

# Een terugblik en een kijkje in de toekomst

Op 1 maart 2014 vierde het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval zijn tienjarige verjaardag. Dat het mobiel breken van puin op de slooplocatie nog altijd de gemoederen bezighoudt, blijkt uit twee recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer mag bewerkt puin worden toegepast in een grond-, weg- of waterbouwwerk en wanneer wordt ontkomen aan het afvalstempel? De overheid heeft als 'verjaardagspresentje' dit jaar extra controles aangekondigd.

WILBERT VAN EIJK

Het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval heeft betrekking op het met een mobiele installatie breken van bouw- en sloopafval op de locatie waar het materiaal vrijkomt. Hergebruik van bouw- en sloopafval is sterk toegenomen. Het breken van de steenachtige fractie van het materiaal tot puingranulaat maakt dit hergebruik mogelijk. Het puingranulaat kan bijvoorbeeld worden toegepast als secundaire bouwstof in de wegenbouw of in beton. Mobile puinbrekers worden vanwege hun mobiliteit en hun kortdurende activiteit op een bepaalde locatie, niet beschouwd als een zogenaamde (afvalstoffen)inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer. Zij zijn daarom niet vergunningplichtig. Om toch een adequaat niveau van milieubescherming te realiseren, is in 2004 het Besluit mobiel breken in werking getreden. Het Besluit heeft betrekking op situaties waar bouw- en sloopafval via mobiele installaties wordt gebroken op de locatie waar het materiaal ontstaat. Hierbij kan sprake zijn van het breken zowel buiten een inrichting als binnen een inrichting. Het laatste kan zich voordoen wanneer bijvoorbeeld een gedeelte van een bedrijf wordt gesloopt. Het Besluit is niet van toepassing op het bewerken van bouw- en sloopafval binnen inrichtingen waarin (mede) van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een mobiele puinbreker worden bewerkt.

## Verantwoordelijke

De voorschriften van het Besluit mobiel breken richten zich primair tot de natuurlijke of rechtspersoon die de mobiele breker in werking heeft en degene die de feitelijke leiding heeft over het met een mo-

biele puinbreker bewerken van bouw- en sloopafval. Zij zullen ervoor moeten zorgen dat de diverse betrokkenen (werknemers, transporteurs en dergelijke) bij het proces van het breken de voorschriften in acht nemen. De voorschriften hebben betrekking op alle installaties en toestellen die ter plaatse worden gebruikt ten behoeve van het mobiele puin breken. Daaronder zijn in ieder geval begrepen de mobiele breker met de daarbij behorende zeefinstallaties, windzifters, transportbanden, laadschoppen, crushers, wielladers, kranen en de aan- en afrijdende vrachtwagens.

Degene die van plan is om op locatie met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken, moet het bevoegd gezag tenminste vijftien werkdagen voor aanvang van de werkzaamheden daarvan schriftelijk in kennis stellen. Het bevoegd gezag wordt gevormd door burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de mobiele breker in werking zal worden gebracht. Per kennisgeving aan de gemeente mag ten hoogste drie maanden achtereen op een locatie mobiel worden gebroken.

## Planologische toestemming

Het Besluit mobiel breken stelt regels voor het in milieuhygiënische zin verantwoord gebruiken van een mobiele breker. De vraag die lange tijd onderbelicht bleef, is of ook in planologische zin een toestemming nodig is om de mobiele breker in werking te mogen hebben. Zo zal het bewerken van bouw- en sloopafval op een slooplocatie veelal niet binnen het geldende bestemmingsplan passen. De vraag is of voor (het in werking zijn van) de mobiele breker een

omgevingsvergunning nodig is voor afwijkend gebruik (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). In twee recente, op dezelfde dag gewezen, uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwam die vraag aan de orde. In de tweede zaak werd ook de vraag opgeworpen of een mobiele puinbreker (toch) als (afvalstoffen)inrichting moest worden beschouwd.

## Zaak A

In de eerste zaak stond de verlening van een sloopvergunning ter discussie. De gemeente Hof van Twente had een omgevingsvergunning verleend voor het slopen van een boerderij. De vrijkomende, steenachtige fractie werd ter plaatse gebroken met een mobiele puinbreker. Appellant betoogde dat deze vergunning ten onrechte was verleend omdat het breken van puin en het verwerken van het sloopafval niet in het bestemmingsplan paste. Op grond daarvan stelde appellant zich op het standpunt dat tevens een vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo nodig was (afwijkend gebruik) die volgens hem nooit kon worden verleend vanwege een niet-toereikende bestemming.

De Afdeling oordeelde dat een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo niet vereist is voor mobiele breekactiviteiten. De Afdeling overwoog dat het breken van puin en het verwerken van sloopafval plaatsvond in het kader van het slopen van de op het perceel aanwezige stal en het hergebruiken van het puin ten behoeve van de fundering van de nieuwe stal. Het gebruik van het per-



ceel ten behoeve van het breken van puin en het verwerken van sloopafval was eenmalig en zodanig kortdurend dat het niet in strijd kon worden geacht met de op het perceel rustende bestemming.

### Zaak B

Het geschil in de tweede zaak speelde zich af in Almelo. De zaak ging over het gebruik van een mobiele puinbreker op een voormalig fabrieksterrein. Er werd een aantal gebouwen gesloopt om woonbebouwing te ontwikkelen. Daarbij vrijkomend puin werd met een mobiele puinbreker gebroken en daarna afgevoerd. De vereniging had de gemeente Almelo verzocht om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen omdat de puinbreker een (afvalstoffen)inrichting in de zin van de Wet milieubeheer was die ten onrechte zonder omgevingsvergunning en in strijd met het bestemmingsplan in werking was.

De vereniging voerde allereerst aan dat de werkzaamheden met de mobiele puinbreker aangemerkt moesten worden als een inrichting. Zij wees erop dat de puinbreker al verscheidene keren op het terrein was ingezet. De Afdeling oordeelde dat de mobiele puinbreker enkele keren per jaar voor relatief korte tijd werd ingezet op verschillende locaties op het ongeveer 23 ha grote terrein, en in de tussentijd elders in Nederland werd gebruikt. Dat kan niet worden beschouwd als een bedrijvigheid waarvoor een omgevingsvergunning voor milieu nodig is. Van een vergunningplichtige (afvalstoffen)inrichting was dan ook geen sprake.

De vereniging had een tweede ijzer in het vuur. Zij betoogde ook dat een omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik nodig was (vergelijk zaak A). Ook dat standpunt volgde de Afdeling niet. Volgens de Afdeling kon de mobiele breekinstallatie worden gezien als een hulpconstructie die functioneel is voor een bouw-, onderhouds- of sloopactiviteit. Voor een dergelijke constructie is geen omgevingsvergunning vereist voor afwijkend gebruik (zie artikel 2, aanhef en onder 20, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht). De vereniging betoogde in dit verband nog dat de puinbreker geen hulpconstructie was omdat het breken van het vrijkomende puin los moest worden gezien van het daadwerkelijk slopen van de gebouwen. Dit betoog volgde de Afdeling niet. De mobiele breker was te beschouwen als een functionele hulpconstructie. De inzet van de puinbreker leidde namelijk tot een forse afname van de met de sloopactiviteiten verbandhou-

dende transportbewegingen voor de afvoer van het puin.

### Hergebruik

Tot zover de wettelijke regels die van toepassing zijn op het in werking zijn van een mobiele breekinstallatie op een locatie waar het materiaal vrijkomt. De breker wenst de gebroken steenachtige fractie veelal een nieuw leven toe als secundaire bouwstof, bijvoorbeeld als toepassing in een grond-, weg- of waterbouwwerk of in beton. Om gebroken puin toe te mogen passen, moet voldaan worden aan het Besluit bodemkwaliteit. Voor puingranulaten die toegepast worden in een GWW-werk of in beton, geldt de Nationale Beoordelingsrichtlijn BRL 2506 (recyclinggranulaten voor toepassing in GWW-werken en in beton). Wordt aan de BRL voldaan, dan kan het gebroken materiaal onder certificaat worden geleverd. In dat geval bestaat voldoende vertrouwen dat de secundaire bouwstof aan de eisen voldoet.

Toch zijn (nog) niet alle barrières geslecht. De toepassing van gecertificeerd recyclinggranulaat mag dan geregeld zijn, het vervoer ervan is dat nog niet. Formeel blijft het recyclinggranulaat nog een afvalstof totdat het daadwerkelijk is toegepast in een GWW-werk of binnen een betoncentrale is ontvangen. In de fase tussen het breken en het vervoer naar de eindtoepassing is daarmee nog sprake van een afvalstof. Dat maakt het noodzakelijk dat een afvalbegeleidingsbrief bij het transport aanwezig is en een afvalboekhouding wordt bijgehouden. Veel administratieve rompslomp dus. De afvalstofwetgeving biedt voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om voor specifieke afvalstoffen zogenaamde einde-afvalcriteria op te stellen. Dit onderwerp behandelden we al eerder in *Recycling Magazine*, waar het betrof de op Europees niveau tot stand gekomen einde-afvalcriteria voor metaal-, aluminium- en koperschroot. Voor recyclinggranulaat is op nationaal niveau een rege-

ling in de maak die de criteria stelt. Verwacht wordt dat deze dit jaar wordt vastgesteld en in werking treedt. Wel is begin dit jaar door de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) toegezegd dat niet gehandhaafd zal worden op het aspect afval wanneer gecertificeerd recyclinggranulaat wordt vervoerd. Die toezegging is door de praktijk met gejuich ontvangen. Een kleine kanttekening hierbij is dat formeel nog altijd sprake is van een overtreding wanneer het granulaat zonder afvalbegeleidingsdocument wordt vervoerd. Hiertegen kan niet alleen bestuurlijk maar ook strafrechtelijk worden opgetreden. Waakzaamheid blijft dus geboden.

### Tot slot

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft als speerpunt voor handhaving in 2014 extra aandacht voor de brekerbedrijven. De ILT zal structureler controleren en handhaven. De focus zal liggen op de hele sector, dus niet alleen de mobiele brekers, waarbij het voldoen aan BRL 2506 centraal zal staan. Indien u nog vragen heeft met betrekking tot dit onderwerp of geconfronteerd wordt met controle- of handhavingsacties, neem dan gerust contact op met de auteur. ■

**De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunt u nalezen op de website van de Raad van State, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl). Zaak A: ABRvS d.d. 12 februari 2014, nr. 201304868/1/A1. Zaak B: ABRvS d.d. 12 februari 2014, nr. 201305110/1/A4.**

*Mr. drs. W.J.W. (Wilbert) van Eijk is als advocaat werkzaam bij Van Iersel Luchtman Advocaten op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Hij is specialist op het gebied van het Omgevingsrecht (ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht) en het Economisch- en Milieustrafrecht.*

*E-mail: [w.eijk@vil.nl](mailto:w.eijk@vil.nl)*

*Tel. nr.: 088-90 80 800*

