

ANNOTATIE

Hoger beroep inzake aanvraag watervergunning en last onder dwangsom t.a.v. mestdistributie-, transport- en loonbedrijf

Roos Bruijnsteen

Annotatie bij Raad van State, 12-02-2020, ECLI:NL:RVS:2020:442 (OGR-2020-0026)

Annotatie bij ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:442

1. Deze uitspraak van de Afdeling betreft het hoger beroep van appellante inzake een aanvraag om een watervergunning, ten behoeve van het mestdistributie-, transport- en loonbedrijf dat zij exploiteert. Tegen het besluit tot verlening van deze watervergunning is de Brabantse Milieufederatie in beroep gekomen, wat door de rechtbank gegrond is verklaard en waarop het dagelijks bestuur van waterschap De Dommel opnieuw heeft beslist en daarbij de aanvraag buiten behandeling heeft gelaten.
2. Ook op 12 februari 2020 deed de Afdeling uitspraak in een zaak betreffende een last onder dwangsom die ten aanzien van hetzelfde bedrijf aan appellante is opgelegd door het college van GS van Noord-Brabant (ECLI:NL:RVS:2020:441). Deze annotatie betreft ook die uitspraak.
3. Ik bespreek deze uitspraken omdat:

hierin aan de orde komt dat in het kader van de beoordeling van de aanvraag om de watervergunning anders wordt beoordeeld of sprake is van een IPPC-installatie dan in het kader van de beoordeling van een handhavingsverzoek; de Afdeling hierin ingaat op het begrip 'nuttige toepassing'; en omdat

de Brabantse Milieufederatie betoogt dat bevoegd gezag gehouden was de aanvraag rechtstreeks te toetsen aan de waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water.

4. In zowel de uitspraak betreffende de watervergunning als de uitspraak betreffende de last onder dwangsom staat de vraag centraal of sprake is van een IPPC-installatie. Artikel 1.1 van de Wabo verwijst in de definitie van 'IPPC-installatie' naar bijlage I bij de RIE. De mest die appelland inneemt valt onder ongevaarlijke afvalstoffen, als bedoeld in categorie 5.3 van die bijlage. Categorie 5.3 maakt onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing. Ex categorie 5.3 onder a) is bij verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag, door middel van de daar genoemde behandelingen, sprake van een IPPC-installatie. Ex categorie 5.3 onder b) is bij de *nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering* van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 75 ton per dag, door middel van daar genoemde behandelingen, sprake van een IPPC-installatie.

5. Vaststaat dat in de inrichting van appelland geen van de onder b) genoemde behandelingen plaatsvindt; aldus is geen sprake van een IPPC-installatie als binnen de inrichting van appelland sprake is van nuttige toepassing, of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering.

6. In het kader van de watervergunning overweegt de Afdeling dat de aanvraag om de watervergunning bepalend is voor de beoordeling of sprake is van een IPPC-installatie. In het kader van de last onder dwangsom is de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend, aldus de Afdeling.

7. In beide uitspraken overweegt de Afdeling onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat nuttige toepassing wordt gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd, en dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen dus het belangrijkste doel moet zijn van de nuttige toepassing.

8. In de zaak omtrent de last onder dwangsom stelt appelland dat het hygiëniseren van de mest dat ten tijde van het nemen van het handhavingsbesluit binnen haar inrichting plaatsvond moet worden aangemerkt als nuttige toepassing. Appelland beoogt de gehygiëniseerde mest als kunstmestvervanger te verkopen. De Afdeling overweegt in de uitspraak evenwel dat niet is gebleken dat de gehygiëniseerde mest de inrichting van appelland verlaat als een voltooid eindproduct dat werd verkocht ten behoeve van rechtstreekse toepassing. Ook heeft appelland niet aannemelijk gemaakt dat de bewerking van de mest binnen haar inrichting

erop is gericht een product te produceren dat voldoet aan zekere specificaties met het oog op het toepassen als kunstmestvervanger. De Afdeling oordeelt dat het college er dan ook ten tijde van het nemen van het handhavingsbesluit niet van hoefde uit te gaan dat sprake was van nuttige toepassing.

9. In de zaak omtrent de watervergunning komt de Afdeling tot een ander oordeel. De aanvraag om de watervergunning houdt verband met de verwerking van drijfmest tot onder andere nutriënten. Die nutriënten worden als kunstmestvervanger verkocht in het kader van een Europese pilot. Met steun van de overheid vindt actief onderzoek plaats naar de mogelijkheden om tot een toepassing van nutriënten als kunstmestvervanger te komen. De Afdeling overweegt dat ten tijde van het besluit op de aanvraag dit onderzoek nog liep. Voor de vraag of sprake is van een handeling van nuttige toepassing acht de Afdeling bepalend dat de nutriënten het product zijn van specifieke bewerking van de mest, met als belangrijkste resultaat dat dit wordt klaargemaakt voor een gebruik als kunstmestvervanger. Dat dit beoogde gebruik zich nog in de onderzoeksfase bevindt en de effectiviteit en economische haalbaarheid daarvan wellicht nog niet vaststaan doet niet af aan dat doel. Onder deze omstandigheden kan het in de aanvraag beschreven winnen van nutriënten uit de mest worden beschouwd als nuttige toepassing, aldus de Afdeling.

10. Hierover het volgende. 'Nuttige toepassing' wordt in artikel 3 lid 15 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: Kra) gedefinieerd als *"elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt."* De Afdeling lijkt in de onderhavige uitspraak te overwegen dat de onzekerheid van het beoogde gebruik als mestvervanger niet afdoet aan de kwalificatie 'nuttige toepassing'. Dit is opmerkelijk, nu de definitie uit de Kra als uitgangspunt lijkt te nemen dat het resultaat van nuttige toepassing moet zijn dat de afvalstoffen daadwerkelijk grondstoffen vervangen, dan wel worden klaargemaakt met als doel grondstoffen te vervangen. Dit wordt ondersteund door de Guidance bij de Kra, waarin wordt benadrukt dat die vervanging of voorbereiding daarop voor nuttige toepassing cruciaal is. Mijns inziens is niet evident dat een toepassing van afvalstoffen waarnaar nog onderzoek wordt gedaan kan worden gekwalificeerd als nuttige toepassing, juist als nog onzeker is dat daadwerkelijk andere materialen door die afvalstoffen zullen (kunnen) worden vervangen. Ook dat de stoffen al in de onderzoeksfase voor vervanging worden klaargemaakt in de zin van artikel 3 lid 15 van de Kra is wat mij betreft niet evident, nu in die fase juist onzeker is dat uiteindelijk sprake zal zijn van vervanging van andere materialen. Mij is geen jurisprudentie bekend waarin eerder over een toepassing die zich nog in de onderzoeksfase bevond werd geoordeeld dat van nuttige toepassing sprake was.

11. Voor wat betreft de uitspraak met betrekking tot de watervergunning merk ik op dat de Brabantse Milieufederatie betoogt dat bevoegd gezag gehouden was de aanvraag rechtstreeks te toetsen aan de waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water (hierna: Krw). De Afdeling gaat hier in de uitspraak niet op in; de Afdeling overweegt niet met zoveel woorden of het bevoegd gezag al dan niet gehouden is rechtstreeks aan de Krw te toetsen. Wel verwijst de Afdeling naar de toets van het waterschap aan het Handboek immissietoets 2016, waarin invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van de Krw. De Afdeling overweegt daarbij niet dat het waterschap in plaats van de toets aan het Handboek rechtstreeks aan de Krw had moeten toetsen. Impliciet lijkt de Afdeling aldus het niet-rechtstreeks toetsen aan de Krw te accorderen.