

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
"Esso Nederland B.V.", gevestigd te Breda,
appellante,

en

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu,
verweerder.

1. Procesverloop

E03.96.0141

Bij besluit van 10 juli 1995 heeft verweerder krachtens de Verordening 259/93/EG van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschappen (hierna te noemen: de EVOA), bezwaar gemaakt tegen het voornemen van appellante om de afvalstoffen, zoals omschreven in het kennisgevingsformulier met kenmerk NL 80714, over te brengen naar België gedurende de periode van 15 februari 1996 tot 1 april 1996.

Bij besluit van 15 december 1995, kenmerk MBA 95028925, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar deels ongegrond en deels gegrond verklaard, het besluit van 10 juli 1995 herroepen en daarvoor in de plaats besloten geen bezwaar te maken tegen het voornemen van appellante om de afvalstoffen, zoals omschreven in het kennisgevingsformulier met kenmerk NL 80714, over te brengen naar België gedurende de periode van 15 februari 1996 tot 1 april 1996. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 24 januari 1996, bij de Raad van State ingekomen op 25 januari 1996, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 22 maart 1996. Deze brieven zijn aangehecht.

E03.96.1335

Bij besluiten van 11 maart 1996 en 21 maart 1996 heeft verweerder krachtens de EVOA geen bezwaar gemaakt tegen het voornemen van appellante om de afvalstoffen, zoals omschreven in de kennisgevings-formulieren met de kenmerken NL 80716 en NL 80720, over te brengen naar België gedurende de periode van 11 maart 1996 tot 1 april 1996 onderscheidenlijk van 1 april 1996 tot 1 april 1997.

Bij besluit van 13 augustus 1996, kenmerk IMA 96043267, heeft verweerder het tegen deze besluiten gemaakte bezwaar deels ongegrond en deels niet-ontvankelijk verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 20 september 1996, bij de Raad van State ingekomen op 23 september 1996, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 14 november 1996. Deze brieven zijn aangehecht.

E03.97.1061

Bij besluit van 5 maart 1997 heeft verweerder krachtens de EVOA geen bezwaar gemaakt tegen het voornemen van appellante om de afvalstoffen, zoals omschreven in het kennisgevingsformulier met het kenmerk NL 80721, over te brengen naar België gedurende de periode van 1 april 1997 tot 1 april 1998.

Bij besluit van 24 juni 1997, kenmerk IMA 97110238, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar deels ongegrond en deels gegrond verklaard en heeft het besluit van 5 maart 1997 herroepen voorzover daarbij de voormelde afvalstoffen zijn aangemerkt als voor verwijdering bestemde afvalstoffen en heeft

daarvoor in de plaats besloten bedoelde afvalstoffen aan te merken als voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 4 augustus 1997, bij de Raad van State ingekomen op 5 augustus 1997, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 juli 1997. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van verweerder. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 21 november 2000, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. G.J.M Cartigny, advocaat te Rotterdam, [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door ing. C.P. den Herder, mr. M.A.G. Welschen en mr. M.H.M. Meijer, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De voormelde kennisgevingsformulieren hebben betrekking op de overbrenging van de stof natte petroleumcokes (hierna te noemen: npc) naar België. Appellante betoogt dat hiervoor geen kennisgeving hoeft te worden gedaan omdat npc niet is aan te merken als een afvalstof in de zin van Richtlijn 75/442/EEG, zoals deze luidde ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten (hierna te noemen: de Richtlijn). Ter zitting heeft appellante haar in de zaak E03.96.1335 gevoerde subsidiaire betoog, dat sprake is van overbrenging van een voor nuttige toepassing bestemde afvalstof, ingetrokken.

2.2. Verweerder heeft bij de bestreden besluiten zijn primaire besluiten van 10 juli 1995, 11 maart 1996, 21 maart 1996 en 5 maart 1997 gehandhaafd, onder meer voorzover hij zich daarbij op het standpunt heeft gesteld dat npc als afvalstof moet worden aangemerkt, omdat deze stof afkomstig is uit de gasreinigingsinstallaties van de raffinaderij van appellante en dus een restproduct is. Volgens verweerder is het niet de bedoeling van appellante om de npc als zodanig te produceren, zodat zij zich hiervan noodgedwongen moet ontdoen. Verder stelt verweerder dat npc niet meer overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming kan worden gebruikt, omdat npc die in het geheel niet heeft gehad. Ook het feit dat npc wordt verbrand of wordt toegepast als brandstof wijst volgens verweerder er op dat sprake is van een afvalstof, omdat deze toepassing een gangbare wijze van nuttige toepassing van afvalstoffen is. De toestemming voor de overbrengingen van npc heeft verweerder bij de bestreden besluiten van 15 december 1995 en 24 juni 1997 gebaseerd op artikel 7, tweede lid, van de EVOA en bij het bestreden besluit van 13 augustus 1996 op artikel 4, tweede lid, van de EVOA.

2.3. Ten betoge dat npc geen afvalstof is, stelt appellante dat deze cokes geheel en rechtstreeks, dat wil zeggen zonder nadere bewerkingen en voorzieningen, op milieuhygiënisch verantwoorde wijze in de cementfabriek van Ciments d'Obourg in België wordt toegepast. Hierdoor is er volgens appellante geen reden om regulerend op te treden tegen de overbrenging van deze stof. Verder stelt appellante dat npc, net als bijvoorbeeld gas/LPG, nafta, gasolie (diesel), bewust in

haar raffinaderij aan de grondstof ruwe aardolie wordt onttrokken en dat het een (neven)product betreft met een bepaalde economische waarde, dat zij afzet op de markt. Als de vraag naar npc op de markt groter wordt, dan bevordert appellante de productie daarvan. Het is dan ook geen stof waarvan zij zich wil ontdoen met het oogmerk van definitieve verwijdering. Daarnaast stelt appellante dat verweerder twee andere cokessoorten (petroleumcokes en petroleum coke fines) die aan de ruwe aardolie worden onttrokken niet als afvalstoffen aanmerkt, terwijl de samenstelling van de stoffen onder meer wat de verontreinigingen betreft min of meer hetzelfde is. Ook andere brandstoffen, zoals bijvoorbeeld stookolie of kolen, kunnen net als npc enkele procenten andere stoffen (dan koolstof en water) bevatten. Het feit dat npc nat is, maakt dat deze stof geschikt is als brandstof in een nat productieproces, zoals dat bij Ciments d'Obourg. Daarbij is 83% van de energie-inhoud van de npc effectief beschikbaar als brandstof in de cementovens en zorgt de fijne korrelverdeling van de npc voor een goede vermenging met de verbrandingslucht, aldus appellante.

2.4. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de EVOA is deze verordening van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Gemeenschap.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA wordt onder afvalstoffen verstaan: de afvalstoffen die als zodanig zijn omschreven in de Richtlijn, artikel 1, onder a.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn wordt onder afvalstof verstaan: 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.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Richtlijn wordt onder houder verstaan: de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, voorzover hier van belang, en artikel 7, tweede lid, van de EVOA, voorzover hier van belang, kunnen de betrokken bevoegde autoriteiten besluiten schriftelijk toestemming te geven voor de overbrenging van voor verwijdering, onderscheidenlijk nuttige toepassing bestemde afvalstoffen.

2.4.1. 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 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.

2.4.2. Uit de stukken, met name uit het uitgebrachte deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken.

Appellante - producente van primaire brandstoffen - onttrekt in haar raffinaderij aan ruwe aardolie diverse brandstoffen, waaronder npc. Deze stof

wordt, naast gas/LPG, nafta, gasolie (diesel), petroleum cokes en petroleum cokes fines, gewonnen in een zogeheten flexicoker, die bestaat uit een reactor, een heater en een gasifier. Flexicoking is een procesonderdeel van de raffinaderij waarin de zware bodemfractie afkomstig uit de destillatietorens door middel van kraken (knippen van grote molecuulketens) in lichtere componenten wordt omgezet. Tijdens dit proces vindt vergassing plaats van geproduceerde cokes in een gasifier. Een deel van het gas wordt via de heater aangewend als warmtebron voor de reactor; een kleiner deel wordt eerst met behulp van cyclonen en vervolgens via de methode van gaswassen ontdaan van resterende cokes. De bij aanwending van die laatste methode in het water opgenomen cokesdeeltjes laat men bezinken in een bassin onder toevoeging van een flocculatiemiddel. Er ontstaat een slurry, die vervolgens met behulp van een bandfilterpers wordt bewerkt tot een vochtige filterkoek (nat poeder/pasta). Deze stof is de npc en wordt afgevoerd naar België met het oog op het gebruik in de cementfabriek van Ciments d'Obourg als brandstof voor de ovens en als grondstof voor de productie van klinkers.

2.4.3. De Afdeling stelt vast dat het raffinageproces van appellante er op is gericht om uit de grondstof ruwe aardolie diverse brandstoffen te produceren. Tijdens dit proces wordt aan ruwe aardolie onder meer npc onttrokken. Verweerder heeft niet aannemelijk gemaakt dat door het raffineren van de ruwe aardolie tot npc op de hierboven beschreven wijze een productieresidu is ontstaan. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is voorts gebleken dat npc een beoogd geproduceerde brandstof is, waarvan de productie bewust en direct wordt gestuurd, dan wel kan worden gestuurd door marktoverwegingen. Naar het oordeel van de Afdeling is npc dan ook geen productieresidu. De omstandigheid dat npc wordt gewonnen door verwijdering van resterende cokesdeeltjes uit de uit cokes geproduceerde gasstroom afkomstig uit de heater, zoals verweerder heeft aangevoerd, maakt dit niet anders. De cokesdeeltjes zijn geen door het productieproces ontstane vervuiling, doch resten van de grondstof waaruit het gas werd geproduceerd. Verder is het gebruik van een stof als brandstof weliswaar een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen, maar uit die overweging kan niet voortvloeien dat stoffen die naar oorsprong, aard en bestemming als primaire brandstof zijn te kwalificeren, enkel wegens de beoogde bestemming als brandstof, als afvalstof in de zin van voormelde Richtlijn zouden moeten worden aangemerkt. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat npc een stof is die zich qua samenstelling leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Voorts is niet gebleken dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen.

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 voldoende aanwijzing vormen voor het afwezig zijn, bij appellante als producent en houder van de npc, van een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van npc te ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn en daarmee van een afvalstof. Noch de stukken, noch het verhandelde ter zitting hebben de Afdeling er van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat npc zou moeten worden beschouwd als een afvalstof.

Uit het vorenstaande volgt dat verweerder ten onrechte heeft geconcludeerd dat npc moet worden aangemerkt als een afvalstof als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA in samenhang met artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn. Dit betekent dat de EVOA niet van toepassing is op de

voorgenomen overbrengingen van npc naar België, zodat verweerder niet bevoegd was om op de kennisgevingen te beslissen. Derhalve zijn de bestreden besluiten van 15 december 1995 en 24 juni 1997 genomen in strijd met artikel 7, tweede lid, in samenhang met artikel 1, eerste lid, en artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA, en is het bestreden besluit van 13 augustus 1996 genomen in strijd met artikel 4, tweede lid, in samenhang met artikel 1, eerste lid, en artikel 2, aanhef en onder a, van de EVOA.

2.4.4. De beroepen van appellante zijn gegrond. De bestreden besluiten op bezwaar dienen te worden vernietigd. Aangezien deze besluiten enkel hadden kunnen strekken tot gegrondverklaring van de bezwaren van appellante tegen de onbevoegd genomen primaire besluiten van 10 juli 1995, 11 maart 1996, 21 maart 1996 en 5 maart 1997, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de bezwaren gegrond te verklaren, de primaire besluiten te herroepen, te verklaren dat verweerder onbevoegd is om te beslissen op de desbetreffende kennisgevingen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

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 de beroepen gegrond;
- II. vernietigt de besluiten van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu van 15 december 1995, kenmerk MBA 95028925, van 13 augustus 1996, kenmerk IMA 96043267, en van 24 juni 1997, kenmerk IMA 97110238;
- III. verklaart de bezwaren van appellante tegen de besluiten van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu van 10 juli 1995, 11 maart 1996, 21 maart 1996 en 5 maart 1997 gegrond;
- IV. herroept de onder III vermelde besluiten;
- V. verklaart dat de Minister onbevoegd is om te beslissen op de kennisgevingen met de kenmerken NL 80714, NL 80716, NL 80720 en NL 80721;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten;
- VII. veroordeelt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in de door appellante in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van f 2.840,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) te worden betaald aan appellante;
- VIII. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellante het door haar voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht (totaal f 1.220,00, te weten f 400,00, f 400,00 en f 420,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth, Voorzitter, en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en mr. M. Vlasblom, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P. Glerum, ambtenaar van Staat.

w.g. Leyten-de Wijkerslooth
Voorzitter

w.g. Glerum
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2001

273.
Verzonden:

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