

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AN7848
Datum uitspraak	12 november 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 april 2002, kenmerk 232600, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante sub 1 een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting voor het opwekken van elektriciteit door het stoken van kolen en het bijstoken van biomassa en andere secundaire brandstoffen, waaronder (gevaarlijke) afvalstoffen, op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [-], sectie [-], nummer [-]. Daarbij zijn de in hoofdstuk 11 van de vergunning genoemde activiteiten vergund tot 1 februari 2007 en de overige activiteiten voor een termijn van 10 jaar. Dit besluit is op 10 mei 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200203258/1.

Datum uitspraak: 12 november 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "E.ON Benelux Generation N.V.", gevestigd te Voorburg,
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "BioMass Nederland B.V.", gevestigd te Voorburg,
 3. de stichtingen "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" en "Stichting Natuur en Milieu", respectievelijk gevestigd te Rotterdam en te Utrecht,
 4. de vereniging "Vereniging Verontruste Burgers van Voorne", gevestigd te Westvoorne,
 5. de coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid "Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A.", gevestigd te Nijmegen,
- appellanten,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2002, kenmerk 232600, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante sub 1 een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting voor het opwekken van elektriciteit door het stoken van kolen en het bijstoken van biomassa en andere secundaire brandstoffen, waaronder (gevaarlijke) afvalstoffen, op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [-], sectie [-], nummer [-]. Daarbij zijn de in hoofdstuk 11 van de vergunning genoemde activiteiten vergund tot 1 februari 2007 en de overige activiteiten voor een termijn van 10 jaar. Dit besluit is op 10 mei 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 17 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen op 19 juni 2002, appellante sub 2 bij brief van 18 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen op 19 juni 2002, appellanten sub 3 bij brief van 20 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen op 21 juni 2002, appellante sub 4 bij brief van 19 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen per fax op dezelfde datum, en appellante sub 5, bij brief van 19 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen op 21 juni 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 5 september 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 februari 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 2 en sub 5. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juni 2003, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door [gemachtigden], appellante sub 2, vertegenwoordigd door [gemachtigde], appellanten sub 3, vertegenwoordigd door [gemachtigden], appellante sub 4, vertegenwoordigd door [gemachtigde], appellante sub 5, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, vertegenwoordigd door [gemachtigde].

Buiten bezwaren van partijen zijn op verzoek van de Afdeling nog nadere stukken in het geding gebracht door verweerder, de stichting "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" en appellante sub 5.

2. Overwegingen

2.1. 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.

De stichting "Stichting Natuur en Milieu" heeft geen bedenkingen ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan deze appellante redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep van de stichting "Stichting Natuur en Milieu" niet-ontvankelijk is.

2.2. Op grond van de bij het bestreden besluit verleende vergunning is het toegestaan 288.000 ton brandbaar gevaarlijk en niet gevaarlijk afval, zoals biomassa en andere secundaire brandstoffen, in de inrichting bij te stoken. Onder de geldende bij besluit van 30 mei 1983 krachtens de Hinderwet verleende vergunning is het uitsluitend toegestaan kolen – 2.886.000 ton – te stoken. Het bijstoken van gevaarlijke en niet gevaarlijke afvalstoffen is eerder gedeeltelijk gedoogd en gemeld in de zin van artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer (oud).

2.3. Appellante sub 5 heeft aangevoerd dat verweerder de vergunningaanvraag ten onrechte niet heeft getoetst aan de Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: de IPPC-richtlijn).

2.3.1. Ingevolge artikel 1, voorzover hier van belang, van de IPPC-richtlijn heeft deze richtlijn de geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door de in bijlage I genoemde activiteiten ten doel.

In bijlage I bij de IPPC-richtlijn zijn onder 1. Energie-industrie, categorie 1.1, opgenomen "Stookinstallaties met een hoeveelheid vrijkomende warmte van meer dan 50 MW."

2.3.2. Verweerder heeft blijkens het bestreden besluit de aanvraag niet getoetst aan de IPPC-richtlijn. In het bestreden besluit is deze richtlijn in het geheel niet genoemd. In het verweerschrift heeft verweerder naar aanleiding van de aangevoerde grond van appellante sub 5 betoogd dat voor de voorliggende inrichting niet de IPPC-richtlijn, maar een nog niet vastgestelde andere richtlijn betreffende afvalverbranding relevant is.

2.3.3. De vergunde activiteiten vallen onder categorie 1.1 van bijlage I, onder 1, van de IPPC-richtlijn. Dit is ter zitting door verweerder bevestigd.

Dit leidt de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd.

2.4. Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, zoals die luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, voorzover hier van belang, worden in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder de gevolgen voor het milieu mede verstaan gevolgen die verband houden met de doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals die luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, wordt onder het begrip doelmatige verwijdering van afvalstoffen verstaan zodanige verwijdering van afvalstoffen dat in ieder geval:

- a. de continuïteit van de verwijdering wordt gewaarborgd;
- b. de afvalstoffen met inachtneming van artikel 10.1 op effectieve en efficiënte wijze worden verwijderd;

- c. de capaciteit aan afvalverwijderingsinrichtingen is afgestemd op het aanbod van te verwijderen afvalstoffen;
- d. een onevenwichtige spreiding van afvalverwijderingsinrichtingen wordt voorkomen;
- e. een effectief toezicht op de verwijdering mogelijk is, en
- f. gewaarborgd is dat een inrichting voor het op of in de bodem brengen van afvalstoffen, nadat zij buiten gebruik is gesteld, geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

2.5. 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 gevergd.

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 verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

2.6. De inrichting is een installatie als bedoeld in artikel 2, onder b, van de Regeling verbranden gevaarlijke afvalstoffen (hierna: de Regeling), waar gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand die van buiten de inrichting afkomstig zijn, al dan niet in combinatie met gevaarlijke afvalstoffen die binnen de inrichting zijn ontstaan, en waarvan de op enig moment vrijkomende warmte door de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen in de installatie niet meer dan 40% bedraagt van de totale warmte die op dat tijdstip vrijkomt.

Met de Regeling is toepassing gegeven aan artikel 18 van de Richtlijn 94/67/EG betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 365/34) (hierna: de Richtlijn) in samenhang met artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer.

De Regeling regelt de emissie van koolmonoxide, stof (totaal), onverbrande koolwaterstoffen, waterstofchloride, zwaveldioxide, waterstoffluoride, de som van cadmium en thallium, kwik, de som van zware metalen en de som van dioxinen en furanen van installaties waar gevaarlijke afvalstoffen afkomstig van buiten de inrichting en/of die binnen de inrichting zijn ontstaan worden bijgestookt of in hoofdzaak worden verbrand.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Regeling dient degene die een inrichting drijft waarbinnen zich een installatie bevindt als bedoeld in artikel 2, onder b, te voldoen aan de voor die installatie geldende voorschriften die zijn opgenomen in de bijlagen II en III.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Regeling kan het bevoegd gezag bij zijn beslissing omtrent een vergunning afwijken van voorschriften in de bijlagen I, II en III, voorzover dit uitdrukkelijk in deze bijlagen is vermeld.

Ingevolge voorschrift 4.1 van bijlage II bij de Regeling bedraagt de uitworp van de rookgassen

per component niet meer dan de vermelde emissie-eisen. Voor de genoemde componenten koolmonoxide, stof (totaal) $CxHy$, waterstofchloride en zwaveldioxide zijn 24-uur- en halfuurgemiddelde emissie-eisen in mg/m³ gegeven. Voor de genoemde componenten waterstoffluoride, som van cadmium en thallium, kwik, zware metalen en som van PCDD's/PCDF's zijn, voorzover hier van belang, voor bestaande installaties 8-uurgemiddelde emissie-eisen gegeven.

Voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling, voorzover hier van belang, geeft een formule waarmee de emissie-eis per component bedoeld in voorschrift 4.1 moet worden berekend. De formule geeft als uitkomst van de berekening C. Onderdeel van deze formule zijn verder Vafvalstoffen, Vproces, Cafvalstoffen en Cproces. C wordt in het voorschrift gedefinieerd als de totale emissie-eis voor de relevante verontreinigende stoffen ter vervanging van de emissie-eisen bedoeld in voorschrift 4.1. Cafvalstoffen wordt gedefinieerd als de emissie-eisen die gelden voor installaties die uitsluitend gevaarlijke afvalstoffen verbranden en Cproces als de emissie-eisen die gelden voor installaties die aan de voor die installaties geldende wettelijke en bestuursrechtelijke nationale bepalingen voldoen, wanneer daarin de normaal toegestane brandstoffen, zijnde geen gevaarlijke afvalstoffen, worden gestookt. Bij ontbreken van dergelijke bepalingen worden de in de vergunning vermelde emissie-eisen gebruikt. Bij het ontbreken van een vergunning worden de werkelijke massaconcentraties gebruikt.

2.7. Appellanten sub 1, sub 3, sub 4 en sub 5 hebben bezwaren aangevoerd betreffende de in de voorschriften B.3.3 en C.7.1 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften gestelde emissie-eisen.

Wat de in voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften gestelde emissie-eisen voor de kolenstook, Cproces, betreft, vindt appellante sub 1 de emissie-eisen voor stof (totaal) te streng, vinden appellanten sub 3, sub 4 en sub 5 de emissie-eisen voor kwik en vindt appellante sub 5 de emissie-eisen voor stof (totaal), dioxines en furanen, zoutzuur, waterstoffluoride en arseen, nikkel en chroom te ruim.

Wat de in voorschrift C.7.1 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften gestelde emissie-eisen voor de secundaire brandstoffen, Cbijstook, betreft, vindt appellante sub 4 de emissie-eis voor kwik en appellante sub 5 de emissie-eis voor stof (totaal), dioxines en furanen, zoutzuur en arseen, nikkel en chroom te ruim.

2.7.1. Hoofdstuk B van de voorschriften bij de vergunning heeft betrekking op de verbranding van kolen.

Hoofdstuk C van de voorschriften bij de vergunning heeft betrekking op de verbranding van secundaire brandstoffen.

Ingevolge de voorschriften B.3.3 en C.7.1 moeten voor respectievelijk de verbranding van kolen en van secundaire brandstoffen de emissiegrenswaarden naar de buitenlucht van zwaveloxiden, stikstofoxiden, stof (totaal), gas- en dampvormige organische stoffen, waterstofchloride, koolmonoxide, waterstoffluoride, de som van cadmium en thallium, kwik, de som van zware metalen en de som van dioxines worden berekend conform bijlage I.

Bijlage I geeft in de eerste plaats een formule waarmee, aldus de bijlage, in overeenstemming met de Regeling, per component de totale emissie-eis naar de lucht vanuit de gehele inrichting, C, kan worden berekend. De formule kent de waarden Vproces, Vbijstook, Cproces en Cbijstook. De waarden Vproces en Vbijstook zijn algemeen gegeven. Verder geeft de bijlage per component de waarden voor Cproces, Cbijstook en C.

2.7.2. De in voorschrift 4.1 van bijlage II bij de Regeling genoemde emissie-eisen gelden, mede gelet op artikel 7, vierde lid, van en bijlage II bij de Richtlijn, voor het gedeelte van het rookgasvolume dat ontstaat door het verbranden van uitsluitend gevaarlijke afvalstoffen. In voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling wordt een formule gegeven met als uitkomst de totale emissie-eisen voor de relevante verontreinigende stoffen, C, die gelden voor het gemengde rookgas dat ontstaat wanneer gevaarlijke afvalstoffen worden bijgestookt. Gelet op voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling, gelezen in samenhang met artikel 7, vierde lid, van en bijlage II bij de Richtlijn, vervangen in geval van een inrichting waarin gevaarlijke afvalstoffen worden bijgestookt deze totale emissie-eisen de emissie-eisen genoemd in voorschrift 4.1 van bijlage II bij de Regeling. Daarbij moet volgens de toelichting op voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling in elk geval, uitgaande van de toegestane gevaarlijke afvalstoffen die mogen worden bijgestookt, de totale emissie, C, zodanig worden berekend dat de emissies zo gering mogelijk zijn.

2.7.3. Voor een installatie waarin uitsluitend kolen worden gestookt gelden voor de emissie van respectievelijk kwik, de som zware metalen, waterstoffluoride, dioxines en furanen en zoutzuur geen specifieke wettelijke en bestuursrechtelijke nationale bepalingen als bedoeld in de eerste volzin, onder Cproces, in voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling. De te stellen emissie-eisen dienen in dat geval, gelet op deze volzin, te worden bepaald aan de hand van de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer.

2.7.3.1. De in voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften gestelde emissie-eisen voor Cproces voor respectievelijk kwik en de som zware metalen komen overeen met de in voorschrift 4.1 van bijlage II bij de Regeling gestelde emissie-eisen voor het 8-uur-gemiddelde voor bestaande installaties, hetgeen door verweerder ter zitting is bevestigd. Voorschrift 4.1 van bijlage II van de Regeling geeft echter zoals hiervoor overwogen emissie-eisen voor het gedeelte van het rookgasvolume dat ontstaat door het verbranden van uitsluitend gevaarlijke afvalstoffen. Verweerder heeft derhalve voor de genoemde componenten ten onrechte geen toepassing gegeven aan voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit wat voorschrift B.3.3 betreft, in samenhang met bijlage I bij de voorschriften wat de gestelde emissie-eisen voor kwik en voor de som zware metalen voor Cproces betreft, in strijd is met voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling.

2.7.3.2. In voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften is voor Cproces voor respectievelijk waterstoffluoride en dioxines en furanen een emissie-eis gesteld van respectievelijk 3,9 mg/m³ en 0,11 ng TEQ/m³. Blijkens het bestreden besluit is verweerder hierbij uitgegaan van de gemeten of aannemelijke waarde. Verweerder heeft desgevraagd ter zitting niet nader kunnen motiveren hoe deze emissie-eisen tot stand zijn gekomen. Verweerder heeft verder niet gemotiveerd dat deze emissie-eisen toereikend zijn ter bescherming tegen onaanvaardbare emissie van respectievelijk waterstoffluoride en dioxines en furanen. Voorzover verweerder hier doelt op bestaande rechten wijst de Afdeling erop dat deze slechts gelden voor bepaalde activiteiten en niet voor een bepaalde mate van milieuverontreiniging.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit wat voorschrift B.3.3 betreft, in samenhang met bijlage I bij de voorschriften wat de gestelde emissie-eisen voor waterstoffluoride en voor dioxines en furanen voor Cproces betreft, in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.7.3.3. In voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften is voor Cproces voor zoutzuur een emissie-eis gesteld van 30 mg/m³. Blijkens het bestreden besluit komt deze emissie-eis uit een concept-circulaire van het ministerie van VROM met emissie-eisen voor kolencentrales waarin secundaire brandstoffen worden bijgestookt. Verweerder heeft desgevraagd ter zitting niet nader kunnen motiveren hoe de emissie-eis van 30 mg/m³ tot stand is gekomen. Verweerder heeft verder niet gemotiveerd dat deze emissie-eis toereikend is ter bescherming tegen onaanvaardbare emissie van zoutzuur.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit wat voorschrift B.3.3 betreft, in samenhang met bijlage I bij de voorschriften wat de gestelde emissie-eis voor zoutzuur voor Cproces betreft, in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.7.4. Ingevolge voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling gelden voor de emissie van stof vanwege uitsluitend de kolenstook, Cproces, in beginsel de emissie-eisen uit het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (hierna: Bees A). Voor bestaande stookinstallaties – stookinstallaties waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van het Bees A reeds vergunning is verleend, zoals die binnen de voorliggende inrichting – echter worden in het Bees A, gelet op artikel 14, geen emissie-eisen voor stof gesteld. Verder gelden geen andere specifieke wettelijke en bestuursrechtelijke nationale bepalingen als bedoeld in de eerste volzin, onder Cproces, in voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling. De te stellen emissie-eisen dienen in dat geval, gelet op deze volzin, te worden bepaald aan de hand van de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer.

In voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften is voor Cproces voor stof (totaal) een emissie-eis gesteld van 6,7 mg/m³ bij 11 % O₂. Blijkens het bestreden besluit en het verweerschrift heeft verweerder daarmee aangesloten bij het niveau van de geldende vergunning van 10 mg/m³ bij 6% O₂, dit om te voorkomen dat appellante sub 1 een slechtere kwaliteit kolen zou kunnen gaan stoken. Verweerder heeft niet gemotiveerd dat deze emissie-eis toereikend is ter bescherming tegen onaanvaardbare stofhinder. Voorzover verweerder hier doelt op bestaande rechten wijst de Afdeling erop dat deze slechts gelden voor bepaalde activiteiten en niet voor een bepaalde mate van milieuverontreiniging.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit wat voorschrift B.3.3 betreft, in samenhang met bijlage I bij de voorschriften wat de gestelde emissie-eis voor stof (totaal) voor Cproces betreft, in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.7.5. Gezien de definitie in voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling gelden voor Cafvalstoffen, gelet op artikel 2, onder a, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de Regeling de emissie-eisen zoals genoemd in voorschrift 4.1 van bijlage I bij de Regeling.

De in voorschrift C.7.1 in samenhang met bijlage I bij de voorschriften gestelde emissie-eisen voor respectievelijk stof (totaal), zoutzuur, kwik, dioxines en furanen, arseen, nikkel en chroom voor Cbijstook komen overeen met de in voorschrift 4.1 van bijlage I bij de Regeling voor deze componenten genoemde emissie-eisen. Voorzover Cbijstook gelijk zou zijn aan Cafvalstoffen als bedoeld in voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling zou moeten worden geoordeeld dat verweerder hier op goede gronden bij heeft aangesloten. Cbijstook in bijlage I bij de voorschriften ziet echter op alle bij te stoken secundaire brandstoffen, dus ook op niet-gevaarlijke afvalstoffen, terwijl Cafvalstoffen als bedoeld in voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling alleen ziet op gevaarlijke afvalstoffen in de zin van de Regeling. Gelet op artikel 10 van in samenhang met bijlage II bij de Regeling is het bovendien niet toegestaan op deze wijze van de voorschriften 4.1 en 4.3 van bijlage II bij de voorschriften af te wijken.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit wat voorschrift C.7.1 betreft, in samenhang met bijlage I bij de voorschriften wat de gestelde emissie-eisen voor stof (totaal), zoutzuur, kwik, dioxines en furanen, arseen, nikkel en chroom voor Cbijstook betreft, in strijd is met voorschrift 4.3 van bijlage II bij de Regeling.

2.8. Appellanten sub 1, sub 2 en sub 5 hebben bezwaren aangevoerd met betrekking tot de aan de vergunning verbonden voorschriften C.7.2 en C.8.2, waarin beperkingen worden gesteld aan respectievelijk de hoeveelheid kwik die jaarlijks naar de lucht mag worden geëmitteerd ten gevolge van het meestoken van secundaire brandstoffen en de concentratiewaarde van kwik, gemiddeld over alle in een jaar mee te stoken secundaire brandstoffen.

Appellanten sub 1 en sub 2 vinden de in de voorschriften C.7.2 en C.8.2 gestelde eisen te streng. Appellante sub 1 heeft betoogd door deze voorschriften ernstig in haar bedrijfsvoering te worden belemmerd omdat zij hierdoor niet alle secundaire brandstoffen meer zal kunnen accepteren en verwerken, hetgeen volgens haar neerkomt op een impliciete weigering van de vergunning. Daarnaast heeft zij er op gewezen dat zij op grond van het Kolenconvenant van 24 april 2002 een deel van de kolen dient te vervangen door secundaire brandstoffen teneinde de CO₂-uitstoot te reduceren. Deze doelstelling wordt volgens haar door de bestreden voorschriften ondermijnd. In dit verband heeft zij verder betoogd dat verweerder, in strijd met artikel 8.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer, de in het Kolenconvenant genoemde ruimere acceptatiegrenswaarde voor kwik niet als toekomstige ontwikkeling heeft beschouwd en de aanvraag om vergunning niet integraal heeft beoordeeld doordat hij het milieuvoordeel dat is gelegen in de reductie van de CO₂-uitstoot onvoldoende zwaar heeft laten wegen. Verder heeft verweerder volgens appellante sub 1 voor de kwikemissie ten onrechte het stand still-principe gehanteerd. Dit principe vloeit volgens haar niet voort uit het door verweerder gehanteerde beleid en is in strijd met het Kolenconvenant. Verweerder heeft volgens appellante sub 1 bovendien bij de berekening van de volgens het stand still-principe toelaatbare emissie ten onrechte buiten beschouwing gelaten dat in de inrichting geen slib van de afvalverwerkingsinstallatie (hierna: ABI-slib) meer wordt bijgestookt. Appellante sub 2, toeleverancier van biobrandstof aan de onderhavige inrichting, heeft betoogd dat zij ten gevolge van de in de voorschriften C.7.2 en C.8.2 gestelde grenswaarden de door haar geproduceerde biobrandstof niet meer (volledig) zal kunnen afzetten aan de onderhavige inrichting.

Appellante sub 5 heeft daarentegen betoogd dat de in de voorschriften C.7.2 en C.8.2 gestelde emissie- respectievelijk concentratiegrenswaarden voor kwik te ruim zijn omdat daarmee niet wordt voldaan aan het door verweerder gehanteerde stand still-beleid voor de emissie van kwik, onder meer omdat de stookwaarde voor secundaire brandstoffen lager is dan die van kolen.

2.8.1. Ingevolge voorschrift C.7.2, voorzover hier van belang, mag de hoeveelheid kwik die jaarlijks naar de lucht wordt geëmitteerd ten gevolge van het meestoken van secundaire brandstoffen niet meer bedragen dan 10,25 kilogram per jaar.

Ingevolge voorschrift C.8.2, voorzover hier van belang, mag de concentratiewaarde van kwik, gemiddeld over alle in een jaar mee te stoken secundaire brandstoffen, niet meer bedragen dan 0,14 mg/kg.

2.8.2. De Afdeling overweegt ten eerste dat voorzover het betoog van appellante sub 2 inhoudt dat de doelmatige verwijdering van afvalstoffen door deze voorschriften in het gedrang komt, niet is gebleken dat de onderhavige inrichting de enige afzetmogelijkheid

vormt voor de door appellante sub 2 verwerkte afvalstoffen noch dat appellante sub 2 de enig mogelijke toeleverancier van secundaire brandstoffen aan de inrichting is. Verweerder heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorschriften C.7.2 en C.8.2 in zoverre geen belemmering vormen voor een doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

2.8.3. Het betoog van appellante sub 1 over het Kolenconvenant, dat is gesloten daags na het nemen van het bestreden besluit, treft reeds geen doel omdat verweerder zich niet bij dit convenant heeft aangesloten. Daarbij heeft verweerder er op goede gronden op gewezen dat in deze het bevoegd gezag niet wordt gevormd door de bij dit convenant betrokken ministers maar door hemzelf.

Verweerder heeft verder de in het kolenconvenant genoemde acceptatiegrenswaarde op goede gronden niet als toekomstige ontwikkeling als bedoeld in artikel 8.8, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer bij de beslissing op de aanvraag betrokken. Er is immers geen sprake van ontwikkelingen met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting is gelegen, als bedoeld in dit artikel. Ook het milieuvoordeel dat is gelegen in de landelijke reductie van de CO₂-uistoot, wat daarvan ook zij, is geen factor die het bevoegd gezag in ieder geval dient te betrekken bij de beslissing op de aanvraag, als bedoeld in artikel 8.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Ingevolge de artikelen 8.8 en volgende van de Wet milieubeheer dient een vergunningaanvraag uitsluitend te worden beoordeeld op de nadelige gevolgen die worden veroorzaakt door het in werking zijn van de inrichting.

De emissie vanwege het ABI-slib heeft verweerder terecht niet betrokken bij de berekening van de bij hantering van het stand still-principe toelaatbare jaarvracht aan kwik vanwege het bijstoken van secundaire brandstoffen. Het (terug)stoken van ABI-slib is niet eerder vergund geweest en evenmin rechtsgeldig gemeld in de zin van artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer (oud).

2.8.4. Voor het bij het stellen van de voorschriften C.7.2 en C.8.2 toegepaste stand still-principe heeft verweerder zich blijkens de stukken gebaseerd op het "Beleidsplan Milieu en Water 2000 – 2004" van de provincie Zuid-Holland. Daarin staat, in hoofdstuk A.2.6 betreffende zwarte-lijststoffen, als doel van het beleid geformuleerd het streven naar een nulemissie van onder meer kwik. Als beleidsuitgangspunt geldt volgens het beleidsplan dat, voorzover hier van belang, de in de Nederlandse emissie Richtlijnen (hierna: NeR) opgenomen minimalisatieverplichting voor 9 van de 16 zwarte lijst stoffen ook van toepassing is verklaard op de overige 7 zwarte lijst stoffen, waaronder kwik.

In het voorliggende geval heeft verweerder het stand still-principe in die zin ingevuld dat tengevolge van het bijstoken van secundaire brandstoffen geen extra kwikemissie mag ontstaan ten opzicht van de emissie die ontstaat wanneer alleen kolen worden gestookt, zoals vergund onder de onderliggende vergunning. Het streven naar nulemissie en de minimalisatieverplichting gaan verder dan het door verweerder toegepaste stand still-principe. Volgens verweerder kan het toepassen van het stand still-principe als een eerste uitwerking worden gezien van het streven naar een nulemissie als bedoeld in het genoemde provinciale beleid. Verweerder heeft echter geen (onderzoeks)voorschriften aan de vergunning verbonden die het mogelijk maken verder vorm te geven aan de in het provinciale beleid genoemde minimalisatieverplichting voor de emissie van kwik. Door zich te beperken tot toepassing van het stand still-principe, wat daarvan in het licht van het provinciale beleid ook zij, is verweerder derhalve onvoldoende gemotiveerd afgeweken van het voor hem geldende beleid. Het bestreden besluit is derhalve voorzover daarbij de voorschriften C.7.2 en C.8.2 aan de vergunning zijn verbonden in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de

Algemene wet bestuursrecht.

2.8.5. Bij de toepassing van het stand still-principe is verweerder uitgegaan van vervanging op basis van massa. Nu ten hoogste 10% van de kolen mag worden vervangen door secundaire brandstoffen, mag volgens verweerder de emissie ten gevolge van het bijstoken van secundaire brandstoffen ten hoogste 10% bedragen van de 90 kilogram kwik per jaar die zou zijn geëmitteerd wanneer alleen kolen zouden worden gestookt. Daarbij heeft verweerder in aanmerking genomen dat de in de onderhavige inrichting te verstoken secundaire brandstoffen, indien deze elders zouden worden verstoekt, eveneens kwikemissie veroorzaken, welke emissie hij heeft gesteld op 1,25 kilogram per jaar. Het voorgaande heeft verweerder tot de slotsom geleid dat de kwikemissie per jaar ten hoogste 10,25 kilogram ($9 + 1,25$) per jaar mag bedragen en dat de daarvan afgeleide acceptatiewaarde voor kwik in mee te stoken secundaire afvalstoffen moet worden gesteld op 0,14 mg/kg.

Blijkens het deskundigenbericht echter vervangt, zoals appellante sub 5 heeft betoogd, de vergunde hoeveelheid bij te stoken secundaire brandstoffen van 288.000 ton, gelet op het verschil in stookwaarde, geen 288.000 maar 184.000 ton kolen. De bij het bestreden besluit verleende vergunning leidt daarmee tot een toename van de kwikemissie van 3,3 kilogram per jaar, wat in het verweerschrift en ter zitting door verweerder is bevestigd. Verweerder heeft daarbij te kennen gegeven desondanks geen lagere jaarvracht en concentratiegrenswaarde voor kwik te hebben willen stellen omdat daarmee volgens hem het meestoken van secundaire brandstoffen zou worden gefrustreerd. Dit betreft echter naar het oordeel van de Afdeling, wat daarvan ook zij, geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan verweerder had mogen afwijken van het door hem als uitwerking van het voor hem geldende beleid toegepaste stand still-principe. Nu verweerder, gelet op het vorenstaande, de consequenties van het bijstoken van secundaire brandstoffen voor de emissie van kwik onvoldoende heeft onderzocht en er geen grond bestaat voor het oordeel dat hier sprake is van een bijzonder geval is het bestreden besluit wat de daaraan verbonden voorschriften C.7.2 en C.8.2 betreft in strijd met de artikelen 3:2 en 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.9. Appellante sub 5 heeft aangevoerd dat de in voorschrift C.8.3 vergunde concentratie van cadmium in secundaire brandstoffen te hoog is.

2.9.1. Ingevolge voorschrift C.8.3 mag de concentratiewaarde van cadmium, gemiddeld over alle in een dag bij te stoken secundaire brandstoffen niet meer bedragen van 4,5 mg/kg.

2.9.2. Ook voor de emissie van cadmium staat in het eerdergenoemde "Beleidsplan Milieu en Water 2000 – 2004" van de provincie Zuid-Holland, in hoofdstuk A.2.6 betreffende zwartelijststoffen, als doel van het beleid geformuleerd het streven naar nulemissie.

Blijkens het deskundigenbericht leidt de bij het bestreden besluit verleende vergunning tot een toename van de emissie van cadmium met 3,4 kilogram per jaar ten opzichte van uitsluitend kolenstook, hetgeen ter zitting door verweerder is bevestigd.

Verweerder heeft zich in afwijking van het voor hem geldende provinciale beleid op het standpunt gesteld dat de beperking van de stijging van de emissie van cadmium tengevolge van het bijstoken van secundaire afvalstoffen door het stellen van de concentratiewaarde in voorschrift C.8.3 voldoende is ter bescherming tegen onaantvaardbare hinder van de emissie van cadmium. Ter zitting heeft verweerder in aanvulling hierop zich beroepen op een vermindering van de landelijke emissie van CO₂ en aangevoerd geen lagere concentratiegrenswaarde voor cadmium te hebben willen stellen omdat daarmee volgens

hem het meestoken van secundaire brandstoffen zou worden gefrustreerd. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd hoe de landelijke vermindering van CO₂, wat daarvan ook zij, zich verhoudt tot de in voorschrift C.8.3 gestelde concentratiegrenswaarde voor cadmium vanwege de bijstook binnen de voorliggende inrichting. Ook het betoog van verweerder over de frustratie van het meestoken van secundaire brandstoffen betreft, wat daarvan ook zij, geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan verweerder had mogen afwijken van het voor hem geldende provinciale beleid.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit wat betreft het daaraan verbonden voorschrift C.8.3 in strijd is met de artikelen 3:46 en 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.10. Appellante sub 5 heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte geen acceptatiegrenswaarden heeft gesteld aan arseen.

2.10.1. Verweerder heeft in voorschrift C.8.1 bepaald dat de maximale concentratiewaarde van verontreinigende stoffen in elke bij te stoken secundaire brandstof in geen geval meer mag bedragen dan de in bijlage 4 bij de aanvraag (algemeen deel) genoemde waarden voor die stof.

2.10.2. Ook wat de emissie van arseen betreft staat in het eerdergenoemde "Beleidsplan Milieu en Water 2000 – 2004" van de provincie Zuid-Holland, in hoofdstuk A.2.6 betreffende zwarte lijst stoffen, als doel van het beleid geformuleerd het streven naar nulmissie.

Mede gelet op voorschrift C.8.1 en het deskundigenbericht acht de Afdeling het standpunt van verweerder dat de emissie van arseen door het bijstoken van secundaire afvalstoffen zal afnemen, niet onaannemelijk. Verweerder heeft echter niet duidelijk gemaakt hoe deze afname zich verhoudt tot de voornoemde provinciale doelstelling. Het bestreden besluit is daarom wat betreft voorschrift C.8.1 in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.11. Appellanten sub 1 en sub 5 hebben bezwaren aangevoerd met betrekking tot de vergunde emissie van NO_x.

Appellante sub 1 vindt de in voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I gestelde emissiegrenswaarde voor NO_x te streng omdat deze norm verder gaat dan de wettelijke eis uit het Bees A. Verder heeft zij betoogd dat het daarnaast aanbrengen van een deNO_x-installatie zoals voorschrift B.3.2 vereist onnodig bezwarend is, zeker nu op rijksniveau een emissiehandelsysteem in voorbereiding is dat binnen enige jaren zal worden ingevoerd. Ten slotte heeft appellante sub 1 naar voren gebracht dat zij een deNO_x-installatie niet heeft aangevraagd en dat de kosten gemoeid met de plaatsing daarvan dermate hoog zijn dat sprake is van verlating van de grondslag van de aanvraag.

Appellante sub 5 heeft betoogd dat de in voorschrift B.3.2 gegeven termijn voor het aanbrengen van een deNO_x-installatie te ruim is.

2.11.1. Ingevolge voorschrift B.3.3 in samenhang met bijlage I bedraagt de totale emissiegrenswaarde C naar de buitenlucht van stikstofoxiden 390 mg/m³ bij 6% zuurstof jaargemiddelde.

Ingevolge voorschrift B.3.2 dient appellante sub 1 voor 1 januari 2004 een installatie in werking te hebben die de stikstofoxiden uit de rookgassen van de ketels binnen de inrichting verwijdt met een rendement van ten minste 70%. Indien dit rendement op 1 juli 2004 niet wordt gehaald, dient vanaf 1 juli 2007 een installatie in werking te zijn met een rendement

van ten minste 85%.

2.11.2. Het Bees A is vanwege het bijstoken van secundaire brandstoffen waaronder (gevaarlijke) afvalstoffen, niet – meer - van toepassing op de voorliggende inrichting, zodat het betoog van appellante sub 1 dat een norm overeenkomstig dit besluit moet worden opgelegd reeds hierom faalt. De gestelde jaargemiddelde norm van 390 mg/m³ is blijkens de aanvraag om vergunning haalbaar. Appellante sub 1 heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat dit niet het geval zou zijn.

2.11.3. Verweerder heeft appellante sub 1 in voorschrift B.3.2 in eerste instantie de gelegenheid geboden tot plaatsing van een (minder dure) biologische deNOx-installatie. Eerst wanneer het voor die installatie voorgeschreven rendement niet wordt gehaald, moet worden overgegaan tot plaatsing van een katalytische deNOx-installatie. Niet bestreden is dat beide voorgeschreven NOx-reducerende maatregelen als kosteneffectief moeten worden beschouwd. In het bestreden besluit, het verweerschrift en ook ter zitting is verweerder uitgebreid ingegaan op het door appellante sub 1 genoemde emissiehandelsysteem. In hetgeen appellante sub 1 over dit systeem, wat daarvan ook zij, en ook overigens heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bestreden NOx-reducerende maatregelen nodig zijn ter bescherming tegen onaanvaardbare emissie van NOx.

2.11.4. Van de in voorschrift B.3.2 genoemde termijnen waarop de NOx-reducerende maatregelen moeten worden getroffen, heeft verweerder ter zitting beaamd dat deze te ruim zijn. Het bestreden besluit komt gelet hierop wat voorschrift B.3.2 betreft in zoverre in aanmerking voor vernietiging wegens strijd het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

2.11.5. De in voorschrift B.3.2 voorgeschreven deNOx-installaties zijn niet als zodanig aangevraagd. Ter zitting heeft verweerder naar voren gebracht dat de kosten voor de duurste katalytische installatie, met een rendement van ten minste 85%, ongeveer 70 à 110 miljoen euro bedragen. De kosten voor een nieuwe inrichting overeenkomstig de stand der techniek zouden volgens verweerder ongeveer 1 à 2 miljard euro bedragen, hetgeen niet is bestreden. Gelet op de bouwkundige omvang van de voorgeschreven installaties en mede gezien de grootte van de financiële investering, waarbij de Afdeling mede in aanmerking neemt dat de inrichting volgens het bestreden besluit relatief oud is aangezien de geplande levensduur in principe in het jaar 2011 afloopt, acht de Afdeling de in voorschrift B.3.2 voorgeschreven deNOx-installaties dermate ingrijpend dat daarmee de grondslag van de aanvraag wordt verlaten.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit voorzover daarbij voorschrift B.3.2 aan de vergunning is verbonden in strijd is met het systeem van de Wet milieubeheer.

2.12. Appellante sub 4 heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte geen voorschriften heeft gesteld met betrekking tot de proeven met het bijstoken van diermeel.

2.12.1. Aangevraagd is het bijstoken van 30.000 ton diermeel bij wijze van proef. Het diermeel bestaat uit laag-risicomateriaal oftewel LMR en specifiek-risicomateriaal oftewel SMR. SMR is materiaal dat afkomstig is van slachtafval dat mogelijk verdacht is van infecties. Al het materiaal is volgens het bestreden besluit thermisch behandeld, zodat eventuele infectiekiemen zijn gedood. SRM en LRM worden blijkens het bestreden besluit aangevoerd in gesloten silowagens en gelost in een gesloten installatie, van waaruit het in de vuurhaard wordt geïnjecteerd. Verweerder heeft niet gemotiveerd waarom hij deze maatregelen niet als middelvoorschriften aan de vergunning heeft verbonden. Ter zitting hebben verweerder en

appellante sub 1 bovendien te kennen gegeven dat zij kunnen instemmen met de suggestie uit het deskundigenbericht een HazOp-studie, zoals genoemd in het deskundigenbericht, voor te schrijven.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit voorzover daarbij wat het bij wijze van proef bijstoken van diermeel betreft geen voorschriften zijn gesteld betreffende het thermisch behandelen van SRM, het gebruik van gesloten apparatuur bij de op- en overslag en het uitvoeren van een HazOp-studie in strijd is met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.13. Het beroep van de stichting "Stichting Natuur en Milieu" is niet-ontvankelijk. De beroepen van appellanten sub 1, sub 4, sub 5 en van de stichting "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" zijn gegrond. Het beroep van appellante sub 2 is ongegrond. Nu de aspecten waarop dient te worden vernietigd bepalend zijn voor de vraag of de gevraagde vergunning kan worden verleend, dient het gehele bestreden besluit te worden vernietigd. De overige gronden - van appellanten sub 1, sub 4, sub 5 en van de stichting "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" - behoeven daarom geen bespreking.

2.14. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van appellante sub 1 te worden veroordeeld. Wat betreft appellanten sub 4, sub 5 en de stichting "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van de stichting "Stichting Natuur en Milieu" niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van appellanten sub 1, sub 4, sub 5 en de stichting "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 23 april 2002, kenmerk 232600;

IV. verklaart het beroep van appellante sub 2 ongegrond;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellante sub 1 in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellante sub 1;

VI. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellanten sub 1, sub 4, sub 5 en de stichting "Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie" het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht (ieder afzonderlijk € 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. Konijnenbelt, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, ambtenaar van Staat.

w.g. Konijnenbelt w.g. De Vink
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2003

154.