

ECLI:NL:RVS:2008:BE8863

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	20-08-2008
Datum publicatie	20-08-2008
Zaaknummer	200708052/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 september 2007 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) aan KS-Recycling GmbH & Co KG (hierna: KS-R) geweigerd een vergunning te verlenen als bedoeld in artikel 10.48, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 9, aanhef en onder a, van het Besluit inzamelen afvalstoffen, voor het inzamelen van afgewerkte olie categorie I en II, afkomstig van landactiviteiten. Dit besluit is op 8 oktober 2007 ter inzage gelegd.
Wetsverwijzingen	Wet milieubeheer Wet milieubeheer 10.48
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl M en R 2008, 61K Milieurecht Totaal 2008/1306 JAF 2008/53 met annotatie van Van der Meijden JOM 2008/709

Uitspraak

200708052/1.

Datum uitspraak: 20 augustus 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de rechtspersoon naar Duits recht KS-Recycling GmbH & Co KG, gevestigd te Sonsbeck (Duitsland),
appellante,

en

de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2007 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) aan KS-Recycling GmbH & Co KG (hierna: KS-R) geweigerd een vergunning te verlenen als bedoeld in artikel 10.48, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang

met artikel 9, aanhef en onder a, van het Besluit inzamelen afvalstoffen, voor het inzamelen van afgewerkte olie categorie I en II, afkomstig van landactiviteiten. Dit besluit is op 8 oktober 2007 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft KS-R bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 november 2007, beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

KS-R heeft nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juni 2008, waar KS-R, vertegenwoordigd door mr. B.J.M. Veldhoven, advocaat te Den Haag, en [directeur van KS-R], en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. J.P.J. Geurts, drs. J.C.R. Dopheide, mr. L.J.F.A. Stoffers en ir. R.B.J. van Zwieten, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Eerder heeft de minister bij besluit van 1 september 2006 de aanvraag van KS-R om vergunning voor het inzamelen van afgewerkte olie categorie I en II, afkomstig van landactiviteiten geweigerd. De Afdeling heeft dit besluit vernietigd bij uitspraak van 21 maart 2007 in zaak nr. 200607669/1. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de minister bij het thans bestreden besluit opnieuw beslist op de aanvraag.

2.2. Ingevolge artikel 10.45, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer is het verboden zonder vergunning bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen in te zamelen, ingeval de afvalstoffen tot de krachtens artikel 10.48 aangewezen categorieën behoren.

Ingevolge artikel 10.48, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een doelmatig beheer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden bepaald dat voor het inzamelen van daarbij aangewezen categorieën van zodanige afvalstoffen een vergunning is vereist. Hieraan is uitvoering gegeven bij het Besluit inzamelen afvalstoffen.

Ingevolge artikel 9, aanhef en onder a, van het Besluit inzamelen afvalstoffen, voor zover hier van belang, is een vergunning vereist voor het inzamelen van afgewerkte olie die behoort tot categorie I of II als bedoeld in de bijlage bij dit besluit.

2.3. Op grond van artikel 10.48, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 8.10, eerste lid, van deze wet, voor zover hier van belang, kan een vergunning voor het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen slechts in het belang van een doelmatig beheer van de betrokken afvalstoffen worden geweigerd.

Op grond van artikel 10.48, tweede lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 8.8 en artikel 10.14, eerste lid, van deze wet, voor zover hier van belang, moet ieder bestuursorgaan rekening houden met het geldende afvalbeheersplan.

2.4. KS-R richt zich tegen de weigeringsgrond omtrent het niet vermelden van een plichtgebied.

De Afdeling houdt het ervoor dat, zoals zij eerder heeft overwogen in bovengenoemde uitspraak van 21 maart 2007 omtrent het besluit van 1 september 2006, dat het bestreden besluit zo dient te worden verstaan dat de vergunning enkel wordt geweigerd op de grond dat het maximale aantal vergunninghouders is bereikt. Gelet hierop kan het beroep in zoverre geen doel treffen.

2.5. KS-R betoogt dat haar ten onrechte vergunning is geweigerd, nu de door haar in te zamelen olie in Duitsland zal worden geregenereerd tot basisolie, hetgeen volgens het Landelijk afvalbeheersplan 2002-2012 (hierna: het LAP), de minimumstandaard is voor het be- en verwerken, terwijl de inzamelaars die er

nu zijn niet regenereren tot basisolie. KS-R voert aan dat is gebleken dat het inzamelvergunningstelsel niet geschikt is om be- en verwerking overeenkomstig genoemde minimumstandaard te bewerkstelligen.

2.5.1. De minister heeft de vergunning geweigerd omdat overeenkomstig het LAP slechts aan zes inzamelaars vergunning kan worden verleend en dit aantal reeds is bereikt. Omtrent het gesloten inzamelstelsel merkt de minister op dat dit heeft geleid tot professionalisering van de inzamelaars, een aanzienlijke verhoging van de hoeveelheid ingezamelde olie en een verbetering van de kwaliteit van de ingezamelde olie. Hierdoor wordt het realiseren van de minimumstandaard van het LAP technisch gesproken haalbaar, aldus de minister. Verder wordt volgens hem door het inzamelstelsel voorzien in een landelijk dekkende structuur van inzameling. Hierdoor wordt voorkomen dat olie, in afgelegen gebieden, 'weglekt' in het milieu, doordat deze bijvoorbeeld op de riolering wordt geloosd. De minister bestrijdt dat de be- en verwerking zoals die nu geschiedt in strijd is met het LAP. Categorie II olie wordt overeenkomstig de uitzondering van het LAP be- en verwerkt tot gasolie of een gelijkwaardige brandstof. Categorie I olie wordt, in het buitenland, geregenereerd tot basisolie, aldus de minister. De minister wijst er verder op dat de bouw voor een installatie voor de regeneratie van olie in Nederland gaande is en dat naar verwachting in 2008 regeneratie in Nederland mogelijk is.

2.5.2. In paragraaf 3 van sectorplan 23 van het LAP wordt vermeld dat het beleid voor oliehoudende afvalstromen is gericht op een lekvrij beheer en op een zo hoogwaardig mogelijke verwerking.

In het in paragraaf 4.2.2 van sectorplan 23 van het LAP opgenomen kader is aangegeven dat de minimumstandaard voor het be- en verwerken van categorie I en II afgewerkte olie het regenereren tot basisolie is. Wanneer regeneratie vanwege technische redenen of ontwikkelingen in de markt economisch niet haalbaar is, mag categorie II olie worden opgewerkt tot gasolie of een gelijkwaardige brandstof.

In paragraaf 4.2.1 van sectorplan 23 van het LAP is vermeld dat met het oog op regeneratie van categorie I en II afgewerkte olie een inzamelvergunningstelsel is ingericht. Dit inzamelvergunningstelsel bestaat uit een landelijk dekkende structuur waarbij zes inzamelaars vergunning hebben voor het inzamelen van categorie I en II afgewerkte olie in bulk (meer dan 200 liter per afgifte). Elk van deze zes inzamelvergunninghouders heeft een landelijk inzamelrecht en daarnaast een inzamelplicht voor de in zijn vergunning genoemde regio (plichtgebied). Uitbreiding van het aantal inzamelvergunninghouders voor de inzameling van categorie I en II afgewerkte olie in bulk is volgens het LAP niet toegestaan. Wanneer een inzamelvergunninghouder in een plichtgebied wegvalt, wordt vergunning verleend aan een bestaande vergunninghouder of een nieuwe inzamelaar voor het betreffende plichtgebied, zodat een landelijk dekkende inzamelstructuur is verzekerd, aldus het LAP.

2.5.3. Bij vergunningverlening zal de door KS-R ingezamelde olie worden geregenereerd tot basisolie in een installatie van KS-R in Duitsland.

De Afdeling overweegt dat het LAP weliswaar de mogelijkheid biedt om categorie II olie in bepaalde gevallen in plaats van te regenereren tot basisolie op te werken tot gasolie of een gelijkwaardige brandstof. Doel is echter, zo wordt door de minister ook niet bestreden, om te komen tot regeneratie tot basisolie. Deze doelstelling is sinds de invoering van het vergunningstelsel, ongeveer twintig jaar geleden, nog altijd niet verwezenlijkt. Niet is gebleken waarom het desondanks ten behoeve van het bereik van de minimumstandaard van regeneratie tot basisolie nodig is een gesloten inzamelstelsel met zes inzamelaars te hebben. Voor zover de minister in dit verband wijst op een uitgevoerde evaluatie waaruit naar voren is gekomen dat beëindiging van het gesloten stelsel een bedreiging vormt voor de continuïteit van de olieinzameling, overweegt de Afdeling dat deze evaluatie reeds dateert van 1999.

De omstandigheid dat, zoals de minister stelt, regeneratie in Nederland naar verwachting in 2008 mogelijk is, wat daar verder ook van zij, betekent nog niet dat hiermee is gebleken dat een gesloten vergunningstelsel met zes inzamelaars nodig is ten behoeve van het bereik van de minimumstandaard van regeneratie tot basisolie. In het concept sectorplan afgewerkte olie voor een nieuw Landelijk afvalbeheersplan dat door Senter Novem is verzonden bij brief van 26 maart 2008 is bovendien het

volgende vermeld. Bedoelde installatie betreft een installatie voor de regeneratie van afgewerkte olie tot halffabrikaat voor minerale basisolie. Het halffabrikaat zal in het buitenland nog een bewerking moeten ondergaan om te kunnen worden afgezet als minerale smeerolie. De verwijdering van bepaalde stoffen is met de techniek die zal worden toegepast niet of slechts in beperkte mate mogelijk, waardoor strikte eisen aan de acceptatie van afgewerkte olie moeten worden gesteld. Met bedoelde installatie kan niet alle afgewerkte olie worden verwerkt die in Nederland vrijkomt.

De Afdeling leidt uit het bovenstaande af dat het LAP, voor zover daarin is bepaald dat zes inzamelaars vergunning hebben voor het inzamelen van categorie I en II afgewerkte olie in bulk en dat uitbreiding van dit aantal inzamelvergunninghouders niet is toegestaan, in redelijkheid niet kan worden beschouwd in het belang te zijn van een doelmatig beheer van afvalstoffen, als bedoeld in artikel 10.48, tweede lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 8.10, eerste lid, van deze wet. De minister had het LAP voor zover het dit aspect aangaat buiten toepassing moeten laten.

Het is de Afdeling verder niet aannemelijk geworden dat het niet met de doelstelling van een lekvrij beheer is te verenigen om aan KS-R vergunning te verlenen voor het inzamelen van afgewerkte olie.

Gelet op het bovenstaande heeft de minister onvoldoende gemotiveerd waarom de aangevraagde vergunning in het belang van een doelmatig beheer van de betrokken afvalstoffen niet kon worden verleend. Het bestreden besluit berust, in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht, niet op een deugdelijke motivering. Het beroep slaagt in zoverre.

2.6. Nu het bovenstaande doorslaggevend is voor de vraag of het bestreden besluit in stand kan blijven, is het beroep van KS-R gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.

2.7. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van 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 de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer van 28 september 2007, kenmerk BIAAOB5007/DUA0783134;

III. veroordeelt de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer tot vergoeding van bij KS-Recycling GmbH & Co KG in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden aan KS-Recycling GmbH & Co KG onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden aan KS-Recycling GmbH & Co KG het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. C.W. Mouton en mr. S.F.M. Wortmann, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.A.M. van Hamond, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Van Hamond
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2008

446.