

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten],

en

burgemeester en wethouders van Borsele,  
verweerders.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 9 september 1997, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de vennootschap onder firma "Firma A. Remijn en Zonen" een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een handelsbedrijf in granen, veevoeder en peulvruchten met een verwerkingsproces voor broodproducten tot halffabrikaat voor de veevoederindustrie, gelegen op het perceel Molendijk 82 te 's-Heerenhoek, kadastraal bekend gemeente Borsele, sectie H 11, nummers 176, 473 en 474. Dit aangehechte besluit is op 16 oktober 1997 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 18 november 1997, bij de Raad van State ingekomen op 19 november 1997, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 2 december 1997 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 november 1999. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 september 2000, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. J.E. Dijk, gemachtigde, en verweerders, vertegenwoordigd door L.P. Kaaijsteker, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. De bij het bestreden besluit verleende revisievergunning heeft onder andere betrekking op het verwerken van oud brood tot diervoeder of tot grondstof voor diervoeder. Het oud brood wordt daartoe gesorteerd, gedroogd en gemalen.

2.2. Appellanten betogen dat het bestreden besluit onbevoegd is genomen. Zij zijn van mening dat oud brood een afvalstof is en dat op grond van bijlage I behorende bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn.

2.2.1. Verweerders bestrijden dit en stellen zich op het standpunt dat oud brood geen afvalstof is. Daartoe voeren zij aan dat het oud brood op een nuttige wijze wordt toegepast en niet terechtkomt in de afvalketen. Ook verandert de samenstelling daarvan niet.

2.2.2. In artikel 1, onder a, van de Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG, (hierna te noemen: de Richtlijn) wordt "afvalstof" gedefinieerd als: "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 nader omschreven als: "De producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft".

Onder categorie Q3 zoals opgenomen in bijlage I behorende bij de Richtlijn vallen producten waarvan de ge- of verbruiksdatum is verstreken.

Onder categorie Q14 zoals opgenomen in bijlage I behorende bij de

Richtlijn vallen producten die voor de houder niet of niet meer bruikbaar zijn (bij voorbeeld artikelen die zijn afgedankt door winkels).

2.2.3. In artikel 2.2 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is bepaald dat als categorieën van inrichtingen in de zin van artikel 1.1, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, worden verwijderd, worden aangewezen de categorieën van inrichtingen, die zijn genoemd in bijlage I, onder 27 en 28.4 tot en met 28.6.

In categorie 28.4 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:

a. het opslaan van de volgende afvalstoffen:

(...)

6° 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;

c.

1° het ontwateren, microbiologisch of anderszins biologisch of chemisch omzetten, agglomereren, degglomereren, mechanisch, fysisch of chemisch scheiden, mengen, verdichten of thermisch behandelen - anders dan verbranden - van van buiten de inrichting afkomstige huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen.

2.2.4. 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".

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, 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 die richtlijn en ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.2.5. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken.

Het oud brood dat door vergunninghoudster wordt verwerkt tot veevoeder en grondstof voor veevoeder is afkomstig uit bakkerijen en de broodindustrie. Het gaat daarbij enerzijds om brood waarvan de gebruiksdatum is verstreken en anderzijds om brood dat niet meer wordt verkocht omdat een bepaalde verkoopactie, die specifiek betrekking had op dat brood, is beëindigd. Het betreft hier een restproduct (oud brood) dat niet meer geschikt of beoogd is voor de menselijke consumptie. Voorts is niet gebleken dat beoogd is dit oud brood te produceren voor een gebruik overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming. Ook naar maatschappelijke opvattingen moet dit oud brood als afvalstof worden beschouwd. Het oud brood valt deels onder categorie Q3 en deels onder categorie Q14 van bijlage I behorende bij de Richtlijn. Deze

omstandigheden vormen een voldoende aanwijzing voor het oordeel dat de producenten van het brood zich hiervan ontdoen in de zin van artikel 1, sub a, van de Richtlijn en dat het brood daardoor het karakter heeft gekregen van een afvalstof. Noch het verhandelde ter zitting noch de stukken hebben de Afdeling ervan overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat het brood niet zou moeten worden beschouwd als een afvalstof.

Vergunninghoudster komt in bezit van dit brood door het bij bakkerijen op te halen en door bij bakkerijen containers te plaatsen waarin het brood kan worden gedeponeerd en deze containers periodiek op te halen. Op het moment dat vergunninghoudster het oud brood van de bakkerijen en broodindustrie in ontvangst neemt, dan wel op het moment dat dit brood in de door vergunninghoudster geplaatste containers wordt gedeponeerd, gaat het bezit van het oud brood op vergunninghoudster over en is vergunninghoudster derhalve houder geworden van een afvalstof.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de dagelijkse aanvoer van oud brood varieert van 0 tot 250 ton en dat de drooginstallatie van vergunninghoudster een verwerkingscapaciteit bezit van 48 ton per dag. Op grond van het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening neemt de Afdeling aan dat binnen de inrichting meer dan 50 m<sup>3</sup> van de afvalstof oud brood wordt opgeslagen en dat het drogen van het brood overeenkomt met thermisch behandelen van van buiten de inrichting afkomstige bedrijfsafvalstoffen, zodat de inrichting valt onder categorie 28.4, onder a, 6°, en onder c, 1°, van bijlage I behorende bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Dit betekent dat gedeputeerde staten het bevoegde gezag zijn. Gelet hierop waren verweerders niet bevoegd het bestreden besluit te nemen.

2.3. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.4. 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 gegrond;
- II. vernietigt het besluit van burgemeester en wethouders van Borsele van 9 september 1997;
- III. veroordeelt burgemeester en wethouders van Borsele in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van f 1.420,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Borsele te worden betaald aan appellanten;
- IV. gelast dat de gemeente Borsele aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (f 210,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.R. Bakker, Voorzitter, en mr. J.P.H. Donner en mr. M. Vlasblom, Leden, in tegenwoordigheid van mr. H.J.C. van Geel, ambtenaar van Staat.

w.g. Bakker  
Voorzitter

w.g. Van Geel  
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2001

125-307.  
Verzonden:

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