

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI1206
Datum uitspraak	20 augustus 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juni 2002, kenmerk 340454, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Bedrijfsafvalstort Maasvlakte B.V." een vergunning verleend voor het veranderen van een inrichting ten behoeve van het immobiliseren van gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente Rotterdam, sectie AM, nummer 55. Dit besluit is op 14 juni 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200204052/1.

Datum uitspraak: 20 augustus 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging "Vereniging Verontruste Burgers van Voorne", gevestigd te Oostvoorne,
2. [appellante sub 2], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 juni 2002, kenmerk 340454, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Bedrijfsafvalstort Maasvlakte B.V." een vergunning verleend voor het veranderen van een inrichting ten behoeve van het immobiliseren van gevaarlijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente Rotterdam, sectie AM, nummer 55. Dit besluit is op 14 juni 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 24 juli 2002, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, en appellante sub 2 bij brief van 25 juli 2002, bij de Raad van

State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld.

Bij brief van 10 juni 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 14 april 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante sub 1, verweerder en vergunninghoudster. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2003, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door [gemachtigde], appellante sub 2, in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen.

Voorts zijn vergunninghoudster, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 12 juni 1996 is aan vergunninghoudster een revisievergunning verleend voor het uitbreiden van de bestaande stortplaats voor het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen en van C3- en C4-afvalstoffen. Op basis van deze vergunning was het tevens mogelijk om middels uitvoeringsplannen proefnemingen te doen met het omzetten van C2-afvalstoffen in C3-afvalstoffen door middel van koude immobilisatie.

Bij het bestreden besluit is een veranderingsvergunning verleend voor:

- het in bedrijf nemen van een proefinstallatie voor het koud immobiliseren (nat/drooglijn) van C2-afvalstoffen en het uitbreiden van de verwerkingscapaciteit hiervan tot 45.000 ton per jaar;
- het in bedrijf nemen van een proefinstallatie (drooglijn) voor het koud immobiliseren van droge reststoffen van C2-afvalstoffen met een verwerkingscapaciteit van 70.000 ton per jaar;
- het storten en/of toepassen van immobilisaat op de C3-deponie;
- het uitvoeren van immobilisatieproeven voor het omzetten van C3- afvalstoffen tot bouwstoffen.

2.2. Verweerder heeft gesteld dat de beroepen van appellante sub 1 en appellante sub 2 gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn.

Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellante sub 1 heeft de gronden inzake de wijze van transport, opslag en gebruik van

vliegassen, de vestiging van de inrichting op de Maasvlakte, het gebruik van de C2-deponie, de onduidelijkheid in hetgeen is vergund en het ontbreken van voorschriften met betrekking tot het bewaren van administratieve gegevens, niet als bedenkingen tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Appellante sub 2 heeft de gronden inzake de positie van de DCMR, de financiële positie van het bedrijf, de stofmetingen, de toereikendheid van de aanvraag met betrekking tot de verwerking van kwik, vliegassen, furaangebonden vormzand en dierverbranding, het aan het bestreden besluit verbonden voorschrift 2.20, de duur van de proefnemingen, de Wet gevaarlijke afvalstoffen, de zeewaterspiegelstijging, de verplichting tot het bijhouden van een administratie met betrekking tot toxiciteit, en de gezondheidsrisico's niet als bedenkingen tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellante sub 1 en appellante sub 2 redelijkerwijs niet kan worden verweten op deze punten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat de beroepen van appellante sub 1 en appellante sub 2 in zoverre niet-ontvankelijk zijn.

De Afdeling constateert dat appellante sub 2 de beroepsgrond inzake de toepasselijkheid van de Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna te noemen: de IPPC-richtlijn of de richtlijn) niet in haar bedenkingen heeft aangevoerd. Zij is echter van oordeel dat dit niet in de weg staat aan beoordeling daarvan, nu het hier gaat om mogelijk rechtstreeks werkende bepalingen van Europees recht waarvan de handhaving door de nationale rechter moet worden verzekerd en de afwijzing van die beoordeling ertoe zou kunnen leiden dat het gemeenschappelijke effectiviteitsbeginsel wordt geschonden.

2.3. Appellante sub 2 betoogt dat het bestreden besluit in strijd is met de IPPC-richtlijn.

2.3.1. Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de IPPC-richtlijn treffen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen om uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding aan deze richtlijn te voldoen. Op 30 oktober 1999 is deze implementatietermijn verstreken. In artikel 1 van de IPPC-richtlijn is bepaald dat deze richtlijn de geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door de in bijlage I genoemde activiteiten ten doel heeft. Zij bevat maatregelen ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies door de bedoelde activiteiten in lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken, onverminderd de bepalingen van Richtlijn 85/337/EEG en andere Gemeenschapsvoorschriften.

In artikel 3, aanhef en onder a, van de richtlijn is bepaald dat de Lid-Staten de nodige maatregelen treffen opdat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de installatie zo zal worden geëxploiteerd dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreinigingen worden getroffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken.

2.3.2. De implementatietermijn van de IPPC-richtlijn is verstreken en de Wet milieubeheer is niet aangepast teneinde om aan de richtlijn te voldoen. De vragen of de Wet milieubeheer als een juiste omzetting van de richtlijn kan gelden, en zo dit niet het geval zou zijn, of de relevante bepalingen uit de IPPC-richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn zodat justitiabelen zich voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen en verder of de richtlijn in dit geval van toepassing is, behoeven evenwel in de onderhavige zaak geen beantwoording. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting stelt verweerder zich op het standpunt dat

de immobilisatietechniek zoals bij het bestreden besluit is vergund, aangemerkt moet worden als beste beschikbare techniek als bedoeld in de richtlijn. Dit standpunt is door appellante sub 2 niet weersproken. Mede gelet op het deskundigenbericht, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan de juistheid van dit standpunt te twijfelen. De beroepsgrond is daarom ongegrond.

2.4. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden aan een vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd.

Hieruit volgt dat de vergunning moet worden geweigerd, indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer komt verweerders een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer wordt onder bescherming van het milieu onder meer verstaan de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen.

2.5. Appellanten sub 1 en appellante sub 2 stellen dat ten onrechte vergunning is verleend voor het immobiliseren van C2- en C3-afvalstoffen. Zij twijfelen aan de effectiviteit van de immobilisatietechniek. Appellante sub 2 betoogt dat had moeten worden gekozen voor een nuloptietechniek.

Appellanten voeren in dit verband verder aan dat er onduidelijkheid bestaat over de resultaten van eerdere proefnemingen met het immobiliseren door vergunninghoudster.

2.5.1. Blijkens het bestreden besluit heeft verweerder de vraag of het belang van een doelmatig beheer van gevaarlijke afvalstoffen zich tegen vergunningverlening verzet, beantwoord aan de hand van het "Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen" (hierna: MJP-GA II).

Sectorplan 20 en 21 van het MJP-GA II hebben specifiek betrekking op het storten van C2- en C3-afvalstoffen.

In sectorplan 20 wordt het koud immobiliseren van C2-afvalstoffen als minimumstandaard aangemerkt. In dit plan is opgenomen dat C2-afvalstoffen onder voorwaarden als immobilisaat mogen worden gestort op een C3-deponie. Daarbij mag het volume van de afvalstoffen niet meer dan 25% mag toenemen en mogen de maximale kosten niet meer bedragen dan 150% van het tarief van de C2-deponie.

Ten aanzien van C3-afvalstoffen wordt in sectorplan 21 opgemerkt dat deze – indien mogelijk – zodanig bewerkt of verwerkt moeten worden dat zij niet meer als C3-afvalstoffen gestort hoeven te worden. Voor anorganische C3-afvalstoffen wordt in dit plan wordt als minimumstandaard onder meer koude immobilisatie vermeld ten behoeve van nuttige

toepassing conform het Bouwstoffenbesluit indien dit technisch en financieel haalbaar is. Niet in geschil is dat het bestreden besluit op dit punt in overeenstemming is met het bepaalde in voormelde sectorplannen. Daarom moet geoordeeld worden dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in zoverre volstaan kan worden met het immobiliseren van deze afvalstoffen en dat er geen noodzaak bestaat voor het voorschrijven van een nuloptietechniek. De beroepsgronden kunnen in zoverre niet slagen.

2.5.2. De Afdeling overweegt verder dat de resultaten van de proefnemingen zijn verwerkt in bijlage 11 van het milieueffectrapport dat bij de aanvraag is gevoegd. Uit deze gegevens blijkt niet dat er sprake is van een dusdanige mate van uitloging dat er nadelige gevolgen voor het milieu zullen ontstaan. Mede gelet op het deskundigenbericht, is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich op basis van deze gegevens terecht op het standpunt heeft gesteld dat de resultaten van de proefnemingen geen belemmering vormen voor het in productie nemen van de proefinstallatie. Ook op dit punt zijn de beroepsgronden niet gegrond.

2.6. Voorzover appellante sub 2 stelt dat ten onrechte vergunning is verleend voor het verwerken van afvalstoffen met radioactieve bestanddelen, mist haar beroep feitelijke grondslag. Uit de stukken blijkt niet dat vergunning is gevraagd en verleend voor het verwerken van dit soort afvalstoffen. Voor de verwerking van dit soort afvalstoffen is een vergunning dan wel een melding nodig krachtens de Kernenergiewet. Deze beroepsgrond faalt derhalve.

2.7. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen gedeeltelijk niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van appellante sub 1 niet-ontvankelijk voorzover het betreft de gronden inzake de wijze van transport, opslag en gebruik van vliegassen, de vestiging van de inrichting op de Maasvlakte, het gebruik van de C2-deponie, de onduidelijkheid in hetgeen is vergund en het ontbreken van voorschriften met betrekking tot het bewaren van administratieve gegevens en van appellante sub 2 niet-ontvankelijk voorzover het betreft de gronden inzake de positie van de DCMR, de financiële positie van het bedrijf, de stofmetingen, de toereikendheid van de aanvraag met betrekking tot de verwerking van kwik, vliegassen, furaangebonden vormzand en dierverbranding, het aan het bestreden besluit verbonden voorschrift 2.20, de duur van de proefnemingen, de Wet gevaarlijke afvalstoffen, de zeewaterspiegelstijging, de verplichting tot het bijhouden van een administratie met betrekking tot toxiciteit, en de gezondheidsrisico's;

II. verklaart de beroepen van appellante sub 1 en appellante sub 2 voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Boll, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.D. Trippert-van Gemeren, ambtenaar van Staat.

w.g. Boll w.g. Trippert-van Gemeren
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2003

289.