

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AV2261
Datum uitspraak	22 februari 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 februari 2005, kenmerk NL-2004/000126, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellant een vergunning voor de emissie in de lucht van broeikasgassen verleend. Dit besluit is op dezelfde dag aan appellant toegezonden; de kennisgeving is eveneens op 3 februari 2005 gepubliceerd (Stcrt. 2005, nr. 23).

Volledige tekst

200502288/1 en 200506333/1.

Datum uitspraak: 22 februari 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

het rechtspersoonlijkheid bezittend Academisch Ziekenhuis bij de Openbare Universiteit te Amsterdam (h.o.d.n. Academisch Medisch Centrum), gevestigd te Amsterdam, appellant,

en

de directeur van de Nederlandse emissieautoriteit in oprichting, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 februari 2005, kenmerk NL-2004/000126, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellant een vergunning voor de emissie in de lucht van broeikasgassen verleend. Dit besluit is op dezelfde dag aan appellant toegezonden; de kennisgeving is eveneens op 3 februari 2005 gepubliceerd (Stcrt. 2005, nr. 23).

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 15 maart 2005, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 13 april 2005.

Bij brief van 11 mei 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 29 augustus 2005 (hierna: het deskundigenbericht). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

zaak no. 200506333/1

Bij besluit van 9 juni 2005, kenmerk NL-2004/000126, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer de op 3 februari 2005 aan appellant verleende vergunning gewijzigd in een vergunning voor de emissie in de lucht van broeikasgassen en stikstofoxiden. Dit besluit is op dezelfde dag aan appellant toegezonden; de kennisgeving is op 10 juni 2005 gepubliceerd (Stcrt. 2005, nr. 110).

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 19 juli 2005, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 31 augustus 2005.

Bij brief van 10 oktober 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft beide zaken ter zitting gevoegd behandeld op 10 januari 2005, waar verweerder, vertegenwoordigd door mr. S.J. Laman Trip en mr. M.E. van den Kommer, ambtenaren bij de Nederlandse emissieautoriteit in oprichting, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Verweerder heeft betoogd dat het beroep tegen het besluit van 3 februari 2005 niet-ontvankelijk is, voor zover dat zich keert tegen de in de voorschriften 1.1 en 1.3, onder a, bij de vergunning opgenomen verplichting tot registratie van het grondstofverbruik.

Artikel XI, eerste lid, aanhef en onder b, van de Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten bepaalt dat geen beroep als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid (oud), van de Wet milieubeheer tegen een besluit als het onderhavige kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:13 (oud) van de Algemene wet bestuursrecht naar voren heeft gebracht.

Appellant heeft bedoelde gronden niet als zienswijze tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellant redelijkerwijs niet kan worden verweten op deze punten geen zienswijze te hebben ingebracht tegen dit ontwerp. Hieruit volgt dat het beroep tegen het besluit van 3 februari 2005 in zoverre niet-ontvankelijk is.

2.2. Appellant betoogt dat de in voorschrift 1.7, eerste volzin, bij de vergunning opgenomen verplichting het monitoringsprotocol te wijzigen, in strijd is met de rechtszekerheid.

Voorts verzet appellant zich tegen de in de voorschriften 1.9 en 1.10 bij de vergunning opgenomen verplichtingen tijdelijke afwijkingen van de in het monitoringsprotocol vastgelegde nauwkeurigheid te melden. Hij beschouwt de administratieve belasting van voorschrift 1.9 onevenredig zwaar ten opzichte van het doel, mede gelet op de aanstaande ombouw van zijn broeikasgasinstallatie. Volgens appellant is voorschrift 1.9 dan ook niet in het belang van de goede werking van het systeem van handel in emissierechten. Voorschrift 1.10 is zijns inziens ook in strijd met de rechtszekerheid nu niet duidelijk is wat onder gedetailleerde informatie in de zin van dit voorschrift moet worden verstaan.

Tot slot voert appellant aan dat de in de voorschrift 2.9, eerste volzin, bij de vergunning opgenomen verplichting een tijdelijke afwijking van de monitoringsmethodiek binnen vijf werkdagen onder opgaaf van redenen te melden, een dermate grote administratieve last meebrengt dat hij daaraan niet zonder aanzienlijke (financiële) inspanning kan voldoen. Hij vreest dat die last en inspanning nog aanmerkelijk worden verzwaaard omdat de aanstaande ombouw van zijn NOx-installatie leidt tot tijdelijke afwijkingen als bedoeld in dit voorschrift. Volgens appellant had verweerder dienen te motiveren waarom dit voorschrift nodig is in het belang van de goede werking van het systeem van handel in emissierechten.

2.3. Verweerder stelt dat aan voorschrift 1.7, eerste volzin, bij de vergunning de overweging ten grondslag ligt dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van appellant behoort gebreken in het monitoringsprotocol te corrigeren.

Verder stelt hij zich op het standpunt dat de administratieve belasting door de voorschriften 1.9 en 1.10 beperkt is, mede omdat alleen een afwijking van de nauwkeurigheid in negatieve zin gemeld hoeft te worden en ook gekozen kan worden voor een maandelijkse rapportage indien een meldingsplicht binnen vijf dagen niet haalbaar zou zijn. De gedetailleerde informatie in voorschrift 1.10 houdt volgens verweerder in dat doorgegeven wordt welke andere monitoringsmethodiek wordt gebruikt.

Tot slot betoogt verweerder dat het verbinden van de betwiste voorschriften aan de vergunning wettelijk is voorgeschreven. In zijn opvatting zijn de beroepen in feite gericht tegen een aantal artikelen uit de Regeling monitoring handel in emissierechten (hierna: de Regeling) waarin het verbinden van die voorschriften aan de vergunning verweerder is voorgeschreven. Nu deze artikelen uit de Regeling algemeen verbindende voorschriften inhouden, acht hij de beroepen gelet op artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ook in zoverre niet-ontvankelijk.

2.4. De beroepen zijn tegen de voorschriften 1.7, eerste volzin, 1.9, 1.10 en 2.9, eerste volzin, bij de vergunning ingesteld. Nu deze aan de vergunning verbonden voorschriften geen algemeen verbindende voorschriften inhouden, vloeit uit artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht niet voort dat de beroepen niet-ontvankelijk zijn.

Aangezien artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht niet in de weg staat aan de mogelijkheid algemeen verbindende voorschriften exceptief te toetsen, dienen die artikelen uit de Regeling, die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen, aan exceptieve toetsing onderworpen te worden, voor zover deze met de beroepsgronden samenhangen.

2.4.1. Ingevolge artikel 33 van de Regeling verbindt het bestuur van de emissieautoriteit aan de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, van de wet, in elk geval de volgende voorschriften:

a. (.....);

b. (.....);

c. (.....);

d. indien de verificateur in de systeemverificatie omissies, onjuiste voorstellingen van zaken of fouten in de over de CO₂-installatie verstrekte informatie ontdekt, en dit aanleiding is het monitoringsprotocol te veranderen, wordt het voornemen voor deze verandering door degene die de inrichting drijft voorgelegd aan het bestuur van de emissieautoriteit overeenkomstig het voorschrift, bedoeld onder i of j, (.....);

e. (.....);

f. iedere tijdelijke afwijking van het monitoringsprotocol wordt binnen vijf werkdagen nadat de degene die de inrichting drijft, hiervan kennis heeft genomen of in redelijkheid kennis heeft kunnen nemen, aan het bestuur van de emissieautoriteit gemeld.

g. in het geval van een tijdelijke afwijking van het monitoringsprotocol wordt bij de melding, bedoeld onder f, ten genoegen van het bestuur van de emissieautoriteit gemotiveerd

waarom een afwijking van het monitoringsprotocol noodzakelijk is;

h. in geval van een tijdelijke afwijking van het aan de activiteitsgegevens, de emissiefactoren, en de oxidatie- of conversiefactoren gekoppelde niveau dat in het monitoringsprotocol is vastgelegd en dat vanwege technische redenen niet haalbaar is, wordt bij de melding, bedoeld onder f, aan het bestuur van de emissieautoriteit gedetailleerde informatie over de voorlopige monitoringsmethodiek verstrekt.

i. (.....);

j. (.....);

Ingevolge artikel 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling verbindt het bestuur van de emissieautoriteit aan de vergunning, bedoeld in artikel 16.49, eerste lid, van de wet, het voorschrift dat iedere tijdelijke afwijking van de monitoringsmethodiek waarin het monitoringsprotocol niet voorziet, onder opgaaf van de reden binnen vijf werkdagen nadat degene die de inrichting drijft, van deze tijdelijke afwijking kennis heeft genomen of hiervan in redelijkheid kennis heeft kunnen nemen, wordt gemeld aan het bestuur van de emissieautoriteit, tenzij degene die de inrichting drijft, iedere maand telkens uiterlijk op de vijfde dag van de maand een overzicht aan het bestuur van de emissieautoriteit zendt van alle tijdelijke afwijkingen van de monitoringsmethodiek gedurende de daaraan voorafgaande maand, onder opgaaf van de redenen voor deze afwijkingen.

2.4.2. Bij de bestreden besluiten is in voorschrift 1.7, eerste volzin, het in artikel 33, aanhef en onder d, van de Regeling neergelegde voorschrift opgenomen. In voorschrift 1.9 zijn de in artikel 33, aanhef en onder f en h, van de Regeling neergelegde voorschriften opgenomen en heeft verweerder daaraan toegevoegd "tenzij degene die de inrichting drijft iedere maand telkens uiterlijk per vijfde van die maand een overzicht aan de directeur van de emissieautoriteit in oprichting / het bestuur van de emissieautoriteit zendt van alle tijdelijke afwijkingen van het aan de activiteitsgegevens, de emissiefactor, de oxidatiefactor of de conversiefactor gekoppelde niveau van nauwkeuringheid dat in het monitoringsprotocol is vastgelegd, gedurende de maand daaraan voorafgaande, onder opgaaf van de redenen van deze afwijkingen". In voorschrift 1.10 zijn de in artikel 33, aanhef en onder g en h, van de Regeling neergelegde voorschriften opgenomen. In voorschrift 2.9, eerste volzin, is het in artikel 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling neergelegde voorschrift opgenomen.

2.4.3. Met de in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer vastgelegde systemen van handel in broeikasgasemissierechten en NO_x-emissierechten heeft de wetgever beoogd een reductie in de lucht van broeikasgassen respectievelijk stikstofoxiden te bereiken. Omdat hij het voor het functioneren van deze systemen noodzakelijk acht dat die emissies in een inrichting adequaat worden gemeten, heeft de wetgever verplichtingen inzake monitoring en rapportage essentieel geacht. Een monitoringsprotocol vormt daartoe een belangrijk middel en maakt van de vergunning dan ook deel uit. Een monitoringsprotocol bevat onder meer een gedetailleerde beschrijving hoe binnen een inrichting de voor de handel in broeikasgas- en/of NO_x-emissierechten relevante gegevens worden verkregen, bewerkt, geregistreerd en gerapporteerd. De juist- en volledigheid van dergelijke gegevens zijn cruciaal. Al dan niet tijdelijke afwijkingen van een monitoringsprotocol kunnen afbreuk doen aan de effectiviteit van het desbetreffende systeem en aldus van het daarmee nagestreefde milieudoel. Verder is het volgens de wetgever - ook voor inrichtingen zelf - uit een oogpunt van transparantie, onderlinge vergelijkbaarheid en verifieerbaarheid van belang dat de verplichtingen die samenhangen met monitoring en rapportage, uniform zijn geregeld. Daarom heeft de

wetgever het wenselijk geacht die door het bestuur van de emissieautoriteit in de vergunning op te nemen verplichtingen bij algemeen verbindend voorschrift vast te leggen. Dit is bij de Regeling geschied.

Aan de Afdeling komt niet het oordeel toe of de artikelen 33, aanhef en onder d, f, g en h, en 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling noodzakelijk zijn in het belang van de goede werking van het systeem van handel in broeikasgas- dan wel NOx-emissierechten. Gegeven de beoordelingsruimte die de regelgever toekomt, ziet de Afdeling geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de regelgever, door verweerder te verplichten de in de artikelen 33, aanhef en onder d, f, g en h, en 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling neergelegde voorschriften aan vergunningen te verbinden, heeft gehandeld in strijd met de hierboven geschetste uitgangspunten van de wetgever. Evenmin is gebleken van strijd met het verbod van willekeur in die zin dat de regelgever, in aanmerking genomen de belangen die hem ten tijde van het opstellen van de artikelen 33, aanhef en onder d, f, g en h, en 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling bekend waren of bekend behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot het vaststellen van de daarin opgenomen verplichtingen heeft kunnen komen dan wel een andere rechtsregel dan wel rechtsbeginsel heeft geschonden. Appellant heeft, mede gelet op het deskundigenbericht, niet aannemelijk gemaakt dat de (administratieve) last die gepaard gaat met het voldoen aan de betwiste voorschriften, niet in verhouding staat tot het daarmee te dienen oogmerk. Verweerder heeft de artikelen 33, aanhef en onder d, f, g en h, en 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling dan ook terecht aan de bestreden besluiten ten grondslag gelegd.

2.4.4. Verweerder was niet bevoegd aan de vergunning minder stringente voorschriften aan de vergunning te verbinden dan de artikelen 33, aanhef en onder d, f, g en h, en 63, eerste lid, aanhef en onder e, van de Regeling hem voorschrijven. De omstandigheid dat verweerder in voorschrift 1.9 bij de vergunning wel een versoepeling heeft aangebracht door daarin de hiervoor in rechtsoverweging 2.4.2. aangehaalde toevoeging "tenzij afwijkingen" op te nemen, betekent niet dat hij bevoegd was in de voorschriften bij de vergunning nog verdergaande versoepelingen op te nemen.

2.4.5. Gelet hierop treffen de beroepen geen doel.

2.5. Het beroep tegen het besluit van 3 februari 2005, voor zover ontvankelijk, en het beroep tegen het besluit van 9 juni 2005 zijn ongegrond.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 3 februari 2005 niet-ontvankelijk voor zover dat zich keert tegen de in de voorschriften 1.1 en 1.3, onder a, bij de vergunning opgenomen verplichting tot registratie van het grondstofverbruik;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 3 februari 2005 voor het overige en het beroep tegen het besluit van 9 juni 2005 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. F.T.T. van der Heijde, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Heijde
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 februari 2006

349.