

## Afval / Milieueffectrapportage

1

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

16 november 2016, nr. 201508301/2/A1,  
ECLI:NL:RVS:2016:3057

(mr. Wortmann, mr. Sorgdrager, mr. Jurgens)  
Noot T. van der Meulen  
Noot A. Wagenmakers

**Afvalstof. Meststof. Bijproduct. Mestbewerking. Ontdoen van. Tussenuitspraak. Milieueffecten.**

[Awb art. 8:51d; Besluit m.e.r. bijlage onderdeel D, categorie 18.1; Kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2006/12/EG)]

*Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft bij besluit van 22 maart 2016 besloten dat ten behoeve van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een mestbe- en verwerkingsinstallatie voor drijfmest een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Volgens het college gaat het om een installatie die is genoemd in categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage en kunnen er belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu optreden. De coöperatie Mineralen Afzet Coöperatie Elsendorp U.A. (vergunningaanvraagster, hierna: MACE) tekent beroep aan tegen dit besluit. Zij stelt primair dat een mestverwerkingsinstallatie niet onder de betreffende categorie valt, omdat de drijfmest niet kan worden aangemerkt als een afvalstof. Subsidiair stelt zij dat geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.*

*De Afdeling komt tot de conclusie dat de mest een last is waarvan de veehouders zich moeten ontdoen omdat zij aan MACE een vergoeding betalen voor verwerking. Er is geen grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat categorie 18.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet van toepassing is.*

*De Afdeling oordeelt voorts dat het college zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aangaande de risico's voor de volksgezondheid*

*vanwege zoönosen zich niet op het standpunt kan stellen dat zich, als gevolg van de mestverwerkingsinstallatie, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De standpunten dat er vanwege het energieverbruik en de gevolgen voor het verkeer aanleiding bestaat tot het maken van een milieueffectrapport zijn niet toereikend gemotiveerd. Mogelijke maatschappelijke onrust is geen aspect waarmee rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt.*

*De Afdeling ziet aanleiding om in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil het college op te dragen om alsnog toereikend te motiveren waarom zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die tot het maken van een milieueffectrapport nopen, dan wel, indien het tot het oordeel komt dat zulke gevolgen zich niet kunnen voordoen, te besluiten dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt.*

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding met zaak nr. 201508301/2/A1 tussen:

1. de coöperatie *Mineralen Afzet Coöperatie Elsendorp U.A.* (hierna: MACE), gevestigd te Elsendorp, gemeente Gemert-Bakel,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2015 heeft het college beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken.

MACE heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en het college verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de Afdeling als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb. Het college heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden aan de Afdeling.

Bij besluit van 22 maart 2016 heeft het college het besluit van 29 september 2015 ingetrokken en opnieuw beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken.

MACE heeft een reactie op het besluit van 22 maart 2016 ingediend.

[appellant sub 2] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 maart 2016. Dit bezwaarschrift is door het college doorgezonden aan de Afdeling ter behandeling als beroepschrift.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college, [appellant sub 2] en MACE hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juli 2016, waar (...;red.).

## Overwegingen

### Inleiding

1. MACE heeft het voornemen om een omgevingsvergunning aan te vragen voor een mestbewerkings- en verwerkingsinstallatie met een capaciteit van 500.000 ton ruwe drijfmest per jaar op de locatie De Quayweg 8 te Landhorst, gemeente Sint Anthonis. MACE heeft bij het college een notitie "M.e.r. beoordelingsnotitie M.A.C.E." van ROBA Advies van mei 2015 (hierna: de aanmeldingsnotitie) ingediend.

Omdat de mestverwerkingsinstallatie volgens het college is aan te merken als een installatie voor de verwijdering van afval als bedoeld in categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), heeft het college aan de hand van de aanmeldingsnotitie beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Omdat volgens het college belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden, heeft het college beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken.

2. MACE kan zich niet verenigen met de beslissing dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zij stelt zich primair op het standpunt dat de mestverwerkingsinstallatie niet onder categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer valt en subsidiair dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.

[appellant sub 2] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 maart 2016, omdat hij van mening is dat er meer belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn, dan waarvan het college in dat besluit is uitgegaan. Naast het indienen van een bezwaarschrift heeft [appellant sub 2] verzocht om op grond van artikel 8:26 van de Awb als partij deel te kunnen nemen aan het geding. Ook [belanghebbende] heeft een zodanig verzoek gedaan.

### Doorzending bezwaarschrift

3. [appellant sub 2] stelt zich op het standpunt dat het college zijn bezwaarschrift tegen het besluit van 22 maart 2016 ten onrechte aan de Afdeling heeft doorgezonden ter behandeling als beroepschrift. Nu hij daar niet mee heeft ingestemd, stond artikel 7:1a, tweede lid, van de Awb aan doorzending in de weg, aldus [appellant sub 2].

3.1. Ingevolge artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb, kan de indiener in het bezwaarschrift het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, zulks in afwijking van artikel 7:1 van de Awb.

Ingevolge het tweede lid wijst het bestuursorgaan het verzoek in ieder geval af, indien tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt, tenzij dat andere bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Ingevolge het vierde lid zendt een ander orgaan, indien het een bezwaar- of beroepschrift tegen het nieuwe besluit ontvangt, dit met toepassing van artikel 6:15, eerste en tweede lid, door.

3.2. Vooropgesteld zij dat het feit dat [appellant sub 2] bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van 22 maart 2016, anders dan hij kennelijk veronderstelt, niet kan leiden tot het oordeel dat het college het bezwaarschrift van MACE tegen het besluit van 29 september 2015 in strijd met artikel 7:1a, tweede lid, van de Awb heeft doorgezonden aan de Afdeling. MACE heeft in haar bezwaarschrift tegen het besluit van 29 september 2015 verzocht om instemming met rechtstreeks beroep bij de Afdeling. Toen het college op 2 december 2015 instemde met dat verzoek, waren er geen andere bezwaarschriften ingediend, zodat artikel 7:1a, tweede lid, van de Awb niet in de weg stond aan instemming met het verzoek van MACE. Na de doorzending door het college is het bezwaarschrift van MACE door de Afdeling in behandeling genomen als beroepschrift. Toen het college het besluit van 22 maart 2016 nam, werd dat besluit ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege mede onderwerp van de door MACE bij de Afdeling aanhangig gemaakte beroepsprocedure. Dit betekent dat het college ingevolge artikel 6:19, vierde lid, verplicht was tot doorzending aan de Afdeling van het bezwaar-

schrift van [appellant sub 2] tegen het besluit van 22 maart 2016. Dat [appellant sub 2] niet heeft ingestemd met doorzending van dat bezwaarschrift doet hierbij niet ter zake. Het college heeft zijn bezwaarschrift dan ook terecht doorgezonden aan de Afdeling ter behandeling als beroepschrift. *Artikel 6:3 Awb*

4. MACE stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 22 maart 2016, gelet op artikel 6:3 van de Awb, niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

4.1. Ingevolge artikel 6:3 van de Awb is een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

4.2. Het besluit van 22 maart 2016 is een besluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb, genomen ter voorbereiding van een besluit over verlening van de voor de beoogde mestverwerkingsinstallatie noodzakelijke omgevingsvergunning. Uit artikel 6:3 volgt dat tegen dit voorbereidingsbesluit geen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, behalve door een belanghebbende die er, los van het besluit over de omgevingsvergunning, rechtstreeks door in zijn belang wordt geraakt. Alleen MACE wordt, nu aan haar de verplichting is opgelegd tot het maken van een milieueffectrapport, los van het besluit over de omgevingsvergunning, rechtstreeks in haar belang geraakt door het besluit van 22 maart 2016. Dit betekent dat het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 22 maart 2016 op grond van artikel 6:3 van de Awb niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

5. De Afdeling wijst erop dat artikel 6:3 van de Awb geen betrekking heeft op de mogelijkheid voor een belanghebbende om op de voet van artikel 8:26 van de Awb als partij deel te nemen aan een door een ander aanhangig gemaakt geding. Zoals ter zitting is vastgesteld, zijn [appellant sub 2] en [belanghebbende] belanghebbenden bij het te nemen besluit over de omgevingsvergunning voor de mestverwerkingsinstallatie en daarmee ook bij de voorbereidingsbesluiten van 29 september 2015 en 22 maart 2016, omdat niet kan worden uitgesloten dat bij hun woningen milieugevolgen van enige betekenis ondervonden kunnen worden, indien de mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd. Dit betekent dat [appellant

sub 2] en [belanghebbende] op de voet van artikel 8:26 van de Awb als partij kunnen deelnemen aan het geding.

### **Toepasselijkheid Besluit mer**

6. MACE betoogt dat het college ten onrechte heeft beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Volgens MACE valt de mestverwerkingsinstallatie niet onder categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. MACE voert in dit verband aan dat de mest geen afvalstof is, maar een bijproduct.

6.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder afvalstoffen verstaan alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verwijdering van afval, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer.

6.2. Tussen partijen is blijkens het verhandelde ter zitting niet in geschil dat, indien de mest die in de mestverwerkingsinstallatie wordt bewerkt en verwerkt moet worden aangemerkt als afvalstof, categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is. Partijen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of sprake is van een afvalstof.

6.3. Het begrip afvalstof moet worden uitgelegd met inachtneming van de door het Hof van Justitie over dit begrip gevormde jurisprudentie. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de vraag of een stof een afvalstof is, moet worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval (arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland en anderen, ECLI:EU:C:2000:318, en het arrest van 18 april 2002, Palin Granit, ECLI:EU:C:2002:232). Bij beantwoording van die vraag is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" relevant (arrest van 18 december 2007, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2007:808, punt 32, en het arrest van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, ECLI:EU:C:2008:359, punt 53). In dit verband verdient volgens het Hof bijzondere aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen (arrest van 12 december 2013, Shell Nederland, ECLI:EU:C:2013:821, punt 42).

Uit het arrest van het Hof van 3 oktober 2013, Brady, ECLI:EU:C:2013:627, punten 43, 44 en 60, volgt dat in een intensieve veehouderij geproduceerde mest onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een bijproduct in plaats van een afvalstof. Daarvoor is vereist dat de producent van de mest voornemens is de mest in een later stadium onder voor hem gunstige economische omstandigheden te exploiteren of op de markt te brengen, mits het hergebruik van de mest niet slechts mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productieproces.

6.4. De in de mestverwerkingsinstallatie toe te passen mest zal afkomstig zijn van bij MACE aangesloten veehouders. Het gaat, zoals MACE ter zitting heeft bevestigd, om hun mestoverschotten. De mest die aan MACE wordt geleverd, kan door deze veehouders niet worden uitgereden op eigen landbouwgronden en evenmin voor dat doel onder economisch gunstige omstandigheden aan anderen worden geleverd. Voor de afname van hun mest door MACE zullen de veehouders blijken het verhandelde ter zitting een vergoeding aan MACE moeten betalen. Onder deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat de mest een last is waarvan de veehouders zich moeten ontdoen, zodat deze mest moet worden aangemerkt als afvalstof. Dat, naar MACE heeft gesteld, de vergoeding die de veehouders aan MACE zul-

len betalen voor het afnemen van hun mest lager is dan de kosten die zij thans voor de verwijdering van de mest maken, de mest door MACE wordt verwerkt tot economisch rendabel te verhandelen producten en de veehouders als leden van MACE zullen delen in de opbrengst van de verkoop van die producten, leidt niet tot een ander oordeel. Die omstandigheden laten namelijk onverlet dat de mest, op het moment dat deze aan MACE wordt geleverd, voor de veehouders een last is, waarvan zij zich moeten ontdoen.

6.5. Gelet op het voorgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de mest die in de mestverwerkingsinstallatie zal worden bewerkt en verwerkt is aan te merken als afvalstof. Hetgeen MACE aanvoert, geeft dan ook geen grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is. Het betoog faalt.

#### ***Belangrijke nadelige milieugevolgen***

7. MACE betoogt dat het college ten onrechte heeft geoordeeld dat zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Volgens MACE is in de aanmeldingsnotitie genoegzaam uiteengezet dat, ook wat de door het college in dit verband genoemde aspecten volksgezondheid, energie en verkeer betreft, geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten van de beoogde mestverwerkingsinstallatie.

7.1. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge het derde lid houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling (hierna: de mer-richtlijn) aangegeven criteria.

7.2. Het college heeft in het besluit van 22 maart 2016 beoordeeld of de beoogde mestverwerkingsinstallatie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het college heeft het maken van een milieueffectrapport noodzakelijk geacht, omdat volgens het college sprake is van

een hoog energieverbruik, mogelijk risico's voor de volksgezondheid bestaan vanwege verspreiding van op de mens overdraagbare dierziekten (zoönosen) en ook het verkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu met zich brengt.

7.3. In de aanmeldingsnotitie is aandacht besteed aan risico's voor de volksgezondheid vanwege zoönosen. In de aanmeldingsnotitie is eraan gerefereerd dat onderzoeken met betrekking tot veehouderijen nog niet tot algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over deze risico's hebben geleid. Vervolgens is vermeld dat diverse maatregelen worden getroffen waarmee overdracht van in de mest mogelijk aanwezige ziektekiemen naar mensen kan worden voorkomen. Zo wordt de mest via een gesloten systeem gelost op een afgesloten mestbunker. De lucht uit deze mestbunker wordt, evenals de lucht die bij de daaropvolgende verwerkingsactiviteiten vrijkomt, via een luchtwasser geleid. Vermeld is voorts dat de mest door de hoge temperaturen bij het verdampen en composteren wordt ontdaan van eventueel aanwezige ziektekiemen.

Het college heeft zich ondanks hetgeen is vermeld in de aanmeldingsnotitie op het standpunt gesteld dat zich vanwege risico's van verspreiding van zoönosen als gevolg van de mestverwerkingsinstallatie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen. De Afdeling overweegt dat aan dit standpunt van het college geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ten grondslag liggen. Dat blijkt uit het besluit van 22 maart 2016 door de GGD is geadviseerd om een risicoanalyse te maken, is daarvoor niet voldoende. Zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit dit volgt, kan het college zich niet op het standpunt stellen dat zich vanwege risico's van verspreiding van zoönosen als gevolg van de mestverwerkingsinstallatie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.

7.4. In de aanmeldingsnotitie is een berekening gemaakt van het te verwachten energieverbruik. Het betreft weliswaar aanzienlijke hoeveelheden aardgas en elektriciteit, maar dat kan op zichzelf niet voldoende worden geacht om te oordelen dat een milieueffectrapport noodzakelijk is. Een hoog energieverbruik is inherent aan de aard van de beoogde activiteiten. Voor zover het college in dit verband heeft gesteld dat het voorziene energieverbruik bij MACE hoger is dan bij andere mest-

bewerkingsinitiatieven, overweegt de Afdeling dat, daargelaten of deze stelling, indien juist, zou moeten leiden tot het oordeel dat sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, deze stelling door het college niet is gemotiveerd. In haar nader stuk van 1 juli 2016 heeft MACE overigens uiteengezet dat het energieverbruik van het door haar beoogde mestverwerkingsproces fors lager is dan wanneer zou worden gekozen voor hygiënisatie van de drijfmest. Het college heeft zijn standpunt dat vanwege het aspect energie sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport, dan ook niet toereikend gemotiveerd.

7.5. In de aanmeldingsnotitie is op basis van een uitgevoerd verkeersonderzoek uiteengezet wat de gevolgen voor de verkeersintensiteit op de wegen in de omgeving zullen zijn als de beoogde mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd. Geconcludeerd is, onder verwijzing naar een uitgevoerd luchtkwaliteitsonderzoek en akoestisch onderzoek, dat er, ondanks een geringe toename van fijnstof, stikstofdioxide en geluid, ruimschoots wordt voldaan aan de daarvoor geldende normen. Verder is op grond van het verkeersonderzoek geconcludeerd dat als gevolg van de komst van de mestverwerkingsinstallatie geen verkeersproblemen te verwachten zijn. In het besluit van 22 maart 2016 heeft het college op geen enkele wijze nader gemotiveerd waarom, in weerwil van hetgeen hierover in de aanmeldingsnotitie is vermeld, geoordeeld zou moeten worden dat het verkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie kan leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die nopen tot een milieueffectrapport.

7.6. Voor zover het college bij zijn beslissing dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt mede van belang heeft geacht dat de plannen voor de mestverwerkingsinstallatie tot maatschappelijke onrust leiden, overweegt de Afdeling dat dit geen aspect is waarmee rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Alleen mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen aanleiding zijn om een milieueffectrapport te eisen.

7.7. Gelet op het vorenstaande heeft het college, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet toereikend gemotiveerd waarom zich belangrijke nade-

lige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het betoog slaagt.

### **Bestuurlijke lus**

8. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om het college op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het in overweging 7.7 geconstateerde gebrek binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. Het college dient alsnog toereikend te motiveren waarom zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die tot het maken van een milieueffectrapport nopen, dan wel, indien het tot het oordeel komt dat zulke gevolgen zich niet kunnen voordoen, een besluit te nemen, inhoudende dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Indien het een nieuw besluit neemt, dient het college dat besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

9. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten.

### **Bestlissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen acht weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- het in rechtsoverweging 7.7 geconstateerde gebrek op de in rechtsoverweging 8 beschreven wijze te herstellen;
- de Afdeling de uitkomst mede te delen.

### **NOOT**

Onder welke omstandigheden moet dierlijke mest worden aangemerkt als een afvalstof en wanneer als een bijproduct? Het in de uitspraak genoemde arrest van het Europese Hof in de zaak Brady (HvJ EU 3 oktober 2013, C-113/12, «JM» 2013/152, m.nt. Van der Meulen en Van der Velde) geeft aan dat de omstandigheden van het specifieke geval bepalend zijn. In die kwestie had de Ierse varkenshouder Brady een opslag van drijfmest om het in afwachting van gunstige economische omstandigheden te exploiteren of op de markt te brengen. Het Hof heeft aangegeven dat drijfmest die wordt geproduceerd in een intensieve varkenshouderij en wordt opgeslagen

in afwachting van de levering aan landbouwers om door hen als meststof te worden gebruikt, geen afvalstof in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is, maar een bijproduct mits het hergebruik niet alleen slechts mogelijk maar ook zeker is, er geen voorafgaande bewerking nodig is en als het plaatsvindt als voortzetting van het productieproces. Het is aan de nationale rechterlijke instanties om, rekening houdend met alle relevante omstandigheden van de hun voorgedegde situaties, na te gaan of aan deze criteria is voldaan, aldus het Hof.

In artikel 5 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98 is de jurisprudentie ten aanzien van bijproducten gecodificeerd.<sup>1</sup> In dit artikel staat dat een stof of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats daarvoor bedoeld is, als een bijproduct kan worden aangemerkt als (a) gebruik zeker is, (b) de stof onmiddellijk kan worden gebruikt zonder verdere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is, (c) de stof wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van het productieproces en (d) verder gebruik rechtmatig is. Waarschijnlijk heeft MACE met een verwijzing naar deze vier criteria betoogd dat de drijfmest geen afvalstof maar een bijproduct is. Immers, het is zeker dat alle drijfmest zonder verdere voorbehandeling in de installatie verwerkt kan worden en het eindproduct uit de installatie kan afgezet worden als een bemestingsmateriaal dat voldoet aan de eisen van de Meststoffenwet. Hoe kan het dan toch dat de drijfmest hier wordt aangemerkt als een afvalstof?

Voordat de Afdeling toekomt aan de vraag of aan de criteria wordt voldaan, is nagegaan of er sprake is van het zich moeten ontdoen van afvalstoffen. Immers, MACE zamelt de mest in bij aangesloten veehouders die er niets anders mee kunnen en er zo snel mogelijk van af willen. Het gaat echt om overschotten: de mest kan niet worden uitgereden op eigen gronden of onder gunstige economische omstandigheden verhandeld. De veehouders moeten een vergoeding

<sup>1</sup> Een hulpmiddel bij de interpretatie van deze criteria is de door de Europese Commissie uitgegeven "Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste", uit juni 2012. Deze Guidance heeft geen juridische status.

aan MACE betalen en onder deze omstandigheden oordeelt de Afdeling dat de mest een last is waarvan de veehouders zich moeten ontdoen, waardoor deze mest moet worden aangemerkt als afvalstof. Deze beoordeling van “moeten ontdoen” heeft enige relatie met het criterium ‘gebruik is zeker’. Bij dit criterium gaat het er namelijk om dat er een markt vraag bestaat naar de betreffende stof en dat er sprake is van een financieel voordeel voor de ontdoener. Op het moment dat er een vergoeding voor verdere verwerking moet worden betaald, is het gebruik van mestoverschot niet zeker. Immers, voor de houder van de drijfmest kan het om economische redenen aantrekkelijk zijn om het materiaal illegaal te dumpen in het milieu. Vergelijk dit met het ontstaan van reguliere afvalstoffen die niet anders dan kunnen worden gestort of verbrand in een afvalverbrandingsinstallatie en waarbij voor de afvoer en verwerking moet worden betaald. Men moet zich hiervan ontdoen en zolang dat het geval is, kan niet worden gesproken van een bijproduct.

T. van der Meulen

## NOOT

Ten aanzien van mestbe- en verwerkingsinstallaties bestaat al jaren de vraag of deze aangemerkt moeten worden als een installatie voor de verwijdering van afval als bedoeld in categorie D18.1 of C18.4 (de laatste indien de capaciteit van de installatie meer dan 100 ton per dag is) van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dergelijke installaties om het mestoverschot op te lossen, zoals bijvoorbeeld een co-vergister, leiden in het landelijk gebied veelal tot heftige emoties vanwege bezwaren voor de volksgezondheid en het milieu.<sup>2</sup> Ook kan sprake zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden als gevolg van een toename van stikstofdepositie.

In het Massafra-arrest<sup>3</sup> van het Europese Hof is uitgemaakt dat het begrip ‘afvalverwijdering’ in de zin van de M.e.r.-richtlijn een autonoom begrip is dat ruim moet worden uitgelegd en dat niet gelijkstaat met het begrip ‘afvalverwijdering’ in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Volgens het Hof omvat het begrip alle handelingen die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot nuttige toepassing daarvan. Uitgaande van die ruime uitleg van het begrip ‘afvalverwijdering’, zou dat niet alleen zien op verbranding van afval, maar ook op mestvergisting, co-vergisting (bijmenging van organische stoffen om het vergistingsproces te versnellen) of bijvoorbeeld vergassing (van afvalstoffen wordt gas gemaakt dat verbrand wordt in een naastgelegen WKK-installatie).

Uit jurisprudentie blijkt dat de Afdeling alleen het Massafra-arrest betreft als appellanten daar expliciet naar verwijzen. Zo wordt het bijvoorbeeld niet gevolgd in de uitspraak van de ABRvS van 2 september 2015, nr. 201409490/1/R2, ECLI:NL:RVS:2015:2744 (zie r.o. 4.1). In uitspraken van lagere rechters wordt wel op het Massafra-arrest aangesloten, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 14 januari 2014 (biovergassingsinstallatie in Coevorden, nr. ASS AWB 12/451, ECLI:NL:RBN-NE:2014:149, *MenR* 2014/3, m.nt. Soppe) en de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 24 juli 2015 (afvalverwerkingsbedrijf in Son en Breugel, nr. SHE 14/4637, ECLI:NL:RBOBR:2015:4498).

Feit is dat de Nederlandse regelgeving niet is aangepast na het Massafra-arrest. In de Wet milieubeheer wordt voor afvalverwijdering aangesloten op de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Categorie D18.1 resp. C18.4 in de bijlage bij het Besluit m.e.r. ziet op de ‘oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verwijdering van afval’. Op de website van InfoMil wordt daarover vermeld: ‘In de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage worden installaties voor het bewerken en verwerken van dierlijke mest niet genoemd. Dit betekent dat voor het plaatsen

2 Zie bijvoorbeeld de protesten in de gemeente Dalfsen in februari 2015

3 HvJEU 23 november 2006, C-486/04, Commissie v. Italië

van een installatie voor het bewerken of verwerken van dierlijke mest een m.e.r. of m.e.r.-beoordeling niet nodig is.’

Dat Nederlandse wetgeving niet wordt aangepast na arresten van het Europese Hof gebeurt helaas vaker. Zie in dat verband bijvoorbeeld de annotatie van Hoevenaars in dit blad bij het arrest van Europese Hof van Justitie d.d. 27 oktober 2016, C-290/15 (Windmolens Waals gewest), opgenomen in deze aflevering van JM onder «JM» 2017/12. Hopelijk is de onderhavige uitspraak van de Afdeling nu wel aanleiding om de Nederlandse regelgeving aan te passen. Zo niet, dan zullen appellanten zich expliciet op de rechtstreekse werking van de bepalingen van de M.e.r.-richtlijn moeten blijven beroepen.

A. Wagenmakers

## Afval / Strafrecht

### 2

Rechtbank Rotterdam  
1 november 2016, nr. 10/994527-12,  
ECLI:NL:RBROT:2016:8280  
(mr. Koekebakker, mr. van den Berg, mr.  
Franken)  
Noot T. van der Meulen

**Scheepsafval. Afvalstof. Afvalwater. Schip. Platform. Gewone exploitatie. Normale exploitatie. FPSO-platform.**

[WED art. 1a juncto 2, juncto 6; Wm art. 10.60 lid 2; EVOA art. 2 lid onder 35, 3 lid 1; Marpol-verdrag art. 2 lid 2, 3, 4, 15 lid 9; Verdrag van Bazel art. 1 lid 4]

*Voor de kust van Angola wordt olie gewonnen en deze wordt behandeld aan boord van een zogenaamde FPSO-voorziening (Floating Production Storage and Offloading platform). Bij het oppompen komt water mee dat ‘produced water’ wordt genoemd, diverse chemicaliën bevat en aan boord van het FPSO-platform is opgeslagen. Omdat het ter plekke niet kon worden gereinigd, is besloten om de partij van 30 miljoen liter af te voeren teneinde het elders te laten verwerken. De partij “produced water” is aan boord van een zeeschip*

*geladen en – via Schotland – getransporteerd naar Rotterdam waar het is afgemeerd bij een verwerkingsbedrijf. De officier van justitie is van mening dat er sprake is van een illegale invoer (overbrenging) van een afvalstof in de zin van de EVOA, omdat de stof is ontstaan als gevolg van industriële processen waardoor het buiten het verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, kortweg Marpol) valt.*

*De rechtbank is van oordeel dat het FPSO-platform is aan te merken als een schip in de zin van het Marpol-verdrag. Het produced water is een stof die valt onder het bereik van Marpol. Op grond van artikel 15 lid 9 van het Marpol-verdrag dienen olierestanten die niet in zee kunnen worden geloosd aan boord te worden gehouden om naderhand bij ontvangstinrichtingen te worden afgegeven. Weliswaar is het produced water overgeladen maar het is steeds aan boord van een schip gebleven. Uit de Marpol volgt volgens de rechtbank niet de beperking dat afvalstoffen aan de wal moeten worden gebracht door hetzelfde schip waarop de afvalstoffen zijn ontstaan. Met de vaststelling dat EVOA niet van toepassing is op de overbrenging van het produced water van Angola naar Nederland, geldt dat geen sprake is van een illegale overbrenging in de zin van EVOA en dat er niet in strijd is gehandeld met artikel 10.60 lid 2 Wm.*

#### Tegenspraak

Vonnis van de rechtbank Rotterdam, meervoudige kamer voor economische strafzaken, in de zaak tegen de verdachte rechtspersoon: *[de verdachte rechtspersoon]* statutair gevestigd te [plaats] en kantoorhoudende aan [adres] te [plaats].

#### 1 Onderzoek op de terechtzitting

Gelet is op het onderzoek op de terechtzittingen van 20, 21, 26, 27 september en 1 november 2016.

#### 2 Tenlastelegging

Aan de verdachte rechtspersoon is ten laste gelegd hetgeen is vermeld in de dagvaarding. De tekst van de tenlastelegging is als bijlage aan dit vonnis gehecht.

#### 3 Eis officier van justitie

De officier van justitie mr. L.W. Boogert heeft gevorderd:

- bewezenverklaring van het tenlastegelegde feit;