

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BW0776
Datum uitspraak	4 april 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 juni 2008 heeft het college het verzoek van Natuur en Milieu van 20 augustus 2007 om wijziging van de vergunningvoorschriften verbonden aan de op 8 augustus 2001 aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Kuwait Petroleum Europoort B.V. (hierna: KPE) verleende vergunning als bedoeld in artikel 8.4 van de Wet milieubeheer voor haar raffinaderij aan de Moezelweg 255 te Rotterdam-Europoort, afgewezen.

Volledige tekst

200904323/1/A4 en 201006110/1/A4

Datum uitspraak: 4 april 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Natuur en Milieu (hierna: Natuur en Milieu), gevestigd te Utrecht,
appellante,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2008 heeft het college het verzoek van Natuur en Milieu van 20 augustus 2007 om wijziging van de vergunningvoorschriften verbonden aan de op 8 augustus 2001 aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Kuwait Petroleum Europoort B.V. (hierna: KPE) verleende vergunning als bedoeld in artikel 8.4 van de Wet milieubeheer voor haar raffinaderij aan de Moezelweg 255 te Rotterdam-Europoort, afgewezen.

Bij besluit van 14 mei 2009, verzonden op diezelfde datum, heeft het college het door Natuur en Milieu hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Natuur en Milieu bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 juni

2009, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Natuur en Milieu en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Natuur en Milieu heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 april 2010, waar Natuur en Milieu, vertegenwoordigd door drs. J.G. Vollenbroek, en het college, vertegenwoordigd door ir. M.S. de Koning-van der Meulen, ir. W.J. Okkerse en ir. F.H.A. Strijk, bijgestaan door mr. B.J.M. Verras en mr. C.C.M. van Neerven, zijn verschenen. Voorts is ter zitting KPE, vertegenwoordigd door J.M. van der Steen, bijgestaan door mr. M.C. de Smidt, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

De beslissing in deze zaak is aangehouden in verband met de prejudiciële vragen die de Afdeling bij verwijzingsuitspraken van 29 april 2009 heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) over 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).

Bij besluit van 28 mei 2009 heeft het college een verklaring gegeven als bedoeld in artikel 8.19, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer met betrekking tot een verandering van de raffinaderij van KPE aan de Moezelweg 255 te Rotterdam-Europoort.

Bij besluit van 21 mei 2010, verzonden op 25 mei 2010, heeft het college het door Natuur en Milieu hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Natuur en Milieu bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 juni 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 15 juli 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Natuur en Milieu heeft een nader stuk ingediend.

Het beroep tegen het besluit van 21 mei 2010 is eveneens aangehouden in verband met de prejudiciële vragen over de NEC-richtlijn aan het Hof.

De Afdeling heeft de zaken en zaak nr. 201007614/1/A4 gevoegd ter zitting behandeld op 23 januari 2012, waar Natuur en Milieu, vertegenwoordigd door drs. J.G. Vollenbroek, en het college, vertegenwoordigd door mr. B.J.M. Verras en ir. M.S. de Koning-van der Meulen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting KPE, vertegenwoordigd door J.M. van der Steen, bijgestaan door mr. M.C. de Smidt, advocaat te Rotterdam, als partij gehoord. Na de zitting zijn de onderhavige zaken en zaak nr. 201007614/1/A4 gesplitst.

2. Overwegingen

Gevoegde behandeling

2.1. De Afdeling heeft de beroepen vanwege de onderlinge samenhang gevoegd behandeld.

Overgangsrecht Wabo

2.2. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het in de Invoeringswet Wabo opgenomen overgangsrecht volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij de invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Intrekking beroepsgrond

2.3. Ter zitting heeft Natuur en Milieu haar beroepsgrond over de toepasselijkheid van de nationale emissieplafonds voor zwaveldioxide (hierna: SO₂) en stikstofoxiden (hierna: NO_x) ingetrokken.

Afwijzing verzoek om toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer

2.4. Het college en KPE betogen dat het beroep van Natuur en Milieu niet-ontvankelijk is voor zover het betreft de beroepsgronden dat uiterlijk in 2005 moest worden gestart met een revisievergunningprocedure, dat onduidelijk is of de vergunningvoorschriften over bodembescherming en geluid voldoen aan de toepassing van de in aanmerking komende beste beschikbare technieken, alsmede dat ten onrechte geen voorschriften over de monitoring van emissies aan de vergunning zijn verbonden.

2.4.1. Uit artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat in beroep slechts categorieën milieugevolgen als besluitonderdelen aan de orde kunnen worden gesteld waartegen belanghebbende bezwaar heeft gemaakt, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten tegen een onderdeel geen bezwaar te hebben gemaakt.

2.4.2. Natuur en Milieu heeft in de bezwaarprocedure geen gronden aangevoerd over bodembescherming en geluid. Niet is gebleken dat haar dit redelijkerwijs niet kan worden verweten, zodat het beroep van Natuur en Milieu in zoverre niet-ontvankelijk is.

Natuur en Milieu heeft bezwaar gemaakt tegen verschillende emissies naar de lucht. De beroepsgrond inzake monitoring van emissies heeft hierop eveneens betrekking. Anders dan het college en KPE betogen bestaat in zoverre geen grond het beroep van Natuur en Milieu niet-ontvankelijk te verklaren.

De beroepsgrond over de revisievergunningprocedure heeft voorts geen betrekking op een besluitonderdeel als hiervoor bedoeld. Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht staat er dan ook niet aan in de weg dat deze grond eerst in beroep wordt aangevoerd. In zoverre bestaat evenmin grond tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep.

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. 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, van de Wet milieubeheer 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.

2.6. Zoals onder 2.5 is overwogen, moeten in de inrichting ten minste de in aanmerking komende beste beschikbare technieken (hierna ook wel: BBT) 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. 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 Mineral Oil and Gas Refineries" (hierna: het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen) en de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: de NeR), in het bijzonder de in paragraaf 3.5.8.1 vermelde Oplegnotitie bij het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen (hierna: de Oplegnotitie).

2.7. Ingevolge artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

Ingevolge het tweede lid kan een belanghebbende, met uitzondering van de vergunninghouder, het bevoegd gezag verzoeken een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu met toepassing van het eerste lid te wijzigen.

Ingevolge het derde lid zijn, met betrekking tot de beslissing ter zake en de inhoud van de beperkingen en voorschriften, de artikelen 8.6 tot en met 8.17 van overeenkomstige toepassing.

2.8. Ten aanzien van het betoog van Natuur en Milieu dat het college reeds in 2005 een revisievergunningprocedure had moeten starten, overweegt de Afdeling dat dit betoog geen betrekking heeft op de afwijzing van het verzoek om toepassing van artikel 8.23, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het betoog faalt derhalve.

2.9. Natuur en Milieu betoogt dat het door het college toegepaste BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen is verouderd en wijst in dit verband op het volgens haar eveneens van toepassing zijnde "Reference Document on Best Available Techniques for Large Combustion Plants" (hierna: het BREF Grote stookinstallaties) dat van recentere datum is.

2.9.1. Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, voor zover hier van belang, houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening met bij ministeriële regeling aangewezen documenten waarin informatie met betrekking tot de bepaling van beste beschikbare technieken is opgenomen.

2.9.2. Zoals onder 2.6 is overwogen is het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen een op grond van tabel 1 van de bijlage bij de Regeling aanwijzing BBT-documenten aangewezen document, waarmee door het college bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking

komende beste beschikbare technieken rekening diende te houden. Het BREF Grote stookinstallaties is aldaar aangewezen als aanvullend BREF-document, voor zover relevant in individuele gevallen.

2.9.3. In het deskundigenbericht is vermeld dat binnen een raffinaderij voor de ondervuring van fornuizen en stoomketels veelal gasen worden ingezet die binnen de raffinaderij zelf vrijkomen. Dit zijn geen commerciële brandstoffen waarop de emissiewaarden uit het BREF Grote stookinstallaties zijn gebaseerd.

2.9.4. In de samenvatting van het BREF Grote stookinstallaties is over het bereik van dit BREF het volgende vermeld:

"Combustion installations which use process-related residues or by-products as fuel, or fuels that cannot be sold as specified fuels on the market as well as combustion processes which is an integrated part of a specific production process are not covered by this BREF."

Volgens paragraaf 3.5.11.1 van de NeR is het BREF Grote stookinstallaties van toepassing op stookinstallaties in alle IPPC-inrichtingen, tenzij het type stookinstallatie expliciet in de activiteit specifieke BREF wordt behandeld. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen.

2.9.5. Gelet op het voorgaande is het BREF Grote stookinstallaties niet van toepassing op stookinstallaties in raffinaderijen waarin niet uitsluitend commerciële brandstoffen worden gebruikt.

Nu niet is bestreden dat in geen van de stookinstallaties in de raffinaderij van KPE uitsluitend commerciële brandstoffen worden gebruikt, is er geen grond voor het oordeel dat het college bij het bestreden besluit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het BREF Grote stookinstallaties.

De beroepsgrond faalt.

2.10. Ten aanzien van het betoog van Natuur en Milieu dat de milieudoelstellingen uit paragraaf 1.2 van het rapport "Het milieu in de regio Rotterdam" van juni 2008 niet worden gehaald, wordt overwogen dat dit een jaarlijkse rapportage over de ontwikkelingen van de milieukwaliteit in de Rijnmond betreft en niet een aangewezen BBT-document of een beleidsregel waarmee het college in het kader van het bestreden besluit van 14 mei 2009 rekening had moeten houden.

De beroepsgrond faalt.

2.11. Natuur en Milieu stelt dat een zwavelverwijderingsrendement van 99,5% in Nederland niet als een van de in aanmerking komende beste beschikbare technieken is aan te merken. Volgens haar wordt hiermee ten onrechte afgeweken van de NeR, waarin een rendement van 99,8% wordt voorgeschreven. Afwijken van dit onderdeel van de NeR is volgens Natuur en Milieu op grond van het "Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone" (www.unece.org; hierna: het Gothenburg protocol) niet toegestaan. Ook voert Natuur en Milieu aan dat het BREF Aardgas- en aardolieraffinaderijen verplicht tot het hebben van twee zwavelterugwinningsinstallaties. KPE beschikt over twee installaties sinds de melding naar aanleiding waarvan het college bij besluit van 28 mei 2009 een verklaring, als bedoeld in artikel 8.19, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer, heeft gegeven. Volgens Natuur en Milieu had het college het verzoek om toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer om die reden niet mogen afwijzen.

2.11.1. Zoals Natuur en Milieu stelt, beschikt KPE inmiddels over twee

zwavelterugwinningsinstallaties. Daargelaten de vraag of dit op grond van het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen verplicht is, heeft Natuur en Milieu in zoverre geen belang meer bij de beoordeling van deze beroepsgrond. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.11.2. In het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen wordt een zwavelterugwinningsinstallatie met een rendement tussen de 99,5 en 99,9% als een van de in aanmerking komende beste beschikbare technieken aangemerkt.

Volgens de Oplegnotitie blijft naast het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen de bijzondere regeling E6 "Clausinstallaties (t.b.v. zwavelproductie en als reinigingssysteem)" van de NeR van kracht. Op grond van deze regeling geldt voor nieuwe installaties een omzettingsrendement van 99,8%.

2.11.3. Met de in de inrichting ten tijde van het nemen van het bestreden besluit van 14 mei 2009 aanwezige zwavelterugwinningsinstallatie met een rendement van 99,5% wordt voldaan aan de in het BREF opgenomen prestatierange. De zwavelterugwinningsinstallatie is een zogenoemde clausinstallatie, zodat in beginsel de bijzondere regeling E6 van de NeR van toepassing is. In het deskundigenbericht is een reactie van het college opgenomen, waarin het college stelt dat een verdere reductie van de SO₂ emissie door toepassing van een zogenoemde SCOT-unit, waarmee een rendement van 99,8% zou kunnen worden behaald, niet kosteneffectief is gebleken. De kosteneffectiviteitsberekening, die als bijlage bij het deskundigenbericht is gevoegd, is door Natuur en Milieu niet bestreden. Zoals de Afdeling reeds meerdere malen heeft overwogen, kan het bevoegd gezag gemotiveerd afwijken van de NeR. Anders dan Natuur en Milieu veronderstelt, leidt het feit dat het hier een bijzondere regeling van de NeR betreft niet tot een ander oordeel. Ook indien de zwavelterugwinningsinstallatie als een nieuwe installatie in de zin van bijzondere regeling E6 moet worden aangemerkt, bestaat in zoverre geen grond voor het oordeel dat het college ten onrechte niet van een rendement van 99,8% is uitgegaan. Voor zover Natuur en Milieu betoogt dat het Gothenburg protocol aan afwijking van de NeR in de weg staat, wordt overwogen dat annex IV, elfde lid, van het protocol een rendement van 99,5% vereist, zodat dit betoog reeds daarom faalt. Hetgeen Natuur en Milieu aanvoert, geeft geen grond voor het oordeel dat in zoverre niet de beste beschikbare technieken worden toegepast, dan wel dat verdergaande technieken moeten worden toegepast.

De beroepsgrond faalt.

2.12. Natuur en Milieu betoogt dat de toegestane uitstoot van SO₂ niet in overeenstemming is met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Daartoe voert zij aan dat de zogenoemde bubble-benadering niet juist is toegepast, waardoor de zogenoemde SO₂ bubble te hoog is.

2.12.1. Bij besluit van 20 september 2006 is bepaald dat de totale emissie van SO₂ tot 2010 niet meer mag bedragen dan 3.100 ton per jaar. Vanaf 2010 mag de emissie van SO₂ niet meer bedragen dan 2.000 ton per jaar, bepaald als een vierjarig voortschrijdend gemiddelde, met een rookgasbubbleconcentratie van maximaal 500 mg/Nm³. Het genoemde gemiddelde plafond wordt hierbij ten hoogste met 10% per kalenderjaar overschreden, op voorwaarde dat de vergunninghouder vooraf aantoont dat het voortschrijdend vierjaarsgemiddelde bij een normale bedrijfsvoering niet wordt overschreden.

2.12.2. Voor zover deze beroepsgrond betrekking heeft op het emissieplafond voor SO₂ tot 2010, overweegt de Afdeling dat Natuur en Milieu geen belang meer heeft bij de beoordeling

hiervan, nu de periode waarop dit plafond betrekking heeft, is verstreken.
Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.12.3. Volgens de Oplegnotitie biedt het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen voor SO₂ twee mogelijkheden voor de BBT-toets: een BBT-toets per installatie en een BBT-toets voor de gehele raffinaderij ofwel bubble-benadering. Het college heeft gekozen voor de bubble-benadering. Volgens de Oplegnotitie resulteert deze benadering in de vergunning in een concentratie-eis of in een emissieplafond voor de gehele raffinaderij. In de vergunning is een emissieplafond voor de gehele raffinaderij opgenomen. Volgens de Oplegnotitie is hierbij de voorwaarde dat de concentratie-eis of het emissieplafond een afspiegeling is van het gebruik van BBT op de gehele raffinaderij.

2.12.4. Het college noemt in het bestreden besluit van 14 mei 2009 een viertal door KPE genomen maatregelen waardoor het emissieplafond voor SO₂ volgens het college in overeenstemming is met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken: overschakelen van olie- naar gasstook, schoonmaken van het raffinaderij stookgas, toepassen van een zwavelterugwinningsinstallatie met een rendement van 99,5% en het plaatsen van een tweede -installatie en het parallel plaatsen van deze installaties, zodat ontzwaveling is gegarandeerd.

2.12.5. De SO₂ bubble van 3.100 ton per jaar was mede gebaseerd op oliestook. Deze bubble is per 1 januari 2010 teruggebracht tot 2.000 ton per jaar als vierjarig gemiddelde met een concentratiebubble van 500 mg/Nm³. In het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen is geen consensus bereikt over de BBT-range bij toepassing van de zogenoemde bubble-benadering. De voor KPE geldende concentratiebubble ligt evenwel binnen de in het BREF genoemde ranges, in het bijzonder binnen de range van 100-600 mg/m³ die blijkens het BREF door Nederland is voorgesteld en vermeld staat in paragraaf 5.1 van dit BREF. Dit wordt in het deskundigenbericht bevestigd.

In zoverre is er geen aanleiding voor het oordeel dat het college, rekening houdend met het BREF, niet van voornoemde SO₂ bubble mocht uitgaan. Ook voor het overige bestaat daartoe geen aanleiding. Hetgeen Natuur en Milieu aanvoert, geeft derhalve geen grond voor het oordeel dat het college haar verzoek om toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer in zoverre niet mocht afwijzen.

De beroepsgrond faalt.

2.13. Natuur en Milieu stelt dat binnen de inrichting van KPE niet de beste beschikbare technieken worden toegepast, nu het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een aantal in het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen omschreven BBT maatregelen niet kosteneffectief zijn. Volgens haar is de kosteneffectiviteit in het BREF voor de desbetreffende bedrijfstak vastgesteld.

2.13.1. In het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen staan per bedrijfsonderdeel verschillende in aanmerking komende beste beschikbare technieken vermeld. Dat KPE niet alle in het BREF genoemde technieken toepast, betekent niet dat de inrichting reeds daarom niet de beste beschikbare technieken toepast. In het "IPPC informatiedocument Kuwait Petroleum Europoort B.V." van 11 oktober 2007 heeft KPE aan onder meer het BREF Aardolie- en aardgasraffinaderijen getoetst of haar inrichting voldoet aan de daarin beschreven in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Hierbij heeft zij gemotiveerd aangegeven waarom zij een aantal technieken niet toepast. Hetgeen Natuur en Milieu aanvoert, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat dit onvoldoende is. Er bestaat in zoverre

geen grond voor vernietiging van het bestreden besluit van 14 mei 2009.
De beroepsgrond faalt.

2.14. Natuur en Milieu stelt dat in de voor de inrichting geldende vergunningvoorschriften ten onrechte niet de minimalisatieverplichting uit de NeR is opgenomen.

2.14.1. Het college heeft bij besluit van 21 juli 2010 voorschrift 5.8 aan de vergunning van 8 augustus 2001 verbonden. Dit voorschrift is in werking en zal, gezien de heden gedane tussenuitspraak in zaak nr. 201007614/1/T1/A4, in werking blijven. Voorschrift 5.8 ziet op een vijfjaarlijks onderzoek naar de vermindering van minimalisatieverplichte stoffen en is gebaseerd op het stappenschema uit de NeR. Inmiddels heeft Natuur en Milieu dan ook geen belang meer bij de beoordeling van deze beroepsgrond.

Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.15. Natuur en Milieu stelt dat de aanpassing van de stofnormering in de loop van 2009, waarnaar in de considerans van het bestreden besluit wordt verwezen, onvoldoende concreet is.

2.15.1. Ingevolge het aan de vergunning van 8 augustus 2001 verbonden voorschrift 5.6 mag de uitworp van totaal stof vanuit de inrichting niet meer bedragen dan 22 ton per jaar.

2.15.2. Het college heeft bij besluit van 21 juli 2010 voorschrift 5.7 aan de vergunning van 8 augustus 2001 verbonden. Dit voorschrift is in werking en zal, gezien de heden gedane tussenuitspraak in zaak nr. 201007614/1/T1/A4, in werking blijven. Ingevolge voorschrift 5.7 dient vergunninghoudster, voor zover hier van belang, een controleplan op te stellen om de stofemissies vanuit de stookinstallaties nader te onderzoeken ten aanzien van de verdeling van de deeltjesgrootte (PM10/PM2,5). Het controleplan dient ter goedkeuring te worden gezonden aan het bevoegd gezag. De bevindingen van dit onderzoek kunnen volgens het college aanleiding zijn om de stofnorm aan te passen.

Gelet op het vorengaande heeft Natuur en Milieu inmiddels geen belang meer bij de beoordeling van deze beroepsgrond tegen de afwijzing van het verzoek om aanpassing van de vergunning op grond van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer.

Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.16. Natuur en Milieu betoogt dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorschriften met betrekking tot de emissiegrenswaarde voor NOx op korte termijn zouden worden aangescherpt.

2.16.1. Het college stelt in de considerans van het bestreden besluit van 14 mei 2009 dat het vergunde emissieplafond voor NOx te ruim is, omdat KPE is overgegaan van olie- naar gasstook. De NOx emissie zal nog verder dalen door het plaatsen van een tweede zwavelterugwinningsinstallatie. Het vergunde emissieplafond zal hierop worden aangepast, aldus het college in de considerans van het bestreden besluit van 14 mei 2009. Volgens het deskundigenbericht en het door het college ter zitting gestelde, was er ten tijde van het nemen van het besluit van 14 mei 2009 reeds overleg tussen KPE en het college over de vermindering van de NOx emissie en een verlaging van het emissieplafond. Onder die omstandigheden heeft het college er in redelijkheid van kunnen afzien de voorschriften over NOx emissie reeds met het bestreden besluit van 14 mei 2009 aan te passen.

De beroepsgrond faalt.

Verklaring als bedoeld in artikel 8.19, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer

2.17. Ingevolge artikel 8.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer geldt een voor een inrichting verleende milieuvergunning tevens voor verandering van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder voorwaarde dat:

- a. deze veranderingen niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor de vergunning is verleend;
- b. het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zesde lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en
- c. het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.

2.18. De verandering van de inrichting waarvoor het college een verklaring als bedoeld in artikel 8.19, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer heeft gegeven, heeft betrekking op het verzamelen van zwavelhoudende gassen, het schoonmaken van deze gasstromen en het installeren van een tweede SRU met een zwavelverwijderingsrendement van 99,5%. Volgens het college leidt deze verandering niet tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken. Daartoe heeft het college onder meer overwogen dat bij besluit van 20 september 2006 de vergunde SO₂-emissie is verlaagd naar aanleiding van een verzoek van KPE en de gemelde wijzigingen nodig zijn om aan de lagere SO₂ bubble te voldoen. Ook zal de NO_x-emissie door de melding verminderen.

2.19. Natuur en Milieu stelt dat het college ten onrechte een verklaring als bedoeld in artikel 8.19, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer heeft gegeven. In dit kader voert zij aan dat de tweede SRU (sulphur recovery unit) waarop de melding betrekking heeft een te laag zwavelterugwinningsrendement heeft, dat daarmee ten onrechte wordt afgeweken van de NeR en dat de eerder vergunde SO₂ bubble te ruim is.

2.19.1. Voor de vraag of het college terecht een verklaring als bedoeld in artikel 8.19, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer heeft gegeven, dient te worden beoordeeld of de gemelde verandering tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu leidt dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken. Ook dient te worden beoordeeld of de verandering leidt tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend. In hetgeen Natuur en Milieu aanvoert, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de beoordeling van het college die ten grondslag ligt aan zijn standpunt dat de melding geen andere of grotere nadelige gevolgen met zich brengt. Dit standpunt wordt bovendien in het deskundigenbericht onderschreven. Nu door de gemelde wijzigingen geen andere inrichting ontstaat dan waarvoor vergunning is verleend, wordt in zoverre voldaan aan de eisen uit artikel 8.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Voorts zijn de gemelde veranderingen nodig om aan de ten tijde van het nemen van het bestreden besluit van 21 mei 2010 geldende vergunningvoorschriften voor SO₂ te voldoen. Het college heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gemelde veranderingen geen aanleiding geven deze

voorschriften voor SO₂ met toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wet milieubeheer aan te passen. Het college heeft het bezwaar van Natuur en Milieu bij besluit van 21 mei 2010 in zoverre dan ook terecht ongegrond verklaard.
De beroepsgrond faalt.

Slotoverwegingen

2.20. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.21. 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 14 mei 2009 niet-ontvankelijk, voor zover het de beroepsgronden over bodembescherming, geluid, het emissieplafond voor SO₂ tot 2010, een tweede zwavelterugwinningsinstallatie, de minimalisatieverplichting en de stofemissie betreft;

II. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. T.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.T. de Jong, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. De Jong
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2012

628.