

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
"Landbouwonderneming "De Princepeel" BV", gevestigd te Wanroij,
verzoekster,

en

gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 19 februari 2002, kenmerk 813954, hebben verweerders aan verzoekster krachtens artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Tegen dit besluit heeft verzoekster bezwaar gemaakt.

Bij brief van 2 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 3 april 2002, heeft verzoekster de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De Voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 18 april 2002, waar verzoekster, vertegenwoordigd door mr. M. Bos, advocaat te Rosmalen, en M.J.M. Smits, gemachtigde, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. drs. E.J.A.M. de Groot en A.W. Adriaansen, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

Voorts zijn burgemeester en wethouders van Mill, vertegenwoordigd door T. van Doorn, ambtenaar van de gemeente, daar als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Bij het bestreden besluit hebben verweerders verzoekster opgedragen om binnen een termijn van 8 weken na verzending van het besluit ongeveer 4.800 m³ groenafval, onder meer bestaande uit boomstronken en stammen, te verwijderen en af te voeren naar een inrichtinghouder die gerechtigd is het afval op te slaan (en eventueel te verwerken). Indien geen gevolg wordt gegeven aan de last wordt een bedrag verbeurd van € 5.000,00 per maand dat het afval niet is afgevoerd, met een maximum van € 50.000,00. Volgens verweerders heeft verzoekster in strijd gehandeld met artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer door dit groenafval op haar perceel op de bodem te brengen.

2.2. Verzoekster bestrijdt artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer te hebben overtreden. Zij voert daartoe aan dat bedoeld groenmateriaal niet als afvalstof is aan te merken en dat, zo dit wel het geval is, er geen sprake van is dat zij zich daarvan heeft ontdaan. Voorzover anders geoordeeld moet worden hebben verweerders naar haar mening ten gevolge van een onjuiste, want te beperkte, uitleg van artikel 10.47 van de Wet milieubeheer geen ontheffing verleend als geregeld in dat artikel. Tot slot betoogt verzoekster dat de opgelegde last onnodig bezwarend is en verder gaat dan noodzakelijk is ter beëindiging van de overtreding, aangezien de stoffen haars inziens op aanzienlijk minder kostbare wijze kunnen worden verwijderd zonder nadelige effecten voor het milieu. Zij heeft verweerders voorgesteld dat het groenmateriaal ter plaatse wordt verkleind en dat het verkleinde materiaal deels op en deels in de bodem wordt gebracht van een perceel nieuw aan te planten bos. Zij heeft in dit verband een brief overgelegd van de Coöperatieve Vereniging Bosgroep Brabant u.a. van 28 maart 2002, waarin wordt gesteld dat de door verzoekster voorgestelde werkwijze in bosbouwkundig opzicht geen bezwaren, maar wel enkele voordelen oplevert. Voorts heeft zij een brief van Alterra van 28 maart 2002 overgelegd, waarin wordt gesteld dat het verkleinde hout als onkruidbestrijding kan worden aangewend en tevens kan dienen als de start van een strooisellaag in nieuw bos.

2.2.1. Verweerders betogen dat het afvalstoffen betreft nu het groenmateriaal van zijn oorspronkelijke plaats is verwijderd. De huidige opslag van het materiaal

achten zij in strijd met het provinciale beleid inzake een doelmatige verwijdering van afvalstoffen, zoals neergelegd in het Provinciaal Milieubeleidsplan 2000-2004 (hierna: PMP). Naar de mening van verweerders betreft het voorstel van verzoekster de toepassing van de afvalstoffen als meststof. Het materiaal voldoet echter niet aan de daartoe in het PMP gestelde voorwaarden, daarom kan er huns inziens geen ontheffing worden verleend als geregeld in artikel 10.47, tweede lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de ontheffing).

2.2.2. 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 heeft in zijn arrest van 15 juni 2000, gevoegde zaken nos. C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311), voor recht verklaard dat de vraag of sprake is van een afvalstof in de zin van de richtlijn moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van die richtlijn en ervoor moet worden gewaakt, dat afbreuk zou worden gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.2.3. De Voorzitter overweegt dat het groenmateriaal dat op de bodem van het perceel van verzoekster ligt afkomstig is van de kap van percelen bosland. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is komen vast te staan dat de stoffen op de locatie waar zij zijn ontstaan moesten worden verwijderd en daar derhalve onbruikbaar waren geworden. Verder is niet gebleken dat beoogd is deze stoffen te produceren met het oog op gebruik elders.

In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn voormelde arrest voor recht heeft verklaard, moet worden geconcludeerd dat deze omstandigheden een aanwijzing vormen dat de eigenaar van de groenvoorzieningen, als producent van de onderhavige stoffen, zich daarvan ontdoet in de zin van de Richtlijn en dat deze stoffen gelet daarop het karakter hebben van afvalstoffen. Dat in dit geval de eigenaar van de percelen bosland tevens eigenaar is van het perceel waarop de stoffen op de bodem zijn gebracht doet hieraan niet af. De Voorzitter wijst in dit verband op het bepaalde in artikel 11, eerste lid, onder a en b, van de Richtlijn, waaruit kan worden afgeleid dat de omstandigheid dat een onderneming de afvalstoffen die zij zelf heeft geproduceerd in eigen beheer verwijdert dan wel nuttig toepast, niet aan de kwalificatie van die stoffen als afvalstoffen in de weg staat. Ook overigens hebben de stukken en het verhandelde ter zitting er de Voorzitter niet van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, zou moeten worden geoordeeld dat de betreffende stoffen niet zouden moeten worden beschouwd als afvalstoffen.

2.2.4. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de Voorzitter dat het perceel waar de afvalstoffen op de bodem zijn gebracht niet behoort tot een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Gelet op het voorgaande heeft verzoekster artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer overtreden. Verweerders waren derhalve bevoegd terzake een last onder dwangsom op te leggen.

2.3. De Voorzitter overweegt dat in paragraaf 7.4.2 van het PMP wordt gesteld dat een (afval)stof alleen aangemerkt kan worden als meststof als deze

genoemd is in de lijst van meststoffen van de uitvoeringsregeling Meststoffenbeschikking 1977 op grond van de Meststoffenwet. Voor (afval)stoffen die daarin niet genoemd worden bestaat een ontheffingsmogelijkheid, de zogeheten "RIKILT-ontheffing", die bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: LNV) moet worden aangevraagd. Belangrijke voorwaarden om voor een dergelijke ontheffing in aanmerking te komen worden vermeld in paragraaf 7.4.4 van het PMP. Deze houden, kort samengevat, in dat voor een rechtstreekse nuttige toepassing als meststof of als bodemverbeteraar nodig is dat het afval van homogene kwaliteit is, geen schadelijke bestanddelen bevat en dat het landbouwkundig nut via proefnemingen is aangetoond. Voorts wordt in deze paragraaf als nuttige toepassing van organische afvalstromen uit de industrie- en agrarische sector en uit het onderhoud van plantsoenen, bermen en sloten vermeld de compostering of vergisting.

2.3.1. Verweerders hebben betoogd dat het in het PMP neergelegde beleid zo moet worden uitgelegd dat alleen ontheffing kan worden verleend van het verbod het groenmateriaal op de bodem te brengen indien het een stof betreft die op grond van de in het PMP genoemde voorwaarden als meststof kan worden aangemerkt. Ter zitting hebben zij erkend dat als gevolg van het op of in de bodem brengen van de onderhavige stoffen in verkleinde vorm in bosbouwkundig of milieu-opzicht geen nadelige effecten zullen optreden. Zij hebben de gevraagde ontheffing evenwel niet verleend, omdat zij vreesden dat daarvan, nu het hier naar hun mening geen meststof betreft, een ongewenste precedentwerking zou uitgaan.

2.3.2. De Voorzitter is voorshands van oordeel dat niet aannemelijk is dat de boomstronken en stammen al dan niet in verkleinde vorm als meststof of bodemverbeteraar in de zin van de Meststoffenwet zijn aan te merken.

Ingevolge artikel 10.47, tweede lid, van de Wet milieubeheer, voorzover thans van belang, kunnen gedeputeerde staten, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod voorzover dat betrekking heeft op bedrijfsafvalstoffen.

Verweerders hebben, gelet op het voorgaande, artikel 10.47, tweede lid, zo uitgelegd dat het belang van de bescherming van het milieu zich alleen dan niet tegen het verlenen van ontheffing verzet indien de op de bodem gebrachte stoffen op grond van de in het PMP genoemde voorwaarden als meststof of grondverbeteraar zijn aan te merken. Deze beperkte uitleg van het begrip "het belang van de bescherming van het milieu" is naar het oordeel van de Voorzitter niet op het bepaalde in de Wet milieubeheer terug te voeren.

De Voorzitter overweegt dat verweerders hun belangenafweging omtrent het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom hebben beperkt tot de vraag of verlening van de ontheffing afwijking van hun beleid zou meebrengen en doorslaggevende betekenis hebben toegekend aan het belang dat geen door hen ongewenste precedentwerking zou optreden. Nu zij ter zitting hebben erkend dat het op of in de bodem brengen van het verkleinde materiaal geen nadelige effecten voor het milieu zal opleveren, berust het bestreden besluit niet op een deugdelijke belangenafweging en komt het in zoverre in strijd met artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Voorts hebben verweerders niet gemotiveerd op welke gronden zij het op en in de bodem brengen van het verkleinde materiaal op het door verzoekster daartoe bestemde perceel in strijd achten met een doelmatige verwijdering van afvalstoffen. In zoverre is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:46 van de

Algemene wet bestuursrecht dat vereist dat een besluit berust op een draagkrachtige motivering.

De Voorzitter ziet, gelet op het bovenstaande, aanleiding de na te melden voorlopige voorziening op te leggen.

2.4. Verweerders dienen op de na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 19 februari 2002, kenmerk 813954;
- II. veroordeelt gedeputeerde staten van Noord-Brabant in de door verzoekster in verband met de behandeling van het verzoek gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 692,51, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Noord-Brabant te worden betaald aan verzoekster;
- III. gelast dat de provincie Noord-Brabant aan verzoekster het door haar voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door drs. E.L. Berg, als Voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. D.A.J. Overdijk, ambtenaar van Staat.

w.g. Berg
Voorzitter

w.g. Overdijk
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 mei 2002

320.
Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,