

## Noot

Het ministerie wilde een aantal stukken inzake Nederlandse bedrijven die al dan niet illegaal gekapt hout uit Brazilië op de Nederlandse markt hadden gebracht alleen ter attentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State brengen, zonder dat de tegenpartij Greenpeace deze stukken zou mogen ontvangen. Die stukken hadden nota bene betrekking op de bedrijven waarvan de milieuorganisatie in 2014 had aangegeven dat die waarschijnlijk illegaal gekapt Braziliaans hout naar Nederland hadden gebracht in strijd met de bepalingen van de in maart 2013 van kracht geworden EU Houtverordening. Ze waren tevens deels gelijk aan wél openbaar gemaakte stukken, en in een aantal gevallen betrof het jaarrekeningen die in principe openbaar toegankelijk zijn, zonder dat er was aangegeven waarom dat in dit geval anders zou liggen. De rechter weigerde daarom het beroep op art. 8:29 Awb, en stond enkel toe dat enige passages met gevoelige informatie zou worden zwartgemaakt.

Volgens de uitspraak moest de minister binnen 10 dagen na de datum van de uitspraak (d.w.z. 9 januari) de stukken alsnog aan de Afdeling en aan Greenpeace doen toekomen. Uit de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel (zie *M en R 2020/47*, m.nt. W.Th. Douma) wordt duidelijk dat de stukken uiteindelijk kort voor de zitting inzake het hoger beroep werden toegezonden. Die zitting vond op 28 januari 2020 plaats. Het lijkt er dus op dat de minister de door de Afdeling voorgestelde deadline niet heeft gerespecteerd. Op die manier werd het Greenpeace dus verder bemoeilijkt om zich voor te bereiden op de zitting. Dat is naar deze organisatie toe niet behoorlijk. Ook naar de Afdeling toe levert dit de minister vast geen punten op. De rechter had overigens in het hier besproken vonnis al bepaald dat indien die minister geen gehoor zou geven aan de in dictumonderdelen II. en III. aangeduide verzoeken om toezending van stukken de Afdeling “daaraan gevolgen zou kunnen verbinden”. Het zijn omineuze woorden in een zich al sinds 2014 voortspellende zaak, waarop in bovengenoemde conclusie uitvoerig wordt ingegaan.

Wybe Th. Douma

## *M en R 2020/44*

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
12 februari 2020, nr. 201804135/1/A1  
(Scholten-Hinloopen, Hoogvliet, Drop)  
m.nt. A. Collignon onder *M en R 2020/45*

(art. 6.27 Waterwet; bijlage I RIE)

Milieurecht Totaal 2020/7099  
Milieurecht Totaal 2020/7106  
ECLI:NL:RVS:2020:442

## Wel of geen IPPC-installatie en wel of niet uitgaan van de aanvraag voor de beoordeling hiervan.

*Voor de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie als bedoeld in artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet behoort, is het bewerkingsproces zoals beschreven in de aanvraag om watervergunning bepalend. Ter voorlichting merkt de Afdeling op dat dit anders is in de zaak met nummer 201804130/1/A1 waarin heden eveneens uitspraak wordt gedaan. Daarin is een aan [appellante] gericht handhavingsbesluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de orde. In die zaak is niet het in de voorliggende vergunningaanvraag beschreven bewerkingsproces, maar de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend voor het antwoord op de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort.*

*Nu de winning van nutriënten uit de dunne fractie is aan te merken als handelingen van nuttige toepassing en categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE, mede betrekking heeft op een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering, kan de vraag of en in hoeverre ook de omzetting van de dikke fractie naar groen gas en biochar kan worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing of als een verwijderingshandeling verder in het midden blijven.*

*Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de mestverwerkingsinstallatie zoals beschreven in de aanvraag om watervergunning voorziet in een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE. Nu, zoals hiervoor is overwogen, niet in geschil is dat in de aanvraag geen sprake is van enige vorm van behandeling die onder b is vermeld, vormt de beschreven mestverwerkingsinstallatie geen IPPC-installatie.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellante], gevestigd te [plaats],  
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 6 april 2018 in zaak nr. 17/1825 in het geding tussen:  
de Brabantse Milieufederatie gevestigd te Tilburg  
en  
het dagelijks bestuur van waterschap De Dommel.

## Procesverloop

Bij besluit van 10 mei 2016 heeft het dagelijks bestuur aan [appellante] een watervergunning verleend voor het brengen van stoffen, afkomstig van een inrichting, gelegen aan [locatie] te [plaats], in een oppervlaktewaterlichaam dat uitmondt in de Keunensloop.

Bij uitspraak van 6 april 2018 heeft de rechtbank het door de Brabantse Milieufederatie daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 mei 2016 vernietigd en het dagelijks bestuur opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Brabantse Milieufederatie heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 2 oktober 2018 heeft het dagelijks bestuur, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op de aanvraag om watervergunning van [appellante] en de aanvraag daarbij buiten behandeling gelaten.

[appellante] heeft daartegen beroepsgronden aangevoerd. (...)

### Overwegingen

#### Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

#### Inleiding

2. [appellante] exploiteert een mestdistributie-, transport- en loonbedrijf aan de [locatie] te [plaats]. Op 1 maart 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk aan [appellante] een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor onder meer een mestverwerkingsinstallatie. Op grond van deze vergunning mag maximaal 25.000 ton drijfmest per jaar worden ingenomen. In verband met een beoogde uitbreiding naar een capaciteit van 200.000 m<sup>3</sup>, heeft [appellante] een watervergunning gevraagd voor het rechtstreeks lozen van 180.000 m<sup>3</sup> water, afkomstig van de mestverwerkingsinstallatie, op het oppervlaktewater van de Keunensloop dat in waterkwaliteitsbeheer is bij het waterschap. Het dagelijks bestuur heeft deze watervergunning bij besluit van 10 mei 2016 verleend. Onder meer de Brabantse Milieufederatie heeft daartegen beroep ingesteld.

De rechtbank heeft overwogen dat het dagelijks bestuur de watervergunning niet had mogen verlenen, omdat de aanvraag niet gelijktijdig is ingediend met een aanvraag tot wijziging van de revisievergunning om uitbreiding van de mestverwerkingsinstallatie mogelijk te maken. Volgens de rechtbank was dit op grond van artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet vereist, nu tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat de inrichting van [appellante] valt onder categorie 5.3 van bijlage I van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB 2010 L 334; hierna: de RIE), nu de mestverwerkingsinstallatie voorziet in de verwerking van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag door middel van een fysisch-chemische behandeling. [appellante] kan zich niet met deze uitspraak verenigen.

Ter uitvoering van de uitspraak heeft het dagelijks bestuur de aanvraag van [appellante] om watervergunning bij besluit van 2 oktober 2018 alsnog buiten behandeling gelaten. [appellante] kan zich daarmee evenmin verenigen.

#### De aangevallen uitspraak; IPPC-installatie?

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat tot haar inrichting een IPPC-installatie

behoort. Zij betwist dat in haar geval een fysisch-chemische behandeling van de mest plaatsvindt. Daartoe beroept zij zich op de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1878). Bovendien is geen sprake van verwijdering van de mest, maar van nuttige toepassing, dan wel een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering. Gelet op categorie 5.3, onder b, van bijlage I van die RIE vormt haar installatie daarom al geen IPPC-installatie, zelfs al zou wel een fysisch-chemische behandeling plaatsvinden, aldus [appellante].

3.1. Voor de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie als bedoeld in artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet behoort, is het bewerkingsproces zoals beschreven in de aanvraag om watervergunning bepalend. Ter voorlichting merkt de Afdeling op dat dit anders is in de zaak met nummer 201804130/1/A1 waarin heden eveneens uitspraak wordt gedaan. Daarin is een aan [appellante] gericht handhavingsbesluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de orde. In die zaak is niet het in de voorliggende vergunningaanvraag beschreven bewerkingsproces, maar de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend voor het antwoord op de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort.

3.2. Artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet verwijst voor het begrip "IPPC-installatie" naar artikel 1.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Dit artikel bevat een verwijzing naar bijlage I van de RIE. Onbetwist is dat de mest die [appellante] inneemt valt onder ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 5.3 van die bijlage. In deze categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen verwijdering van deze ongevaarlijke afvalstoffen (onder a) en nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering (onder b). Onder beide onderdelen is een minimale capaciteit en een opsomming van specifieke behandelingen opgenomen die bepalen of sprake is van een IPPC-installatie.

Vaststaat dat als op grond van de aanvraag om watervergunning moet worden uitgegaan van nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering als bedoeld onder b, geen sprake is van een IPPC-installatie, omdat volgens de aanvraag geen van de onder b genoemde vormen van behandeling zal plaatsvinden. Fysisch-chemische behandeling is onder b niet vermeld. Indien daarentegen moet worden uitgegaan van verwijdering als bedoeld onder a, dan dient vervolgens te worden gezien of de aanvraag voorziet in een fysisch-chemische behandeling als bedoeld onder a en ii. Daarbij is verder van belang dat vaststaat dat de aanvraag niet voorziet in een van de overige onder a genoemde vormen van behandeling. Moet worden uitgegaan van een fysisch-chemische behandeling, dan is sprake van een IPPC-installatie, nu de aanvraag ziet op een capaciteit van meer dan 50 ton per dag.

3.3. De begrippen "verwijdering" en "nuttige toepassing" zijn in de RIE zelf niet omschreven.

Uit artikel 3 van Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008 L 312; hierna: de Kaderrichtlijn afvalstoffen) volgt dat sprake is van nuttige toepassing bij 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. Bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen. Van verwijdering is sprake bij iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) heeft in het arrest van 27 februari 2002 in de zaak C-6/00 (Abfall Service AG; ECLI:EU:C:2002:121), punt 69, voor recht verklaard dat een nuttige toepassing in wezen 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. Uit het arrest van 28 juli 2016 in de zaak C-147/15 (Bari-Mastrodonato, ECLI:EU:C:2016:606), punten 37 en 38, volgt dat de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in 2008 hierin geen verandering heeft gebracht. Verder volgt uit het arrest van het Hof van 13 februari 2003 in de zaak C-458/00 (Commissie-Luxemburg; ECLI:EU:C:2003:94), punt 43, waarnaar in het eerder genoemde arrest van 28 juli 2016 is verwezen, dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen dus het belangrijkste doel moet zijn van de nuttige toepassing. Omgekeerd kan, wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling.

3.4. De aanvraag om watervergunning houdt verband met de verwerking van 200.000 m<sup>3</sup> drijfmest per jaar. Van de aanvraag maakt een beschrijving van de beoogde mestbewerking deel uit, die mede schematisch is weergegeven in een flowschema. Voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een IPPC-installatie gaat de Afdeling hiervan uit.

Kort weergegeven wordt de mest, met behulp van toegevoegde polymeren, gescheiden in dunne fractie en dikke fractie. De dunne fractie (164.000 m<sup>3</sup> per jaar) wordt via een proces van omgekeerde osmose omgezet in water (88.000 m<sup>3</sup> per jaar) en concentraat (76.000 m<sup>3</sup> per jaar). Het concentraat wordt ingedampt waardoor het wordt gescheiden in water (61.560 m<sup>3</sup> per jaar) en nutriënten (14.440 m<sup>3</sup> per jaar). De nutriënten worden, zo is aangegeven op het flowschema, afgevoerd naar derden. Het water wordt in een

ionenwisselaar gezuiverd en op de Keunensloop geloosd. De dikke fractie (36.000 m<sup>3</sup> per jaar) wordt gedroogd. De mest die na het drogen resteert (18.000 m<sup>3</sup> per jaar) wordt via een proces van pyrolyse omgezet in groen gas en biochar.

3.5. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat de lozing van het gezuiverde water op de Keunensloop een handeling van nuttige toepassing is, omdat op deze wijze extra water in een droogtegebied wordt gebracht en het gezuiverde water leidt tot een kwaliteitsverbetering van de Keunensloop.

3.5.1. De Afdeling stelt voorop dat nergens uit blijkt dat het belangrijkste doel van de mestbewerking het brengen van gezuiverd water in de Keunensloop is, teneinde de kwaliteit van dat water in de Keunensloop te verbeteren. Nog daargelaten de vraag of deze handeling zou kunnen worden beschouwd als de vervanging van andere materialen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, is niet gebleken dat [appellante] met het waterschap afspraken heeft gemaakt of voornemens is te maken over minimale hoeveelheden gezuiverd water die in de Keunensloop worden gebracht, dan wel dat [appellante] hier enige vergoeding voor zal ontvangen. Reeds daarom kan deze handeling niet worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing als bedoeld in de RIE en de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Naar het oordeel van de Afdeling moet het brengen van gezuiverd water op de Keunensloop worden aangemerkt als een neveneffect van de mestbewerking.

3.6. Gelet op hetgeen hiervoor onder 3.2 is overwogen, moet worden gezien of andere bewerkingen die de mest binnen de inrichting ondergaat, moeten worden aangemerkt als handelingen van nuttige toepassing, die niettemin maken dat de aanvraag om watervergunning geen betrekking heeft op een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort.

3.7. Ter zitting heeft [appellante] gesteld dat van handelingen van nuttige toepassing kan worden uitgegaan. Volgens haar worden de nutriënten die worden gewonnen uit de dunne fractie als kunstmestvervanger verkocht in het kader van een Europese pilot. Het uit de dikke fractie te winnen groen gas kan worden ingezet ter vervanging van aardgas en biochar kan worden verkocht als kunstmestvervanger. De Brabantse Milieufederatie heeft ter zitting betwist dat kan worden uitgegaan van handelingen van nuttige toepassing.

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en [appellante] verzocht haar standpunt dat sprake is van handelingen van nuttige toepassing nader toe te lichten en met stukken te onderbouwen. [appellante] is daarbij verzocht om inzichtelijk te maken dat voor de nutriënten, groen gas en biochar een markt is of vraag bestaat, op welke wijze en met welk doel elk van deze stoffen na afzet daarvan zal worden toegepast en of de beoogde bewerking binnen de inrichting erop is gericht dat deze stoffen met het oog op die toepassing aan zekere specificaties voldoen.

3.7.1. In reactie op dit verzoek heeft [appellante] naar voren gebracht dat de uit de dunne fractie van de mest te winnen nutriënten als mineralenconcentraat worden

verdeeld in fracties van kaliconcentraat en geconcentreerd ammoniakwater. In 2009 is het toenmalige ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een onderzoek gestart naar de landbouwkundige, economische en milieukundige effecten van de productie en het gebruik van het mineralenconcentraat ter vervanging van kunstmest. Volgens [appellante] vindt momenteel vervolgonderzoek plaats. De Europese Nitraatrichtlijn staat nog in de weg aan een permanente toepassing van mineralenconcentraten als kunstmestvervanger, maar [appellante] brengt naar voren dat wordt beoogd om Europese erkenning voor die toepassing te verkrijgen. [appellante] heeft bij haar reactie onder meer het rapport "Kunstmestvervangers onderzocht; Tussentijds rapport van het onderzoek in het kader van de pilot Mineralenconcentraten" van Wageningen Universiteit van 9 december 2009 overgelegd. Daarin staat, kort weergegeven, dat het mineralenconcentraat als kunstmestvervanger een waarde vertegenwoordigt. Verder staat daarin dat het onderzoek naar de toepassing van mineralenconcentraat als kunstmestvervanger in 2010 wordt gecontinueerd en mogelijk uitgebreid en dat de mogelijkheden zullen worden verkend om de verwerking tot mineralenconcentraat verder te optimaliseren.

Wat betreft groen gas heeft [appellante] naar voren gebracht dat voor het groen gas groengascertificaten bestaan, waaruit blijkt dat het groen gas klimatologische waarde heeft, reden waarom het wordt gesubsidieerd op grond van de Regeling Stimulering Duurzame Energie. Daarnaast wordt een deel van het groen gas binnen de inrichting omgezet in elektriciteit en warmte.

Wat betreft biochar heeft [appellante], onder verwijzing naar het rapport "Biomassa voor de energievoorziening van tuinbouwclusters" van Wageningen Universiteit uit 2016, naar voren gebracht dat deze bij een goede kwaliteit een hoge landbouwkundige waarde als kunstmestvervanger heeft. Ook kan biochar volgens [appellante] worden toegepast als actief kool.

3.7.2. De Brabantse Milieufederatie voert in haar reactie op de schriftelijke inlichtingen aan dat de verdere bewerking van de nutriënten en de omzetting van groen gas naar elektriciteit en warmte, zoals door [appellante] beschreven, niet is opgenomen in het flowschema bij de aanvraag. Verder heeft [appellante] volgens haar intussen afgezien van het plan om de dikke fractie via een proces van pyrolyse om te zetten in groen gas en biochar.

Verder voert zij wat betreft de nutriënten aan dat de kosten voor het bewerken van de dunne fractie tot nutriënten hoger zijn dan de prijs waarvoor de nutriënten volgens [appellante] kunnen worden verkocht. Zij benadrukt verder dat de nutriënten op grond van de Nitraatrichtlijn en de Meststoffenwet nog altijd hebben te gelden als dierlijke mest en niet als kunstmest. De nutriënten zijn volgens haar ook niet goed geschikt voor bemesting vanwege het hoge gehalte aan kali en omdat deze, anders dan kunstmest, weinig stikstof toevoegen. Daarom hebben de nutriënten geen waarde als kunstmestvervanger en wordt vaak juist betaald om deze af te

zetten. Bovendien dragen de nutriënten door de geringe stikstofwerking en de energie die nodig is voor de productie niet bij aan het sluiten van kringlopen. Verder bestaat het risico dat de nutriënten in hogere concentraties dan gewone mest ongewenste bestanddelen zoals bestrijdingsmiddelen bevatten. De Brabantse Milieufederatie mist in de schriftelijke inlichtingen een antwoord op de vraag of de bewerking tot nutriënten is gericht op het behalen van zekere specificaties.

Wat betreft groen gas voert de Brabantse Milieufederatie aan dat de subsidieregeling waarop [appellante] wijst juist een indicatie vormt dat geen markt voor het groen gas bestaat. De Brabantse Milieufederatie voert aan dat [appellante] slechts heeft gesteld, maar niet inzichtelijk heeft gemaakt, dat zij groengascertificaten zou krijgen en dat het groen gas klimatologische waarde heeft. Verder is volgens de Brabantse Milieufederatie in elk geval geen sprake van een hoofdgebruik als brandstof als bedoeld in bijlage II, onder R 1, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, omdat de dikke fractie waaruit het groen gas wordt gewonnen maar 18% van de in te nemen mest vormt.

Wat betreft de biochar voert de Brabantse Milieufederatie aan dat onduidelijk is of de biochar die [appellante] volgens de aanvraag uit de dikke fractie zou winnen de vereiste kwaliteit heeft om de gestelde hoge landbouwkundige waarde te hebben. [appellante] geeft niet aan dat de bewerking erop is gericht dat de biochar aan zekere specificaties voldoet die het geschikt maakt voor bemesting. Volgens de Brabantse Milieufederatie is gebleken dat biochar slechts een minimale bemestingswaarde heeft en daarom geen aantrekkelijk alternatief voor andere organische mest vormt. Het vertegenwoordigt dan ook geen economische waarde. Verder blijkt uit de schriftelijke inlichtingen niet dat [appellante] daadwerkelijk gebruik van biochar als actief kool beoogt en dat het bewerkingsproces daarop is gericht, aldus de Brabantse Milieufederatie.

3.7.3. Over de winning van nutriënten overweegt de Afdeling dat de verwachting dat voor nutriënten een markt bestaat en dat winning daarvan uit mest winstgevend is, weliswaar een aanwijzing kan vormen bij de beoordeling of sprake is van een handeling van nuttige toepassing of van een verwijderingshandeling, maar dat dit niet doorslaggevend is. De Afdeling acht in dit geval van belang dat [appellante] toereikend heeft aangetoond dat, met steun van de overheid, actief onderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheden om tot een toepassing van nutriënten als kunstmestvervanger te komen. Niet in geschil is dat dit onderzoek in elk geval ten tijde van de indiening van de aanvraag en ten tijde van het besluit van 10 mei 2016 nog liep. Voor zover de Brabantse Milieufederatie betwist dat nutriënten een effectieve kunstmestvervanger vormen en kunnen bijdragen aan het sluiten van kringlopen, overweegt de Afdeling dat kan worden aangenomen dat dit juist aspecten zijn die in het lopende onderzoek aan de orde zijn. De vraag naar de te verwachten uitkomst van het onderzoek ligt in dit geding niet voor. Voor de vraag of sprake is van een handeling van nuttige toepassing acht de Afdeling bepalend dat de

nutriënten het product van een specifiek bewerkingsproces van de dunne fractie vormen met als belangrijkste resultaat dat deze stof 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 op zichzelf niet af aan dat doel. Dat de aanvraag geen beschrijving bevat van een verdere bewerking van de nutriënten tot mineralenconcentraat, zoals de Brabantse Milieufederatie stelt, betekent niet dat [appellante] naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat de in de aanvraag opgenomen winning van nutriënten uit de dunne fractie plaatsvindt met het oog op het bedoelde onderzoek en daarmee met het oog op een (uiteindelijke) toepassing van het daaruit te winnen mineralenconcentraat als kunstmestvervanger. Onder deze omstandigheden kan het in de aanvraag beschreven winnen van nutriënten uit de dunne fractie in de inrichting van [appellante] worden beschouwd als recycling/terugwinning van organische stoffen. Dat is in bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen onder R 3 vermeld als handeling van nuttige toepassing. Mede nu de dunne fractie 80% van de ingenomen mest vormt, bestaat verder geen aanleiding voor het oordeel dat de winning van nutriënten slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen.

3.7.4. Nu de winning van nutriënten uit de dunne fractie is aan te merken als handelingen van nuttige toepassing en categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE, mede betrekking heeft op een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering, kan de vraag of en in hoeverre ook de omzetting van de dikke fractie naar groen gas en biochar kan worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing of als een verwijderingshandeling verder in het midden blijven.

3.7.5. Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de mestverwerkingsinstallatie zoals beschreven in de aanvraag om watervergunning voorziet in een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE. Nu, zoals hiervoor is overwogen, niet in geschil is dat in de aanvraag geen sprake is van enige vorm van behandeling die onder b is vermeld, vormt de beschreven mestverwerkingsinstallatie geen IPPC-installatie.

3.8. Het voorgaande betekent dat artikel 6.27, eerste lid, van de Waterwet [appellante] er niet toe verplichtte om haar aanvraag om een watervergunning gelijktijdig in te dienen met een aanvraag tot verlening of wijziging van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep is gegrond.

***Het beroep van de Brabantse Milieufederatie tegen het besluit van 10 mei 2016***

5. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank het besluit van 10 mei 2016 op onjuiste gronden heeft vernietigd. Aangezien de rechtbank niet is toegekomen aan een

beoordeling van de overige beroepsgronden die de Brabantse Milieufederatie tegen dat besluit heeft aangevoerd, zal de Afdeling die gronden beoordelen.

6. De Brabantse Milieufederatie betoogt dat het besluit tot verlening van de gevraagde watervergunning ontoereikend is gemotiveerd. Het dagelijks bestuur had volgens haar niet mogen volstaan met het noemen van de beleidsnotities waaraan is getoetst en een motivering dat de best beschikbare techniek wordt toegepast. Het had ook moeten motiveren waarom geen aanvullende maatregelen nodig zijn, gelet op de beleidsnotitie “Emissie-Immissie: Prioritering van bronnen en de immissietoets” en de kwaliteit van de Keunensloop en daarmee in verbinding staande oppervlaktewateren. In aanvulling hierop wijst de Brabantse Milieufederatie op het rapport “Voor zover het instrumentarium reikt” van 23 juni 2016, opgesteld in opdracht van onder meer de Noord-Brabantse Waterschapsbond. Uit dit rapport blijkt volgens haar dat de stikstofconcentratie in oppervlaktewater in relatie tot mest en mestverwerkingsinstallaties een groot probleem vormt en dat het mestoverschot het belangrijkste knelpunt vormt voor het bereiken van een goede ecologische toestand. Blijkens het bij de aanvraag gevoegde “Ecologisch onderzoek, Lozing op de Keunensloop te Bergeijk” (hierna: het ecologisch onderzoek) wordt de norm voor stikstof overschreden, terwijl deze overschrijding verder niet in dat onderzoek wordt betrokken. Bovendien wordt in het rapport “Voor zover het instrumentarium reikt” gewezen op het risico van de aanwezigheid van niet genormeerde stoffen in het afvalwater van mestverwerkingsinstallaties, zoals diergeneesmiddelen, biociden en gewasbeschermingsmiddelen, hormonen van landbouwhuisdieren, ook voor mens of dier pathogene virussen en bacteriën en voor antibiotica resistente bacteriën. Volgens de Brabantse Milieufederatie kan er, gelet op de fragmentarische kennis die hierover beschikbaar is, niet vanuit worden gegaan dat het te lozen water schoon is. Zij voert onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 1 juli 2015 in de zaak C-461/13 (het Wezer-arrest, ECLI:EU:C:2015:433) aan dat het dagelijks bestuur de aanvraag ten onrechte niet rechtstreeks heeft getoetst aan de waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; PbEG2000 L327).

6.1. Gelet op artikel 6.21, gelezen in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Waterwet, dient het dagelijks bestuur een gevraagde watervergunning onder meer te weigeren voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.

6.2. In het Wezer-arrest, punten 50 en 51, is voor recht verklaard dat artikel 4, eerste lid, onder a, i tot en met iii, van de Kaderrichtlijn Water aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking krachtens artikel 4, zevende lid, wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam

kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.

6.3. Het dagelijks bestuur heeft in de motivering van het besluit tot verlening van de gevraagde watervergunning aangegeven dat lozing van afvalwater van een mestverwerkingsinstallatie op oppervlaktewater op grond van toepasselijk beleid alleen mogelijk is als er een keten van zuiveringsstappen wordt doorlopen. Volgens hem wordt met de aaneenschakeling van de in de aanvraag genoemde zuiveringstechnieken voldoende rendement behaald en wordt de beste beschikbare techniek toegepast. De Brabantse Milieufederatie heeft dit niet betwist.

6.4. Het dagelijks bestuur heeft de gevolgen van het lozen van het resterende water getoetst aan de hand van het "Handboek immissietoets 2016" van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: het Handboek). Op blz. 11 van dit Handboek staat dat het Handboek invulling geeft aan de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, door te bepalen of de belasting die een puntlozing veroorzaakt in lijn is met de maximaal toelaatbare hoeveelheid extra belasting op het oppervlaktewater. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Op blz. 12 van dat Handboek staat over nieuwe lozingen dat met de immissietoets puntlozingen lokaal worden getoetst op de rand van de mengzone en dat de concentratie daar de geldende milieukwaliteitseisen (MKE's), waarmee maximaal aanvaardbare concentraties zijn uitgedrukt, niet mag overschrijden. Dit betekent dat een lozing in de praktijk ook nooit tot een overschrijding van de MKE op het monitoringpunt kan leiden.

Deze situatie is hier volgens het dagelijks bestuur aan de orde. De stikstofconcentratie op de rand van de mengzone bedraagt volgens het dagelijks bestuur 2,876 mg/l en is daarmee hoger dan de stikstofconcentratie van het te lozen water, die is bepaald op 2,5 mg/l.

6.5. De Afdeling ziet in hetgeen de Brabantse Milieufederatie betoogt geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van het dagelijks bestuur. Nu in artikel 3 van de vergunningvoorschriften is vastgelegd dat de stikstofconcentratie van het te lozen water niet hoger dan 2,5 mg/l mag zijn, terwijl de stikstofconcentratie van het ontvangende oppervlaktewater hoger is, zal de kwaliteit van het water in de Keunensloop door de gevraagde lozing in zoverre niet verslechteren. Voorts staat in het ecologisch onderzoek dat stikstof in het terrestisch en limnologisch systeem in overvloed aanwezig is en dat een vrijwel ongelimiteerde opname vanuit de lucht mogelijk is. De overschrijding van de door het waterschap gestelde stikstofnorm van 2 mg/l wordt daarom van minder belang geacht.

Gelet hierop valt niet in te zien dat het dagelijks bestuur wat betreft de stikstofconcentratie van het te lozen water aanvullende maatregelen had moeten verlangen. De Brabantse Milieufederatie heeft niet aannemelijk gemaakt dat

de verlening van de watervergunning met gebruikmaking van het Handboek in zoverre op gespannen voet staat met de in het Wezer-arrest genoemde doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Deze leidt niet tot een achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewater en er bestaat geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de toegestane stikstofconcentratie zodanig hoog is, dat een goede toestand van het oppervlaktewater of een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water hierdoor in gevaar komt.

6.6. Wat betreft de concentraties van niet genormeerde stoffen heeft het dagelijks bestuur in het verweerschrift toegelicht dat toetsing aan niet genormeerde stoffen niet heeft plaatsgevonden. Het wijst erop dat hierover in het door de Brabantse Milieufederatie aangehaalde rapport "Voor zover het instrumentarium reikt" staat dat van de techniek van omgekeerde osmose beperkte aantallen monitoren bekend zijn, waarin de desbetreffende parameters niet meer aanwezig waren in te lozen afvalwater, of in zeer lage concentraties die niet relevant zijn voor ecologie of gebruiksfuncties van het afvalwater ontvangend oppervlaktewater.

Nu de aanvraag betrekking heeft op afvalwater dat na omgekeerde osmose resteert, biedt het bedoelde rapport geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur in de mogelijke aanwezigheid van niet genormeerde stoffen in het te lozen water niettemin aanleiding had moeten vinden om nadere maatregelen te verlangen. Ook in zoverre biedt hetgeen de Brabantse Milieufederatie heeft aangevoerd geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de verlening van de watervergunning niettemin op gespannen voet staat met de in het Wezer-arrest genoemde doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

Het betoog faalt.

(...)

*Zie de annotatie onder MenR 2020/45.*

## *M en R 2020/45*

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
12 februari 2020, nr. 201804130/1/A1  
(Scholten-Hinloopen, Hoogvliet, Drop)  
m.nt. A. Collignon

(art. 1.1 en 5.2 Wabo; art. 3.3. Bor; bijlage I RIE)

Milieurecht Totaal 2020/7101  
ECLI:NL:RVS:2020:441

**IPPC-installatie of niet; feitelijke situatie ten tijde van handhavingsbesluit bepalend voor de vraag wie tot handhaving bevoegd is.**