

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant],

en

burgemeester en wethouders van Hilversum,  
verweerders.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 3 november 1998, kenmerk S 9808611, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de gemeente Hilversum, Dienst Gemeentewerken, een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een op- en overslagplaats voor groenafval op een perceel aan de Van Ghentlaan te Hilversum, kadastraal bekend gemeente Hilversum, sectie M, nummer 3362. Dit aangehechte besluit is op 5 november 1998 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appelland bij brief van 26 november 1998, bij de Raad van State ingekomen op 27 november 1998, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 8 april 1999 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 oktober 2000, waar appelland, vertegenwoordigd door mr. P. de Wit, advocaat te Bussum, en verweerders, vertegenwoordigd door Y.C.Y. Mayr-van Schajik, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. In de inrichting waarvoor bij het bestreden besluit vergunning is verleend, worden verschillende stoffen, in de stukken aangeduid als groenafval, op- en overgeslagen. Appelland is exploitant van een soortgelijk bedrijf dat in de omgeving van de inrichting is gelegen.

2.2. Verweerders hebben gesteld dat het beroep niet-ontvankelijk is voorzover appelland heeft aangevoerd dat voor de inrichting, net als voor zijn eigen bedrijf, niet een gemeentelijke, maar een provinciale vergunning is vereist.

Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als dit beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

De Afdeling stelt vast dat appelland de beroepsgrond inzake het vereist zijn van een provinciale vergunning niet als bedenking tegen het ontwerp van het besluit heeft ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appelland redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk is.

2.3. De Afdeling dient vervolgens ambtshalve in te gaan op de vraag of verweerders bevoegd waren op de aanvraag om vergunning voor de inrichting te beslissen. Zij overweegt daartoe het volgende.

2.3.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, bevoegd te beslissen op de aanvraag om een vergunning, behoudens in gevallen als bedoeld in het tweede, het derde en het vierde lid.

Ingevolge artikel 8.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, voorzover hier van belang, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat ten aanzien van daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen gedeputeerde staten van de provincie waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, bevoegd zijn te beslissen op de aanvraag om een vergunning.

Ingevolge artikel 3.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer - de in artikel 8.2, tweede lid, voornoemd, bedoelde algemene maatregel van bestuur - 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 is aangewezen.

Tot categorie 28.1 van bijlage I behoren onder meer inrichtingen voor het opslaan van bedrijfsafvalstoffen, die ten aanzien daarvan een capaciteit hebben van 5 m<sup>3</sup> of meer.

In categorie 28.4, aanhef en onder a.6, van bijlage I is bepaald dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn ten aanzien van inrichtingen, behorende tot deze categorie, voorzover het betreft inrichtingen voor het opslaan van andere dan de onder 1 tot en met 5 genoemde van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 50 m<sup>3</sup> of meer.

2.3.2. Uit de aanvraag, die ingevolge voorschrift 1.1 van de vergunning daarvan deel uitmaakt, kan worden afgeleid dat de onderhavige inrichting een opslagcapaciteit heeft van ten minste 625 m<sup>3</sup>. Gelet op de omvang van deze capaciteit is de Afdeling van oordeel dat wanneer de stoffen die in de inrichting worden opgeslagen moeten worden aangemerkt als bedrijfsafvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, de inrichting behalve onder categorie 28.1, voornoemd, ook valt onder categorie 28.4, aanhef en onder a.6, voornoemd, in welk geval gedeputeerde staten van Noord-Holland ingevolge artikel 3.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer bevoegd waren op de vergunningaanvraag te beslissen.

2.3.3. De Afdeling overweegt dat de term afvalstoffen zoals gebezigd in de Wet milieubeheer moet worden uitgelegd in het licht van Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG.

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".

Onder categorie Q16, zoals opgenomen in bijlage I behorende bij de Richtlijn, vallen alle stoffen, materialen of producten die niet onder de categorieën Q1 tot en met Q15 vallen.

In artikel 1, aanhef en 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".

Ingevolge artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Richtlijn, voorzover hier van belang, kunnen van de in artikel 9 of artikel 10 bedoelde vergunning worden vrijgesteld inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen.

2.3.4. 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".

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft 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. 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.

2.3.5. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat in de inrichting bomengrond, pulp, takken, stobben, snippers en stammen worden opgeslagen. Deze stoffen zijn afkomstig van onderhoud aan openbare groenvoorzieningen. Na enige tijd in de inrichting opgeslagen te zijn geweest, worden deze stoffen uit de inrichting verwijderd om te worden verwerkt ten behoeve van hergebruik. Vaststaat dat de stoffen die in de inrichting worden opgeslagen van 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 het gebruik dat daarvan elders kan worden gemaakt.

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 artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn en dat deze stoffen gelet daarop het karakter hebben van afvalstoffen, behorende tot de in bijlage I bij de Richtlijn genoemde categorie Q16. Dat in dit geval de eigenaar van de groenvoorzieningen dezelfde rechtspersoon is als de drijver van de inrichting, te weten de gemeente Hilversum, doet hieraan, anders dan verweerders ter zitting hebben betoogd, niet af. De Afdeling 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 Afdeling niet van overtuigd

dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, zou moeten worden geoordeeld dat de stoffen die in de inrichting worden opgeslagen niet zouden moeten worden beschouwd als afvalstoffen.

2.3.6. Nu, gelet op het vorenoverwogene, moet worden geoordeeld dat er in de inrichting afvalstoffen worden opgeslagen, vaststaat dat, gelet op de aard van die stoffen, sprake is van bedrijfsafvalstoffen en verder vaststaat dat, gelet op de locaties waar deze afvalstoffen zijn ontstaan, deze van buiten de inrichting afkomstig zijn, leidt dit tot de slotsom dat de inrichting, in aanmerking genomen de capaciteit daarvan, onder categorie 28.4, aanhef en onder a.6, van bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer valt. Dit brengt met zich dat, zoals hiervoor reeds is overwogen, gedeputeerde staten van Noord-Holland ingevolge artikel 3.1 van dat besluit bevoegd waren op de vergunningaanvraag te beslissen. Nu niet zij, maar verweerders op de aanvraag hebben beslist, is het bestreden besluit onbevoegdlijk genomen.

2.4. Gelet op het vorenoverwogene is het beroep, voorzover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit dient in zijn geheel te worden vernietigd. Hetgeen appellant verder heeft aangevoerd, behoeft onder deze omstandigheden geen bespreking meer.

2.5. Verweerders dienen 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 niet-ontvankelijk, voorzover het betreft de beroepsgrond inzake het vereist zijn van een provinciale vergunning;
- II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;
- III. vernietigt het besluit van burgemeester en wethouders van Hilversum van 3 november 1998, kenmerk S 9808611;
- IV. veroordeelt burgemeester en wethouders van Hilversum in de door appellant in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van f 710,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Hilversum te worden betaald aan appellant;
- V. gelast dat de gemeente Hilversum aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (f 210,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.R. Bakker, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Matiasen, ambtenaar van Staat.

w.g. Bakker  
Lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Matiasen  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 17 april 2001

213-264.  
Verzonden:

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