

Zaaknummer: 200406431/1
Publicatie datum: vrijdag 10 september 2004
Tegen: de directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland
Proceduresoort: Voorlopige voorziening
Rechtsgebied: Kamer 2 - Milieu - Wet geluidhinder

200406431/1.
Datum uitspraak: 10 september 2004

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

de vereniging "Vereniging Stedelijk Leefmilieu" en anderen, gevestigd en wonend te Nijmegen en Weurt, verzoekers,

en

de directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 februari 1994 zijn aan de naamloze vennootschap "N.V. Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland (thans: "Electrabel Nederland N.V." te Zwolle; hierna: Electrabel) krachtens de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder vergunningen verleend voor haar electriciteitscentrale op het perceel Weurtseweg 460 te Nijmegen.

Bij besluit van 7 juli 2004, kenmerk MPM2351, heeft verweerder op grond van voorschrift 2.1, verbonden aan evengenoemde vergunningen, de door Electrabel ingediende voorwaarden goedgekeurd voor de acceptatie van houtchips ten behoeve van de verbranding daarvan in haar electriciteitscentrale.

Tegen laatstvermeld besluit hebben verzoekers bezwaar gemaakt.

Bij brief van 23 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 2 augustus 2004, hebben verzoekers de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De Voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 24 augustus 2004, waar verzoekers, vertegenwoordigd door drs. M.H.J. Jacobs en drs. H.W.G. van Bergen, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. D.F.C.M. Ariaens en ir. A.J.P.M. Toonders, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

Voorts is vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. H.J. Breeman, advocaat te Rotterdam, ing. H. Jansen en mr. P.L. Jansen, gemachtigden, als partij daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge voorschrift 2.1 van de hinderwetvergunning van 11 februari 1994 moeten met de leverancier(s) van de houtchips aan de chips te stellen kwaliteitseisen worden overeengekomen waaronder deze zullen worden geaccepteerd. Deze acceptatievoorwaarden moeten uiterlijk drie maanden vóór inbedrijfstelling van de installatie schriftelijk aan de directeur van de dienst Milieu en Water zijn overgelegd. Deze acceptatievoorwaarden worden eerst van kracht na schriftelijke goedkeuring door de directeur. Wijzigingen in deze acceptatievoorwaarden behoeven eveneens vooraf schriftelijke goedkeuring van de directeur.

2.2. Verzoekers voeren aan dat verweerder in de bekendmaking van het bestreden besluit ten onrechte heeft overwogen dat derden niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbende en dat zij daarom geen bezwaar kunnen maken tegen dit besluit.

2.3. Ter zitting heeft verweerder opgemerkt dat in voormeld voorschrift 2.1 is vastgelegd dat, met inachtneming van de daarbij gegeven voorschriften, houtspaanders of houtchips mogen worden bijgestookt in de inrichting. Verweerder stelt dat het bestreden besluit uitsluitend bedoeld is ter nadere invulling van deze vergunde activiteit en daarom geen rechtsgevolgen in het leven roept voor derden. Hieruit volgt, volgens verweerder, dat verzoekers niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden en derhalve geen bezwaar kunnen maken tegen dit besluit.

Ten slotte stelt verweerder in dit verband dat nu door verzoekers geen bezwaar kan worden gemaakt tegen het bestreden besluit, het verzoek om voorlopige voorziening moet worden afgewezen.

2.3.1. De Voorzitter overweegt dat door de goedkeuring van de acceptatievoorwaarden het mogelijk wordt om in de inrichting houtchips bij te stoken. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting sluit de Voorzitter niet uit dat het bijstoken van deze houtchips de belangen treft die de vereniging "Vereniging Stedelijk Leefmilieu" (hierna: de vereniging) gelet op haar statuten behartigt. Derhalve is de Voorzitter vooralsnog van oordeel dat de vereniging moet worden aangemerkt als belanghebbende en dat haar bezwaar tegen voormeld besluit derhalve moet worden ontvangen. Gelet hierop ziet de Voorzitter voorshands geen aanleiding onderhavig verzoek om die reden af te wijzen.

De Voorzitter overweegt verder dat vanwege het ontbreken van gegevens niet kan worden beoordeeld of ieder van de overige verzoekers als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. Nu naar het oordeel van de Voorzitter in ieder geval het bezwaar van de vereniging kan worden ontvangen, ziet de Voorzitter hierin voldoende aanleiding de beantwoording van deze vraag in het midden te laten en over te gaan tot een inhoudelijke behandeling van het onderhavige verzoek.

2.4. Verzoekers betogen dat het bestreden besluit ten onrechte niet is aangeplakt in de gemeente Nijmegen.

2.4.1. De Voorzitter overweegt dat indien sprake is van een aanvraag om een vergunning of ontheffing met betrekking tot een inrichting of een werk ingevolge artikel 13.4 van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met artikel 3:19, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht van het ontwerp van de vergunning of ontheffing onder meer mededeling wordt gedaan door aanplakking van een kennisgeving aan het gemeentehuis van de gemeente waarin de inrichting of het werk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen. Aangezien in dit geval geen sprake is van een ontwerp-besluit maar van een nadere eis als bedoeld in artikel 8.13, eerste lid, onder f, van de Wet milieubeheer, is de Voorzitter van oordeel dat aanplakking aan het gemeentehuis in dit geval niet vereist was. De Voorzitter wijst het verzoek in zoverre af.

2.5. Gelet op artikel XXII, eerste lid, van de Wet van 2 juli 1992 tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen, procedures voor vergunningen en ontheffingen, handhaving, Stb. 1992, 414) moeten de in 1994 verleende vergunningen worden gelijkgesteld met een vergunning, verleend krachtens de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer is het verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen.

Ingevolge artikel 8.9 van de Wet milieubeheer moet het bevoegd gezag er bij de beslissing op de aanvraag voor een milieuvergunning zorg voor dragen dat geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden en die zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer of de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer genoemde wetten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 juni 2001, no. E03.96.0894/1 (AB 2001, 260) kan uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8.13, eerste lid, onder f, van de Wet milieubeheer worden afgeleid dat artikel 8.9 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing is op een besluit als het onderhavige, dat strekt tot goedkeuring van acceptatievoorwaarden.

2.6. Verzoekers stellen dat voormelde vergunning van 11 februari 1994 inmiddels is verlopen. Daartoe voeren zij aan dat op grond van de Wet milieubeheer een vergunning voor een inrichting waar afvalstoffen worden verbrand slechts voor 10 jaar wordt verleend.

2.6.1. In artikel 8.17, tweede lid, van de Wet milieubeheer is onder meer bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd, worden aangewezen, ten aanzien waarvan de vergunning, voorzover zij deze handelingen betreft, slechts geldt voor een bij de vergunning te stellen termijn van ten hoogste tien jaar.

In voorschrift 1.5 verbonden aan voormelde vergunning is onder meer bepaald dat het verboden is om afvalstoffen te verbranden of te storten, of in de bodem of in het grondwater te doen geraken tenzij de aanvraag op deze activiteiten is gericht.

2.6.2. De Afdeling heeft in voormelde uitspraak met no. E03.96.0894/1 reeds geoordeeld dat destijds geen vergunning is aangevraagd voor het verbranden van afvalstoffen. Gelet verder op het bepaalde in voorschrift 1.5, is de Voorzitter van oordeel dat in dit geval geen sprake is van een categorie als bedoeld in artikel 8.17, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De Voorzitter wijst het verzoek in zoverre af.

2.7. Verzoekers betogen - kort samengevat - dat de houtchips die volgens de acceptatievoorwaarden mogen worden geaccepteerd en in de elektriciteitscentrale mogen worden verbrand, moeten worden aangemerkt als afvalstof. Dit verdraagt zich volgens verzoekers niet met voormeld vergunningvoorschrift 1.5.

2.7.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van richtlijn 75/442/EEG, terwijl ervoor moet worden gewaakt dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 juni 2000, Arco Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, AB 2000, 311).

2.7.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken. De houtchips worden betrokken van één producent die deze dient te vervaardigen overeenkomstig de door vergunninghoudster opgestelde kwaliteitseisen. Het hout waarvan deze houtchips is gemaakt, is niet afkomstig van spoorbielzen, gewolmaniseerd hout, onderwaterhout of verduurzaamd hout (gecreosoteerd hout). De chips moeten worden geleverd aan vergunninghoudster vrij van zand, losse verfmiddelen, steen, glas, losse plasticdeeltjes, losse textiel- en vezeldeeltjes en losse metaaldelen. De producent van de houtchips neemt aan het eind van het productieproces representatieve monsters van zijn product die door een onafhankelijk laboratorium worden geanalyseerd aan de hand van de kwaliteitscriteria zoals vermeld in de acceptatievoorwaarden. Alvorens chips worden gestookt wordt het daarvan gemaakte houtpoeder bemonsterd en wederom geanalyseerd door een onafhankelijk laboratorium. Niet gebleken is dat voor de toepassing van deze houtsnippers bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu vereist zijn.

Gelet op het voorgaande en mede in aanmerking genomen de uitspraken van de Afdeling van 14 mei 2003, no. 200205047/1 (AB 2003, 235) en 29 oktober 2003, no. 200301868/1 (JB 2003, 345) is de Voorzitter er vooralsnog niet van overtuigd geraakt dat de houtchips moeten worden aangemerkt als afvalstof en dat de acceptatievoorwaarden ertoe zouden leiden dat strijd ontstaat met voormeld voorschrift 1.5. Om die reden ziet de Voorzitter geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.

2.8. Verzoekers voeren aan dat het bestreden besluit ten onrechte niet is getoetst aan de bepalingen van de Richtlijn 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: de IPPC-Richtlijn). In dit verband voeren zij aan dat sprake is van een belangrijke wijziging als bedoeld in de IPPC-Richtlijn.

2.8.1. Ingevolge artikel 2, aanhef en tiende lid, onder a, van de IPPC-Richtlijn wordt in deze richtlijn onder een wijziging van de exploitatie verstaan een wijziging van de kenmerken of de werking, of een uitbreiding van de installatie die gevolgen voor het milieu kan hebben.

Ingevolge artikel 2, aanhef en tiende lid, onder b, van de IPPC-Richtlijn wordt in deze richtlijn onder belangrijke wijziging verstaan een wijziging in de exploitatie die volgens de bevoegde autoriteit negatieve en significante effecten kan hebben op mens en milieu.

2.8.2. Nog daargelaten of de IPPC-Richtlijn in dit geval van toepassing is, is de Voorzitter er op voorhand niet van overtuigd dat sprake is van een belangrijke wijziging als bedoeld in deze richtlijn. Daartoe overweegt hij dat voor het bijstoken van houtchips in 1994 een vergunning is verleend en reeds gedurende langere tijd houtspaanders zijn verstoekt in de installatie. De Voorzitter wijst het verzoek in zoverre af.

2.9. Verzoekers betogen verder dat het niet mogelijk is om door middel van visuele controle verduurzaamd hout uit te selecteren.

2.9.1. Ter zitting is gebleken dat er voor het uitsselecteren van verduurzaamd hout geen reëel hanteerbaar alternatief voorhanden is. Mede gelet op de overige voorwaarden die aan de acceptatie van houtchips moeten worden gesteld, ziet de Voorzitter ook op dit punt geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.

2.10. Verzoekers hebben verschillende gronden aangevoerd die betrekking hebben op het functioneren van de inrichting. Nu slechts de goedkeuring door verweerder van de acceptatievoorwaarden aan de orde is, kunnen deze gronden geen aanleiding geven tot het treffen van een voorlopige voorziening.

In hetgeen verzoekers overigens hebben aangevoerd, ziet de Voorzitter evenmin aanleiding om toepassing te geven aan artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, als Voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. M.L.D. Trippert-van Gemeren, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Trippert-van Gemeren
Voorzitter ambtenaar van Staat
Uitgesproken in het openbaar op 10 september 2004