

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Hollandsche
Wegenbouw Zanen B.V.", gevestigd te Utrecht,
appellante,

en

gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 1999, kenmerk B01/8032MD1998, hebben burgemeester en wethouders van Amsterdam namens verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan appellante een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting bestemd voor het reinigen van diverse (gevaarlijke) afvalstoffen zoals vervuilde grond, zeef- en brekerzand, riool-, kolken- en gemalenslib, baggerslib en sediment uit waterzuiveringen, gelegen aan de Noordzeeweg, kadastraal bekend gemeente Amsterdam, sectie A, nummers 1219 (ged.) en 1373 D (ged.). Dit aangehechte besluit is op 31 maart 1999 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 11 mei 1999, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief, ingekomen op 19 oktober 1999, hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nog stukken ontvangen van appellante. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2001, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. drs. J.C. Ozinga, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigden], en verweerders, vertegenwoordigd door mr. E.W. Beukenhorst en ing. M.E. Smit, gemachtigden, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel moeten aan een vergunning de voorschriften worden verbonden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, moeten aan de vergunning de voorschriften worden verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Uit dit samenstel van bepalingen volgt dat de vergunning moet worden geweigerd, indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer komt verweerders een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit.

2.2. Appellante kan zich niet verenigen met het bestreden besluit, voorzover daarbij is bepaald dat materialen die zonder reiniging toegepast kunnen worden, niet geaccepteerd of binnen de inrichting gebracht mogen worden. Zij heeft in dit verband er op gewezen dat deze beperking geldt voor licht verontreinigde grond

die als categorie I-grond kan worden aangemerkt. Naar haar mening is deze grond, die door de houders ervan aan haar wordt aangeboden, geen (gevaarlijke) afvalstof. Al aangenomen dat moet worden gesproken van een afvalstof, kan de opslag van de grond doelmatig worden geacht, aldus appellante. Zij stelt dat effectief toezicht bij acceptatie van deze herbruikbare grond mogelijk is aan de hand van registratie en administratie binnen de inrichting. Voorts stelt zij dat, om een integraal pakket van diensten te kunnen aanbieden, het voor haar bedrijfsvoering noodzakelijk is dat herbruikbare grond mag worden geaccepteerd. Daarnaast kan het volgens haar niet worden voorkomen dat deze grond in de inrichting aanwezig is, omdat bemonstering en analyse niet altijd kan plaatsvinden voordat de grond in de inrichting komt.

2.2.1. De Afdeling stelt voorop dat verweerders, gezien het systeem van de Wet milieubeheer, dienen te beslissen op de grondslag van de aanvraag. De aanvraag om revisievergunning heeft betrekking op het reinigen van verontreinigd materiaal (met name grond) met een (grond)reinigingsinstallatie waarvan het principe gebaseerd is op een combinatie van mechanische, fysische en chemische reiniging. Blijkens de aanvraag wordt een bij appellante aangemelde partij verontreinigd materiaal door eigen deskundigen getoetst op reinigbaarheid aan de hand van zeefkromme en aanwezige verontreinigingen. Vervolgens wordt een offerte uitgebracht. Bij aanvoer van het te reinigen materiaal vindt een inkeuring op het terrein van de inrichting plaats om na te gaan of het aangeboden materiaal overeenkomt met de gegevens uit de offerte. Indien na inkeuring blijkt dat het aangeboden en geaccepteerde materiaal verontreinigd is tot onder de hergebruikgrens uit het Bouwstoffenbesluit, de zogeheten categorie 1 secundaire bouwstoffen, is het niet bestemd voor reiniging in de installatie en wordt het, zo volgt uit de aanvraag en de daarbij behorende tekening 96440-01 D, apart opgeslagen in het 'depot hergebruik opslag'. Het op genoemde tekening aangeduide 'schoon grond depot' is blijkens de aanvraag bestemd voor de opslag van het in de inrichting gereinigde zand en derhalve niet, zoals appellante meent, voor de opslag van grond die zonder reiniging toegepast kan worden.

Vaststaat dat de verleende vergunning voorziet in een dergelijke situatie, waarin na acceptatie is gebleken dat niet voor reiniging bestemd herbruikbaar materiaal in de inrichting terecht is gekomen. In voorschrift A.8, dat door appellante niet wordt bestreden, is bepaald dat, indien blijkt dat een partij afvalstoffen, na aanvankelijke acceptatie, niet geaccepteerd had mogen worden, deze vanaf het ontvangstdepot of opslagdepot zonder verdere bewerking binnen één maand, nadat de analyseresultaten bekend zijn geworden, uit de inrichting verwijderd dient te worden.

Geconstateerd moet evenwel worden dat, anders dan appellante kennelijk veronderstelt, op zichzelf geen vergunning is aangevraagd voor het accepteren of binnen de inrichting brengen van licht verontreinigde grond waarvan op dat moment al duidelijk is dat deze zonder reiniging toepasbaar is voor hergebruiksdoeleinden. Nu in het dictum van het bestreden besluit is bepaald dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning, mag deze grond reeds hierom niet geaccepteerd of binnen de inrichting gebracht worden. Dat verweerders deze conclusie, zij het onder een andere motivering, in het bestreden besluit tot uitdrukking hebben gebracht, doet daar niet aan af. Het voorgaande in aanmerking genomen kan naar het oordeel van de Afdeling voorbij worden gegaan aan de beroepsgrond van appellante inzake de vraag of de aan haar aangeboden, niet voor reiniging bestemde licht verontreinigde grond moet worden aangemerkt als afvalstof. Het beroep van appellante treft in zoverre geen doel.

2.3. Appellante kan zich verder niet verenigen met de aan de vergunning verbonden voorschriften C.5, C.6, H.5 en H.6, waarin voor verschillende situaties of materialen is bepaald dat het opgeslagen materiaal moet worden afgedekt. Zij stelt dat deze voorschriften onpraktisch en bovendien overbodig zijn, nu op grond van voorschrift H.12 reeds voldoende maatregelen tegen verspreiding van materiaal moeten worden getroffen. Daarnaast stelt zij dat onduidelijk is of de afdekking waterondoorlatend moet zijn.

2.3.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de in doelvoorschrift H.12 genoemde preventieve maatregelen bedoeld zijn om verspreiding van stof en fijnkorrelig materiaal naar buiten de inrichting te voorkomen. Daartoe moet ten minste één van de daar genoemde maatregelen getroffen worden, waaronder het afdekken van opgeslagen materiaal. Het afdekken voorkomt volgens hen evenwel niet alleen stof- en geurhinder, maar ook het uitlogen van verontreinigingen uit het materiaal - waardoor de belasting van de waterzuiveringsinstallatie gereduceerd zal worden -, het overwaaien van verontreinigd materiaal naar schone partijen en het vermengen van afvalstoffen. Om die reden zijn zij van mening dat de verplichting tot afdekking in de voorschriften C.5, C.6, H.5 en H.6 nodig is ter bescherming van het milieu.

2.3.2. De Afdeling stelt vast dat de verschillende door appellante genoemde voorschriften blijkens hun strekking en indeling in de vergunningvoorschriften zien op verschillende situaties of verschillende risico's. Het in voorschrift H.12 beoogde risico van verspreiding buiten de inrichting kan zich blijkens het in opdracht van appellante opgestelde milieu-effectrapport van juni 1998, dat bij de ingediende aanvraag om milieuvergunning hoort, voordoen tijdens de aan- en afvoer en bij op- en overslag van materialen. Het bestrijden van de stofemissies die zich daarbij voordoen kan onder meer het afdekken en nathouden van de materialen en het nat- en schoonhouden van onbezette opslagterreinen, met zich brengen. Dat voor het voorkomen van uitloging en van verontreiniging van opgeslagen materialen door verstuiving andere maatregelen nodig zijn, komt de Afdeling niet onaannemelijk voor. De stukken noch hetgeen door appellante ter zitting naar voren is gebracht biedt grond voor het oordeel dat verweerders de voorschriften C.5, C.6, H.5 en H.6 niet in redelijkheid noodzakelijk hebben kunnen achten. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding om te oordelen dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat een redelijke uitleg van deze voorschriften met zich brengt dat de afdekking van uitloogbaar materiaal waterondoorlatend moet zijn. Het beroep van appellante treft in zoverre evenmin doel.

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

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding. Het verzoek van appellante om verweerders op grond van artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht te veroordelen tot vergoeding van de door haar geleden schade kan, nu het beroep ongegrond is, niet slagen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door drs. M.W.M. Vos-van Gortel, Voorzitter, en
mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en mr. J.P.H. Donner, Leden, in
tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

w.g. Vos-van Gortel
Voorzitter

w.g. Plambeck
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juli 2001

159-334.
Verzonden:

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