

Uitspraak 201105928/1/A4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 20 maart 2013
TEGEN	het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Milieu - Overige

201105928/1/A4.

Datum uitspraak: 20 maart 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te [woonplaats],

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2011 heeft het college aan [belanghebbende] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van chloor, isocyanaten en synthetische polymeren, met een capaciteit ten aanzien van deze stoffen van 5.000 ton of meer per jaar, en van aminen en fosgeen, met een capaciteit van 10 ton of meer per jaar, aan de [locatie] te Rotterdam.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Hierover hebben het college, [appellant] en anderen en [belanghebbende] een zienswijze naar voren gebracht.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 13 juli 2012 heeft het college het besluit van 11 april 2011 gewijzigd.

[appellant] en anderen, [belanghebbende] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2012, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door mr. A. van Rossem, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door ing. J.H. Bos, dr. L.J. Vijgen, ir. J.C.L. Langeveld en mr. C.C.M. van Neerven, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door ir. J.L.E.M. Polet, ir. J.C. van Erp als ook mr. V.H. Wagner en mr. C.J. Visser, beiden advocaat te Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht Wabo

1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetwijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvraag om een revisievergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo is ingediend. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

De inrichting

2. Het college heeft aan de rechtsvoorganger van [belanghebbende] bij besluit van 30 oktober 1995 vergunning verleend voor een productiecapaciteit van 260.000 ton methyleendifenyldi-isocynaat (hierna: MDI) per jaar, 50.000 ton polyolen per jaar, 50.000 ton pre-polymer-polyurethaan per jaar en 50.000 ton polyethyleentereftalaat per jaar. Op 23 februari 2001 is door [belanghebbende] een melding gedaan ingevolge artikel 8.19 van de Wet milieubeheer. Daarin is vermeld dat de productiecapaciteit wordt opgevoerd van 260.000 ton MDI naar 330.000 ton MDI per jaar. In de melding is gesteld dat de grotere productiecapaciteit zal worden gerealiseerd door middel van verhoging van de doorzet en het realiseren van meer draaiuren en dat deze grotere capaciteit geen gevolgen zal hebben voor de lucht, externe veiligheid, geluid en energie. Op 11 september 2006 is de melding gedaan dat een intensief fosgenation (iPh) proefinstallatie wordt opgericht aan de oostzijde van de MDI-2 fabriek. Deze iPh-pilotplant dient om een nieuwe technologie te testen met als doel MDI efficiënter en veiliger te kunnen maken.

Vergunning

3. Bij het besluit van 11 april 2011 is vergunning verleend voor de productie van 420.000 ton MDI per jaar, 75.000 ton polyolen per jaar, 200.000 ton pre-polymeren per jaar aangeduid als verkoopbaar eindproduct uit de Variants fabriek en 50.000 ton formulaties van polyolen en additieven per jaar aangeduid als verkoopbaar product uit de Formulatie eenheid.

Omvang van het geding

4. Bij het besluit van 13 juli 2012 heeft het college de bij het besluit van 11 april 2011 verleende vergunning gewijzigd. Het betreft een milieuneutrale wijziging die met name ziet op wijzigingen in de enkel- en dubbelwandige uitvoering van voor de externe veiligheid relevante installatieonderdelen. De wijziging is niet ingegeven door feitelijke veranderingen, maar door de omstandigheid dat tijdens bij [belanghebbende] verrichte controles na het verlenen van de vergunning van 11 april 2011 een aantal inconsistenties is vastgesteld ten aanzien van de subselectie en afwijkingen in de faalfrequenties gehanteerd bij de aan het besluit van 11 april 2011 ten grondslag liggende kwantitatieve risicoanalyse (hierna: QRA) van 2 december 2009 van Det Norkse Veritas (hierna: DNV).

5. Het besluit van 13 juli 2012 is een besluit in de zin van artikel 6:18, eerste lid, van de Algemeen wet bestuursrecht (hierna: Awb), zoals deze wet luidde ten tijde van de belandmaking van dat besluit. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, wordt het beroep van [appellant] en anderen geacht mede te zijn gericht tegen dat besluit, nu dat besluit niet geheel aan het beroep tegemoet komt.

5.1. [appellant] en anderen stellen dat zij, omdat het besluit van 13 juli 2012 pas bij brief van 23 november 2012 door het college in de procedure bij de Afdeling is gebracht, in hun belangen zijn geschaad.

5.2. In aanmerking genomen dat [appellant] en anderen niet alleen bij brief van 23 november 2012 door het college is meegedeeld dat het besluit van 13 juli 2012 bij de procedure bij de Afdeling zou moeten worden betrokken, maar ook dat zij reeds op 20 augustus 2012 bezwaar tegen dat besluit hadden gemaakt en dat bezwaar ook is behandeld tijdens een hoorzitting, acht de Afdeling hen in staat zich voldoende te hebben kunnen uitlaten over dit besluit. Hierbij komt dat [appellant] en anderen desgevraagd ter zitting niet hebben kunnen aangeven op welke punten zij niet dan wel onvoldoende zouden kunnen reageren.

Kennisgeving ontwerpbesluit

6. [appellant] en anderen betogen dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit in strijd met artikel 3:12 van de Awb heeft plaatsgevonden. Zij voeren hiertoe aan dat de inhoud van het besluit niet exact is weergegeven, zoals de omvangrijke toename van de productiecapaciteit, en dat er een fout in de kennisgeving staat. Daarnaast stellen zij dat van het ontwerpbesluit niet is kennis gegeven in alle gemeenten die binnen de invloedssfeer van [belanghebbende] liggen.

6.1. Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, van de Awb geeft het bestuursorgaan, voorafgaand aan de terinzagelegging, in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.

6.2. In de kennisgeving van het ontwerpbesluit is vermeld dat het college het voornemen heeft een revisievergunning te verlenen voor een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van chloor, isocyanaten en synthetische polymeren met een capaciteit ten aanzien van deze stoffen van 5.000 ton of meer per jaar, voorts van aminen en fosgeen met een capaciteit van 10 ton of meer per jaar. Verder staat in de kennisgeving dat de aanvraag betrekking heeft op de productie van 420.000 ton (MDI) per jaar, 75.000 ton polyolen per jaar, 200.000 ton pre-polymeren per jaar en 50.00 ton formulaties van polyolen en additieven per jaar.

Naar het oordeel van de Afdeling is de zakelijke inhoud van het ontwerp daarmee voldoende weergegeven, nu het aan de hand van die informatie voor betrokkenen mogelijk was te beoordelen of het ontwerpbesluit voor hen relevant was. De aanduiding "50.00 ton" acht de Afdeling niet misleidend nu deze, anders dan [appellant] en anderen stellen, niet een fout betreft, maar een kennelijke verschrijving. Daarmee werd kennelijk 50.000 ton bedoeld.

Het bestreden besluit vermeldt dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit is gepubliceerd in de huis-aan-huisbladen de Weekkrant, de Brielse Courant, de Westlander, de Delftse Post, de Maaskoerier en de Botlek 2. In het verweerschrift heeft het college nog vermeld dat naar aanleiding van de zienswijzen van [appellant] en anderen de kennisgeving ook is gepubliceerd in huis-aan-huisbladen in de gemeenten Delft, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Midden-Delfland, Maassluis, Westland, Hoek van Holland, Albrandswaard, Pernis en Hoogvliet. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat daarmee dat deel van het publiek dat redelijkerwijs kan worden geacht belang te hebben bij het besluit niet is bereikt.

De beroepsgrond faalt.

Algemeen toetsingskader Wet milieubeheer

7. 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, 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 beoordelingsvrijheid toe.

Milieu-effectrapport

8. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het derde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Ingevolge het vierde lid, zoals dit luidde ten tijde van belang, worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het

kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.8b of 7.8d moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Ingevolge artikel 7.8b, eerste lid, zoals dit luidde ten tijde van belang, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge het vierde lid, zoals dit luidde ten tijde van belang, houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling aangegeven omstandigheden.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit mer worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel A, onder 2, van de bijlage bij het Besluit mer is bepaald dat onder de oprichting van een inrichting mede de uitbreiding van een inrichting door de oprichting van een nieuwe installatie wordt verstaan.

In categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit waarvoor bij de voorbereiding van een besluit het opstellen van een milieueffectrapport verplicht is, onder meer aangewezen: de oprichting van een geïntegreerde chemische installatie, dat wil zeggen een installatie voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van organische basischemicaliën.

In categorie 21.6 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben aangewezen: de wijziging of uitbreiding van een geïntegreerde chemische installatie, dat wil zeggen een installatie voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van organische basischemicaliën in gevallen waarin de verwerkingscapaciteit van de installatie toeneemt met 100.000 ton per jaar of meer.

9. [appellant] en anderen betogen dat de iPh-pilotplant een geïntegreerde chemische installatie voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting is, zodat ingevolge categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer een milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten worden gemaakt. Zij stellen verder dat met het bestreden besluit de iPh-pilotplant wordt gelegaliseerd. In september 2006 is ten behoeve van de bouw daarvan een melding als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer gedaan die niet is geaccepteerd, aldus [appellant] en anderen. Nu daarbij ten onrechte geen MER is gemaakt, moet het college dat in dit geval volgens hen alsnog doen. Zij stellen voorts dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het feit dat [belanghebbende] in juni 2011 een omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor de bouw en oprichting van een nieuwe splitter- en kristallisatie-unit met opslagtanks bij de MDI-2 fabriek voor de zuivering van MDI met een capaciteit van 400.000 ton per jaar. Daarmee wordt in elk geval voldaan aan categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, aldus [appellant] en anderen.

9.1. Het college stelt dat de iPh-pilotplant geen geïntegreerde chemische procesinstallatie is als bedoeld in categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, omdat deze plant geen zelfstandig onderdeel in het productieproces is waarbij een zelfstandig verhandelbaar product vrijkomt.

9.2. Het deskundigenbericht vermeldt dat de iPh-pilotplant bestaat uit een reactor met daarachter een "Degasser", een "iPH-work-up" en een "Conc.Crude". Het betreft een relatief eenvoudige chemische installatie die bestaat uit één proceseenheid en er zijn geen verscheidene proceseenheden die functioneel met elkaar in verbinding staan, aldus het

deskundigenbericht. Gezien de conclusie in het deskundigenbericht ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de installatie een geïntegreerde chemische installatie is als bedoeld in categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer en in zoverre het opstellen van een MER nodig is. Dat de iPh-pilotplant een reactor kent met daarachter geplaatste onderdelen is, gezien het deskundigenbericht, anders dan [appellant] en anderen betogen, op zichzelf ontoereikend voor de toepasselijkheid van deze categorie.

Wat betreft de stelling dat met het bestreden besluit de oprichting van de iPh-pilotplant wordt gelegaliseerd omdat de daarvoor in 2006 gedane melding nooit is geaccepteerd, stelt de Afdeling vast dat uit de stukken blijkt dat de op 11 september 2006 gedane melding ten behoeve van de oprichting van de iPh-pilotplant is geaccepteerd. Ook deze stelling geeft geen grond voor het oordeel dat het college in verband met die melding alsnog een MER had moeten opstellen.

Het feit dat [belanghebbende] in juni 2011 een omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor de bouw en oprichting van een nieuwe splitter- en kristallisatie-unit met opslagtanks bij de MDI-2 fabriek kan bij de beoordeling van de toepasselijkheid van categorie 21.6 niet worden betrokken, reeds omdat die omstandigheid dateert van na het bestreden besluit.

De beroepsgrond faalt.

10. [appellant] en anderen betogen dat het college in het besluit van 22 april 2009, dat is genomen naar aanleiding van een door [belanghebbende] ingediende aanmeldingsnotitie van 5 maart 2009, ten onrechte heeft geconcludeerd dat het maken van een MER niet nodig is. In dit verband voeren zij allereerst aan dat bij de beoordeling van de toename van de nadelige milieugevolgen ten onrechte is uitgegaan van een bestaande productiecapaciteit MDI van 330.000 ton per jaar. Volgens [appellant] en anderen had het college moeten uitgaan van de bij het besluit van 30 oktober 1995 vergunde productiecapaciteit van 260.000 ton per jaar, omdat met de op 23 februari 2001 gedane melding de uitbreiding tot 330.000 ton per jaar is mogelijk gemaakt. Het accepteren van een melding leidt niet tot een wijziging van de bestaande vergunning, aldus [appellant] en anderen. Zij voeren daarnaast aan dat het MER-beoordelingsbesluit van 22 april 2009 slechts is gebaseerd op prognoses wat betreft onder meer de toename van de emissies naar de lucht, geluid en externe veiligheidsrisico's. Volgens hen hadden de prognoses onderbouwd moeten worden met cijfers, met name omdat de vergunning ziet op een forse uitbreiding van de productiecapaciteit. [appellant] en anderen stellen tevens dat bij de beoordeling of een MER opgesteld dient te worden ten onrechte niet specifiek is ingegaan op de in bijlage III van de Richtlijn 85/337/EEG vermelde factoren, waaronder begrepen kenmerken van het project, plaats van het project en kenmerken van het potentiële effect. Gelet op de aard van de totale productie-uitbreiding, de potentiële effecten daarvan en de afstand tot nabijgelegen woningen en Natura 2000-gebieden had volgens hen een MER gemaakt moeten worden.

10.1. Op 23 februari 2001 heeft [belanghebbende] de melding gedaan ingevolge artikel 8.19 van de Wet milieubeheer dat de productiecapaciteit van MDI toeneemt van 260.000 ton per jaar naar 330.000 ton per jaar. Die melding heeft het college geaccepteerd. Gelet hierop dient ervan uit te worden gegaan dat de milieugevolgen van de toename van de productiecapaciteit MDI van 260.000 naar 330.000 ton per jaar bleven binnen de grenzen van de onderliggende vergunning van 30 oktober 1995. Bij de beoordeling of de thans gevraagde vergunning zodanige nadelige gevolgen voor het milieu heeft dat een MER gemaakt moet worden diende het college dan ook, anders dan [appellant] en anderen stellen, uit te gaan van een toename van de productiecapaciteit MDI van 330.000 naar 420.000 ton per jaar.

De beroepsgrond over de ontoereikend onderbouwde prognoses slaagt niet. De beoordeling of een MER moet worden gemaakt, is niet hetzelfde als het beslissen op een aanvraag om milieuvergunning. In het eerste geval hoeft geen integrale toets aan de geldende wet- en regelgeving plaats te vinden. Een precieze cijfermatige onderbouwing hoeft in dat verband dan ook niet te worden verlangd, zoals [appellant] en anderen stellen. Dat de productiecapaciteit van MDI toeneemt, leidt niet tot een ander oordeel.

Het college heeft in het MER-beoordelingsbesluit van 22 april 2009 overeenkomstig artikel 7.8b, vierde lid, van de Wet milieubeheer rekening gehouden met de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect. In zoverre mist de beroepsgrond feitelijke grondsla [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de in het bestreden besluit neergelegde en nader toegelichte beoordeling van de in bijlage

III van de Richtlijn 85/337/EEG vermelde factoren zodanige gebreken vertoont dat deze beoordeling ondeugdelijk moet worden geacht. De enkele stelling dat de beoordeling indringender had moeten zijn, is daarvoor ontoereikend. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat de gevolgen van de uitbreiding van de inrichting voor het plaatsgebonden en groepsrisico onvoldoende in beeld zijn gebracht, merkt de Afdeling op dat de risico's bij de beoordeling van de aanvraag om vergunning via een QRA worden berekend.

De beroepsgrond faalt.

Externe veiligheid

11. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder j, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) wordt onder groepsrisico verstaan: de cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof, gevaarlijke afvalstof of bestrijdingsmiddel betrokken is.

Ingevolge onderdeel o, wordt onder plaatsgebonden risico verstaan: risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is.

Ingevolge artikel 4, derde en vierde lid, dienen bij de beslissing op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 8.4 van de Wet milieubeheer de in het Bevi gestelde grens- en richtwaarden voor het plaatsgebonden risico te worden betrokken. Tevens dient bij zo'n beslissing ingevolge artikel 12, eerste lid, het groepsrisico te worden betrokken.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, is de grenswaarde, bedoeld in artikel vier, derde lid, voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten 10-6 per jaar.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, is de grenswaarde, bedoeld in artikel 4, derde lid, voor al dan niet geprojecteerde kwetsbare objecten 10-6 per jaar.

Ingevolge artikel 12, eerste lid, wordt, indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met het vijfde lid, vaststelt, in de motivering van het desbetreffende geval in elk geval vermeld:

- a. de aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied van de desbetreffende inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;
- b. het groepsrisico van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft en in een geval als bedoeld in artikel 4, derde lid, tevens de bijdrage van de verandering van de inrichting aan het totale groepsrisico van de inrichting, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-5 per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-7 per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10-9 per jaar;
- c. de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;
- d. de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval in de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, en
- e. de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet.

Ingevolge artikel 7 van de op dit besluit gebaseerde Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: Revi) worden het plaatsgebonden risico en het groepsrisico voor een inrichting als hier aan de orde berekend met toepassing van de rekenmethodiek Bevi.

Artikel 1, onder I, verstaat onder rekenmethodiek Bevi: een rekenmethodiek, bestaande uit het rekenprogramma Safeti-NL en de Handleiding Risicoberekeningen Bevi (hierna: Handleiding Bevi).

12. Nu het college blijkens het besluit van 13 juli 2012 wenst dat de QRA van 2 december 2009 niet langer deel uitmaakt van het besluit van 11 april 2011 vanwege, zoals overwogen

onder 4, daaraan klevende onderzoekstekortkomingen, komt het besluit van 11 april 2011 in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb voor vernietiging in aanmerking.

Blijkens het besluit van 13 juli 2012 vervangt de QRA van 16 december 2011 de QRA van 2 december 2009. Laatstgenoemde QRA is gebaseerd op de gegevens uit een nadere memo van DNV van 31 augustus 2011. Uit appendix B van het deskundigenbericht blijkt dat het op 25 oktober 2011 uitgebrachte deskundigenbericht mede op die nadere memo van DNV is gebaseerd.

Plaatsgebonden risico

13. [appellant] en anderen betogen dat de onderzoeksplicht als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb met zich brengt dat het college bij het vaststellen van de contour van het plaatsgebonden risico (hierna: PR-contour) proactief de in de QRA toegepaste inputgegevens, waaronder begrepen de dubbelwandigheid van de fosgeen insluitsystemen, de inhoud van deze systemen, de druk, de aanwezigheid van lekdetectiesystemen en de gebruikte aannames ter plaatse had moeten controleren. [appellant] en anderen wijzen in dit verband ook op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 28 juni 2002, Öneriyildiz tegen Turkije, nr. 48939/99, (www.echr.coe.int). Daaruit blijkt volgens hen dat het EVRM positieve verplichtingen met zich meebrengt wat betreft preventief ingrijpen in potentieel gevaarlijke situaties, eigendomsbescherming en informatieverplichting voor dreigende gevaren.

13.1. Het college stelt dat de PR-contour aan de hand van de door [belanghebbende] naar voren gebrachte inputgegevens overeenkomstig het Bevi, de Revi en de Handleiding Bevi is berekend.

13.2. Het deskundigenbericht vermeldt dat een QRA tot stand komt op basis van onder meer bedrijfsspecifieke gegevens, die in het algemeen als vertrouwelijk worden aangemerkt. Door de vertrouwelijkheid van deze gegevens is het proces van de totstandkoming van een QRA en de onderbouwing van de daarin gebruikte gegevens voor derden niet volledig inzichtelijk en navolgbaar. Van belang is of bij de QRA de in het Revi voorgeschreven reken- en beoordelingsystematiek voor de aangevraagde situatie is toegepast.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de onderzoeksplicht als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb in dit geval verder strekt dan de toepassing van de ingevolge de Revi voorgeschreven reken- en beoordelingssystematiek en dat het college ter plaatse alle inputgegevens voor het verlenen van de vergunning had moeten controleren. Het is na de vergunningverlening aan een bestuursorgaan om te controleren of de inrichting overeenkomstig de vergunning, waaronder in dit geval begrepen de in de QRA gehanteerde inputgegevens, in werking is. Hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geeft geen grond voor het oordeel dat het college in dit geval bij het beoordelen van de vergunningaanvraag van deze gebruikelijke beoordelingswijze had moeten afwijken. Voor zover [appellant] en anderen in dit verband stellen dat niet alle fosgeenhoudende systemen dubbelwandig zijn uitgevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de mededeling van het college dat in hoofdzaak de reactorvaten, leidingen en pompen die relatief gezien een hoog percentage fosgeen bevatten dubbelwandig zijn uitgevoerd, al of niet voorzien van fire-cladding of uitgevoerd in duplex roestvrijstaal en dat uit het overzicht van de insluitsystemen, behorend bij de gewijzigde QRA, blijkt bij welke relevante insluitsystemen afwijkingen in de dubbelwandigheid of enkelwandigheid zijn geconstateerd ten opzichte van de QRA van 2 december 2009. Het arrest van het EHRM noopt evenmin tot het vooraf ter plaatse controleren van de inputgegevens. Uit dat arrest volgt uitsluitend dat het bevoegd gezag maatregelen moet treffen, indien zonder meer vaststaat dat zich een gevaarlijke situatie voordoet.

De beroepsgrond faalt.

14. [appellant] en anderen betogen voorts dat de in de QRA berekende PR-contour niet juist kan zijn, omdat het niet mogelijk is dat de uitbreiding van de productieomvang MDI, en daarmee ook de omvang van fosgeen, geen vergroting van die contour tot gevolg heeft. Daarnaast stellen zij dat de uitkomst van de QRA niet overeenkomt met QRA's die zijn gemaakt ten behoeve van eerdere vergunningen voor de inrichting. Verder voeren [appellant] en anderen aan dat de berekende PR-contour ondeugdelijk is, omdat onduidelijk is welke ruwheidsfactor is gehanteerd en de plattegronden waarop de berekende PR-contour is geprojecteerd niet de juiste schaal hebben.

14.1. De Afdeling volgt [appellant] en anderen niet in hun stelling dat uitbreiding van de productie een vergroting van de PR-contour betekent. Zij neemt hierbij in aanmerking dat de uitbreiding van de productiecapaciteit volgens het college zal plaatsvinden binnen de bestaande aanwezige installaties, waarbij de procesvoering is aangepast en risicoreducerende maatregelen zijn genomen. Ook het deskundigenbericht vermeldt dat vergroting van de productiecapaciteit niet hoeft te betekenen dat de externe veiligheidsrisico's groter worden. [appellant] en anderen hebben geen concrete feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan dit standpunt onjuist moet worden geacht.

Het beroep op discrepanties ten opzichte van eerdere QRA's faalt evenzeer. Het deskundigenbericht vermeldt dat resultaten van eerder opgestelde QRA's niet van belang zijn, omdat de reken- en beoordelingssystematiek de afgelopen jaren significant is gewijzigd. Hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding het deskundigenbericht op dit punt niet te volgen.

Het college stelt, ervan uitgaande dat [appellant] en anderen ruwheidslengte in plaats van ruwheidsfactor bedoelen, dat een ruwheidslengte van 0,5 is gehanteerd. [appellant] en anderen hebben niet gemotiveerd betwist dat en onrechte is uitgegaan van een ruwheidslengte van 0,5.

Wat betreft de schaal van de plattegronden, heeft het college toegelicht dat de in de QRA opgenomen plattegrond van de inrichting is weergegeven op een schaal van 1:10.000 overeenkomstig de Handleiding Bevi. De plattegrond waarop de risicocontouren staan, is op vergelijkbare schaal weergegeven als bestemmingsplannen. Die plattegronden hebben over het algemeen een schaal van 1:5.000 tot 1:50.000. Voor het gebied waarin de inrichting is gelegen geldt thans geen bestemmingsplan. De in de QRA gehanteerde schaal is ongeveer 1:50.000, hetgeen in overeenstemming is met de Handleiding Bevi, aldus het college. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is.

De beroepsgrond faalt.

Groepsrisico

15. Volgens [appellant] en anderen heeft het college bij de motivering van de overschrijding ten onrechte rekening gehouden met faalreducerende maatregelen op basis van de Knelpuntennotitie KO-037-2, omdat het Bevi dat niet langer toestaat, Zij voeren aan dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het de overschrijding van de richtwaarde voor het groepsrisico aanvaardbaar acht, zodat niet is voldaan aan de ingevolge artikel 12, eerste lid, van het Bevi geldende verantwoordingsplicht. [appellant] en anderen stellen verder dat Spijkenisse ten onrechte niet is meegenomen bij de berekening van het groepsrisico.

15.1. De verlening van de vergunning leidt tot overschrijding van de oriënterende waarde van het groepsrisico. Het college acht deze overschrijding aanvaardbaar, omdat door het toepassen van maatregelen alsnog aan de oriënterende waarde kan worden voldaan. Het gaat om maatregelen aan de insluitsystemen uit de fosgeenproductie en fosgeneringsectie. Voorbeelden zijn het toepassen van betere materialen en extra wanddikte om corrosie en brosbestedigheid te verbeteren, maatregelen om ongewenste stoffen of reacties te voorkomen, een specifieke aangepaste modificatieprocedure voor wijzigingen aan insluitsystemen, maatregelen om het overvullen van de reactoren te voorkomen en maatregelen om externe invloeden zoals brand, explosies, externe corrosie en mechanische schade van activiteiten in de omgeving op de insluitsystemen te voorkomen. Deze maatregelen zijn gebaseerd op de Knelpuntennotitie KO-037-2. Het deskundigenbericht vermeldt dat die notitie formeel weliswaar geen status meer heeft, maar dat er in dit geval waarde aan kan worden toegekend, omdat de in de notitie beschreven maatregelen ter vermindering van het groepsrisico deel uitmaken van de vergunning. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat met even bedoelde maatregelen in dit geval geen rekening had mogen worden gehouden. De Afdeling volgt [appellant] en anderen dan ook niet in hun stelling dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de overschrijding van het groepsrisico aanvaardbaar wordt geacht.

Ten aanzien van de omissie de bevolking van Spijkenisse in de berekening van het groepsrisico mee te nemen, vermeldt het deskundigenbericht dat uit de nadere toelichting van het college van 18 oktober 2011 blijkt dat het alsnog meenemen daarvan geen significante invloed heeft op de omvang van het groepsrisico. [appellant] en anderen hebben dit niet gemotiveerd bestreden.

De beroepsgrond faalt.

Terroristische aanslag

16. [appellant] en anderen betogen dat in de QRA ten onrechte geen rekening is gehouden met de mogelijkheid van een terroristische aanslag.

16.1. Blijkens het deskundigenbericht is het risico op terroristische aanslagen geen onderdeel van de rekenmethodiek Bevi. Mogelijke terroristische aanslagen worden aangepakt via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en hoeven daarom niet in de QRA te worden meegenomen, aldus het deskundigenbericht. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de mogelijkheid van een terroristische aanslag in de QRA had moeten worden betrokken.

De beroepsgrond faalt.

Domino-effecten

17. [appellant] en anderen stellen dat het college bij de beoordeling van de externe veiligheid ten onrechte geen rekening heeft gehouden met domino-effecten als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (hierna: Brzo).

17.1. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Brzo wijst het bevoegd gezag op grond van de gegevens, bedoeld in de artikelen 6, eerste lid, 10, eerste lid, 26, eerste lid, van dit besluit en artikel 4.13, derde lid, van de Regeling omgevingsrecht, inrichtingen of groepen inrichtingen aan ten aanzien waarvan de risico's van een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan ten gevolge van de ligging van die inrichtingen ten opzichte van elkaar en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in die inrichtingen groter kunnen zijn dan op grond van de in die afzonderlijke inrichtingen aanwezige hoeveelheden kan worden verwacht.

17.2. Artikel 7 van het Brzo houdt verplichtingen in voor zowel het bevoegd gezag als de exploitant van de inrichting. Op grond van gegevens van de exploitant wijst het bevoegd gezag inrichtingen aan ten aanzien waarvan de risico's van een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan ten gevolge van de ligging van die inrichtingen ten opzichte van elkaar en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in die inrichtingen groter kunnen zijn dan op grond van de in die afzonderlijke inrichtingen aanwezige hoeveelheden kan worden verwacht. Het gaat hier niet om een aspect dat bij de berekening op grond van de rekenmethodiek Bevi moet worden betrokken. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat deze beroepsgrond tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.

Gevolgen voor de omliggende Natura 2000-gebieden

18. [appellant] en anderen stellen dat in het kader van de externe veiligheid de invloed op in de omgeving gelegen natuurgebieden onvoldoende is beoordeeld. Volgens hen dient het bevoegd gezag ingevolge de Regeling beoordeling afstand tot natuurgebieden milieubeheer, zoals die gold ten tijde van belang, ervoor zorg te dragen dat een Brzo-inrichting niet op te korte afstand ligt van een beschermd natuurmonument of een Natura 2000-gebied. Voorts voeren zij aan dat niet is onderzocht welke effecten een gifwolk met fosgeen kan hebben op de flora.

18.1. Het deskundigenbericht vermeldt dat de gevolgen van de emissie en verspreiding van fosgeen bij een calamiteit en de eventuele effecten daarvan op de natuur niet in de aanvraag dan wel specifiek in de QRA of de milieurisicoanalyse zijn beschreven. Uit het advies van de brandweer van 21 december 2009 blijkt dat in een meer geloofwaardig calamiteitenscenario een levensbedreigende concentratie fosgeen op 6.600 m van [belanghebbende] zou kunnen voorkomen. De brandweer heeft daarbij de kanttekening geplaatst dat het verspreidingsmodel geen rekening houdt met het gegeven dat fosgeen en water met elkaar kunnen reageren tot CO₂ en het minder toxische zoutzuurgas (HCl), waardoor de effectafstanden mogelijk kleiner uitvallen. Binnen dit gebied ligt een beperkt deel van het Natura 2000-gebied "Oude Maas". Effecten voor de daar aanwezige fauna zijn bij een calamiteit bij [belanghebbende] niet geheel uit te sluiten, maar niet waarschijnlijk. Effecten op grotere afstanden zijn niet aannemelijk, aldus het deskundigenbericht. Het standpunt van het college dat het meest ongunstige scenario met een levensbedreigende afstand van 21.000 m buiten beschouwing kan worden gelaten, wordt in het deskundigenbericht gedeeld. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding het deskundigenbericht onjuist te achten.

Derhalve heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt mogen stellen dat de afstand van [belanghebbende] tot een waardevol of kwetsbaar gebied voldoende ruim is om de gevolgen voor een zwaar ongeval te beperken.

Voor zover [appellant] en anderen hebben gesteld dat ten onrechte niet is onderzocht welke effecten een gifwolk met fosgeen kan hebben op de flora, geldt dat, naar [belanghebbende] heeft toegelicht, fosgeen niet in pure vorm zal vrijkomen. Fosgeen reageert daarnaast met waterdamp uit de lucht waardoor het eerder zal neerslaan, afhankelijk van de gebiedsomstandigheden en -kenmerken. Ook is de kans op een ernstig ongeval met fosgeen dusdanig klein dat het risico op een ernstig effect op een natuurgebied evenredig verwaarloosbaar is. Ook zal [belanghebbende] een scala aan maatregelen nemen bij een ongewenst voorval, zoals onder meer is vastgelegd in de vergunning en het bedrijfsnoodplan. [appellant] en anderen hebben dit niet bestreden.

De beroepsgrond faalt.

Gebruikers A15 en Havenspoorlijn

19. [appellant] en anderen stellen dat het college de gevolgen die de inrichting heeft voor personen die gebruik maken van de A15 en de Havenspoorlijn onvoldoende heeft betrokken bij de beoordeling van de externe veiligheid.

19.1. Het college verwijst voor de beoordeling van de gevolgen die de inrichting heeft voor personen die gebruik maken van de A15 naar het rapport Externe Veiligheid dat ten behoeve van de vaststelling van het Tracébesluit A15 is opgesteld. Daarin zijn de gevolgen voor de externe veiligheid van het wegverkeer die worden veroorzaakt door de naburige BRZO-inrichtingen onderzocht. [belanghebbende] is meegenomen in dat onderzoek. Geconcludeerd is dat de plaatselijke verschuiving en verbreding van de weg geen negatieve invloed heeft op de externe veiligheid van de weggebruikers vanwege de BRZO-inrichtingen. Nu de aangevraagde activiteit, zoals blijkt uit hetgeen is overwogen over het plaatsgebonden en groepsrisico, geen noemenswaardige wijziging ten opzichte van de externe veiligheid tot gevolg heeft, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid bij de beoordeling van de gevolgen van de inrichting voor personen die gebruik maken van de A15 gebruik mocht maken van het rapport Externe Veiligheid. Derhalve kunnen [appellant] en anderen niet worden gevolgd in hun stelling dat de belangen van personen die gebruik maken van de A15 onvoldoende bij de besluitvorming zijn betrokken.

Het college stelt ten aanzien van de Havenspoorlijn, die uitsluitend wordt gebruikt voor goederenvervoer, dat indien zich een incident voordoet de machinist zal doorrijden en een eventuele gifwolk uit zal zijn voordat er effecten optreden. De veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de alarmering van de spoorwegbeheerder in geval van calamiteiten. Gelet op het voorgaande is het college van oordeel dat een verdere beoordeling van de gevolgen van de uitbreiding op de gebruikers van de Havenspoorlijn niet nodig is. Met betrekking tot de invloed van [belanghebbende] op de Havenspoorlijn wordt in het deskundigenbericht het standpunt van het college gedeeld. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding aan de juistheid daarvan te twifelen.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 1.5

20. [appellant] en anderen betogen dat in voorschrift 1.5 de verplichting ontbreekt om effectbeperkende maatregelen te treffen en de verplichting om buurinrichtingen binnen twee minuten te alarmeren.

20.1. Ingevolge voorschrift 1.5 moet de vergunninghouder binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de vergunning ter goedkeuring aan het bevoegd gezag een plan van aanpak overleggen waarin is aangegeven op welke wijze de verbeterpunten uit de IPPC audit van 31 augustus 2006 worden opgepakt. Naar aanleiding van het plan van aanpak kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen.

20.2. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het niet opnemen van de door hen gewenste effectbeperkende maatregelen het voorschrift onaanvaardbaar maakt. Het college heeft in voorschrift 1.5 niet de verplichting opgenomen om buurinrichtingen binnen

twee minuten te alarmeren omdat daar niet altijd aan voldaan kan worden en een dergelijke verplichting naast voorschrift 3.3, waarin is bepaald dat buurtbedrijven zo spoedig mogelijk worden gewaarschuwd, niet zinvol werd geacht.

In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft mogen stellen.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 2.2

21. [appellant] en anderen betogen dat de in voorschrift 2.2 gestelde onderzoekstermijn tot 1 januari 2014 voor onderzoek naar maatregelen die de massastroom voor PO kunnen reduceren tot een waarde van 2,5 gram per uur te ruim is, omdat deze waarde vanaf 1 januari 2015 op grond van de Nederlandse emissierechtlijn lucht als grenswaarde geldt.

21.1. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de termijn tot 1 januari 2015 om te voldoen aan de grenswaarde van 2,5 gram per uur voor PO-emissies niet gehaald kan worden met de gestelde onderzoekstermijn tot 1 januari 2014. Derhalve mocht het college die termijn in redelijkheid stellen.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschriften 2.13 tot en met 2.15

22. [appellant] en anderen stellen dat het begrip "niet-reguliere emissies", zoals vermeld in de voorschriften 2.13 tot en met 2.15, onvoldoende duidelijk is en een definitie ervan moet worden opgenomen.

22.1. In de considerans van het bestreden besluit is vermeld dat niet-reguliere emissies, emissies zijn als gevolg van bijzondere omstandigheden die weinig voorkomen, zoals onderhoud, schoonmaak, storingen en start- en stopprocedures. Gelet hierop acht de Afdeling het begrip "niet-reguliere emissies" voldoende duidelijk.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschriften 3.1 en 3.2

23. Volgens [appellant] en anderen zijn de in voorschriften 3.1 en 3.2 opgenomen termijnen, waarbinnen voorvallen uiterlijk gemeld moeten worden, in strijd met de regeling omtrent ongewone voorvallen in artikel 17.2 van de Wet milieubeheer, omdat daarin "zo spoedig mogelijk" is vermeld.

23.1. Ingevolge artikel 17.2 van de Wet milieubeheer meldt degene die een inrichting drijft, waarin zich een voorval, als bedoeld in artikel 17.1, voordoet of heeft voorgedaan, dat voorval zo spoedig mogelijk aan het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen.

Ingevolge voorschrift 3.1 moet van elk ongewoon voorval dat zich voordoet of heeft voorgedaan binnen de inrichting en dat (mogelijk) een gevaarlijke situatie buiten de inrichting, grotere overlast buiten de inrichting of grotere milieugevolgen kan veroorzaken, zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vijftien minuten aangifte worden gedaan bij de Gemeenschappelijke meldkamer van de Veiligheidsregio Rotterdam (VRR) via het Centraal Incidenten Nummer (CIN).

Ingevolge voorschrift 3.2 moet van elk ongewoon voorval dat zich voordoet of heeft voorgedaan binnen de inrichting met (mogelijk) kleinere/beperkte overlast buiten de inrichting of kleinere milieugevolgen zo spoedig mogelijk, bij voorkeur binnen vijftien minuten, doch uiterlijk binnen één uur melding worden gedaan aan de Meldkamer DCMR.

23.2. Het college stelt dat de wijze waarop bedrijven incidenten moeten melden tot stand is gekomen in samenspraak met de koepelorganisatie van Rotterdamse bedrijven en een aanvulling is op de incidentenregeling van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer.

Voorschrift 3.1 schrijft voor dat elk ongewoon voorval dat zich voordoet of heeft voorgedaan en dat een gevaarlijke situatie buiten de inrichting, grotere overlast buiten de inrichting of grotere milieugevolgen kan veroorzaken, wordt gemeld aan de Gemeenschappelijke meldkamer van de VRR. De VRR is geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 17.2 van de Wet

milieubeheer. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat voorschrift 3.1 zich niet verdraagt met dat artikel.

In voorschrift 3.2 is bepaald dat het ongewone voorval zo spoedig mogelijk, bij voorkeur binnen vijftien minuten, doch uiterlijk binnen één uur, moet worden gemeld aan de Meldkamer DCMR. De toevoeging bij voorkeur binnen vijftien minuten, doch uiterlijk binnen één uur, laat onverlet dat het voorval zo spoedig mogelijk dient te worden gemeld. Voorschrift 3.2 is in zoverre niet in strijd met artikel 17.2 van de Wet milieubeheer.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschriften 3.3 en 3.4

24. [appellant] en anderen voeren aan dat het in het veiligheidsplan opgenomen voorstel om buurbedrijven binnen twee minuten te alarmeren ten onrechte niet in voorschrift 3.3 is opgenomen. Ten aanzien van voorschrift 3.4 stellen zij dat, nu het gaat om een voorzienbare bedrijfsactiviteit die overlast buiten de inrichting of nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet valt in te zien waarom geen termijn wordt gesteld waarbinnen van die activiteit vooraf aangifte moet worden gedaan.

24.1. Ingevolge voorschrift 3.3. moeten de buurbedrijven waarvoor de gevolgen genoemd in de voorschriften 3.1 en 3.2 van belang zouden kunnen zijn, zo spoedig mogelijk worden gewaarschuwd. Indien brandbare, explosieve en/of giftige stoffen vrijkomen moeten concentratiemetingen worden verricht om vast te stellen of er gevaar voor buurbedrijven bestaat. Er moeten onmiddellijk maatregelen worden getroffen die het gevaar opheffen of, voor zover dit niet mogelijk is, het gevaar zoveel mogelijk beperken. Met de buurbedrijven die gevaar lopen alsmede met de Meldkamer DCMR moet gedurende het gasalarm regelmatig contact worden gehouden zolang het gevaar bestaat.

Ingevolge voorschrift 3.4 moet van elke voorzienbare bedrijfsactiviteit die (mogelijk) overlast buiten de inrichting of nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken vooraf aangifte worden gedaan bij de Meldkamer.

24.2. Het deskundigenbericht vermeldt dat [belanghebbende] maatregelen heeft getroffen om de buurbedrijven zo spoedig mogelijk te informeren. Het opnemen van een termijn van twee minuten wordt niet zinvol geacht, omdat voor een aantal buurbedrijven niet altijd aan die termijn kan worden voldaan. Verder vermeldt het deskundigenbericht dat het opnemen van een termijn voor het melden van elke voorzienbare bedrijfsactiviteit die overlast buiten de inrichting of nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken niet zinvol is, omdat het afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van de activiteit of dit zinvol is.

Gelet op het deskundigenbericht heeft het college de voorschriften 3.3 en 3.4 toereikend kunnen achten.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 5.5

25. [appellant] en anderen stellen dat voorschrift 5.5 niet handhaafbaar is vanwege de kwalificaties "ongewild", "afdoende" en "onacceptabel".

25.1. Ingevolge voorschrift 5.5 moeten alle processen in de inrichting door middel van veiligheids- en storingsanalyses en/of processimulatie er op zijn gecontroleerd dat ongewilde reacties niet kunnen plaatsvinden of, indien dit niet te voorkomen is, dat er afdoende beveiligingen aanwezig zijn tegen het optreden van onacceptabele procesdrukken als gevolg van ongewilde reacties.

25.2. Met hun enkele stelling hebben [appellant] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat voorschrift 5.5 door de gebruikte termen "ongewild", "afdoende" en "onacceptabel" niet handhaafbaar is.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 5.10

26. Volgens [appellant] en anderen is met voorschrift 5.10 geen goede werking van de afzuiginstallatie gewaarborgd.

26.1. Het college stelt dat een goede werking van installatieonderdelen met de voorschriften uit hoofdstuk 6 is gewaarborgd. [appellant] en anderen hebben dit niet gemotiveerd bestreden.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 12.1

27. [appellant] en anderen stellen dat in voorschrift 12.1 eisen moeten worden opgenomen ter bescherming van de nadelige gevolgen in geval van een terroristische aanslag.

27.1. In voorschrift 12.1 is bepaald dat voorzieningen moeten worden getroffen om te voorkomen dat onbevoegden toegang hebben tot het terrein van [belanghebbende].

27.2. Zoals overwogen onder 17.1 worden mogelijke terroristische aanslagen aangepakt via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Derhalve hoefde het college geen aanleiding te zien de door [appellant] en anderen bedoelde eisen in de vergunning op te nemen.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 15.6

28. Volgens [appellant] en anderen is in voorschrift 15.6 ten onrechte geen termijn opgenomen voor het uitvoeren van een veiligheidsstudie.

28.1. Ingevolge voorschrift 15.6 moet worden voorkomen dat in een bovengrondse opslagtank een explosief mengsel ontstaat, tenzij er voorzieningen zijn aangebracht en/of maatregelen zijn genomen, die voorkomen dat er een eventueel aanwezig explosief mengsel kan worden ontstoken. Deze voorzieningen moeten zijn bepaald door middel van een veiligheidsstudie.

28.2. In het deskundigenbericht is vermeld dat de laatste zin van het voorschrift niet is aangepast overeenkomstig de considerans van het bestreden besluit waarin is vermeld dat de laatste regel van het voorschrift wordt aangepast in "Deze voorzieningen moeten zijn bepaald middels een veiligheidsstudie die te allen tijde kan worden getoond". Het college heeft dit niet bestreden. Het voorschrift is derhalve in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Derhalve treft deze beroepsgrond doel. De Afdeling ziet aanleiding om zelf in de zaak voorzienend voorschrift 15.6 te wijzigen.

Vergunningvoorschrift 17.1

29. [appellant] en anderen stellen dat voorschrift 17.1 onduidelijk is. De "verbetervoorstellen" die in de op grond van de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (hierna: NRB) gemaakte analyse zijn geformuleerd, zijn volgens hen vaag. Verder stellen zij dat er een onderzoeksverplichting moet worden opgenomen inzake de kosten van vervanging van de bestaande riolering.

29.1. Voorschrift 17.1 schrijft voor dat de bodembeschermende voorzieningen en maatregelen zoals beschreven in de NRB-analyse uit bijlage 7 bij de aanvraag moeten worden uitgevoerd, zodat voor de bodembedreigende activiteiten eind-emissiescore 1 wordt gewaarborgd. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit voorschrift onduidelijk is. Zij hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat het college het bestreden besluit in redelijkheid niet had mogen vaststellen zonder een onderzoeksverplichting naar de kosten van vervanging van de bestaande riolering.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 20.2

30. [appellant] en anderen voeren aan dat met voorschrift 20.2 ten onrechte niet is gewaarborgd dat in de controlekamer te allen tijde afdoende ademluchtflessen aanwezig zijn. Ook ontbreekt een verwijzing naar het noodplan.

30.1. Volgens het college zijn in de controlekamers voldoende ademluchtflessen aanwezig. Daarnaast is eventuele aanvoer van nieuwe flessen geregeld in het noodplan. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt onjuist is. De omstandigheid dat

de door hen gewenste verwijzing ontbreekt, betekent niet dat het college in redelijkheid niet mocht oordelen dat het voorschrift zonder deze verwijzing toereikend is.

De beroepsgrond faalt.

Voorschrift 20.3

31. [appellant] en anderen betogen dat de in voorschrift 20.3 opgenomen termijn voor het onderzoek aan het controlegebouw van de MDI-1 fabriek te lang is. Tevens is in het voorschrift niet duidelijk vermeld welk rampscenario in het onderzoek moet worden gehanteerd.

31.1. Ingevolge voorschrift 20.3 moet de vergunninghouder binnen achttien maanden na inwerkingtreding van de vergunning een onderzoek aan het controlegebouw van de MDI-1 fabriek hebben uitgevoerd naar:

- a. de te verwachten piekoverdrukken en faseuur van drukgolven op dit gebouw ten gevolge van een explosie;
- b. de bestendigheid van dit gebouw tegen de onder a genoemde piekoverdrukken en drukgolven;
- c. de verwachte rookontwikkeling in dit gebouw ten gevolge van hittestraling;
- d. het te verwachten zuurstofconcentratieverloop in dit gebouw ten gevolge van het onttrekken van zuurstof door brand er buiten;
- e. de te verwachten acuut toxische concentraties in dit gebouw ten gevolge van het vrijkomen van toxische stoffen er buiten.

De rapportage van het bovenstaande onderzoek moet ter goedkeuring worden overgelegd aan het bevoegd gezag. Het doel van het onderzoek is dat wordt aangetoond of de constructie, de ligging en de uitvoering van het controlegebouw zodanig is dat, bij het optreden van een calamiteit, het controleren van de procesinstallaties ongehinderd plaats kan vinden, zodanig dat de procesinstallaties op een voor de mens en milieu veilige manier buiten werking kunnen worden gesteld. Indien wordt aangetoond dat niet kan worden voldaan aan het bovengestelde, moet de vergunninghouder maatregelen aangeven en uitvoeren waarmee wel aan het bovengestelde wordt voldaan.

Naar aanleiding van dit onderzoek kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen met betrekking tot de vermelde maatregelen en de uitvoering van deze maatregelen.

31.2. Het deskundigenbericht vermeldt dat een termijn van achttien maanden niet te lang is, omdat het een diepgaand onderzoek zal zijn waarbij de aspecten drukbestendigheid, rookontwikkeling, zuurstofconcentratie en concentratie toxische stoffen moeten worden beoordeeld. Gelet op de vier aspecten die moeten worden onderzocht is er verder geen onduidelijkheid over welke rampscenario's moeten worden gehanteerd, aldus het deskundigenbericht. Het betreft explosie, grote brand, het vrijkomen van een gifwolk of de combinaties daarvan. Er is in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding het deskundigenbericht onjuist te achten.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschrift 22.3

32. [appellant] en anderen voeren verder aan dat in voorschrift 22.3 ten onrechte de mogelijkheid ontbreekt om naar aanleiding van het akoestisch onderzoek nadere eisen te stellen, terwijl die mogelijkheid wel is opgenomen in voorschrift 22.4.

32.1. Ingevolge voorschrift 22.3 dient binnen zes maanden na inwerkingtreding van de beschikking aan het bevoegd gezag een rapport ter goedkeuring te worden gezonden waarin door middel van metingen en eventueel berekeningen de bronsterkten van de wijzigingen aan de MDI-1 en MDI-2 in beeld worden gebracht. Hierin moeten ook de resultaten uit het geluidrapport M+P.HUNT.02.1A.1 worden meegenomen. Uitgezonderd van de rapportage zijn de nieuw te bouwen RTO's. Op basis van de gemeten bronsterkten dienen de geluidsniveaus in de omgeving vanwege de gehele inrichting te worden berekend. Bij overschrijding van de geprognosticeerde bronsterkten en/of overschrijding van de in dit hoofdstuk opgenomen voorschriften dient aangegeven te worden welke aanvullende geluidsmaatregelen getroffen

kunnen worden en wat de kosten van die maatregelen zijn. De inbedrijfstelling van de desbetreffende installaties moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.

Ingevolge voorschrift 22.4 dient binnen zes maanden na inbedrijfstelling van de RTO's aan het bevoegd gezag een rapport ter goedkeuring te worden gezonden. In dit rapport moet door middel van metingen en eventueel berekeningen de bronsterkten van de RTO's in beeld worden gebracht. Op basis van de gemeten bronsterkten dienen de geluidniveaus in de omgeving vanwege de gehele inrichting te worden berekend. Bij overschrijding van de in dit hoofdstuk opgenomen voorschriften dient aangegeven te worden welke aanvullende geluidsmaatregelen getroffen kunnen worden en wat de kosten van die maatregelen zijn. De bedrijfstelling van de RTO's moet worden gemeld aan het bevoegd gezag. Naar aanleiding van het rapport kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen met betrekking tot de vermelde maatregelen en de uitvoering van deze maatregelen.

32.2. Het college heeft toegelicht dat het in voorschrift 22.4 gaat om een nadere detaillering van de maatregelen die in het te verrichten akoestisch onderzoek naar voren kunnen komen. Voorschrift 22.3 heeft een ruimere werking, omdat het betrekking heeft op het opstellen van een akoestisch onderzoek voor de gehele inrichting. Het maatregelenpakket dat bij overschrijding van de geluidnormen in dat onderzoek naar voren komt kan dan veelomvattend en ingrijpend zijn. Die maatregelen kunnen alleen via een separate vergunningprocedure aan de vergunning worden verbonden, aldus het college. Daarom is de mogelijkheid van het stellen van nadere eisen in voorschrift 22.3 achterwege gelaten. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het college zich in redelijkheid niet op dit standpunt heeft mogen stellen.

De beroepsgrond faalt.

Vergunningvoorschriften 23.1 en 23.7

33. [appellant] en anderen stellen dat de in voorschrift 23.1 aan het brandveiligheidsplan gestelde eisen ten onrechte niet op alle in voorschrift 23.7 genoemde voorzieningen aansluiten.

33.1. In voorschrift 23.1 is bepaald dat uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de vergunning bij het bevoegd gezag een brandveiligheidsplan ter goedkeuring moet worden ingediend dat ten minste de in dat voorschrift genoemde onderdelen dient te bevatten.

Ingevolge voorschrift 23.7 moeten installatie(-delen) en dragende constructies hiervan, alsmede blus-/koelleidingen die ten gevolge van hittestraling van een brand kunnen falen en daardoor escalatie kunnen veroorzaken tegen falen worden beschermd.

33.2. In voorschrift 23.1 is niet meer bepaald dan dat het veiligheidsplan ten minste de daarin genoemde onderdelen dient te bevatten. Dat de in voorschrift 23.1 opgenomen eisen aan het brandveiligheidsplan niet op alle in voorschrift 23.7 genoemde voorzieningen aansluiten, laat onverlet dat aan het bepaalde in voorschrift 23.7 moet worden voldaan.

De beroepsgrond faalt.

Vergunning voor bepaalde tijd

34. [appellant] en anderen betogen dat de iPh-pilotplant ten onrechte niet voor bepaalde tijd is vergund, omdat het gaat om een proeffabriek en deze bijdraagt aan het externe veiligheidsrisico.

34.1. Ingevolge artikel 8.17, eerste lid, aanhef en onder c en d, van de Wet milieubeheer kan in een vergunning worden bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij vast te stellen termijn, indien dat nodig is in het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting, die minder nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken en dat nodig is in verband met het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu.

34.2. Het college stelt dat voor de iPh-pilotplant alle benodigde gegevens voor de beoordeling van de milieugevolgen en de externe risico's beschikbaar zijn. Daarom was het niet nodig slechts een tijdelijke vergunning te verlenen. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd kan geen grond worden gevonden voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft mogen stellen en niet een vergunning voor onbepaalde tijd heeft mogen verlenen.

De beroepsgrond faalt.

Slotoverwegingen

35. Het beroep tegen het besluit van 11 april 2011 is gegrond, voor zover daaraan de QRA van 2 december 2009 ten grondslag ligt en het voorschrift 15.6 betreft. Dat besluit dient in zoverre te worden vernietigd. Het beroep tegen het besluit van 11 april 2011 is voor het overige ongegrond. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het beroep tegen het besluit van 13 juli 2012 is ongegrond.

36. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 11 april 2011 gegrond, voor zover daaraan de QRA van 2 december 2009 ten grondslag ligt en het voorschrift 15.6 betreft;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 11 april 2011, kenmerk 2115684/244000, voor zover het de daaraan ten grondslag gelegde QRA van 2 december 2009 en voorschrift 15.6 betreft;

III. bepaalt dat aan de bij het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 11 april 2011 verleende vergunning voorschrift 15.6 wordt verbonden dat luidt als volgt:

"Er moet worden voorkomen dat in een bovengrondse opslagtank een explosief mengsel ontstaat, tenzij er voorzieningen zijn aangebracht en/of maatregelen zijn genomen die voorkomen dat er een eventueel aanwezig explosief mengsel kan worden ontstoken. Deze voorzieningen moeten zijn bepaald door middel van een veiligheidsstudie die te allen tijde kan worden getoond."

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 11 april 2011 voor het overige ongegrond;

VI. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 13 juli 2012 ongegrond;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.180,00 (zegge: elfhonderdtachtig 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 anderen;

VIII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweënvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Heijninck, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Heijninck
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2013

552.