

LJN-nummer: AF9226 Zaaknr: 200104346/1

Bron: Raad van State 's-Gravenhage

Datum uitspraak: 28-05-2003

Datum publicatie: 28-05-2003

Soort zaak: bestuursrecht - bestuursrecht overig

Soort procedure: eerste aanleg - meervoudig

200104346/1.

Datum uitspraak: 28 mei 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Zeeland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2001, kenmerk 015882/46, heeft verweerder met toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer voorschrift I aangevuld en voorschrift II.1 gewijzigd van de bij besluit van 30 mei 1996 verleende revisievergunning voor de inrichting met een hydrogenatiefabriek, een utilities afdeling, werkplaatsen, magazijnen, laboratoria en opslagtanks, gelegen op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummer [...]. Dit besluit is op 19 juli 2001 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 29 augustus 2001, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld.

Bij brief van 29 oktober 2001 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 31 juli 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2002, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Den Haag, en [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door P.M. Witkam, ing. H. Jonker, P. Wattel, ing. J.S.P. Welten en ing. J.H. Willemse, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, vertegenwoordigd door mr. M. Piras, M.C. Caerteling en mr. L.J.F. Stoffers, ambtenaren van het ministerie, als partij daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. In de inrichting van appellante worden, voorzover in deze procedure van belang, als hoofdproduct plakmiddelen geproduceerd uit aardoliedestillaten door middel van polymerisatie. Deze destillaten zijn mengsels van brandbare stoffen. Het betreft vier soorten, te weten: harsolie, isobutyleen, piperyleen en dicyclopentadien. De productie van plakmiddelen geschiedt in twee fabrieken van de inrichting (HCR 1 en HCR 2), waarbij in één fabriek (HCR 2) alleen harsolie wordt toegepast en in de andere fabriek (HCR 1) afwisselend in verschillende processen voornoemde mengsels van brandbare stoffen worden gebruikt.

Tijdens de productie van de verschillende soorten plakmiddelen komen fracties met verscheidene brandbare stoffen (hierna: Solvenol) vrij. Deze Solvenol kan worden onderscheiden in Solvenol 4, Solvenol 3 en C5-light ends (Solvenol 13). Solvenol 4 is een mengsel van niet voor de productie van plakmiddelen bruikbare componenten van de aardoliedestillaten die in het begin van het productieproces worden gescheiden van de voor de productie van plakmiddelen bruikbare componenten van de aardoliedestillaten. Solvenol 4 kan zowel een hoog als een laag gehalte aan organische halogeenvbindingen (in dit geval chloor) bevatten. Solvenol 3 is een verzamelnaam voor verschillende fracties van brandbare stoffen die vrijkomen bij het scheiden van de eindproducten en de nevenproducten door middel van diverse destillatieprocessen. Afhankelijk van de stof die in het productieproces wordt gebruikt om de polymerisatie te bewerkstelligen kan Solvenol 3 zowel een hoog als een laag gehalte aan organische halogeenvbindingen (in dit geval chloor) bevatten. De C5-light ends komen vrij bij het afzonderen van een C5-eindproduct van een nevenproduct door middel van destillatie. De tijdens het productieproces vrijgekomen Solvenol wordt, onder andere, in de inrichting weer verbrand ten behoeve van de stoomproductie.

2.2. 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 artikel 8.23, derde lid, in samenhang met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, worden aan een vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Bij de overeenkomstige toepassing van artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

2.3. Ingevolge artikel 2, onder c, van de Regeling verbranden gevaarlijke afvalstoffen (hierna: de Regeling) is deze van toepassing op installaties waar gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand die uitsluitend binnen de inrichting zijn ontstaan, en waarvan de op enig moment vrijkomende warmte door de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen in de installatie gelijk is aan, dan wel meer dan 40% bedraagt van de totale warmte die op dat tijdstip vrijkomt.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, 3°, van de Regeling is de regeling niet van toepassing op het verbranden van brandbare vloeibare afvalstoffen, voorzover de concentratie aan extraheerbare organische halogeenvbindingen en polychloorbifenylen de samenstellingsgrens uit het Besluit organisch halogeengehalte brandstoffen (hierna: het Besluit) niet overschrijdt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit is het verboden brandstoffen toe te passen met een gehalte aan organische halogeenvbindingen van meer dan 50 mg/kg.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit gelden de in artikel 2 gestelde verboden niet voor zover de in artikel 2 genoemde handelingen worden verricht in overeenstemming met een vergunning of ontheffing, verleend krachtens de artikelen 8.1 of 10.54 juncto 10.63, derde lid, van de Wet milieubeheer of artikel 4 van de Wet

verontreiniging zeewater, waarbij uitdrukkelijk de bevoegdheid is verleend handelingen te verrichten ten aanzien van gevaarlijke afvalstoffen, waarin zich polychloorbifenylen of andere organische halogeenvverbindingen bevinden.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Regeling moet het bevoegd gezag in de vergunning voor een inrichting, waarbinnen zich een installatie bevindt als bedoeld in artikel 2, onder a, b, c, of d, aangeven:

a. de aard, de samenstelling en de hoeveelheid van de gevaarlijke afvalstoffen die als toevoeging in de installatie mogen worden verbrand;

b. de totale capaciteit van de installatie.

Ingevolge artikel 7, aanhef en onder c, moet het bevoegd gezag aan de vergunning voor een inrichting, waarbinnen zich een installatie bevindt als bedoeld in artikel 2, onder a en c, een voorschrift verbinden, inhoudende dat de kwaliteit van de bodem ter plaatse, voorafgaand aan de onder a genoemde handelingen en onmiddellijk na het definitief staken daarvan, wordt vastgelegd door middel van een verkennend bodemonderzoek uitgevoerd overeenkomstig het protocol bodemonderzoek milieuvergunning en BSB (SDU 1993), dan wel in een door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangewezen ander protocol of norm van het Nederlands Normalisatie-instituut met betrekking tot dat onderwerp.

2.4. Het bestreden besluit strekt tot het aanvullen van voorschrift I van de op 30 mei 1996 voor de inrichting verleende revisievergunning met voorschrift I.10, alsmede, voorzover het het thans gestelde voorschrift II.1, onder F, betreft, tot het wijzigen van voorschrift II.1 van voornoemde vergunning. Verweerder heeft hiermee beoogd uitvoering te geven aan artikel 6, eerste lid, en artikel 7, aanhef en onder c, van de Regeling. Voorts heeft verweerder – voor het bereik waar de Regeling ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, 3°, daarvan niet van toepassing is - voorschrift II.1 van voornoemde vergunning gewijzigd, voorzover het het thans gestelde voorschrift II.1, onder A tot en met E, betreft.

2.5. Verweerder betoogt dat in de inrichting - voorzover hierin binnen de inrichting vrijkomende Solvenol wordt verbrand met een concentratie aan extraheerbare organische halogeenvverbindingen van meer dan 50 mg/kg - een installatie aanwezig is waar gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand, als bedoeld in artikel 2, onder c, van de Regeling.

Hij acht zich daarom gehouden de voor de inrichting verleende revisievergunning van 30 mei 1996, waarvan delen niet in overeenstemming zijn met de Regeling, hiermee in overeenstemming te brengen. Het gaat hierbij met name om de in artikel 6 genoemde gegevens, alsmede het bepaalde in artikel 7, onder c.

2.6. Appellante voert aan dat er geen aanleiding is de revisievergunning van 30 mei 1996 in overeenstemming te brengen met de voorschriften van de Regeling, aangezien de Regeling volgens appellante (ook) op verbranding van Solvenol met een concentratie aan extraheerbare organische halogeenvverbindingen van meer dan 50 mg/kg niet van toepassing is.

Appellante betoogt hiertoe primair dat de verschillende soorten Solvenol niet als afvalstoffen kunnen worden aangemerkt. In dit verband stelt zij dat de verschillende soorten Solvenol geen productieresiduen zijn, maar stoffen die reeds gedurende 28 jaar worden geproduceerd en gebruikt als brandstof, zowel door appellante zelf als door afnemers in binnen- en buitenland; zonder het afzetten van Solvenol als brandstof zouden bepaalde processen binnen de inrichting hun bedrijfseconomische bestaansrecht verliezen. Verder wijken de verschillende soorten Solvenol volgens appellante qua

samenstelling en verbrandingscondities niet wezenlijk - en mogelijk in gunstige zin - af van commercieel beschikbare brandstoffen. Voorts voert appellante aan dat de verschillende soorten Solvenol ook volgens maatschappelijke opvattingen niet als afvalstoffen, maar als regulier product worden beschouwd, waarvoor ook steeds dienovereenkomstige prijzen zijn betaald.

2.6.1. Met betrekking tot zijn standpunt dat Solvenol als afvalstof dient te worden gekwalificeerd, stelt verweerder dat de stoffen productieresiduen zijn, aangezien het productieproces niet is gericht op de productie van brandstoffen maar op de productie van plakmiddelen, waarbij onbedoeld de verschillende soorten Solvenol vrijkomen, die bestaan uit niet of onvolledig gereageerde bestanddelen uit de grondstoffen. Volgens verweerder wordt er niet gestuurd op de samenstelling van Solvenol, maar is deze het gevolg van de gebruikte grondstof, de gebruikte katalysator en de sturing op het gewenste product (hars) en het opnieuw te gebruiken oplosmiddel. Voorts stelt hij dat de soorten Solvenol met een gehalte van meer dan 50 mg/kg aan organische halogeenverbindingen de gestelde norm van het Besluit overschrijden, met als gevolg dat deze stoffen ingevolge het Besluit niet als brandstoffen mogen worden ingezet en appellante zich van deze stoffen moet ontdoen.

2.6.2. De term afvalstoffen in de Wet milieubeheer moet worden uitgelegd in het licht van Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG (hierna: de Richtlijn). Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage 1 genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna te noemen: het Hof) heeft in zijn arrest van 18 december 1997 in de zaak C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie) geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de betekenis van de term "zich ontdoen van".

Het Hof heeft voorts in zijn arrest van 15 juni 2000 in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311) onder meer voor recht verklaard dat de omstandigheden dat een als brandstof gebruikte stof het residu is van een productieproces van een andere stof, dat die stof voor geen enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking kan komen, dat de stof zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, als aanwijzingen kunnen worden beschouwd voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van die stof te ontdoen in de zin van artikel 1, onder a, van de Richtlijn. Of inderdaad sprake is van een afvalstof in de zin van de Richtlijn moet evenwel worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Richtlijn terwijl ervoor moet worden gewaakt, dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.6.3. De Afdeling stelt vast dat tijdens het productieproces in de inrichting van appellante verschillende vormen van brandbare stoffen (Solvenol) worden afgescheiden door middel van diverse destillatieprocessen. Verweerder heeft niet aannemelijk gemaakt dat door het afscheiden van deze stoffen op de eerder beschreven wijze productieresiduen ontstaan. Uit de stukken, waaronder het verslag van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de verschillende soorten Solvenol beoogd geproduceerde brandstoffen zijn, nu in de inrichting sinds november 1973 koolwaterstofharsen en Solvenol worden geproduceerd en dit productieproces destijds is gebaseerd op een licentie van Mitsui, waarbij doelbewust is gekozen voor een proces waarbij gelijktijdig zowel hars als brandstof (Solvenol) kan worden geproduceerd. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de verschillende vormen Solvenol dan ook geen productieresiduen. Verder is het gebruik van een stof als brandstof weliswaar een gangbare methode van nuttige toepassing van

afvalstoffen, maar uit die overweging kan niet voortvloeien dat stoffen enkel wegens de beoogde bestemming als brandstof, als afvalstof in de zin van voormelde Richtlijn zouden moeten worden aangemerkt.

Anderzijds stelt de Afdeling, op grond van de stukken, waaronder het verslag van de Stichting Advisering bestuursrechtspraak en het rapport "Limitering chlorideconcentratie in rookgas door gerichte inzet van aardgas naast Solvenol als energiedrager" van Tauw van 20 november 2001, vast dat - naast een bepaalde hoeveelheid aardgas die bij de verbranding van Solvenol altijd wordt bijgestookt in het belang van de procesbeheersing - bij varianten Solvenol met hogere chloorgehalten en bepaalde massastromen, aardgas wordt bijgestookt in een mate die wordt gestuurd op het halen van de emissieconcentratie-eis voor zoutzuur (die tevens een indicator is voor de dioxine-emissie). Voor het gebruik van Solvenol als brandstof dienen in zoverre bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu te worden getroffen.

In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de EG in zijn voormelde arrest voor recht heeft verklaard, moet evenwel worden geconcludeerd dat de eerstgenoemde omstandigheden terzake van Solvenol als beoogd product voldoende aanwijzing vormen voor het ontbreken, bij appellante als producent en houder van Solvenol, van een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van Solvenol te ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn. Noch de omstandigheid dat onder bepaalde condities bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu dienen te worden getroffen, noch overige omstandigheden, hebben de Afdeling er van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat Solvenol moet worden beschouwd als een afvalstof. Derhalve dient Solvenol niet te worden aangemerkt als afvalstof.

2.6.4. Gelet op het voorgaande kan niet wegens het binnen de inrichting verbranden van Solvenol worden gesteld dat de inrichting een installatie omvat in de zin van artikel 2, onder c, van de Regeling.

Verweerder was derhalve niet bevoegd uitvoering te geven aan de artikelen 6, eerste lid, en 7, aanhef en onder c, van de Regeling. Het bestreden besluit is daarom, wat voorschrift I.10 en voorschrift II.1, onder F, betreft in strijd met deze bepalingen.

De Afdeling komt gezien het vorenstaande niet toe aan het subsidiaire betoog van appellante dat de Regeling onverbindend is voorzover deze strenger is dan Richtlijn 94/67/EG.

2.7. Appellante voert verder aan dat er geen aanleiding is om de emissie-eisen voor de soorten Solvenol met een gehalte van ten hoogste 50 mg/kg aan organische halogeenvbindingen aan te scherpen en daarbij aansluiting te zoeken bij de Regeling.

2.7.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het uit een oogpunt van handhaving nodig is voor de soorten Solvenol die niet onder de Regeling vallen emissie-eisen te stellen die identiek zijn aan de eisen voor de soorten Solvenol die wel onder de Regeling vallen. Gezien de stand der techniek en het maximale chloridegehalte in deze soorten is er volgens verweerder ook geen aanleiding verschil te maken.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat verweerder in het bestreden besluit heeft gesteld dat het uit een oogpunt van handhaving nodig is om de emissie-eisen voor Solvenol met gehalten van ten hoogste 50 mg/kg aan organische halogeenvbindingen gelijk te maken aan de emissie-eisen voor Solvenol met gehalten van meer dan 50 mg/kg aan organische halogeenvbindingen. Verweerder heeft hierbij echter ten onrechte aangenomen dat op Solvenol met gehalten van meer dan 50 mg/kg aan organische halogeenvbindingen de Regeling van toepassing is. Voorts heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd in hoeverre deze wijziging van de emissie-eisen voor Solvenol

met gehalten van ten hoogste 50 mg/kg aan organische halogeenvverbindingen op zichzelf nodig is in het belang van de bescherming van het milieu. Verder is in voorschrift II.1, onder C, van een inhoudelijke aansluiting bij de Regeling geen sprake, aangezien de in het voorschrift gestelde grenswaarden halfuursgemiddelden zijn, terwijl de Regeling differentieert al naar gelang van de beoordelingsperiode. De Afdeling is op grond hiervan van oordeel dat het bestreden besluit, wat voorschrift II.1, onder A tot en met E, betreft, in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht, een deugdelijke motivering ontbeert.

2.8. Het beroep is derhalve gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Hetgeen appellante overigens heeft aangevoerd, behoeft gelet hierop geen bespreking.

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de onderhavige zaak gevoegd is behandeld met zaak no. 200105195/1.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zeeland van 3 juli 2001, kenmerk 015882/46;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zeeland in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 525,61, waarvan een gedeelte groot € 483,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de provincie Zeeland te worden betaald aan appellante;

IV. gelast dat de provincie Zeeland aan appellante de door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en drs. H. Borstlap, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Kuipers
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2003

271-372.