

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BU6360
Datum uitspraak	30 november 2011
Inhoudsindicatie	Bij verwijzingsuitspraak van 29 april 2009 in zaak met nr. 200708144/1/M1 heeft de Afdeling in deze zaak het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: het Hof van Justitie van de Europese Unie; hierna: het Hof) verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen, de behandeling van de beroepen geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan en iedere verdere beslissing aangehouden. Voor het procesverloop voorafgaande aan deze uitspraak wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak.

Volledige tekst

200708144/1/M1-A.

Datum uitspraak: 30 november 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Natuur en Milieu en de stichting Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (hierna: Natuur en Milieu en de Milieufederatie), gevestigd te onderscheidenlijk Utrecht en Rotterdam,
 2. de stichting Stichting Greenpeace Nederland (hierna: Greenpeace), gevestigd te Amsterdam,
 3. de vereniging Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (hierna: Vereniging VBV), gevestigd te Oostvoorne, gemeente Westvoorne,
- appellanten,

en

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

1. Procesverloop

Bij verwijzingsuitspraak van 29 april 2009 in zaak met nr. 200708144/1/M1 heeft de Afdeling in deze zaak het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: het Hof van Justitie van de Europese Unie; hierna: het Hof) verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen, de behandeling van de beroepen geschorst tot het

Hof uitspraak heeft gedaan en iedere verdere beslissing aangehouden. Voor het procesverloop voorafgaande aan deze uitspraak wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak.

Bij arrest van 26 mei 2011 in de gevoegde zaken C-165/09 tot en met C-167/09 (www.curia.europa.eu; hierna: het arrest) heeft het Hof de vragen beantwoord.

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om een reactie op het arrest in te dienen. Natuur en Milieu en de Milieufederatie hebben bij brief van 22 juni 2011 een reactie op het arrest ingediend, Greenpeace bij brief van 27 juni 2011, Vereniging VBV bij brief van 27 juni 2011, het college bij brief van 24 juni 2011 en de naamloze vennootschap E.On Benelux N.V. (hierna: E.On) bij brief van 24 juni 2011.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met de zaken met nrs. 200708149/1/M1, 200800181/1/M1, 200800646/1/M1, 200803143/1/M1 en 200803144/1/M1, wederom ter zitting behandeld op 5 september 2011, waar Natuur en Milieu en de Milieufederatie, vertegenwoordigd door drs. J.G. Vollenbroek, Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. B.N. Klootra, advocaat te Amsterdam, Vereniging VBV, vertegenwoordigd door mr. B.N. Klootra, advocaat te Amsterdam, D. van der Laan en C. Boerman, en het college, vertegenwoordigd door mr. B.J.M. Verras, ing. H.W. Holtering en ir. M.S. de Koning-van der Meulen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting E.On, vertegenwoordigd door mr. A.A. Freriks, advocaat te Breda, mr. M.J. Osse, advocaat te Brussel, ir. E. Noks, ing. A.B. Blankenspoor en ir. J.R. Bloembergen, als partij gehoord. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

2. Overwegingen

NEC-richtlijn

2.1. Greenpeace, Natuur en Milieu en de Milieufederatie, alsmede Vereniging VBV voeren – kort samengevat – aan dat de vergunning had moeten worden geweigerd dan wel dat daaraan nadere voorschriften of beperkingen hadden moeten worden verbonden, omdat de in richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB 2001 L 309; hierna: de NEC-richtlijn) voor Nederland vastgestelde, uiterlijk in 2010 te bereiken, emissieplafonds voor SO₂ en NO_x zullen worden overschreden.

RICHTLIJNCONFORME INTERPRETATIE VAN HOOFDSTUK 8 VAN DE WET MILIEUBEHEER

2.2. Bij de beslissing op de aanvraag om de bij het bestreden besluit verleende vergunning heeft het college niet aan de nationale emissieplafonds voor SO₂ en NO_x getoetst.

2.2.1. Het toetsingskader voor de milieuvergunning is neergelegd in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Hierin is niet vermeld dat de nationale emissieplafonds bij de beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning in acht moeten worden genomen.

In de verwijzingsuitspraak van 29 april 2009, in zaak nr. 200708144/1/M1, zag de Afdeling zich evenwel gesteld voor de vraag of - verkort weergegeven - de verplichting om het nationale recht richtlijnconform te interpreteren meebrengt dat het toetsingskader van de Wet milieubeheer in het licht van de NEC-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat bij de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning de nationale emissieplafonds voor SO₂ en NO_x van de NEC-richtlijn in acht moeten worden genomen. Nu de Wet milieubeheer in zoverre mede de implementatie vormt van richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, thans richtlijn

2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 2008 L 24; hierna: de IPPC-richtlijn), rees hierbij de vraag of de verplichtingen van deze richtlijn, in het bijzonder artikel 9, vierde lid, zodanig kunnen en moeten worden uitgelegd dat bij de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning de nationale emissieplafonds voor SO₂ en NO_x van de NEC-richtlijn ten volle in acht moeten worden genomen.

2.2.2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn arrest van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu en anderen, C-165/09 tot en met C-167/09, onder 1), voor recht verklaard dat artikel 9, eerste, derde en vierde lid, van richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, in de oorspronkelijke versie ervan en zoals gecodificeerd bij richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten bij de verlening van een milieuvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een industriële installatie als die waarom het in de hoofdgedingen gaat, niet verplicht zijn, de nationale emissieplafonds voor SO₂ en NO_x vastgesteld in de NEC-richtlijn, tot de voorwaarden voor de verlening daarvan te rekenen, hoewel zij zich moeten houden aan de uit die NEC-richtlijn voortvloeiende verplichting om in het kader van nationale programma's passende en samenhangende beleidsopties en maatregelen vast te stellen of te plannen, die in hun geheel genomen geschikt zijn om de emissies van met name die verontreinigende stoffen te beperken tot hoeveelheden die uiterlijk eind 2010 niet groter zijn dan de in bijlage I bij die richtlijn aangegeven plafonds.

2.2.3. In het licht van hetgeen het Hof van Justitie voor recht heeft verklaard, oordeelt de Afdeling dat het college bij de uitleg van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, in het bijzonder de artikelen 8.8, 8.10 en 8.11, de nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen niet tot de voorwaarden voor de verlening van de milieuvergunning behoefde te rekenen. Bij de beslissing op de aanvraag om de milieuvergunning behoefde het college dan ook niet aan de nationale emissieplafonds te toetsen.

ONTHOUDINGSPLICHT EN/OF POSITIEVE VERPLICHTINGEN

2.3. De vergunning is verleend gedurende de in artikel 4, eerste lid, van de NEC-richtlijn bedoelde periode van 27 november 2002 tot en met 31 december 2010. De Afdeling zag zich in de verwijzingsuitspraak van 29 april 2009 voor de vraag gesteld of - verkort weergegeven - gedurende deze periode een onthoudingsplicht en/of positieve verplichtingen voor de lidstaat golden en of deze meebrachten dat, als waarborgen ontbraken dat de installatie waarvoor de milieuvergunning is gevraagd niet bijdraagt aan de dreigende overschrijding van de nationale emissieplafonds voor NO_x en/of SO₂, de lidstaat Nederland - ook al maken de emissieplafonds geen deel uit van het toetsingskader van de Wet milieubeheer - niettemin de aangevraagde milieuvergunning moest weigeren, dan wel aan die vergunning nadere voorschriften of beperkingen moest verbinden of compensaties elders moest treffen. Daarbij rees ook de vraag of van belang is in welke mate de installatie aan die dreigende overschrijding bijdraagt.

2.3.1. In voornoemd arrest van 26 mei 2011 heeft het Hof onder 2) voor recht verklaard: "Gedurende de in artikel 4 van de richtlijn 2001/81 bedoelde overgangperiode van 27 november 2002 tot en met 31 december 2010:

- verplichten artikel 4, lid 3, VEU en artikel 288, derde alinea, VWEU alsmede richtlijn 2001/81

de lidstaten om zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen;

- lijkt de vaststelling door de lidstaten van een specifieke maatregel inzake één bron van SO₂ en NO_x als zodanig de verwezenlijking van het door richtlijn 2001/81 voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar te kunnen brengen. Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of dat het geval is voor elk besluit tot verlening van een milieuvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een industriële installatie als die waarom het in de hoofdgedingen gaat;

- verplichten artikel 288, derde alinea, VWEU en de artikelen 6, 7, leden 1 en 2, en 8, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/81 de lidstaten enerzijds om programma's voor een geleidelijke reductie van de nationale emissies van SO₂ en NO_x op te stellen en zo nodig bij te stellen en te herzien, die zij voor het publiek en de relevante organisaties beschikbaar dienen te stellen door middel van heldere, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie, en binnen de gestelde termijnen aan de Europese Commissie dienen mee te delen, en anderzijds om nationale emissie-inventarissen en -prognoses voor 2010 op te stellen en jaarlijks bij te werken, en daarvan binnen de gestelde termijnen aan de Europese Commissie en aan het Europees Milieuagentschap verslag te doen;

- verplichten artikel 288, derde alinea, VWEU en richtlijn 2001/81 zelf de lidstaten noch om de verlening van een milieuvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een industriële installatie als die waarom het gaat in de hoofdgedingen te weigeren of te beperken, noch om specifieke compenserende maatregelen vast te stellen telkens wanneer een dergelijke vergunning wordt afgegeven, ook niet bij overschrijding of dreigende overschrijding van de nationale emissieplafonds voor SO₂ en NO_x."

2.3.2. In voornoemd arrest van 26 mei 2011 heeft het Hof in de punten 79 tot en met 83 als volgt overwogen:

"79 Deze verplichting om zich te onthouden geldt op grond van artikel 4, lid 3, VEU juncto artikel 288, derde alinea, VWEU voor de lidstaten eveneens gedurende een overgangperiode tijdens welke zij hun nationale systemen mogen blijven toepassen ofschoon deze niet in overeenstemming zijn met de betrokken richtlijn (zie arresten van 10 november 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C.316/04, Jurispr. blz. I.9759, punt 42, en 14 september 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C.138/05, Jurispr. blz. I.8339, punt 42).

80 Bijgevolg dient een dergelijke verplichting ook te worden geëerbiedigd tijdens de overgangperiode bedoeld in artikel 4 van de NEC-richtlijn, tijdens welke de lidstaten de in bijlage I bij die richtlijn aangegeven jaarlijkse nationale emissiehoeveelheden nog niet in acht hoeven te nemen. Het staat aan de nationale rechter om aan de hand van de bepalingen en maatregelen waarvan hij de wettigheid dient te toetsen, na te gaan of die verplichting wordt nageleefd (zie in die zin arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 46).

81 In dit verband moet evenwel worden opgemerkt dat een dergelijk onderzoek noodzakelijkerwijs dient te worden verricht op basis van een algehele beoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met alle op het betrokken nationale grondgebied vastgestelde beleidsopties en maatregelen.

82 Gezien het bij de NEC-richtlijn ingevoerde stelsel en met name de programmatische aanpak waarin zij voorziet, zoals in punt 75 van dit arrest opgemerkt, kan de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat namelijk enkel door de lidstaten ernstig

worden gedwarsboemd wanneer zij een samenstel van beleidsopties en maatregelen vaststellen en uitvoeren die, inzonderheid gelet op de concrete gevolgen en de toepassing in de tijd ervan, een situatie dulden of in het leven roepen die vanuit het oogpunt van de totale hoeveelheid emissies in de atmosfeer door alle verontreinigende bronnen kritiek is en die de inachtneming eind 2010 van de in bijlage I bij die richtlijn aangegeven plafonds noodzakelijkerwijs in het gedrang brengt (zie naar analogie arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punten 47 en 49).

83 Bijgevolg lijkt een eenvoudige specifieke maatregel inzake één bron van SO₂ en NO_x, die zou bestaan in het besluit tot verlening van een milieuvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een industriële installatie, als zodanig het door de NEC-richtlijn voorgeschreven resultaat, namelijk het beperken van de emissies van die verontreinigende bronnen in de atmosfeer tot totale jaarlijkse hoeveelheden die uiterlijk in 2010 niet groter zijn dan die nationale plafonds, niet ernstig in gevaar te kunnen brengen. Dit geldt a fortiori wanneer de betrokken installatie in omstandigheden zoals die in de hoofdgedingen pas op zijn vroegst in de loop van 2012 in bedrijf zal worden gesteld."

2.3.3. Gelet op hetgeen het Hof voor recht heeft verklaard, verplichtten artikel 4, derde lid, van het VEU en artikel 288, derde alinea, van het VWEU alsmede de NEC-richtlijn Nederland zich gedurende de overgangsperiode van 27 november 2002 tot en met 31 december 2010 te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengen. De Afdeling leidt uit hetgeen in de rechtsoverwegingen 2.3.1 en 2.3.2 is vermeld af, dat de vaststelling van een eenvoudige specifieke maatregel inzake één bron van SO₂ en NO_x - zoals een besluit tot verlening van een milieuvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een industriële installatie - het door de NEC-richtlijn voorgeschreven resultaat in beginsel niet ernstig in gevaar kan brengen. Gelet op hetgeen het Hof voor recht heeft verklaard, staat ter beoordeling van de nationale rechter of dit bij uitzondering voor het bestreden besluit wel het geval is. Hetgeen het Hof voor recht heeft verklaard en heeft overwogen, brengt de Afdeling tot de gevolgtrekking dat de toetsing zich dient te richten op de beoordeling of juist met de bij het bestreden besluit verleende vergunning erbij het resultaat is dat een samenstel van beleidsopties en maatregelen is vastgesteld en wordt uitgevoerd die een situatie dulden of in het leven roepen die vanuit het oogpunt van de totale hoeveelheid emissies in de atmosfeer door alle verontreinigende bronnen kritiek is en de inachtneming eind 2010 van plafonds noodzakelijkerwijs in het gedrang brengt. In dit verband overweegt de Afdeling als volgt.

2.3.4. Zoals in de verwijzingsuitspraak is overwogen, was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit in 2008 de raming dat op 31 december 2010, aan het einde van de overgangsperiode, de voor Nederland gestelde plafonds voor SO₂ en NO_x zouden worden overschreden, zodat in zoverre de situatie vanuit het oogpunt van de totale hoeveelheid emissies in de atmosfeer door alle verontreinigende bronnen kritiek was. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor een installatie waarvan de jaarvracht 923 ton SO₂ en 1.535 ton NO_x bedraagt; dat is 1,8 % van het nationale emissieplafond voor SO₂ en 0,6 % van het nationale emissieplafond voor NO_x. Gezien de omvang van deze emissies van de installatie, de mogelijkheden die voor Nederland bestonden om in de periode tussen 2008 en 2010 aangepaste beleidsmaatregelen vast te stellen en uit te voeren, alsmede de omstandigheid dat de betrokken installatie pas op zijn vroegst in de loop van 2012 in bedrijf zou worden gesteld, kan niet staande worden gehouden dat juist met de bij het bestreden besluit verleende vergunning erbij het resultaat was dat een samenstel van beleidsopties en maatregelen was vastgesteld en werd uitgevoerd die een situatie duldden of in het leven riepen die de inachtneming eind 2010 van plafonds noodzakelijkerwijs in het gedrang bracht.

Dat, zoals Natuur en Milieu en de Milieufederatie stellen, ten tijde van het bestreden besluit ook vergunningen voor onder meer vier andere kolencentrales in voorbereiding waren die eveneens een aanmerkelijke hoeveelheid SO₂ en NO_x zouden emitteren, maakt dit niet anders, nu het Planbureau voor de Leefomgeving bij zijn ramingen in de Milieubalans 2008, p. 118-119, mede rekening heeft gehouden met de emissies aan SO₂ en NO_x door bedoelde andere kolencentrales. Overigens worden deze centrales ook pas op zijn vroegst in de loop van 2012 in bedrijf gesteld.

2.3.5. Derhalve ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de onthoudingsplicht door het nemen van het bestreden besluit is geschonden.

RECHTSTREEKSE WERKING VAN DE ARTIKELEN 4 EN 6 VAN DE NEC-RICHTLIJN

2.4. In de verwijzingsuitspraak van 29 april 2009 zag de Afdeling zich mede voor de vraag gesteld of - verkort weergegeven - een particulier zich in de periode vanaf 27 november 2002 tot en met 31 december 2010 op artikel 4 van de NEC-richtlijn kon beroepen. Meer in het bijzonder zag de Afdeling zich gesteld voor de vraag of aan de particulier een algemene aanspraak toekomt op het vaststellen van een pakket van maatregelen dan wel aan de particulier concrete aanspraken toekomen op het treffen van specifieke maatregelen ten aanzien van een individuele installatie, die ertoe leiden of bijdragen dat uiterlijk in 2010 de jaarlijkse nationale emissies van SO₂ en NO_x zouden worden beperkt tot hoeveelheden die niet groter zijn dan de nationale emissieplafonds.

2.4.1. In zijn arrest van 26 mei 2011 heeft het Hof onder 3), eerste alinea, voor recht verklaard dat artikel 4 van de NEC-richtlijn niet onvoorwaardelijk is en onvoldoende nauwkeurig is om vóór 31 december 2010 door particulieren voor de nationale rechterlijke instanties te kunnen worden ingeroepen.

2.4.2. In het licht hiervan overweegt de Afdeling dat Greenpeace, Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV zich niet op artikel 4 van de NEC-richtlijn kunnen beroepen, om te bewerkstelligen dat het bestreden besluit wordt vernietigd en de vergunning alsnog wordt geweigerd dan wel daaraan alsnog nadere voorschriften of beperkingen worden verbonden of compensaties elders worden getroffen.

2.5. In zijn arrest van 26 mei 2011 heeft het Hof onder 3), tweede alinea, voor recht verklaard dat artikel 6 van de NEC-richtlijn de rechtstreeks getroffen particulieren rechten toekent die voor de nationale rechterlijke instanties kunnen worden ingeroepen om te vorderen dat de lidstaten gedurende de overgangsperiode van 27 november 2002 tot en met 31 december 2010 in het kader van nationale programma's passende en samenhangende beleidsopties en maatregelen vaststellen of plannen, die in hun geheel genomen geschikt zijn om de emissies van de bedoelde verontreinigende stoffen te beperken, zodat uiterlijk eind 2010 aan de nationale plafonds van bijlage I bij die richtlijn wordt voldaan, en de daartoe opgestelde programma's voor het publiek en de relevante organisaties beschikbaar stellen door middel van heldere, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke informatie.

2.5.1. Het bestreden besluit behelst slechts een beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning. Het bestreden besluit heeft geen betrekking op samenhangende beleidsopties en maatregelen als bedoeld in rechtsoverweging 2.5 en behoefde daarop ook geen betrekking te hebben. Derhalve is een beroep op artikel 6 van de NEC-richtlijn in dit geval niet aan de orde.

2.5.2. Ten aanzien van het betoog van Natuur en Milieu en de Milieufederatie dat het bestreden besluit vanwege het ontbreken van inspraakmogelijkheden bij en ontoereikendheid

van het nationale programma als bedoeld in artikel 6 van de NEC-richtlijn toch aan de nationale emissieplafonds diende te worden getoetst, overweegt de Afdeling als volgt. Het bestreden besluit behelst slechts een beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning. Uit hetgeen in rechtsoverweging 2.2.3 is overwogen, volgt dat de nationale emissieplafonds niet tot het toetsingskader voor de verlening van een milieuvergunning behoeven te worden gerekend en dat hieraan bij de beslissing op de aanvraag derhalve niet behoefde te worden getoetst, ook niet in het geval van een - zoals Natuur en Milieu en de Milieufederatie stellen - ontoreikend nationaal programma.

CONCLUSIE NEC-RICHTLIJN

2.6. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in verband met de voor Nederland geldende nationale emissieplafonds de vergunning had moeten worden geweigerd dan dat wel aan de vergunning nadere voorschriften of beperkingen hadden moeten worden verbonden, of dat compensaties elders hadden moeten worden getroffen.

2.6.1. De beroepsgrond treft geen doel.

Coördinatie

2.7. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat, gelet op artikel 7 van de IPPC-richtlijn, de aanvraag om een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer ten onrechte niet gecoördineerd is behandeld met de ingediende aanvragen om een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998.

2.7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 december 2008 in zaak nr. [200706095/1](#), rechtsoverweging 2.5.2; www.raadvanstate.nl) ziet artikel 7 van de IPPC-richtlijn niet op coördinatie van een besluit op een aanvraag om vergunning ingevolge de Wet milieubeheer met een besluit op een aanvraag om vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998. De beroepsgrond faalt reeds hierom.

Algemeen toetsingskader Wet milieubeheer

2.8. Ingevolge artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet milieubeheer, kort weergegeven en voor zover hier van belang, betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval de bestaande toestand van het milieu, en de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien haar technische kenmerken en haar geografische ligging.

Artikel 8.10, eerste lid, bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

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 in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, 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 hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Beste beschikbare technieken

2.9. Zoals onder 2.8 is overwogen, moeten in de inrichting ten minste de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Locatiespecifieke omstandigheden kunnen vergen dat in het belang van de bescherming van het milieu verdergaande technieken dan de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Ook hierbij komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Voor inrichtingen als hier aan de orde moet het bevoegd gezag bij het bepalen van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken op grond van tabel 1 van de bijlage bij de Regeling aanwijzing BBT-documenten, voor zover hier van belang, rekening houden met het 'Reference Document on Best Available Techniques for Large Combustion Plants' (hierna: het BREF Grote stookinstallaties), met als aanvullend document het 'Reference Document on Best Available Techniques for Industrial Cooling Systems' (hierna: het BREF Koelsystemen).

Techniek van het stoken van kolen

2.10. Greenpeace voert aan dat de in de aangevraagde installatie toe te passen techniek waarbij poederkool direct wordt gestookt niet is aan te merken als beste beschikbare techniek. Volgens haar had het college, gezien de ligging van de installatie in de nabijheid van kwetsbare natuurgebieden, moeten voorschrijven dat de kolen worden vergast alvorens te worden gestookt.

2.10.1. Het college stelt zich terecht op het standpunt dat nu de vergassing van kolen niet is aangevraagd, de met de toepassing van deze techniek overeenkomende grenswaarden niet konden worden gesteld.

In het BREF Grote stookinstallaties wordt het direct stoken van poederkool aangemerkt als een van de beste beschikbare technieken voor kolengestookte installaties. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat het college het direct stoken van poederkool niet mocht beschouwen als een voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare techniek.

De beroepsgrond faalt.

Emissie van stof, NOx en SO2

2.11. Greenpeace voert aan dat het aangevraagde droge elektrofilter niet kan worden beschouwd als beste beschikbare techniek. Volgens haar heeft het college ten onrechte niet een nat elektrofilter verlangd.

2.11.1. In het deskundigenbericht is gesteld dat, mede gezien het BREF Grote stookinstallaties, de in de installatie te gebruiken voorzieningen (een DeNox-installatie, twee 6-velds elektrostatische vliegavangers (elektrofilters) en een rookgasontzwavelingsinstallatie) kunnen worden beschouwd als voor de installatie in aanmerking komende beste beschikbare technieken. In hetgeen Greenpeace heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om in zoverre aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat het college de

aangevraagde emissiereducerende maatregelen niet mocht beschouwen als voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken.
De beroepsgrond faalt.

2.12. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat de in de vergunningvoorschriften 3.1 en 3.2 gestelde grenswaarden voor de jaargemiddelde respectievelijk daggemiddelde emissieconcentratie van stof, NO_x en SO₂ uit de schoorsteen niet in overeenstemming zijn met toepassing van de beste beschikbare technieken. Zij stellen in dit verband dat de in voorschrift 3.2 gestelde grenswaarden ruimer zijn dan de in bijlage A bij de Oplegnotitie opgenomen waarden, welke waarden volgens hen betrekking hebben op daggemiddelde concentraties. Zij betogen voorts dat in de praktijk is bewezen dat voor stof een grenswaarde van 1 mg/m³ haalbaar is.

2.12.1. In vergunningvoorschrift 3.1, voor zover hier van belang, is bepaald de gemiddelde emissies over een kalenderjaar uit de schoorsteen van MPP3 de volgende waarden niet mogen overschrijden: 3 mg/m³ voor stof, 40 mg/m³ voor SO₂ en 65 mg/m³ voor NO_x.

In vergunningvoorschrift 3.2, voor zover hier van belang, is bepaald dat de daggemiddelde emissies de volgende waarden niet mogen overschrijden: 8 mg/m³ voor stof, 60 mg/m³ voor SO₂ en 100 mg/m³ voor NO_x.

2.12.2. In het BREF Grote stookinstallaties is voor kolencentrales met een vermogen van meer dan 300 MW_{th}, zoals de onderhavige inrichting, voor de jaargemiddelde uitstoot van stofdeeltjes een bandbreedte van 5-10 mg/Nm³ opgenomen, voor de uitstoot van SO₂ een bandbreedte van 20-150 mg/Nm³ en voor de uitstoot van NO_x een bandbreedte van 90-150 mg/Nm³.

2.12.3. Ter verdere invulling van de hem toekomende beoordelingsvrijheid heeft het college op 4 juli 2006 het Beoordelingskader nieuwe energiecentrales in Rijmond vastgesteld (hierna: het Beoordelingskader). Daarin is overwogen dat gezien de beperkte milieuruimte in Rotterdam Rijnmond het noodzakelijk is dat in milieuvergunningen voor nieuwe energiecentrales binnen de mogelijkheden van de IPPC-richtlijn de scherpste emissie-eisen worden voorgeschreven voor SO₂, NO_x en fijn stof. In verband met laatstgenoemde twee stoffen wijst het college erop dat regionaal de strikte (Europese) luchtkwaliteitseisen voor NO_x en zwevende deeltjes (PM₁₀) beperkingen stellen aan de emissies. In bijlage 1 bij dit beoordelingskader zijn de bandbreedtes aangegeven waarbinnen jaargemiddelde emissie-eisen voor de verschillende stoffen moeten liggen. Voor de emissie van SO₂ is een bandbreedte van 20-40 mg/m³ opgenomen, voor NO_x een bandbreedte van 30-75 mg/m³ en voor de emissie van stof een bandbreedte van 1-3 mg/m³.

2.12.4. De bij vergunningvoorschrift 3.1 gestelde jaargemiddelde emissie-eisen voor SO₂, NO_x en stof liggen aan de bovenzijde van de bandbreedte van het Beoordelingskader, maar de emissie-eis voor SO₂ ligt aan de onderkant van de bandbreedte van de BREF Grote stookinstallaties, terwijl de emissie-eisen voor NO_x en stof verder gaan dan de onderscheidene bandbreedtes van deze BREF.

2.12.5. Dat een strengere norm voor de emissie van stof haalbaar is, wat er van die stelling ook moge zijn, maakt op zichzelf niet dat het college gehouden was deze voor te schrijven. Greenpeace heeft niet aannemelijk gemaakt dat zich in dit geval bijzondere omstandigheden voordoen die tot het opleggen van een strengere norm noopten.

2.12.6. De in vergunningvoorschrift 3.2 gestelde grenswaarden voor de daggemiddelde emissieconcentratie van stof (8 mg/m³), NO_x (100 mg/m³) en SO₂ (60 mg/m³) liggen binnen

de in het BREF Grote stookinstallaties opgenomen BBT-ranges voor de desbetreffende stoffen. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV hebben ter onderbouwing van hun stelling dat vergunningvoorschrift 3.2 zich niet verhoudt tot toepassing van de beste beschikbare technieken, enkel verwezen naar de bij de Oplegnotitie behorende bijlage A. Deze Oplegnotitie is eerst na het bestreden besluit van 26 oktober 2007 op 25 november 2007 als BBT-document aangewezen. De in deze Oplegnotitie genoemde ranges voor bovenvermelde stoffen komen evenwel overeen met die uit het Beoordelingskader. Nu het Beoordelingskader alleen jaargemiddelde emissieconcentraties bevat, kunnen hieraan geen rechtstreeks toepasbare inzichten worden ontleend over de daggemiddelde emissieconcentraties.

2.12.7. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de in vergunningvoorschriften 3.1 en 3.2 gestelde grenswaarden voor de jaargemiddelde respectievelijk daggemiddelde emissieconcentratie van stof, NO_x en SO₂ uit de schoorsteen niet in overeenstemming zijn met toepassing van de beste beschikbare technieken. De beroepsgronden falen.

2.12.8. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat de in vergunningvoorschrift 3.2 gestelde grenswaarden voor de daggemiddelde emissieconcentratie van de uit de schoorsteen uitgestoten stoffen te ruim zijn, omdat daarbij rekening is gehouden met storingen.

2.12.9. In vergunningvoorschrift 3.2 is vermeld dat de daarin gestelde grenswaarden voor de daggemiddelde emissieconcentratie inclusief eventueel opgetreden storingen zijn, met uitzondering van storingen waarbij de emissies niet voldoen aan dit voorschrift. De laatstbedoelde storingen vallen onder de werking van voorschrift 3.4.

Vergunningvoorschrift 3.4 bepaalt dat als niet kan worden voldaan aan voorschrift 3.2, de storingsregeling van het Bva van toepassing is.

2.12.10. In rechtsoverweging 2.12.7 heeft de Afdeling overwogen dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de in voorschrift 3.2 gestelde grenswaarden voor de daggemiddelde emissieconcentratie van stof, NO_x en SO₂ uit de schoorsteen niet in overeenstemming zijn met toepassing van de beste beschikbare technieken. De Afdeling ziet, nu appellanten niet het tegendeel hebben gesteld, geen aanleiding voor het oordeel dat de in vergunningvoorschrift 3.2 gestelde grenswaarden voor de overige in dat voorschrift genoemde stoffen niet overeenkomen met toepassing van de beste beschikbare technieken. In hetgeen Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV op dit punt hebben aangevoerd, ziet de Afdeling gezien het vorenstaande geen aanleiding voor het oordeel dat de in vergunningvoorschrift 3.2 gestelde grenswaarden te ruim zijn.

De beroepsgrond faalt.

2.13. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV betogen dat vergunningvoorschrift 3.4, waarin naar de storingsregeling van het Besluit verbranden afvalstoffen (hierna: het Bva) wordt verwezen, niet in overeenstemming is met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Zij hebben daartoe verwezen naar het 'Reference Document on Best Available Techniques for Waste Incineration', zonder dit te concretiseren. Gelet hierop hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat de storingsregeling van het Bva niet in overeenstemming is met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken.

De beroepsgrond faalt.

Onderzoek emissiereductie NOx

2.14. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat de in vergunningvoorschrift 3.6 opgenomen onderzoeksverplichting met betrekking tot de emissie van NOx niet toereikend is, omdat het op grond hiervan uit te voeren emissiereductieonderzoek pas een jaar na de ingebruikname van de installatie hoeft plaats te vinden. Volgens hen had dit onderzoek moeten zijn gericht op het ontwerp van de installatie.

2.14.1. In rechtsoverweging 2.11.1 is overwogen dat de in de installatie te gebruiken voorzieningen ter reductie van de emissie van onder meer NOx kunnen worden beschouwd als de voor de installatie in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een emissiereductieonderzoek gericht op het ontwerp van de installatie niet nodig was.

Deze beroepsgrond faalt.

Zwevende deeltjes

2.15. Greenpeace heeft haar beroepsgrond over de uitstoot van zwevende deeltjes (PM10) toegespitst op de volgende twee punten. Volgens haar is het bestreden besluit niet in overeenstemming met de in het Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010 van het college (hierna: het beleidsplan) geformuleerde doelstelling om de uitstoot van zwevende deeltjes met 30 procent te reduceren en evenmin met artikel 9 van Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB 1996 L 296; hierna: Richtlijn 96/62/EG).

2.15.1. Een toetsing aan bepalingen van een richtlijn kan alleen plaatsvinden in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

Richtlijn 96/62/EG was ten tijde van het bestreden besluit geïmplementeerd in het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb. 2005, 316). Greenpeace heeft geen gronden aangevoerd die leiden tot het oordeel dat deze richtlijn, voor zover hier van belang, op onjuiste wijze is geïmplementeerd, of dat de volledige toepassing van deze richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Rechtstreeks beroep op de bepalingen van deze richtlijn is in dit geval dan ook niet mogelijk.

2.15.2. In de door Greenpeace bedoelde passage in het beleidsplan is gesteld dat de industriële emissies van zwevende deeltjes tussen 2000 en 2010 met 30 procent worden gereduceerd. Uit de aanvraag en het bestreden besluit volgt dat de installatie pas na 2010 in werking zal worden gesteld. Er zal dus geen uitstoot van zwevende deeltjes plaatsvinden in het tijdvak waarop de door Greenpeace bedoelde doelstelling uit het beleidsplan betrekking heeft. Deze doelstelling wordt door het bestreden besluit dan ook niet geraakt.

Deze beroepsgrond faalt.

Stofemissie vanwege de kolenopslag

2.16. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren met betrekking tot de opslag van kolen aan dat onvoldoende is gewaarborgd dat de beste beschikbare technieken worden toegepast en dat onduidelijk is of de gestelde voorschriften in overeenstemming zijn met de Nederlandse emissierichtlijn lucht (InfoMil 2006; hierna: de NeR). Zij hebben in dit verband tevens betoogd dat ten onrechte niet is voorgeschreven dat bij langdurige opslag korstvormers worden toegepast.

2.16.1. Ingevolge vergunningvoorschrift 16.7 worden, indien de weersomstandigheden daartoe aanleiding geven, de opgeslagen kolen bevochtigd of afgedekt met filmdragende stoffen.

2.16.2. In tabel 2 van de bijlage bij de Regeling aanwijzing BBT-documenten is de NeR vermeld. Volgens de bijzondere regeling 3.8.1 van de NeR inzake stofemissie bij onder meer de opslag van stuifgevoelige stoffen, voor zover hier van belang, mogen goederen behorend tot de stuifklasse S4 en S5 buiten worden opgeslagen mits de berg door besproeiing vochtig wordt gehouden teneinde stofverspreiding te voorkomen. Wanneer goederen van stuifklasse S4 en S5 voor langere tijd in de open lucht worden opgeslagen, dient de berg zo vaak als nodig met een zogenoemd vastlegend middel of bindmiddel te worden bespoten.

Niet in geschil is dat de ten behoeve van de installatie opgeslagen kolen behoren tot stuifklasse S4 of S5.

2.16.3. In de aanvraag om vergunning, die in zoverre deel uitmaakt van de vergunning, is vermeld dat de opslagduur van de kolen twee tot drie weken bedraagt. Naar het oordeel van de Afdeling is het besproeien van de kolen bij een dergelijke opslagduur in overeenstemming met de bijzondere regeling 3.8.1 van de NeR. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV hebben niet aannemelijk gemaakt dat met de aansluiting bij de NeR in dit geval op dit punt niet de voor de installatie in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

De beroepsgrond faalt.

Emissie van fluoride en zoutzuur

2.17. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV en Greenpeace voeren aan dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom een verdere overschrijding van de in paragraaf 4.3 van de NeR genoemde waarde voor het jaargemiddelde maximaal toelaatbare risiconiveau (hierna: MTR) van fluoride toelaatbaar is.

Greenpeace stelt voorts dat het college ten onrechte niet is ingegaan op de in paragraaf 4.3 van de NeR genoemde waarde voor het daggemiddelde MTR van fluoride.

Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren verder aan dat voor SO₂ een grenswaarde van 30 mg/m³ zou moeten worden gesteld, ter verzekering van een voldoende lage emissie van fluoride en zoutzuur.

2.17.1. Ten aanzien van het beroep op de in paragraaf 4.3 van de NeR genoemde waarden voor het MTR van fluoride, stelt de Afdeling voorop dat, zoals zij eerder in haar uitspraak van 30 juli 2008 in zaak nr. 200705503/1 heeft overwogen, MTR-waarden geen grenswaarden zijn die in acht moeten worden genomen, maar waarden waarvoor volgens de NeR een inspanningsverplichting geldt.

2.17.2. Uit het deskundigenbericht blijkt dat het gezien de constante emissie van de inrichting in de rede ligt om de beoordeling te concentreren op de waarde voor het jaargemiddelde MTR van fluoride. De Afdeling ziet mede gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat het college in zijn motivering niet op goede gronden uitsluitend het jaargemiddelde MTR heeft betrokken.

2.17.3. In het verweerschrift is gesteld dat de achtergrondconcentratie van fluoride in industriële gebieden, zoals Vlaardingen, boven de jaargemiddelde MTR-waarde ligt en in de rest van Nederland rond die waarde ligt.

In verband hiermee is bij het nemen van het besluit onderzocht of de grenswaarde voor de emissie van fluoride ten opzichte van het ontwerp verder kan worden verlaagd. Dit heeft geleid tot het stellen van een jaargemiddelde grenswaarde in vergunningvoorschrift 3.1 van 0,44 µgr/m³. Hierdoor is de maximale bijdrage aan de achtergrondconcentratie fluoride 2% van de MTR-waarde. Hiermee is volgens het college ruimschoots toepassing gegeven aan de inspanningsverplichting van de NeR.

In het deskundigenbericht is geconcludeerd dat de gekozen rookgasreiniging de fluoriden zeer efficiënt afvangt en dat als gevolg van de voor fluoride gestelde jaargemiddelde grenswaarde de toegestane emissie van de inrichting lager is dan de emissie die volgens het BREF Grote stookinstallaties met toepassing van de beste beschikbare technieken zou kunnen worden gehaald. De Afdeling ziet geen aanleiding aan de juistheid van deze conclusie te twijfelen.

Gezien deze conclusie en de door het college gegeven motivering, is er geen grond voor het oordeel dat het college onvoldoende invulling heeft gegeven aan de in paragraaf 4.3 van de NeR opgenomen inspanningsverplichting om de emissie van fluoride zoveel mogelijk te beperken en heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het ter verzekering van een voldoende lage emissie van fluoride niet nodig is om een strengere grenswaarde voor SO₂ te stellen.

2.17.4. In het BREF Grote stookinstallaties wordt natte gaswassing ook voor de reductie van zoutzuur aangemerkt als beste beschikbare techniek, waarbij een reductierendement wordt genoemd van 98-99%. Aan toepassing van deze techniek wordt in het BREF een emissiewaarde gerelateerd van 1 tot 10 mg/m³ als daggemiddelde. De in voorschrift 3.2 gestelde grenswaarde van 6 mg/m³ ligt binnen deze range. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het ter verzekering van een voldoende lage emissie van zoutzuur niet nodig is om een strengere grenswaarde voor SO₂ te stellen.

2.17.5. Deze beroepsgronden falen.

Emissie van kwik

2.18. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat de in vergunningvoorschrift 3.1 gestelde grenswaarde voor de jaarvracht van kwik te ruim is. Volgens hen zijn onvoldoende strenge emissiebeperkende maatregelen opgelegd en had de toepassing van actief kool moeten worden overwogen. Voorts betogen zij met Greenpeace dat de toegestane emissie van kwik op gespannen voet staat met de in de NeR en het provinciaal milieubeleidsplan voor kwik neergelegde zogenoemde minimalisatieverplichting.

Zij voeren voorts aan dat voorschrift 3.17 er ten onrechte niet in voorziet dat de periodiek door E.On aan het college over te leggen rapportages over de mogelijkheden om de kwikemissie te reduceren, moeten resulteren in een besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Zij stellen voorts dat dit voorschrift onvoldoende duidelijk maakt aan welke eisen de rapportages moeten voldoen.

2.18.1. Ingevolge voorschrift 3.1 geldt voor kwik een jaarvracht van ten hoogste 56 kg en een grenswaarde voor de jaargemiddelde emissieconcentratie van 2,4 µg/m³.

Ingevolge voorschrift 3.17, voor zover hier van belang, moet E.On elke vijf jaar onderzoek doen naar de mogelijkheden om de emissie van kwik te verminderen. Over het eerste emissiereductie-onderzoek voor kwik moet voor 1 juli 2008 aan het bevoegd gezag worden

gerapporteerd.

2.18.2. Volgens het deskundigenbericht komt de in voorschrift 3.1 gestelde maximale jaarvracht van 56 kg/jaar overeen met de eveneens in dat voorschrift gestelde grenswaarde voor de jaargemiddelde emissieconcentratie van kwik van 2,4 µg/m³. Het BREF Grote stookinstallaties bevat een tabel met indicatieve concentratiewaarden die in beginsel kunnen worden gehaald bij toepassing van de beste beschikbare technieken. De indicatieve concentratiewaarde voor kwik is 0 tot 5 µg/m³. Zowel de grenswaarde van 2,4 µg/m³ voor de jaargemiddelde emissieconcentratie als de in voorschrift 3.2 gestelde grenswaarde voor de daggemiddelde emissieconcentratie van 4,8 µg/m³ valt binnen deze indicatieve range. Volgens het deskundigenbericht kan de door appellanten genoemde techniek, waarbij gebruik wordt gemaakt van actief kool, alleen worden toegepast in combinatie met een doekfilter. Een dergelijk filter is evenwel aangevraagd noch voorgeschreven. In het deskundigenbericht wordt voorts gesteld dat er in de installatie drie technieken zullen worden aangewend die effectief kwik reduceren en wordt geconcludeerd dat op dit punt de voor de installatie in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. De Afdeling ziet geen aanleiding om het deskundigenbericht in zoverre onjuist te achten.

Over het beroep op de minimalisatieverplichting overweegt de Afdeling dat deze volgens de NeR niet geldt voor kwik. Volgens het provinciaal milieubeleidsplan geldt wel een minimalisatieverplichting voor kwik. In de considerans van het bestreden besluit is het stappenplan gevolgd dat in paragraaf 3.2.1 van de NeR is opgenomen voor de beoordeling of en onder welke voorwaarden de emissie van een stof waarvoor een minimalisatieverplichting geldt, kan worden toegestaan. Mede nu Natuur en Milieu en de Milieufederatie geen concrete argumenten hebben ingebracht tegen deze beoordeling, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit stappenplan niet op een juiste wijze is gevolgd.

2.18.3. Wat betreft het tegen voorschrift 3.17 gerichte betoog overweegt de Afdeling als volgt. Uit de Wet milieubeheer noch enige andere rechtsregel vloeit voort dat het resultaat van het periodiek te verrichten emissiereductie-onderzoek met betrekking tot kwik moet worden beoordeeld in de vorm van een besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat in vergunningvoorschrift 3.17 concreter had moeten worden voorgeschreven aan welke eisen de periodiek op te stellen onderzoeksrapportages dienen te voldoen.

2.18.4. De beroepsgronden falen.

Acceptatievoorwaarden van de te stoken stoffen

2.19. Greenpeace voert aan dat in de vergunning onvoldoende is gewaarborgd dat de te stoken stoffen van een goede kwaliteit zijn en dat in de vergunning ten onrechte geen acceptatiecriteria zijn opgenomen. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat in de vergunning onvoldoende is gewaarborgd dat de te stoken biomassa op duurzame wijze is verkregen en dat de acceptatiecriteria van de te stoken biomassa onvoldoende concreet zijn.

2.19.1. Voor zover Greenpeace aanvoert dat in de vergunning onvoldoende is gewaarborgd dat de te stoken kolen van een goede kwaliteit zijn, overweegt de Afdeling dat door de in de vergunning gestelde emissiegrenswaarden indirect eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de kolen. De Afdeling ziet in het betoog van Greenpeace geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om geen nadere eisen aan de samenstelling van de te stoken kolen te stellen.

2.19.2. De installatie wordt aanvankelijk geheel met kolen gestookt. Later mogen de in voorschrift 5.9 genoemde stoffen tot een bepaald maximum worden meegestookt. Het gaat hierbij om diverse soorten biomassa, diermeel en diervoeder.

Ingevolge voorschrift 5.11 moet het AV-AO/IC-document, waarin de procedure voor de acceptatie en controle van de mee te stoken stoffen is geregeld, uiterlijk zes maanden voordat met het meestoken wordt begonnen op een aantal nader in het voorschrift genoemde onderdelen worden aangevuld. Het college kan nadere eisen stellen aan het AV-AO/IC-document. Het AV-AO/IC-document moet door het college zijn goedgekeurd alvorens met het meestoken mag worden begonnen.

In de voorschriften 5.14 en 5.15 is, samengevat, bepaald dat E.On uiterlijk zes maanden voordat met het meestoken wordt begonnen een voorstel ter goedkeuring moet indienen met de maximale concentratie van verontreinigende stoffen in elke mee te stoken stof en met de minimale stookwaarde van elke mee te stoken stof. In voorschrift 5.17 is bepaald dat als een partij niet voldoet aan de acceptatiecriteria van de voorschriften 5.14 en/of 5.15, E.On dit onmiddellijk moet melden bij het college. De aanvoer van nieuwe partijen van dezelfde afvalstroom moet worden gestopt en kan alleen met toestemming van het college worden hervat. In voorschrift 5.16 is een maximum gesteld aan de stookwaarde van de mee te stoken stoffen.

2.19.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich, mede gelet op hetgeen in de voorschriften 5.14 tot en met 5.17 is bepaald, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de kwaliteit van de mee te stoken stoffen voldoende is gewaarborgd. Reeds hierom is er geen aanleiding voor het oordeel dat de acceptatiecriteria van de mee te stoken stoffen meer concreet in de vergunningvoorschriften hadden moeten worden neergelegd.

Voor zover het betoog van Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV erop neerkomt dat in de vergunning onvoldoende is gewaarborgd dat alleen duurzaam geproduceerde biomassa mag worden ingezet, overweegt de Afdeling dat een dergelijk voorschrift niet op grond van artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer aan de vergunning kan worden verbonden, omdat het naar zijn strekking geen betrekking heeft op de nadelige gevolgen voor het milieu die door de inrichting zelf worden veroorzaakt.

Deze beroepsgronden falen.

Klimaatbeheersing en opslag van CO₂

2.20. Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat aan de vergunning ten onrechte geen voorschrift is verbonden dat verlangt dat uiterlijk binnen vijf jaar na het van kracht worden van de vergunning CO₂ wordt afgevangen en opgeslagen. Greenpeace voert met betrekking tot dit onderwerp aan dat het college bij het nemen van het bestreden besluit ten onrechte niet de gevolgen voor het klimaat heeft betrokken. Voorts stelt Greenpeace dat het bestreden besluit vanwege de toegestane emissie van CO₂ in strijd is met het Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010 van het college.

2.20.1. Ingevolge artikel 8.13a, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer worden aan een vergunning, indien het een inrichting betreft waarop de in artikel 16.5, eerste lid, vervatte verboden betrekking hebben, geen voorschriften verbonden inhoudende een emissiegrenswaarde voor de directe emissie van broeikasgassen waarop de in artikel 16.5, eerste lid, vervatte verboden betrekking hebben, tenzij zulks noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt.

2.20.2. De in artikel 16.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer vervatte verboden inzake een inrichting waarin zich een of meer broeikasgasinstallaties bevinden zijn op de inrichting in kwestie van toepassing. Hetgeen appellanten aanvoeren komt er in feite op neer dat ten onrechte in de vergunning geen begrenzing is gesteld aan de directe emissie van het broeikasgas CO₂. Een voorschrift met een dergelijke strekking kan ingevolge artikel 8.13a echter uitsluitend aan de vergunning worden verbonden, indien dat noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante gevolgen voor het milieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting worden veroorzaakt. Niet aannemelijk is gemaakt dat die noodzaak zich voordoet. Reeds hierom falen de beroepsgronden met betrekking tot de emissie van CO₂.

Benutting restwarmte

2.21. Greenpeace, Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Vereniging VBV voeren aan dat het college ten onrechte niet heeft voorgeschreven dat restwarmte nuttig moet worden gebruikt, hoewel het benutten van restwarmte in het BREF Koelsystemen wordt aangemerkt als beste beschikbare techniek.

2.21.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het ten tijde van het nemen van het bestreden besluit voor E.On economisch en technisch niet haalbaar was om restwarmte af te zetten. Er moest daarom worden volstaan met een rapportageverplichting, opgenomen in vergunningvoorschrift 11.1.

2.21.2. Ingevolge voorschrift 11.1, voor zover hier van belang, moet jaarlijks worden gerapporteerd over de geleverde warmte aan derden en over nieuwe ontwikkelingen bij de levering van warmte.

2.21.3. In het BREF Koelsystemen is vermeld dat de intentie moet zijn gericht op het benutten van restwarmte in hetzelfde bedrijfsproces of een ander bedrijfsproces dat op dezelfde locatie wordt geëxploiteerd. Als dit niet mogelijk is, kan worden bekeken of het mogelijk is om de restwarmte elders te benutten, aldus het BREF.

Niet is aannemelijk gemaakt dat het mogelijk is om restwarmte van de installatie binnen de installatie te benutten. In het deskundigenbericht wordt het standpunt van het college bevestigd dat het ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet mogelijk was om restwarmte van de installatie af te zetten in de directe omgeving van de installatie en dat er financiële belemmeringen zijn om de restwarmte op een grotere afstand van de installatie te benutten. Er is geen aanleiding om in zoverre aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen.

Gelet op het voorgaande heeft het college zich, zonder het BREF Koelsystemen te miskennen, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het benutten van restwarmte niet van E.On kon worden geleverd. Deze beroepsgronden falen.

Natuurwaarden

2.22. Natuur en Milieu en de Milieufederatie, Greenpeace en Vereniging VBV betogen, kort samengevat, dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met de negatieve gevolgen van de vergunde activiteiten voor de beschermde natuurgebieden "Voordelta", "Solleveld en Kapittelduinen", "Voornes Duin", en "Duinen Goeree en Kwade Hoek". Zij voeren alle onder meer aan dat het college de gevolgen van de stikstofdepositie op het gebied "Voornes Duin" heeft onderschat, door het hanteren van een onjuiste kritische depositiewaarde. Daarnaast betogen zij dat het college onvoldoende heeft onderzocht of de emissie van fluoride een negatief effect heeft op deze natuurgebieden. Voorts voeren zij aan

dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of naar verwachting de benodigde vergunningen en ontheffingen krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet kunnen worden verleend. Greenpeace ten slotte vreest voor aantasting van de natuurwaarden van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: de EHS) in het bijzonder door stikstofdepositie.

2.22.1. Ten aanzien van het betoog dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of naar verwachting de benodigde vergunningen en ontheffingen krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet kunnen worden verleend, merkt de Afdeling op dat in het kader van een milieuvergunningprocedure een dergelijke beoordeling niet is vereist.

2.22.2. Ten aanzien van het betoog met betrekking tot de aantasting van natuurwaarden in de EHS stelt de Afdeling voorop dat de vraag of natuurwaarden worden aangetast bij het in werking zijn van de inrichting, primair aan de orde komt in het kader van planologische regelingen. Daarnaast blijft in het kader van verlening krachtens de Wet milieubeheer van een vergunning ruimte voor een aanvullende toets.

Volgens het deskundigenbericht zijn de effecten van de inrichting op de omliggende EHS voldoende onderzocht. De conclusies van dat onderzoek geven volgens het deskundigenbericht geen aanleiding om te veronderstellen dat de stikstofdepositie op de EHS leidt tot aantasting van de natuurwaarden. Hetgeen Greenpeace heeft aangevoerd geeft geen aanleiding om in zoverre aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met de negatieve gevolgen van de vergunde activiteiten voor de EHS.

2.22.3. De door Natuur en Milieu en de Milieufederatie en Greenpeace genoemde beschermde natuurgebieden "Voordelta" en "Solleveld en Kapittelduinen" vielen ten tijde van het nemen van het bestreden besluit onder de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit geldt tevens voor het binnen "Voornes Duin" gelegen vogelrichtlijngebied "Quackjeswater en Breedewater", alsmede het binnen "Duinen Goeree" gelegen vogelrichtlijngebied "Kwade Hoek". Nu de beoordeling van de gevolgen voor deze gebieden dient plaats te vinden in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998-vergunning, bestaat hiervoor geen ruimte in deze procedure.

De voor de inrichting krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunningen zijn onderwerp van afzonderlijke procedures. Bij uitspraak van 4 mei 2011, in de gevoegde zaken met nrs. 200901310/1/R2 en 200901311/1/R2, alsmede bij uitspraken van dezelfde datum in de zaken met nrs. 200808317/1/R2 en 200808574/1/R2, heeft de Afdeling daarin uitspraak gedaan.

2.22.4. Voor het habitatrichtlijngebied "Voornes Duin" en voor het habitatrichtlijngebied "Duinen Goeree", voor zover deze niet tevens vogelrichtlijngebieden zijn, dienen de betogen van appellanten wel in deze procedure te worden beoordeeld.

2.22.5. Ingevolge artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206; hierna: de Habitatrichtlijn), voor zover hier van belang, wordt voor plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied. De bevoegde instanties mogen slechts toestemming voor het plan of project geven nadat zij zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.

Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2004, zaak C-127/02, JM 2004/112, volgt dat wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn rechtmatig is verleend, hij kan toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn genomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.

Blijkens genoemd arrest dient te worden gezien of verweerder op grond van objectieve gegevens kon uitsluiten dat het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor het onderhavige natuurgebied, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied.

2.22.6. Wat betreft het habitatrichtlijngebied "Voornes Duin" met uitzondering van het daarin gelegen vogelrichtlijngebied "Quackjeswater en Breedewater" heeft het college zich gebaseerd op het rapport van Tauw van 23 oktober 2007. In dit rapport wordt ervan uitgegaan dat de kritische depositiewaarde van stikstof voor dit gebied 1.300 mol N/ha/jr bedraagt. De som van de achtergronddepositie en de bijdrage van de centrale is volgens Tauw lager dan deze kritische waarde, zodat de vergunning kan worden verleend.

Niet in geschil is dat de centrale een extra depositie stikstof op dit gebied veroorzaakt. Deze bedraagt volgens Tauw 6 tot 10 mol N/ha/jr. Volgens het deskundigenbericht is in het rapport van Tauw een onjuist uitgangspunt gehanteerd. Voor drie gevoelige habitattypen ligt volgens het deskundigenbericht de kritische depositiewaarde van stikstof voor dit gebied onder 1.300 mol N/ha/jr, te weten op 1.240 mol N/ha/jr voor habitatype H2130A (Grijze duinen, kalkrijk), 1.000 mol N/ha/jr voor habitatype H2190A (Vochtige duinvalleien, open water) respectievelijk 771 mol N/ha/jr voor habitatype H2130C (Grijze duinen, heischraal). De achtergronddepositie op "Voornes Duin" bedraagt ongeveer 1.200 mol N/ha/jr. Voor twee van de drie bedoelde vegetaties is iedere bijdrage dan ook problematisch. Er is geen aanleiding om in zoverre aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen. Door de enkele verwijzing naar het rapport van Tauw heeft het college niet deugdelijk gemotiveerd waarom de door de inrichting veroorzaakte depositie van stikstof op het gebied "Voornes Duin" niet is aan te merken als een significant effect.

2.22.7. Het college betoogt dat vanwege de inrichting geen significante effecten zijn te verwachten op het habitatrichtlijngebied "Duinen Goeree", nu uit het rapport van Tauw blijkt dat op het op minder grote afstand van de inrichting gelegen habitatrichtlijngebied "Voornes Duin", geen significante effecten vanwege de inrichting te verwachten zijn.

Nu evenwel uit rechtsoverweging 2.22.6 blijkt dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de door de inrichting veroorzaakte depositie van stikstof op het gebied "Voornes Duin" niet is aan te merken als een significant effect, is de Afdeling van oordeel dat het college met bovenstaand betoog evenmin deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de depositie van stikstof op het gebied "Duinen Goeree" niet is aan te merken als een significant effect.

2.22.8. Het beroep is gegrond. Nu het college slechts vergunning mocht verlenen nadat zij zekerheid had verkregen dat de inrichting de natuurlijke kenmerken van de desbetreffende gebieden niet zal aantasten, komt het bestreden besluit in zijn geheel voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling ziet reden te onderzoeken of er aanleiding is de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

2.22.9. Op 1 februari 2009 is de Wet van 29 december 2008, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken (Stb. 2009, 18) in werking getreden. Als gevolg hiervan zijn alle gebieden die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in artikel 4 van de Habitatrichtlijn aangemerkt als Natura 2000-gebieden waarop onder meer het regime van paragraaf 2 van titel 2 van hoofdstuk III van de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing is. De door artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn geëiste bescherming wordt bereikt door toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit betekent dat een rechtstreeks beroep op artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet meer aan de orde is.

De gevolgen voor de Natura 2000-gebieden dienen vanaf 1 februari 2009 uitsluitend te worden beoordeeld in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit betekent dat de beroepsgronden ten aanzien van dit aspect in deze procedure over de verlening van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer naar voren heeft gebracht, bij het - met inachtneming van de uitspraak in deze zaak - te nemen nieuwe besluit op de aanvraag geen aanleiding kan geven om de gevraagde milieuvergunning te weigeren of daaraan nadere voorschriften te verbinden. De Afdeling ziet hierin aanleiding te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven.

Proceskosten

2.23. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 26 oktober 2007, kenmerk 20667227/232600;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de stichting Stichting Natuur en Milieu en de stichting Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1610,00 (zegge: zestienhonderdtien euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de stichting Stichting Greenpeace Nederland opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2254,00 (zegge: tweeduizend tweehonderdvierenvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de vereniging Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 966,00 (zegge: negenhonderdzesenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door

hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) voor de stichting Stichting Natuur en Milieu en de stichting Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) voor de stichting Stichting Greenpeace Nederland en € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) voor de vereniging Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Baaren, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van Baaren
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 november 2011

579.