

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

gedeputeerde staten van Fryslân,  
appellanten,

en

burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,  
verweerders.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 19 maart 1996, kenmerk 9502731, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "VAB Transport B.V." een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een transportbedrijf ten behoeve van de wegenbouw met op- en overslag van (wegen)bouwmaterialen op het perceel Solcamastraat 9 te Sumar, kadastraal bekend gemeente Oostermeer, sectie I, nummers 351 (ged.), 452 (ged.) en 627 (ged.). Dit aangehechte besluit is op 28 maart 1996 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 3 mei 1996, bij de Raad van State ingekomen op 6 mei 1996, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 29 augustus 1996 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 oktober 1999, waar appellanten, vertegenwoordigd door I. Wulffelé en ing. J. Andringa, ambtenaren van de provincie, en verweerders, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en W. Wierda, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

Na de zitting heeft de Afdeling besloten om onderhavige zaak aan te houden in afwachting van de beantwoording door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van de door de Afdeling - in twee andere geschillen - gestelde prejudiciële vragen. Bij arrest van 15 juni 2000, nrs. C-418/97 en C-419/97, heeft het Hof vorenbedoelde vragen beantwoord.

## 2. Overwegingen

2.1. De verleende vergunning heeft betrekking op het oprichten en in werking hebben van een transportbedrijf ten behoeve van de wegenbouw met op- en overslag van (wegen)bouwmaterialen. Appellanten en verweerders zijn verdeeld over het antwoord op de vraag wie van hen bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om vergunning ingevolge de Wet milieubeheer. In dit verband is van belang dat de aanvraag onder meer betrekking heeft op opslag en be- en verwerking van freesasfalt dat van buiten de inrichting afkomstig is.

Appellanten stellen dat de hiervoor genoemde activiteiten onder de categorieën 28.4.a.6, 28.4.b.1 en 28.4.c.1 van Bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (hierna: het Besluit) vallen. In verband met artikel 8.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer en artikel 3.1 van het Besluit volgt hieruit, aldus appellanten, dat zij bevoegd zijn om op de aanvraag te beslissen. Verweerders menen daarentegen dat zij bevoegd zijn, omdat genoemde activiteiten niet onder de door appellanten genoemde categorieën vallen maar onder categorie 11.1.f van Bijlage I van genoemd Besluit.

2.2. Ingevolge artikel 8.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, juncto artikel 3.1 van het Besluit zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, bevoegd te beslissen op de aanvraag om een vergunning, ten aanzien van inrichtingen die behoren tot een categorie die daartoe in Bijlage I van het Besluit is aangewezen. Bij categorie 28.4 is bepaald dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn ten aanzien van de bij deze categorie nader beschreven inrichtingen.

Categorie 28.4, aanhef en onder a.6, van Bijlage I betreft inrichtingen voor

het opslaan van van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 50 m<sup>3</sup> of meer.

Categorie 28.4, aanhef en onder b.1, van Bijlage I betreft inrichtingen voor het overslaan van van buiten de inrichting afkomstige huishoudelijke afvalstoffen of van buiten de inrichting afkomstige bedrijfsafvalstoffen met een opslagcapaciteit ten aanzien daarvan van 1.000 m<sup>3</sup> of meer.

Categorie 28.4, aanhef en onder c.1, van Bijlage I betreft inrichtingen voor het ontwateren, microbiologisch of anderszins biologisch of chemisch omzetten, agglomereren, deglomereren, mechanisch, fysisch of chemisch scheiden, mengen, verdichten of thermisch behandelen - anders dan verbranden - van van buiten de inrichting afkomstige huishoudelijke of bedrijfsafvalstoffen.

Categorie 11.1, aanhef en onder f, van Bijlage I betreft inrichtingen voor het winnen, vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van asfalt of asfalthoudende producten.

2.3. De Afdeling stelt vast dat in het onderhavige geschil in verband met de vraag wie bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om vergunning dient te worden nagegaan of verweerders zich terecht op het standpunt stellen dat het freesasfalt - zoals dat in de inrichting wordt opgeslagen, be- en verwerkt - geen afvalstof is.

De Afdeling overweegt dat de term afvalstoffen zoals gebezigd in de Wet milieubeheer moet worden uitgelegd in het licht van de Richtlijn 75/442/EEG van 15 juni 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 (hierna te noemen: de Richtlijn). In artikel 1, onder a, van de Richtlijn wordt het begrip afvalstof als volgt gedefinieerd: "elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

In artikel 1, onder c, van de Richtlijn wordt houder als volgt gedefinieerd: "de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft".

2.4. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen 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". In zijn arrest van 15 juni 2000 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311), onder meer voor recht verklaard dat de omstandigheden dat een 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, sub a, van de Richtlijn. 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 en ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.5. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is vorenbedoeld freesasfalt grindachtig materiaal dat ontstaat bij het afschaven van (oude) asfaltwegen. Dit grindachtig materiaal wordt in de inrichting opgeslagen en (incidenteel) be- en verwerkt ten behoeve van het (her)gebruik hiervan in de wegenbouw. De be- en verwerking in de inrichting is te onderscheiden in bewerking van niet teerhoudend

freesasfalt en be- en verwerking van teerhoudend freesasfalt. De be- en verwerking van niet teerhoudend afval bestaat uit het breken van asfalt in de gewenste kleinere fractie in die gevallen dat het langere tijd in de inrichting is opgeslagen en daardoor is gaan klonteren. Het incidenteel en fractioneel be- en verwerken van teerhoudend freesasfalt bestaat uit het vermengen van dit asfalt met zand en cement om uitloging van teerhoudende stoffen in de bodem te voorkomen. Door deze menging wordt elke freesasfaltkorrel ingekapseld in een zand/cementlaag en daardoor als het ware geïsoleerd. Het (her)gebruik van het freesasfalt in de wegenbouw vindt plaats door dit grindachtig materiaal op de desbetreffende locatie te smelten, waarna de vloeibaar geworden stof kan worden gebruikt bij de aanleg van asfaltwegen.

Aangezien het van de weg afgeschaafde asfalt als zodanig onbruikbaar is geworden en niet onmiddellijk kan worden toegepast in hetzelfde productieproces, maar pas na bewerking en nog te bepalen bestemming bruikbaar is en in afwachting daarvan in de inrichting wordt opgeslagen, concludeert de Afdeling in het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn voornoemde arresten voor recht heeft verklaard, dat het hier een stof betreft waarvan de houder zich moet ontdoen in de zin van artikel 1, sub a, van de Richtlijn. Gelet hierop moet het freesasfalt op het moment dat het in de inrichting wordt opgeslagen worden beschouwd als een afvalstof.

2.6. Uit de omstandigheden van het onderhavige geval volgt naar het oordeel van de Afdeling dat sprake is van een inrichting in de zin van de door appellanten aangehaalde onderdelen van categorie 28 van Bijlage I van het Besluit en dat verweerders zich in strijd met artikel 8.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, juncto artikel 3.1 van het Besluit bevoegd hebben geacht.

2.7. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

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

3. 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 burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel van 19 maart 1996, kenmerk 9502731;
- III. gelast dat de gemeente Tytsjerksteradiel aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (f 400,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door drs. M.W.M. Vos-van Gortel, Voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. J.P.H. Donner, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S.P.M. Zwinkels, ambtenaar van Staat.

w.g. Vos-van Gortel  
Voorzitter

w.g. Zwinkels  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2001

194-309.  
Verzonden:

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