

LJN-nummer: AF2483 Zaaknr: 200004667/1

Bron: Raad van State 's-Gravenhage
Datum uitspraak: 24-12-2002
Datum publicatie: 24-12-2002
Soort zaak: bestuursrecht - bestuursrecht overig
Soort procedure: hoger beroep

200004667/1.

Datum uitspraak: 24 december 2002

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,
appellanten,

tegen de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Leeuwarden van 22 augustus
2000 in het geding tussen:

appellanten

en

de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij brief van 24 september 1997 hebben appellanten in verband met het saneren van met **asbest** verontreinigde **grond** op de locatie mr. W.M. Oppedijk van Veenweg te Burgum de Arbeidsinspectie gevraagd ontheffing te verlenen van het in artikel 4.41 van het Arbeidsomstandighedenbesluit neergelegde verbod om **asbest** of **asbest**houdende producten te bewerken en te verwerken teneinde deze **grond** na proefzeving opnieuw te kunnen toepassen in een kunstwerk.

Bij besluit van 13 oktober 1997 heeft de Hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie, regio Noord, namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan appellanten ontheffing verleend, voorzover het betreft het verwerken van **asbest** ten behoeve van het uitvoeren van de sanering. Daarbij is aangegeven dat de afgegraven **grond** dient te worden aangemerkt als afval en dat handelingen met dit afval, zoals het uitzeven van **asbest**deeltjes, van het verbod zijn uitgezonderd. Voorts is meegedeeld dat de uitgezeefde **grond** weer kan worden toegepast als deze geheel **asbest**vrij is.

Bij besluit van 30 oktober 1998 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) het daartegen door appellanten gemaakte bezwaar onge**grond** verklaard. Daarbij is het primaire besluit gewijzigd in die zin dat de gehele aanvraag om ontheffing is afgewezen. Dit besluit en het advies van de Adviescommissie bezwaar en beroep arbeidsomstandigheden van 31 juli 1998, waarnaar in het besluit wordt verwezen, zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 22 augustus 2000, verzonden op dezelfde dag, heeft de arrondissementsrechtbank te Leeuwarden (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellanten ingestelde beroep onge**grond** verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 3 oktober 2000, hoger beroep ingesteld. De **gronden** zijn aangevuld bij brief van 30 oktober 2000. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 16 januari 2001 heeft de staatssecretaris van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2001. De zaak is opnieuw behandeld ter zitting van 31 oktober 2002, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. A.J. Spoelstra, werkzaam bij Adviom (Advisering ruimtelijke ordening en milieu) te Drachten, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J. van Vucht en C. Schliszka, ambtenaren bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Artikel 4.41 van het Arbeidsomstandighedenbesluit van 15 januari 1997 (hierna: het Besluit), dat ter uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet tot stand is gebracht, luidt als volgt:

" 1. Het is verboden **asbest** of **asbest**houdende producten te bewerken.

2. Het is verboden **asbest** of **asbest**houdende producten te verwerken.

3. Het is verboden **asbest** of **asbest**houdende producten in voorraad te houden."

Ingevolge artikel 4.42, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit geldt artikel 4.41 niet ten aanzien van de opslag en verwerking van **asbest**houdend afval.

Ingevolge artikel 9.11, eerste lid, van het Besluit kan vrijstelling of ontheffing van artikel 4.41, tweede lid, uitsluitend worden verleend in gevallen waarin het niet mogelijk is om andere, minder schadelijke of onschadelijke stoffen of producten te verwerken dan **asbest** of **asbest**houdende producten.

Ingevolge artikel 9.11, tweede lid, van het Besluit kan vrijstelling of ontheffing van artikel 4.41, eerste en derde lid, uitsluitend worden verleend in gevallen waarin een vrijstelling of een ontheffing van artikel 4.41, tweede lid, wordt verleend.

2.2. Appellanten hebben verzocht om ontheffing van artikel 4.41 van het Besluit om een proefzeving van **asbest**houdende **grond** te kunnen uitvoeren en deze **grond**, na gunstig resultaat, te kunnen gebruiken als **ondergrond** ten behoeve van een gemeentelijk kunstwerk te Sumar, te weten een beeldhouwwerk ter ere van "het bintje".

2.2.1. Ter zitting van 31 oktober 2002 is gebleken dat appellanten de **grond** inmiddels volledig hebben afgegraven. De afgraving is in twee fasen geschied. Een deel van de **grond** is als afval naar een depot afgevoerd. Een ander deel hebben appellanten na zeving opnieuw toegepast, naar zij hebben gesteld met toestemming van het ministerie omdat de zogenoemde nuloptie (de eis van totale afwezigheid van **asbest** in de **grond**) inmiddels zou zijn verlaten. In dit verband hebben zij ter zitting gewezen op een brief van 10 juli 2001 van de Inspecteur van de Arbeidsinspectie, regio Noord, zijnde C. Schliszka, waarin aan appellanten het volgende is meegedeeld:

"(...) Voor **asbest**cement materiaal (golfplaten e.d.) in **grond**/puin geldt op dit moment een norm van 10 mg **asbest** per kg droge stof, met andere woorden heeft het materiaal een lager gehalte, dan wordt het beschouwd als **asbest**vrij en mag het materiaal algemeen worden toegepast. Als gevolg hiervan mag men **grond**/puin, dat **asbest**houdend materiaal bevat, reinigen (zeven/hand-picking) om beneden deze norm te komen.

Het saneren van **grond** die is verontreinigd met **asbest**houdend materiaal wordt beschouwd als een normale bodemsanering waarvoor, afhankelijk van de toxiciteitsklasse van de **grond**, maatregelen zijn voorgeschreven. Hiervoor heeft men

geen ontheffing aan te vragen en mits men zich houdt aan de hiervoor geldende voorschriften mag een dergelijke sanering gewoon worden uitgevoerd. De grond mag, mits is aangetoond door een daartoe gecertificeerd laboratorium dat het asbestgehalte beneden de eerder genoemde norm blijft, worden hergebruikt."

De achtergrond van de brief is gelegen in de omstandigheid dat de staatssecretaris in overleg met het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft besloten om, in afwachting van wijziging van de regelgeving, voor "asbestvrije grond" vanaf eind 1999 een norm te hanteren van 10 mg asbest per kg droge stof.

2.2.2. Appellanten hebben desgevraagd aangegeven dat zij nog een processueel belang hebben omdat zij de grond die in de eerste fase is afgegraven, op een kostbare wijze hebben moeten afvoeren en verwerken.

In dit aspect van schade acht de Afdeling voldoende belang gelegen om de zaak inhoudelijk te beoordelen.

2.3. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het asbestverbod in het onderhavige geval van toepassing is.

2.3.1. Appellanten hebben betoogd dat grond niet kan worden aangemerkt als een product, als bedoeld in artikel 4.41 van het Besluit.

Het begrip "product" is in het Besluit niet nader gedefinieerd. Gelet hierop acht de Afdeling het niet onjuist dat de rechtbank aansluiting heeft gezocht bij de taalkundige betekenis ervan en heeft geoordeeld dat deze zich er niet tegen verzet dat daaronder ook grond wordt verstaan. De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank, dat de door appellanten voorgestane uitleg de strekking van het Besluit, dat erop gericht is werknemers te beschermen tegen gevaar voor blootstelling aan asbest, miskent. Het betoog slaagt derhalve niet.

2.3.2. Appellanten hebben voorts betoogd dat, gelet op artikel 4.42, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit het afgraven van grond van het verbod is uitgezonderd, omdat in het onderhavige geval sprake is van opslag en verwerking van asbesthoudend afval.

De rechtbank heeft geoordeeld dat, nu appellanten ten tijde van de besluitvorming niet verwijdering maar hergebruik van de grond beoogden, de asbesthoudende grond niet kan worden aangemerkt als afvalstof. In dit verband heeft zij aansluiting gezocht bij de uitleg van het begrip "afvalstoffen" in de Wet milieubeheer, te weten: alle stoffen, preparaten of andere producten waarvan de houder zich - met het oog op de verwijdering daarvan - ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

De Afdeling acht het, gelet op het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip "afval" in het Besluit, niet onjuist dat voor de uitleg van dit begrip aansluiting is gezocht bij artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. Dit artikel dient evenwel te worden uitgelegd in het licht van Richtlijn 75/442/EEG (Kaderrichtlijn Afvalstoffen) van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 194, p. 47), zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG. Analoge toepassing van de in dit kader gevormde Europees- en nationaalrechtelijke jurisprudentie leidt de Afdeling tot de conclusie dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van afval, het enkele voornemen tot hergebruik (nuttige toepassing) van het product niet doorslaggevend is. De asbesthoudende grond, waarvan appellanten zich moeten ontdoen en die met het oog op sanering wordt afgegraven en vervolgens wordt gezeefd, moet in dat stadium worden aangemerkt als afval in de zin van artikel 4.42, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit. Eerst na het afgraven en het zeven, waarop het verbod van artikel

4.41 van het Besluit niet van toepassing moet worden geacht, kan aan de grond het karakter van afval komen te ontvallen, indien deze wordt hergebruikt. Alsdan dient verdere toetsing aan artikel 4.41 en artikel 9.11 van het Besluit plaats te vinden.

Gelet op het vorenstaande moet worden geconcludeerd dat de staatssecretaris zich bij de beslissing op bezwaar ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het verbod van artikel 4.41 onverkort van toepassing was. Het besluit van 30 oktober 1998 kan reeds hierom niet in stand blijven. Hetgeen appellanten overigens hebben aangevoerd, behoeft derhalve geen bespreking meer.

2.4. Uit het vorenoverwogene volgt dat het hoger beroep **gegrond** is. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep alsnog **gegrond** verklaren en de beslissing op bezwaar vernietigen. De Afdeling gaat ervan uit dat de staatssecretaris bij zijn nieuw te nemen besluit de brief van 10 juli 2001 zal betrekken.

2.5. Er is aanleiding voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep op na te melden wijze. Van voor vergoeding in aanmerking komende kosten in beroep is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep **gegrond**;

II. vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Leeuwarden van 22 augustus 2000, reg.nr. 98/1215 BESLU;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep **gegrond**;

IV. vernietigt het besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 oktober 1998, WBJA/SBB/1998/28239;

V. draagt de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen;

VI. veroordeelt de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de door appellanten in verband met de behandeling van het hoger beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 966,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) te worden betaald aan appellanten;

VII. gelast dat de Staat der Nederlanden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 496,89 (€ 190,59 en € 306,30) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, Voorzitter,
en mr. A. Kosto en mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Leden,
in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk w.g. Dallinga
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2002

18-393.