

Raad
van State

E03.96.0894/1.
Datum uitspraak: 20 juni 2001

afdeling
bestuursrechtspraak

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging "Vereniging Dorpsbelang Hees", de stichting "Stichting Werkgroep Weurt+" en de vereniging "Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen", gevestigd te Nijmegen, appellanten,

en

de directeur van de dienst Milieu en water van de provincie Gelderland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 februari 1994 zijn aan de naamloze vennootschap "N.V. Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland (hierna: EPON) krachtens de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder vergunningen verleend voor haar electriciteitscentrale op het perceel Weurtseweg 460 te Nijmegen. Bij besluit van 18 juli 1995, kenmerk nr. MW95.10102-6093017, heeft verweerder op grond van voorschrift 2.1, verbonden aan de evengenoemde vergunningen, de voorwaarden goedgekeurd voor de acceptatie van houtchips ten behoeve van de verbranding daarvan in de electriciteitscentrale.

Bij besluit van 5 juni 1996, kenmerk nr. MW95.10102, verzonden op 6 juni 1996, heeft verweerder het tegen het laatstgenoemde besluit gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 28 juni 1996, bij de Raad van State ingekomen op 27 juni 1996, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 juli 1996. Deze brieven zijn aangehecht.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 januari 1997, waar appellanten, vertegenwoordigd door G.C.M. van Zijll de Jong-Lodenstijn, drs. A.W.G. van Bergen, K. Olie, ing. A.M.L. van Rooij en J. Smits, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. A.A.M. Verbruggen en ir. M.G. Lunter, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Verder is EPON gehoord, vertegenwoordigd door mr. H.J. Breeman, advocaat te Rotterdam, en dr. C.H. Gast, ir. H. Hoeksema en ing. F.W.M. Penninks, gemachtigden.

Bij verwijzingsuitspraak van 25 november 1997, no. E03.96.0894, heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de in die uitspraak geformuleerde vragen en de behandeling van het beroep voorzover dit is ingesteld door de bovengenoemde appellanten geschorst tot de

datum waarop het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

Bij arrest van 15 juni 2000 in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311) heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan op de hierboven bedoelde vragen.

De Afdeling heeft de zaak voor de tweede keer ter zitting behandeld op 3 oktober 2000, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. F.F. Scheffer, M. Jacobs en A. van Bergen, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. A.A.M. Verbruggen, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Verder is EPON als partij gehoord, vertegenwoordigd door mr. J. van den Brande, advocaat te Rotterdam, en is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als partij gehoord, vertegenwoordigd door mr. H.H.L. Krans en ir. H.A. Meijer, ambtenaren van het Ministerie.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge voorschrift 2.1 van de hinderwetvergunning van 11 februari 1994 moeten met de leverancier(s) van de houtchips aan de chips te stellen kwaliteitseisen worden overeengekomen waaronder deze zullen worden geaccepteerd. Deze acceptatievoorwaarden moeten uiterlijk drie maanden vóór inbedrijfstelling van de installatie schriftelijk aan de directeur van de dienst Milieu en Water zijn overgelegd. Deze acceptatievoorwaarden worden eerst van kracht na schriftelijke goedkeuring door de directeur. Wijzigingen in deze acceptatievoorwaarden behoeven eveneens vooraf schriftelijke goedkeuring van de directeur.

2.2. Bij brief van 17 juli 1995 heeft EPON verweerder verzocht om in te stemmen met de acceptatievoorwaarden en -procedure, zoals vermeld in de bijlagen 1 en 2 bij deze brief. Volgens de in de voornoemde bijlage 1 vermelde acceptatievoorwaarden mogen in de inrichting houtspaanders worden geaccepteerd die voldoen aan de aldaar onder a. genoemde technische kwaliteitseisen en de onder b. genoemde grenswaarden. Verder wordt onder c. vermeld:

"c. De houtspaanders dienen vrij te zijn van zand, losse verfmiddelen, steen, glas, losse plasticdeeltjes, losse textiel- en vezeldeeltjes en losse metaaldelen.

Een container houtspaanders mag bevatten:

maximaal 20% spaanplaat;

maximaal 10% hardboard.

Binnen de bovenstaande kwaliteitseisen kunnen in beperkte mate spoorbuisen, onderwaterhout en verduurzaamd (gecreosoteerd) hout worden toegestaan."

In § 1.1 van de in bijlage 3 bij de brief van 17 juli 1995 gegeven toelichting op de acceptatievoorwaarden wordt vermeld: "Als bruikbare definitie van 'schoon hout' voor de situatie bij Centrale Gelderland te Nijmegen zou kunnen worden gesteld: 'Hout dat voldoet aan de in de acceptatievoorwaarden onder b. genoemde concentratiegrenzen'."

2.2.1. Bij besluit van 18 juli 1995 heeft verweerder de acceptatievoorwaarden goedgekeurd. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren van appellanten tegen het evengenoemde besluit ongegrond verklaard.

2.3. Appellanten zijn, kort gezegd, van mening dat de houtsnippers die volgens de acceptatievoorwaarden door EPON mogen worden geaccepteerd en in de elektriciteitscentrale mogen worden verbrand, moeten worden aangemerkt als afvalstof. Dit verdraagt zich huns inziens niet met vergunningvoorschrift 1.5, waarin - voorzover nu van belang - is bepaald dat het verboden is om in de inrichting afvalstoffen te verbranden tenzij de aanvraag op deze activiteiten is gericht.

2.4. Gelet op artikel XXII, eerste lid, van de Wet van 2 juli 1992 tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen, procedures voor vergunningen en ontheffingen, handhaving, Stb. 1992, 414) moeten de in 1994 verleende vergunningen worden gelijkgesteld met een vergunning, verleend krachtens de Wet milieubeheer.

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.

Ingevolge artikel 8.9 van de Wet milieubeheer moet het bevoegd gezag er bij de beslissing op de aanvraag voor een milieuvergunning zorg voor dragen dat geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden en die zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer of de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer genoemde wetten.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8.13, eerste lid, onder f, van de Wet milieubeheer leidt de Afdeling af dat artikel 8.9 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing is op een besluit als het onderhavige, dat strekt tot goedkeuring van acceptatievoorwaarden.

2.5. De aanvraag voor de bovengenoemde vergunningen hield verband met een project dat is opgezet om houtresten, afkomstig van bouw- en sloopwerkzaamheden, als brandstof toe te passen bij de opwekking van elektriciteit. Met dit project wordt beoogd dat het hout, dat thans (nog) moet worden gestort, wordt hergebruikt door het door middel van bewerking geschikt te maken voor de toepassing als brandstof.

De aanvraag van 25 januari 1993 was gericht op het in bedrijf mogen hebben van een installatie voor:

- het ontvangen en opslaan van houtspaanders;
- het vermalen van houtspaanders tot poederhout;
- het opslaan van poederhout;
- een stookinstallatie voor poederhout, in te bouwen in de ketelinstallatie van de productie-eenheid G13.

In een van 30 maart 1993 daterende aanvulling op de aanvraag wordt gesteld: "De criteria voor de beoordeling van de samenstelling van de spoorelementen van het te verstoffen hout zijn:

1. de thans geldende emissierichtlijnen naar de lucht (NER) mogen niet worden overschreden;
2. het hergebruik van vliegias, bodemas en gips mag niet in gevaar komen.

De concentratiegrenzen voor de samenstelling van het hout afgeleid van deze criteria zullen worden gehanteerd."

In de aanvraag worden de daar genoemde stoffen (hout, houtspaanders en poederhout) niet (geheel of gedeeltelijk) betiteld als afvalstoffen. Voorts strekte de aanvraag tot verlening van een vergunning krachtens de toenmalige Hinderwet en niet krachtens de toenmalige Afvalstoffenwet. Verder hebben gedeputeerde staten van Gelderland in de considerans van de vergunning van 11 februari 1994 overwogen: "Wij zijn van mening dat het in casu niet gaat om afvalverbranding. Er wordt vergunning aangevraagd voor het verbranden van schoon hout". Gelet hierop komt de Afdeling tot de conclusie dat de aanvraag van 25 februari 1993 niet was gericht op het verkrijgen van een vergunning om afvalstoffen te verbranden. Hieruit vloeit voort dat vergunningvoorschrift 1.5 het verbranden van hout niet toelaat voorzover dat hout moet worden aangemerkt als afvalstof.

2.6. De Afdeling overweegt dat de term afvalstoffen zoals gebezigd in de vergunning van 11 februari 1994 moet worden uitgelegd in het licht van Richtlijn 75/442/EEG van 15 juni 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 (hierna: de Richtlijn).

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

2.7. Het Hof van de Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 15 juni 2000 onder meer 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 geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan. Verder heeft het Hof van Justitie voor recht verklaard:

"Zo een voltooide nuttige toepassing een voorwerp niet noodzakelijkerwijs de hoedanigheid

van afvalstof onttrekt, geldt dit a fortiori voor een eenvoudige handeling waarmee die voorwerpen worden gescheiden of voorbereid, zoals het bewerken van met giftige stoffen geïmpregneerd houtafval tot spaanders of het vermalen van die spaanders tot poederhout. Aangezien die handeling het hout niet van de giftige impregneerstoffen zuivert, heeft zij niet tot gevolg dat die voorwerpen een aan een grondstof gelijkwaardig product worden, dat dezelfde kenmerken als die grondstof bezit en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden getroffen."

2.8. Blijkens de stukken is het hout dat volgens de acceptatievoorwaarden in de centrale mag worden verbrand, in eerste aanleg afkomstig van aannemers, die zich ontdoen van gemengd bouw- en sloopafval (hierna: bsa) en van reeds door hen gescheiden houtafval door dit te leveren aan een werkmaatschappij van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "BFI Holding B.V." (hierna: BFI). BFI splitst de houtfractie van het bsa af. De afgesplitste houtfractie en het gescheiden aangeleverde houtafval worden volgens EPON door BFI verdeeld in drie klassen: A (massief hout), B (plaatmateriaal) en C (geïmpregneerd hout). De houtspaanders die aan EPON worden geleverd, worden volgens EPON door BFI geproduceerd van materiaal van de klassen A en B. Het materiaal wordt hiertoe door een installatie geleid waarin zand wordt afgezeefd, het materiaal wordt verkleind, metalen uit het materiaal worden gehaald, de verflaag wordt losgemaakt en lichte deeltjes, stof en verfdeeltjes worden verwijderd. Verder worden volgens EPON dagelijks en wekelijks chemische analyses verricht waarmee wordt vastgesteld of zich in het materiaal (impregneer)stoffen bevinden. De aldus geproduceerde houtspaanders worden geleverd aan EPON, die de snippers vermaalt tot poeder alvorens over te gaan tot verbranding in de centrale.

De Afdeling stelt gelet op de in rechtsoverweging 2.2 geciteerde acceptatievoorwaarden vast dat door EPON in beperkte mate spoorbuisen, onderwaterhout en verduurzaamd (gecreosoteerd) hout mogen worden geaccepteerd.

2.8.1. In het licht van hetgeen het Hof van Justitie in zijn voornoemde arrest voor recht heeft verklaard, moet worden geconcludeerd dat in de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden een aanwijzing besloten ligt dat de vorige houder van het materiaal (BFI) zich van de houtspaanders ontdoet, voornemens is zich daarvan te ontdoen of zich daarvan moet ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn. De omstandigheid dat BFI het materiaal waaruit de houtspaanders voortkomen, scheidt en voorbereid doet daaraan - gezien hetgeen het Hof van Justitie voor recht heeft verklaard met betrekking tot dergelijke handelingen - niet aan af. Ook overigens is de Afdeling niet gebleken van zodanige omstandigheden dat moet worden geoordeeld dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat de houtsnippers niet zouden moeten worden beschouwd als afvalstof.

De Afdeling komt derhalve tot de slotsom dat de houtspaanders op het moment waarop zij door EPON worden geaccepteerd, moeten worden aangemerkt als afvalstof in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn.

2.8.2. Het bovenstaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de goedgekeurde acceptatievoorwaarden ertoe leiden dat strijd ontstaat met voorschrift 1.5 van de vergunning van 11 februari 1994. Nu EPON niet beschikt over een vergunning voor het verbranden van afvalstoffen leiden de acceptatievoorwaarden bovendien tot strijd met artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer. Het beroep is daarom gegrond en het bestreden besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 8.9 van de Wet milieubeheer.

De Afdeling ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien op de hieronder vermelde wijze.

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

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 de directeur van de dienst Milieu en water van de provincie Gelderland van 5 juni 1996, kenmerk nr. MW95.10102;

III. herroept het besluit van de directeur van de dienst Milieu en water van de provincie Gelderland van 18 juli 1995, kenmerk nr. MW95.10102-6093017;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt de directeur van de dienst Milieu en water van de provincie Gelderland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van f 5843,50, waarvan een gedeelte groot f 710,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de provincie Gelderland te worden betaald aan appellanten;

VI. gelast dat de provincie Gelderland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (f 400,00) vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, Voorzitter, en mr. J.J.R. Bakker en mr. H. Beekhuis, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Leyten-de Wijkerslooth bij verhindering van de
Voorzitter ambtenaar van Staat

w.g. mr. E.M. Havik
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 juni 2001

213/271.

Verzonden: 20 juni 2001

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

