

ABRvS, 19-12-1995, nr. E03951696

ABRvS 19-12-1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6262, m.nt. P.C.M. Heinen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	19 december 1995
Magistraten	Mr Boukema
Zaaknummer	E03951696
Noot	P.C.M. Heinen
LJN	AH6262
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V) Staatsrecht / Decentralisatie
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:1995:AH6262, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19-12-1995;
Wetingang	Awb art. 1:3; Wmb art. 1.1 lid 1

Essentie

Aanmerking als afvalstof niet op rechtsgevolg gericht.

Samenvatting

Bij schrijven van 6 september 1995 heeft verweerder appellante medegedeeld dat de door appellante in haar bedrijf geproduceerde energiepellets dienen te worden aangemerkt als afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Naar het oordeel van de Afdeling bevat het bestreden schrijven slechts de mening van verweerder dat de energiepellets afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer zijn.

De enkele mededeling van deze mening behelst evenwel geen op rechtsgevolg gerichte beslissing.

Zij is dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen deze mededeling kunnen derhalve geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling kennelijk onbevoegd van het onderwerpelijke geding kennis te nemen.

De Afdeling acht geen termen aanwezig toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

De verdere voortzetting van het onderzoek komt de Afdeling derhalve niet nodig voor, zodat zij thans uitspraak doet.

Partij(en)

Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht, in het geding tussen:

Icopower B.V. te Amsterdam (appellante)

tegen

de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (verweerder)

Uitspraak

Bij schrijven van 6 september 1995, Kenmerk MBA 31895008, heeft verweerder appellante medegedeeld dat de door appellante in haar bedrijf aan de Kajuitweg 1 te Amsterdam geproduceerde energiepellets dienen te worden aangemerkt als afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Tegen de in dit schrijven vervatte mededeling heeft appellante bij schrijven van 16 oktober 1995 beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In rechte

In artikel 36, eerste lid, van de Wet op de Raad van State is, voor zover hier van belang, bepaald dat hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is indien bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Ingevolge artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de Afdeling, totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting te verschijnen, het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat de Afdeling kennelijk onbevoegd is, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, het beroep kennelijk ongegrond is, of het beroep kennelijk gegrond is.

Bij schrijven van 6 september 1995 heeft verweerder appellante medegedeeld dat de door appellante in haar bedrijf geproduceerde energiepellets dienen te worden aangemerkt als afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Naar het oordeel van de Afdeling bevat het bestreden schrijven slechts de mening van verweerder dat de energiepellets afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer zijn.

De enkele mededeling van deze mening behelst evenwel geen op rechtsgevolg gerichte beslissing.

Zij is dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen deze mededeling kunnen derhalve geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling kennelijk onbevoegd van het onderwerpelijke geding kennis te nemen.

De Afdeling acht geen termen aanwezig toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet

bestuursrecht.

De verdere voortzetting van het onderzoek komt de Afdeling derhalve niet nodig voor, zodat zij thans uitspraak doet.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart zich onbevoegd.

Noot

Auteur: P.C.M. Heinen

Naschrift:

Naschrift bij zowel de bovenstaande uitspraak als bij de uitspraak van de Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 12 april 1995 (Gemeentestem 7031, nr. 7).

1. In de twee uitspraken inzake Aluminium Hardenberg (ook gepubliceerd in AB 1995, nr. 445 met noot van Ch.W. Backes) en Icopower komen een paar interessante aspecten aan de orde, onder meer over het vraagstuk 'afvalstof' of (secundaire) 'grondstof' en het onderscheid tussen een mededeling van 'zuiver' informatieve aard (waartegen geen bezwaar- en/of beroep openstaat) en een zelfstandig bestuurlijk rechtsoordeel (terzake waarvan de administratieve rechter in bepaalde gevallen wel rechtsbescherming biedt).

2. Als achtergrondinformatie bij de bestudering van deze uitspraken is het voor de lezer mijns inziens eerst van belang om over de desbetreffende Europese regelgeving het volgende te weten. De Europese verordening overbrenging van afvalstoffen (met nummer 259/93 d.d. 1 februari 1993 van de Raad van de EG, Pb EG 1993, L30, p. 1), die rechtstreekse werking heeft in de landen van de Europese Unie, regelt het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen binnen, naar en uit de EU. Zij heeft in beginsel betrekking op de in-, uit- en doorvoer van alle, dus niet alleen gevaarlijke, afvalstoffen. Bij de verordening behoort een zogenaamde 'Groene lijst' waarop ook stoffen voorkomen, die, indien zij voor recycling zijn bestemd, op een enkele uitzondering na, van de toepassing van de verordening zijn uitgezonderd. Op grond van de verordening moeten de lidstaten bevoegde overheidsinstanties aanwijzen terzake van verzending, bestemming en doorvoer van afvalstoffen. Voor Nederland is dat de Minister van VROM geworden. De verordening is via aanvullende regelgeving (dus geen uitvoeringswetgeving) in Nederland onder meer uitgewerkt in paragraaf 10.5A Wm. Daarin is een regeling vervat die onder andere een verbod op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen inhoudt uit het oogpunt van nabijheid, zelfvoorziening en voorrang van nuttige toepassing. Het nabijheidsbeginsel komt erop neer dat afval zo dicht mogelijk bij de plaats waar het ontstaat moet worden verwerkt om gesleep met afval zoveel mogelijk te vermijden. Het beginsel van de zelfvoorziening betekent dat in Nederland vrijkomend afval bij voorkeur in Nederland moet worden

verwerkt. Omdat de Minister van VROM terzake hiervan met de uitvoering is belast, is hij in beide zaken verweerder (implementatieperikelen en richtlijnconforme interpretatie zijn in dit verband wellicht interessante onderwerpen, maar zij vallen buiten het bestek van dit naschrift).

Wie behoefte heeft aan meer informatie over het Europees afvalstoffenrecht verwijst ik naar: F.P.C.L. Tonnaer, Handboek van het Nederlands milieurecht, boek 2, Utrecht 1994, p. 1193 t/m 1205 en Handboek Milieu en onderneming (red. L.F. Wiggers-Rust en E.P.J. Wasch) Zwolle 1996, p. 440 t/m 462 en de bijdrage 'afvalstoffen' van A. Grapperhaus in: Europese milieurechtspraak, preadviezen, G.H. Addink e.a., publicatie reeks VMR 1996-1, Zwolle 1996, p. 121 t/m 138 en P.J. Leefmans en B.M. Veldkamp, Zelfvoorziening in het secundaire Europese afvalstoffenrecht, Milieu en recht 1993, Afl. 12 (themanummer afvalstoffen) p. 714 t/m 724 en tenslotte: J.H. Jans, Europees milieurecht in Nederland, tweede druk, Zwolle 1994, p. 373 e.v.

3. De nationale regelgeving met betrekking tot afvalstoffen is grotendeels te vinden in hoofdstuk 10 Wm. Art. 1.1, lid 1, Wm begrijpt onder afvalstoffen: 'Alle stoffen, preparaten of andere produkten, waarvan de houder zich -met het oog op de verwijdering daarvan- ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;'. Deze definitie is ontleend aan de omschrijving van het begrip afvalstoffen in de EEG-richtlijnen met de nrs. 75/442 en 91/156. De inmiddels vervallen Afvalstoffenwet en de Wet chemische afvalstoffen kende geen definitie van het begrip (chemische) afvalstoffen. De inhoud van het begrip speelt een belangrijke rol in het kader van de regelgeving op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau, zowel terzake van vergunningverlening als handhaving. Indien een specifieke stof als afvalstof beschouwd moet worden, heeft dat uiteraard belangrijke consequenties in die zin dat dan alle handelingen ten aanzien van die stof worden geregeerd door wettelijke regels (bv. de Wet milieubeheer en bepalingen van Europees recht). Daarom zal ik hieronder wat dieper ingaan op dit in de afvalstoffenwetgeving centrale begrip.

4. Art. 1.1, lid 1, Wm bevat zowel een subjectief (de intentie van de ontdoener en/of ontvanger) als een objectief criterium, maar desondanks is de omschrijving van 'afvalstoffen' verre van sluitend. De wettelijke omschrijving van het begrip afvalstoffen heeft daarom slechts relatieve betekenis. Om die reden blijft de jurisprudentie van belang, waaronder ook de 'oude' kroonjurisprudentie, de uitspraken van de voormalige Afdeling voor de Geschillen van Bestuur en haar Vz. alsmede de uitspraken van de toenmalige ARRS en haar Vz. in bestuursdwangzaken over de interpretatie van begrippen zoals: afvalstof, reststof, hulpstof, secundaire grondstof en bouwstof. Hetzelfde geldt met betrekking tot de arresten die de Hoge Raad indertijd heeft gewezen in economische strafzaken, waarbij eveneens de kwalificatie al dan niet afvalstof aan de orde is geweest. Verderop zal ik voor de belangstellende lezer een overzicht geven van deze jurisprudentie, inclusief de meest recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over het begrip afvalstof. In zijn uitspraak van 12 april 1995 onderkent ook de Vz. dat de definitie van dit begrip niet zodanig duidelijk is, dat er geen behoefte meer zou bestaan aan nadere invulling van dit begrip aan de hand van de maatschappelijke opvattingen. De criteria die de Vz. hierbij aanlegt, sluiten nauw aan bij de toetsingsmaatstaven die door zijn Afdeling worden gehanteerd en die in het verleden door de Kroon, de Afdeling voor de geschillen van bestuur en haar Vz. zijn ontwikkeld. Tevens passen zij binnen de toetsingsmaatstaven die door de Hoge Raad ten aanzien van het afvalstoffenbegrip in strafzaken zijn toegepast. De diverse uitspraken en arresten zeggen over het begrip afvalstof eigenlijk telkens min of meer hetzelfde, maar vaak wel op een verschillende manier. Of een stof een afvalstof is, dient volgens de jurisprudentie van de AbRS steeds aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval te worden bepaald. Bij de markering van het begrip afvalstoffen gaat de AbRS als volgt te werk:

- a. Eerst worden aanknopingspunten gezocht in de wettelijke regeling of de geschiedenis van de totstandkoming ervan (wetshistorische interpretatie).
- b. Bij afwezigheid daarvan, dienen het spraakgebruik en de maatschappelijke opvattingen uitsluitend te bieden (met name dynamisch-evolutieve interpretatie). Hierbij is weer van belang of een stof zonder een nadere bewerking te ondergaan en zonder het treffen van nadere voorzieningen, op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig kan worden gebruikt. In dit laatste geval is er meestal geen sprake van een afvalstof. Soms laat de Afdeling in dit verband nog in het bijzonder factoren meewegen als: het oogmerk waarmee iemand zich van een bepaalde stof ontdoet of de wijze waarop een stof vrijkomt dan wel de potentiële schadelijkheid van stoffen voor het milieu dan wel de aard, samenstelling en/of bestemming van de bewuste stof.

Dat de stoffen mogelijk in het economische verkeer nog waarde hebben, lijkt de Afdeling van minder belang te vinden. Blijkens haar jurisprudentie zal van geval tot geval nu weer eens de ene dan weer eens de andere factor de doorslag geven bij de vraag: afvalstof of niet? De desbetreffende jurisprudentie leidt mijns inziens tot de conclusie dat het begrip afvalstof ruim opgevat moet worden. Stoffen die als zodanig geen nuttige bestemming hebben of waaraan geen nuttige toepassing kan worden gegeven, vallen in principe onder het regime van Hfdst. 10 Wm. Dat geldt tevens voor stoffen waarvoor na be- of verwerking alsnog een nuttige toepassing kan worden gevonden.

5. Voor een overzicht van de desbetreffende jurisprudentie van de Kroon, de Afdeling voor de geschillen van bestuur en haar Voorzitter en de ARRS en haar Voorzitter zij dezerzijds verwezen naar: G.H. Addink, Afvalstoffenwetgeving en normstelling (Niser) Zwolle 1987, p. 187; E.N. Neuerburg en P. Verfaillie, Schets van het Nederlands Milieurecht, vierde druk, 1995, Alphen aan den Rijn, p. 418 t/m 420 en G.H. Addink, Afvalstoffenwetgeving, in: W. Brussaard e.a., Milieurecht, Zwolle 1993, p. 139 e.v. en G.H. Addink, Milieurechtspraak, Alphen aan den Rijn 1991, p. 225 t/m 228 alsmede zijn bijdrage in: Afvalstoffenrecht (red. R.J.J. van Acht en J.H. Jans) Zwolle 1991 (Centrum voor milieurecht-UvA) p. 18 e.v. Voor recente jurisprudentie van de ABRS verwijs ik de geïnteresseerde lezer naar: ABRS 28 maart 1995, AB 1995, nr. 528 (eierresten zijn i.c. afvalstoffen), ABRS 18 maart 1994, AB 1994, nr. 603 (oude treinstellen als afvalstof), ABRS 3 juni 1994, AB 1994, nr. 604 (uitgehard betonslib i.c. geen afvalstof), ABRS 3 juni 1994, AB 1994, nr. 605 (roetolie i.c. geen afvalstof, maar secundaire grondstof), ABRS 27 juni 1994, AB 1994, nr. 606 (papierpulp is i.c. afvalstof), ABRS 22 juni 1995, BR 1995, p. 772 (rietafval is i.c. afvalstof), ABRS 10 november 1995, BR 1996, p. 143 (bermmaaisel is i.c. afvalstof); ABRS 27 december 1995, BR 1996, p. 405 (autobanden in kunstmatig rif i.c. geen afvalstoffen), ABRS 21 oktober 1994, Nieuwsbrief Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer 1995-39, p. 70 (fosforslakken vormen in dit geval geen afvalstoffen maar bouwstoffen), ABRS 2 oktober 1995, Milieurechtspraak 1995, nr. 64 (opslag van onder andere bruikbare restmaterialen, afkomstig uit gesloopte objecten en secundaire bouwstoffen, zoals gebroken asfalt, free asfalt, gebroken puin en breekasfaltcement betreft in dit geval geen opslag van afvalstoffen), ABRS 1 september 1994, M & R 1995, nr. 45 (plantenresten ten behoeve van bemesting vormen geen afvalstof), ABRS 18 augustus 1994, M & R 1995, nr. 38 (gebruik van licht verontreinigde grond in geluidswal).

Van de Hoge Raad zijn de volgende arresten saillant: HR 29 november 1994, AB 1995, nr. 331 (Chamotka geen chemisch afval) en HR 8 juli 1994, M & R 1995, nr. 12 (uitrijden van papierpulp over land).

De lezer zal zich nu misschien afvragen waarom de Voorzitter zijn oordeel hier uitsluitend heeft gebaseerd op de nationale jurisprudentie ten aanzien van afvalstoffen, waarbij de grensoverschrijdende overbrenging geen rol speelt. Wellicht kan de Nederlandse rechter proberen in voorkomende gevallen aansluiting te zoeken bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG. Uit deze jurisprudentie blijkt

namelijk dat het begrip afvalstof in het licht van de namelijk Europese richtlijnen met de nrs. 75/442 en 78/319 heel ruim dient te worden geïnterpreteerd. Dat hebben recentelijk onze Oosterburen tot hun spijt mogen ondervinden in een door de Cie van de EG tegen Duitsland aangespannen verdragsinbreukprocedure, zie: Hof van Justitie EG 10 mei 1995, C-422/92, Milieurechtspraak 1995, nr. 35 en M & R 1995, p. 240 e.v. met noot van J.H. Jans. De Duitse afvalstoffenwetgeving, in casu art. 1, '1, lid 1, Abfallgesetz, definieert 'afvalstoffen' als: 'Roerende goederen waarvan de houder zich wil ontdoen of waarvan de ordelijke verwijdering ter vrijwaring van het algemeen welzijn, met name ter bescherming van het milieu, verboden is'. Verderop is in het artikel bepaald dat 'Roerende goederen die de houder aan het tot verwijdering verplichte orgaan of de door dit orgaan gemachtigde derde overlaat, ook wanneer zijn productief worden gemaakt, afvalstoffen zijn tot zij dan wel de eruit gewonnen stoffen of energie in de economische kringloop worden gebracht.' Het Abfallgesetz sluit echter een aantal stoffen van de werkingssfeer van de wet uit, waaronder de stoffen: 'die in het kader van een industriële ophaling met inachtneming van de geldende voorschriften productief worden gemaakt, voor zover hiervan aan de tot verwijdering verplichte organen het bewijs wordt geleverd en geen zwaarder wegende openbare belangen zich ertegen verzetten'. Waar uitsluiting van bepaalde recyclebare stoffen aldus als 'resten' moesten worden opgevat en daarom van het toepassingsgebied van de nationale regeling waren uitgesloten, was de Duitse wet volgens het Hof onverenigbaar met de desbetreffende Europese richtlijnen (met de nrs. 75/442 en 78/319), die een ruime definitie van afvalstoffen geven. In een eerder arrest had het Hof trouwens al geoordeeld dat het begrip afvalstoffen in de zin van de desbetreffende Europese richtlijnen niet zo mocht worden opgevat, dat daaronder niet vallen stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn. Een zodanige beperking in de nationale regeling verdraagt zich derhalve evenmin met het Europese recht (vgl. Hof van Justitie EG 28 maart 1990, zaak C-359/88, Zanetti e.a., jurispr. 1990, blz. I-1509).

6. Het is jammer (en voor mij niet helemaal begrijpelijk) dat in de zaak 'Icopower' de Afdeling bestuursrechtspraak geen uitspraak heeft gedaan over de status van de bewuste energiepellets (ook wel RDF-pellets genoemd). De voorzittersuitspraak spoort niet met de afdelingsuitspraak. Daarbij valt op dat de uitspraak van de Afdeling wel erg summier is gemotiveerd. De uitspraak van de Afdeling (enkelvoudige kamer!) is vergeleken met de uitspraak van de Voorzitter bovenal opmerkelijk, omdat, blijkens de door de jurist van Icopower aan mij ter hand gestelde stukken, Icopower indertijd de Minister terzake van de energiepellets had verzocht om een zogenaamde 'niet-vantoepassing-verklaring' (vgl. de zaak Aluminium Hardenberg). Daarbij ging het volgens Icopower ook om een aanvraag als bedoeld in art. 1:3, lid 3, Awb, dat wil zeggen een verzoek van een belanghebbende aan een bestuursorgaan om een besluit te nemen. Die aanvraag beantwoordde bovendien aan de wettelijke eisen die art. 4:2, lid 1, Awb eraan stelt. Tegen de uitspraak van de Afdeling (enkelvoudige kamer met toepassing van art. 8:54, lid 1, Awb) heeft Icopower trouwens geen verzet aangetekend). De Minister van VROM en Icopower verschillen, zo hebben zij mij laten weten, nog steeds van oordeel over de kwalificatie van de energiepellets. In de visie van het bedrijf gaat het hierbij niet om reststoffen c.q. afvalstoffen, maar om brandstoffen c.q. grondstoffen (in korrelvorm geperste restproducten die voornamelijk uit papier, karton, plastic, folie en onbehandeld hout bestaan) voor het opwekken van energie bij elektriciteitscentrales en ten behoeve van cementovens. Volgens informatie van Icopower kan daardoor een hoogwaardige bijdrage aan het milieu worden gegeven, in het bijzonder op het gebied van de besparing op fossiele brandstoffen. Het een en ander roept bij mij de vraag op of hier sprake kan zijn van een afvalstof, nu de stoffen bewust worden geproduceerd. Zolang niet vaststaat dat het hier niet gaat om een reststof c.q. afvalstof, mag het bedrijf, in verband met de Wet milieubeheer, de richtlijn 75/442 in samenhang met de

Europese verordening overbrenging van afvalstoffen, zijn producten niet uitvoeren naar buitenlandse elektriciteitscentrales en evenmin op grond van de (toenmalige) provinciale verordeningen bedrijfsafvalstoffen (VBA's) en (thans) de provinciale milieuverordeningen de producten binnen Nederland vrijelijk transporteren en verhandelen. Daarmee beland ik bij de rechtsbescherming en het onderscheid tussen de mededeling van louter informatieve aard en het zelfstandig bestuurlijk rechtsoordeel.

7. De jurisprudentie van de verschillende administratieve rechters betreffende evenbedoeld onderscheid is niet altijd even duidelijk. Zie voor een overzicht hiervan: F.J. van Ommeren, Kroniek bestuurshandelingen, NTB 1996, p. 71 en 72 en R.M. van Male, Onvoltooid recht; over rechtsbetrekking, bestuursrecht en bestuursprocesrecht, inaugurale rede, Zwolle 1993, p. 32. Van de mededeling van zuiver informatieve aard moet onderscheiden worden de uitlating van een bestuursorgaan die een zelfstandig bestuurlijk rechtsoordeel inhoudt over de interpretatie, beoordeling of toepasselijkheid van een publiekrechtelijk voorschrift. De louter informatieve mededeling die voorafgaat aan het eigenlijke besluit, die bijvoorbeeld ligt in de sfeer van een vooraankondiging, is evident niet gericht op rechtsgevolg. Het zelfstandig bestuurlijk rechtsoordeel wordt daarentegen gekarakteriseerd door een (subjectieve of objectieve) interpretatie- dan wel beoordelingsactiviteit die bepalend is voor de vraag of een specifiek publiekrechtelijk voorschrift in een concreet geval van toepassing is. De uitspraak van de Voorzitter in de zaak Aluminium Hardenberg loopt in ieder geval niet in de pas met de AROB-jurisprudentie. In het kort kwam deze AROB-jurisprudentie erop neer dat het beschikkingsbegrip omwille van de rechtsbescherming werd opgerekt ten aanzien van de mededeling dat géén vergunning is vereist. Ofschoon een dergelijke mededeling strikt juridisch genomen bij gebrek aan een 'beoogd rechtsgevolg' volgens de AROB-rechter geen rechtshandeling inhield, werd zij door hem, ten gunste van de daarbij betrokken derden-belanghebbende(n) toch als een AROB-beschikking beschouwd. De mededeling dat wel een vergunning is vereist, behoefde aldus in de visie van de AROB-rechter geen rechtsbescherming en werd dan ook niet als AROB-beschikking aangemerkt. Voor derden-belanghebbenden stond hierbij immers de mogelijkheid open om — zonodig — bestuursrechtelijke handhaving af te dwingen.^[1] In de lijn van deze AROB-jurisprudentie past dat tegen een beslissing van een bestuursorgaan dat de Wm niet van toepassing is, omdat er volgens hem in het concrete geval geen sprake is van een afvalstof, rechtsbescherming geboden dient te worden. Het lijkt erop dat zo'n beslissing — strikt juridisch gezien of, liever gezegd, dogmatisch benaderd — niet is gericht op enig rechtsgevolg. De AROB-rechter leek het alleen voor de rechtsbescherming van belang te oordelen dat een bestuurlijk oordeel ertoe strekt om een bepaald vergunnings-, ontheffings- of meldingsstelsel niet toe te passen. Om in zo'n geval toch rechtsbescherming te kunnen bieden zal de Afdeling haar toevlucht moeten zoeken tot een enigszins gekunstelde juridische constructie die ook in haar 'meldingsjurisprudentie' is te vinden. De acceptatie van een melding, bedoeld in art. 8.19 Wm of art. 8:41, lid 1, Wm is volgens de ABRS zuiver juridisch gezien niet gericht op enig rechtsgevolg en dus geen besluit ingevolge de Wm c.q. de Awb, maar dient met het oog op een doelmatige rechtsbescherming — voor zover betreft de mogelijkheid van bezwaar en beroep — gelijk te worden gesteld met een dergelijk besluit.^[2] Het een en ander komt dus op het volgende neer. De mededeling van het bevoegd gezag dat er in een bepaalde situatie geen sprake is van een afvalstof, zal mijns inziens met het oog op een doelmatige rechtsbescherming, voor zover betreft de mogelijkheid van bezwaar en beroep in ieder geval met een besluit gelijk gesteld moeten worden. De desbetreffende mededeling is in deze visie geen besluit in de zin van art. 1:3, lid 1, Awb, maar wordt daarmee in een bepaald opzicht gelijk gesteld. Het gaat daarbij dan om een zogenaamde 'strategische' toepassing van het besluitbegrip. De mededeling van het bevoegd gezag dat er in

concreto wel sprake is van een afvalstof, zal met het oog op bovenstaande afdelingsuitspraak en de hierboven besproken AROB-jurisprudentie geen besluit opleveren en lijkt evenmin wat de mogelijkheid van doelmatige rechtsbescherming betreft met een besluit gelijk gesteld te worden. Ik vraag mij trouwens wel af waarom terzake van deze mededelingen geen rechtsbescherming aangewezen zou zijn. Het is immers voor alle betrokken partijen doorgaans van belang om zo vroeg mogelijk zekerheid te verkrijgen over de status van een bepaalde stof. Wellicht heeft de Voorzitter dat zo gevoeld. Ik ben het dan ook in zoverre met hem eens dat eigenlijk niet eerst een uitspraak van de rechter in een handhavings-, of ontheffings- dan wel vergunningsprocedure afgewacht zou moeten worden teneinde terzake de gewenste duidelijkheid te verkrijgen. De hierboven besproken nuancering c.q. tweedeling die voorheen in dit verband door de AROB-rechter werd aangebracht, lijkt vooralsnog door de Afdeling bestuursrechtspraak niet te worden verlaten.

8. Het begrip 'afvalstoffen' laat zich naar mijn mening niet vangen in een sluitende definitie. Gelet op de voortschrijdende techniek, de economische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen, zal het begrip altijd een subjectieve en wisselende inhoud blijven houden. Dat onze wetgever het desondanks toch heeft geprobeerd met artikel 1.1, lid 1, Wm, had vooral te maken met het feit dat er zonder een dergelijke wettelijke vastlegging van het begrip problemen met de handhaafbaarheid ten aanzien van de afvalstoffenregelgeving zouden blijven bestaan. Ik vraag mij af of die problemen met de komst van art. 1.1, lid 1, Wm zijn opgelost. In de praktijk doen zich ook nogal eens problemen voor t.a.v. de bevoegdheidsverdeling tussen GS en b en w in verband met de toepasselijke categorie uit het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Dat kan bovenal weer leiden tot onduidelijkheden betreffende de toepasselijkheid van milieu-effectrapportage en de bepalingen van hfdst. 10 Wm (Th.G. Drupsteen had deze problemen al voorzien, zie zijn noot in AB 1994, nr. 606, op p. 1620). Daarbij komt het probleem dat het beleid per provincie en gemeente vaak lijkt te verschillen: wat in de ene provincie of gemeente een afvalstof is, is dat elders weer niet. De rechtszekerheid roept om meer duidelijkheid. Daarbij kan wellicht worden gedacht aan een AMvB krachtens art. 1.1, lid 11, Wm, waarin meer houvast kan worden geboden voor de afbakening van het begrip afvalstof ten opzichte van een (secundaire) grondstof. Wellicht kunnen daarin bepaalde stoffen als (secundaire) grondstof met name worden genoemd, zodat ook de zogenaamde 'n.v.t.-verklaringen', om daarover van het bevoegde gezag zekerheid te verkrijgen, niet meer nodig zullen zijn. Indien ervoor zou worden gekozen om (eventueel bepaalde) secundaire grondstoffen als zodanig op te nemen in een dergelijke AMvB, bestaat het gevaar dat onze nationale regeling in strijd komt met het Europese recht, dat, zoals gezegd, een heel ruime uitleg van het begrip afvalstoffen voorschrijft. Ik heb onlangs een verkennend onderzoek van VROM gelezen over de mogelijkheid van een AMvB afvalstof-grondstof. Dat heeft geleerd dat — kort gezegd — de relatie tussen art. 1.1., lid 1 en art. 1.1., lid 11, Wm gecompliceerd is, zodat een mogelijke oplossingsrichting voor opname van grond- of hulpstoffen in een AMvB nog nader onderzoek zal vergen. Voorlopig zal van geval tot geval moeten worden bezien, zonodig via de rechter, of er sprake is van een afvalstof. Waarvan akte!

P.C.M. Heinen

Voetnoten

[1]

1 Zie o.a. voor deze AROB-jurisprudentie en andere literatuur: H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, Hoofdstukken van administratief recht, negende druk, Utrecht 1994, p. 182 en R.M. van Male en C.P.G. Goorden, in: Nieuw Bestuursrecht (red. J.B.J.M.

ten Berge e.a.), Inleiding en algemene aspecten, p. 59 en tenslotte Ch.W. Backes, F.C.M.A. Michiels, Het bestuurlijk oordeel als beschikking, NTB 1989, p. 175.

[2]

Zie: ABRS 11 maart 1996, ABkort 20 april 1996, nr. 241, ABRS 13 september 1995, AB 1995, 602 met noot van F.C.M.A. Michiels, ABRS 17 maart 1995, AB 1995, nr. 497 met noot van F.C.M.A. Michiels, Gst. 7012, 5 met naschrift van R. Uylenburg, ABRS 20 juli 1995, Milieu en recht 1996, nr. 35 en ABRS 19 juli 1995, Milieu en recht 1996, nr. 36 en ABRS 18 augustus 1994, Nieuwsbrief Adviseur Beroepen Milieubeheer 1994-51, p. 92 (mededeling dat geen vergunning is vereist, is beschikking als bedoeld in art. 20.3, lid 1, Wm); ABRS 1 september 1995, Milieurechtspraak 1995, nr. 56 (de melding sec is evenals de publicatie van de melding een feitelijke handeling, mitsdien geen voor beroep vatbaar besluit), vgl. ook: ABRS 30 augustus 1995, BR 1996, p. 139, waarin de Afdeling een brief van Gedeputeerde Staten van Overijssel, waarin zij hebben aangegeven dat zij bevoegd zijn om een mededeling te doen over de aanvaardbaarheid van een melding ex art. 8.19 Wm, niet heeft aangemerkt als een voor beroep vatbaar besluit, omdat het rechtsgevolg hier rechtstreeks uit de wet volgt. Vgl. ook: R. Uylenburg, Meldingsplichten in het milieurecht, in: De Awb-mens: boeman of underdog? (AAe) Nijmegen 1996 op p. 282, waar zij opmerkt dat de ABRS bij de strategische toepassing van het besluitbegrip terzake van meldingen geen onderscheid maakt tussen de positieve en de negatieve reactie op de melding. Verder vraagt zij zich af of de rechter wel bevoegd kan worden geacht om handelingen, voor de toepassing van wettelijke bepalingen, gelijk te stellen met besluiten.