze tevens is gericht tegen het voornemen van verweerder om de door appellante gedane melding van 24 augustus 2001 niet te accepteren. Nu appellante, conform het bepaalde in artikel 4:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bij brief van 13 september 2001 in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze in te dienen, is – anders dan appellante stelt – geen sprake van een vormfout.

De beroepsgrond faalt.

2.2. Appellante stelt dat de bandenmuur niet vergunning- dan wel meldingsplichtig is, omdat bij besluit van 16 juni 1998, waarbij aan appellante een revisievergunning is verleend, de opslag van banden reeds is vergund.

2.2.1. Ingevolge artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer is het verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen.

In het derde lid van dit artikel is bepaald dat het verbod bedoeld in het eerste lid, onder b, niet geldt met betrekking tot veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften.

2.2.2. Bij voornoemd besluit van 16 juni 1998, kenmerk CA 9185, heeft verweerder aan appellante krachtens de Wet milieubeheer een revisievergunning verleend voor een inrichting voor onder meer het verhandelen van tweedehands vrachtwagens, bedrijfsvoertuigen en grondverzetmachines. Blijkens de aanvraag, die deel uitmaakt van deze vergunning, valt hieronder het repareren van gebruikte voertuigen ten behoeve van de verkoop, waarbij regelmatig een nieuw exemplaar wordt gefabriceerd van verschillende ongeschikte voertuigen. In de inrichting worden blijkens voornoemde aanvraag verder autowrakken geaccepteerd die aldaar worden ontdaan van de verkoopbare onderdelen, alsmede onder andere van banden; de van de autowrakken verwijderde banden die geschikt zijn voor hergebruik worden tijdelijk opgeslagen alvorens te worden verkocht dan wel gebruikt voor reparatie van de tweedehands voertuigen. De versleten banden worden volgens voornoemde aanvraag tijdelijk opgeslagen en meestal afgegeven aan bandenhandelaren of aan schroothandelaren en voor een deel afgegeven aan een bandenverwerker.

De melding van 24 augustus 2001 betreft het toepassen van gebruikte vrachtwagenbanden in een "bandenmuur" ter afscheiding en beveiliging van het terrein van de inrichting. De Afdeling leidt hieruit af dat niet is beoogd de bandenmuur slechts tijdelijk te plaatsen. Bij meerbedoeld besluit van 16 juni 1998 is alleen vergunning verleend voor het tijdelijk opslaan van banden. Gelet hierop kan niet worden geoordeeld dat het plaatsen van banden in een bandenmuur een verandering van de inrichting betreft die in overeenstemming is met de vergunning, zodat het betoog van appellante dat het plaatsen van banden in een bandenmuur niet meldings- dan wel vergunningplichtig is, geen doel treft.

De beroepsgrond faalt.

2.3. Blijkens het bestreden besluit stelt verweerder zich op het standpunt dat de door appellante gedane melding niet kan worden geaccepteerd, omdat de te gebruiken banden (met velgen) afvalstoffen zijn en deze bij verwerking in een bandenmuur op minder doelmatige wijze worden verwijderd dan vergund, alsmede omdat in verband met de gemelde wijziging voorschriften aan de vergunning zouden moeten worden verbonden.

2.4. Ingevolge artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer geldt een voor een inrichting verleende vergunning tevens voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder de voorwaarde dat:

a. deze veranderingen niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is

verleend;

b. het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zevende lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en

c. het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wet milieubeheer.

2.5. Appellante bestrijdt dat de in de bandenmuur gebruikte banden dienen te worden aangemerkt als afvalstoffen, omdat deze banden vrijkomen binnen de inrichting. In dit verband betoogt zij voorts dat de banden weer dienen als onderdeel voor andere voertuigen en dus worden hergebruikt. Verder stelt appellante dat het verslag van de hoorzitting voor de commissie een onjuiste weergave bevat van het verhandelde ter zitting, aangezien zij nooit heeft gesteld dat de banden die in de bandenmuur zijn verwerkt niet meer worden gebruikt.

2.5.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de te gebruiken banden voor de bandenmuur voornamelijk bestaan uit versleten banden, die niet zonder nadere bewerking kunnen worden gebruikt en gezien de verankering in de bandenmuur ook niet meer zullen worden gebruikt overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming en derhalve moeten worden aangemerkt als afvalstoffen.

2.5.2. De term afvalstoffen in de Wet milieubeheer moet worden uitgelegd in het licht van richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG (hierna: de richtlijn). Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de richtlijn wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage 1 genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) heeft in zijn arrest van 18 december 1997 in de zaak C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie) geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de betekenis van de term "zich ontdoen van".

Het Hof heeft voorts in zijn arrest van 15 juni 2000 in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311) onder meer voor recht verklaard dat de omstandigheden dat een als brandstof gebruikte stof het residu is van een productieproces van een andere stof, dat die stof voor geen enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking kan komen, dat de stof zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, als aanwijzingen kunnen worden beschouwd voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van die stof te ontdoen in de zin van artikel 1, onder a, van de Richtlijn. Hierbij vormt de wetenschap dat een stof een productieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig voor later gebruik was beoogd, een belangrijke aanwijzing. Of inderdaad sprake is van een afvalstof in de zin van de Richtlijn moet evenwel worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Richtlijn terwijl ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.5.3. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting stelt de Afdeling vast dat ongeveer 5% van de banden in de bandenmuur in het geheel niet meer als band kan worden gebruikt. Daarnaast bestaat de bandenmuur voor een deel uit gebruikte banden, die niet meer aan de nationale keurings- en kwaliteitseisen voldoen en niet

dan na een ingrijpende behandeling weer voor hun oorspronkelijke doel zouden kunnen worden gebruikt. De wijze van toepassing van de banden is voorts zodanig dat de banden in het algemeen niet meer overeenkomstig hun oorspronkelijke bestemming zullen worden gebruikt, nu de stapels banden in de muur aan elkaar zijn vastgemaakt met een ijzeren kabel die op de velgen van de bovenste banden is gelast, en nu de voor hergebruik beoogde banden in elk geval deel blijven uitmaken van de bandenmuur indien daarnaar geen vraag is. Verder is het niet onaannemelijk dat voor deze wijze van toepassing van de banden bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen. Ter zitting heeft appellante meegedeeld dat onder de bandenmuur asfalt en plastic ligt ter bescherming van de bodem. Deze aanwijzingen vormen voldoende grondslag voor het oordeel dat de banden die zijn verwerkt in de bandenmuur dienen te worden aangemerkt als afvalstoffen. De omstandigheid dat een deel van de toegepaste banden in de muur mogelijkerwijs zonder enige bewerking nog wel voor het oorspronkelijke doel kan worden gebruikt, doet aan het voorgaande niet af, te minder nu de banden ongesorteerd zijn toegepast in de bandenmuur. Voorts is de Afdeling niet gebleken van feiten of omstandigheden die moeten leiden tot de conclusie dat de toegepaste banden niet kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen.

Het betoog van appellante dat zij tijdens de hoorzitting niet zou hebben gesteld dat de banden in de bandenmuur niet meer worden gebruikt, maakt het voorgaande niet anders.

De desbetreffende beroepsgrond faalt.

2.6. Appellante voert verder aan dat de gemelde verandering niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu, omdat het toepassen van banden in een bandenmuur kan worden gezien als een doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Voorts betoogt zij dat het bestreden besluit ondeugdelijk is gemotiveerd, nu er daarin van wordt uitgegaan dat het nodig is maatregelen of voorzieningen met betrekking tot de bandenmuur voor te schrijven ter bescherming van het milieu en dat reeds daarom de melding niet zou kunnen worden geaccepteerd. Ook stelt appellante dat verweerder op bladzijde 2 van het verslag van de hoorzitting voor de commissie zijn stelling dat de bandenmuur niet acceptabel is, niet heeft gemotiveerd.

2.6.1. Het bepaalde in artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer brengt mee dat onder meer moet worden beoordeeld of een verandering andere of grotere gevolgen heeft voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken. Gelet op het bepaalde in artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, zoals dat destijds luidde, worden onder gevolgen voor het milieu tevens de gevolgen verstaan die verband houden met de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Voor een aspect als het onderhavige geldt de (werking van de) inrichting, zoals deze is vergund, als uitgangspunt voor de bepaling van de ingevolge de vergunning toegestane milieugevolgen (Memorie van Toelichting op wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel) TK 1998-1999, 26 552, nr. 3, p. 23). Er is derhalve sprake van grotere nadelige gevolgen voor het milieu in de zin van voormeld artikel 8.19, tweede lid, indien de gemelde verandering leidt tot een minder doelmatige verwijdering van afvalstoffen dan de (werking van de) inrichting, zoals deze is vergund.

Zoals blijkt uit de aanvraag om de vergunning van 16 juni 1998, die van deze vergunning deel uitmaakt, houdt de vergunde representatieve bedrijfssituatie in dat versleten banden worden afgevoerd naar een bandenverwerker, schroothandelaren of bandenhandelaren, en dat niet versleten banden worden hergebruikt binnen de inrichting of verkocht. Volgens de melding worden afvalstoffen verwijderd door het op de bodem brengen ervan in de vorm van een bandenmuur. Gelet op het bepaalde in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 10.1, eerste

lid, van de Wet milieubeheer, zoals deze bepalingen destijds luiden, dient verwijdering van afvalstoffen door het op de bodem brengen ervan te worden aangemerkt als minder doelmatige wijze van verwijdering dan de vergunde wijze van verwijdering. De gemelde verandering leidt derhalve tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan de inrichting zoals vergund mag veroorzaken. Gelet hierop heeft verweerder de melding van appellante van 24 augustus 2001 terecht niet geaccepteerd.

De Afdeling ziet in hetgeen appellante voor het overige heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit ondeugdelijk is gemotiveerd.

De beroepsgrond slaagt niet.

2.7. Appellante betoogt voorts dat verweerder heeft miskend dat de vraag of zij een alternatief moet zoeken voor de beveiliging van de inrichting is voorbehouden aan haar als exploitant van de inrichting en niet ter beoordeling van verweerder staat.

De Afdeling overweegt dat deze beroepsgrond zich niet richt tegen het bestreden besluit als zodanig en reeds daarom niet kan slagen.

2.8. Gelet op het bovenstaande is het beroep ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Voorzitter, en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Hirsch Ballin w.g. Kuipers  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juni 2003

271-372