

Uitspraak 201502908/1/A4

Datum van uitspraak: woensdag 21 oktober 2015

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Milieu - Overige

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3238

201502908/1/A4.

Datum uitspraak: 21 oktober 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 maart 2015 in zaak nr. 14/7177 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.

Procesverloop

Bij besluit van 12 juni 2014 heeft het college aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Shtandart TT B.V. (hierna: Shtandart) een omgevingsvergunning verleend voor een terminal voor het opslaan en doorvoeren van ruwe olie, stookolie, cutterstock en diesel aan de Markweg te Rotterdam-Europoort.

Bij uitspraak van 6 maart 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft Shtandart een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft desgevraagd een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 september 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. G.J. van der Ziel, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.C.M. van Neerven en ir. S. Knirim, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting de naamloze vennootschap Havenbedrijf Rotterdam N.V. (hierna: het Havenbedrijf), vertegenwoordigd door mr. E.J. Brascamp, ir. F. Wolkenfelt en ing. P.G. Verzijden, verschenen.

Overwegingen

1. Shtandart was voornemens een tankterminal te exploiteren aan de Markweg te Rotterdam-Europoort. Inmiddels ziet Shtandart daarvan af. De door haar aangevraagde en aan haar verleende omgevingsvergunning voor de tankterminal is overgegaan op het Havenbedrijf. Het Havenbedrijf neemt daarom thans als partij aan dit geding deel, in plaats van Shtandart.

Hoger beroep

2. [appellant] voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij geen belanghebbende is bij het besluit van 12 juni 2014. Hij bestrijdt dat hij ter plaatse van zijn woning geen milieugevolgen van de vergunde inrichting kan ondervinden.

3. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

4. Bij het besluit van 12 juni 2014 is vergunning verleend voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), namelijk de bouw van een terminal, en voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, namelijk de oprichting van een inrichting voor het opslaan en doorvoeren van ruwe olie, stookolie, cutterstock en diesel.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2011, nr. 200908792/1/M1) dient, indien een bestreden omgevingsvergunning meer dan één toestemming als bedoeld in de artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo bevat, per toestemming te worden bepaald of degene die een rechtsmiddel heeft aangewend belanghebbende is. Deze regel lijdt uitzondering voor zover de betrokken vergunning ziet op een activiteit als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2.

De bestreden omgevingsvergunning ziet op één feitelijke activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 van de Wabo, zodat de hiervoor vermelde uitzondering van toepassing is.

5. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon volgens vaste jurisprudentie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

Bepalend voor de vraag of [appellant] als belanghebbende bij de toestemming als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo kan worden aangemerkt, is of hij bij zijn woning milieugevolgen van de vergunde inrichting kan ondervinden.

6. De woning van [appellant] ligt op een afstand van ongeveer 1,8 kilometer van de grens van de inrichting, aan de overzijde van de Nieuwe Waterweg en het Calandkanaal, in Hoek van Holland. Tussen de woning en de inrichting is voornamelijk water aanwezig, tussenliggende bouwwerken en begroeiing ontbreken nagenoeg.

In de door Royal HaskoningDHV op 19 juli 2013 opgestelde publiekssamenvatting van het milieueffectrapport voor de realisatie van de tankterminal (hierna: het MER), waarin de resultaten van het MER op hoofdlijnen zijn beschreven, is vermeld dat het geluid van de tankterminal en dan met name het geluid van het laden en lossen van de schepen in Hoek van Holland waarneembaar zal zijn. Ter zitting hebben zowel het college als het Havenbedrijf gesteld dat het geluid van de inrichting zal leiden tot een toename van de geluidbelasting ter plaatse van de woning van [appellant], die volgens hen binnen de vastgestelde geluidzone ligt. Zij hebben voorts bevestigd dat het geluid van het laden en lossen van de schepen naar verwachting bij die woning waarneembaar zal zijn. Dit houdt volgens hen verband met de karakteristieke lage bromtoon van de activiteiten en de vrije ruimte tussen de inrichting en de woning.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is het derhalve niet uitgesloten dat [appellant] bij zijn woning, ondanks de grote afstand tot de inrichting, milieugevolgen van de inrichting zal kunnen ondervinden. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat [appellant] geen belanghebbende bij het besluit van 12 juni 2014 is en heeft zijn beroep ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

7. Het betoog slaagt.

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen het besluit van 12 juni 2014 beoordelen.

Beroep

9. [appellant] betoogt dat de totstandkoming van het MER, de publicatie daarvan en de toetsing door de commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de commissie) gebreken vertoont. Die gebreken hangen samen met de omstandigheid dat gedurende de procedure de gewenste opslagcapaciteit is gewijzigd van 3,2 in 4,1 miljoen m³ olie en de doorvoercapaciteit is gestegen van 40 naar 72 miljoen ton olie per jaar.

9.1. Het college heeft toepassing gegeven aan de in artikel 7.27 van de Wet milieubeheer geregelde uitgebreide voorbereiding van een milieueffectrapport. Die uitgebreide voorbereiding houdt onder meer in dat het bevoegd gezag kennis geeft van het aan hem medegedeelde voornemen om een aanvraag in te dienen, dat het daarbij de gelegenheid biedt over dat voornemen zienswijzen naar voren te brengen en dat het advies geeft over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie ten behoeve van een milieueffectrapport.

Ingevolge artikel 3.1, vijfde lid, van de Wabo in samenhang met artikel 13.2 van de Wet milieubeheer dient, indien bij de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning een milieueffectrapport moet worden gemaakt, van die aanvraag te worden kennisgegeven.

Ingevolge artikel 7.29 van de Wet milieubeheer dient gelijktijdig met de aanvraag openbaar kennis te worden gegeven van het milieueffectrapport.

9.2. Op 23 december 2011 heeft Shtandart aan het college mededeling gedaan van haar voornemen een vergunningaanvraag in te dienen voor de tankterminal. Daarbij is zij uitgegaan van een opslagcapaciteit van 3,2 miljoen m³ olie en een doorvoercapaciteit van 40 miljoen ton olie per jaar. Zoals uit de stukken blijkt en ter zitting door het college is toegelicht, heeft Shtandart daarna besloten een grotere opslag- en doorvoercapaciteit aan te vragen. In zijn advies van 3 mei 2012 over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie ten behoeve van een op te stellen milieueffectrapport is het college nog uitgegaan van de in het voornemen vermelde capaciteiten.

Het MER, dat op 19 juli 2013 is opgesteld door Royal HaskoningDHV, gaat uit van de aangevraagde opslagcapaciteit van 4,1 miljoen m³ olie en doorvoercapaciteit van 72 miljoen ton olie per jaar. De kennisgeving van het MER vermeldt echter een opslagcapaciteit van 3,2 miljoen m³ olie. De kennisgeving vermeldt voorts dat een ieder zienswijzen over het MER naar voren kan brengen.

Op 24 oktober 2013 heeft de commissie advies over het MER uitgebracht (hierna: het toetsingsadvies).

9.3. [appellant] heeft ter zitting te kennen gegeven dat de inhoud van het advies van het college over de reikwijdte en het detailniveau vermoedelijk niet anders zou zijn geweest, indien daarbij de nieuwe, uiteindelijk aangevraagde capaciteiten in aanmerking zouden zijn genomen. Ter zitting heeft hij verduidelijkt dat zijn betoog niet ziet op de inhoud van dit advies van het college, maar op het toetsingsadvies. Hij vindt het een belangrijk gemis dat in het toetsingsadvies niet is uitgegaan van het advies over de reikwijdte en het detailniveau. Een vergelijking van het basisplan met de gewijzigde planopzet geeft volgens hem beter zicht op de milieugevolgen van de schaalvergroting.

Zoals het college ter zitting heeft toegelicht, geeft een advies over de reikwijdte en het detailniveau een kader voor het te verrichten onderzoek in een milieueffectrapportage. Het vermeldt over welke onderwerpen een milieueffectrapport informatie moet bevatten en hoe gedetailleerd die informatie moet zijn. Blijkens het toetsingsadvies is de commissie tot de conclusie gekomen dat het MER de essentiële informatie bevat om een

besluit over de gevraagde omgevingsvergunning te kunnen nemen. Dat in het MER en het toetsingsadvies geen vergelijking is gemaakt tussen de milieugevolgen die worden veroorzaakt door de activiteiten beschreven in het voornemen en die beschreven in de aanvraag, betekent niet dat deze conclusie van de commissie onjuist is. Het MER dient een beschrijving van de milieugevolgen van de voorgenomen activiteiten te bevatten, niet van een schaalvergroting ten opzichte van een inmiddels verlaten voornemen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

9.4. Het betoog van [appellant] dat het toetsingsadvies niet zorgvuldig tot stand is gekomen omdat daarbij de over het MER naar voren gebrachte zienswijzen niet zijn betrokken, slaagt evenmin. Er is geen wettelijke verplichting voor de commissie om deze zienswijzen bij haar advies te betrekken. Overigens is het college in het bestreden besluit wel op deze zienswijzen ingegaan.

9.5. De in de kennisgeving van het MER vermelde opslagcapaciteit van 3,2 miljoen m³ olie berust op een kennelijke vergissing. In de kennisgeving van het ontwerpbesluit is wel de juiste, grotere opslagcapaciteit vermeld. Nu over het ontwerpbesluit zienswijzen naar voren konden worden gebracht, hetgeen [appellant] ook heeft gedaan, bestaat in de enkele omstandigheid dat in de kennisgeving van het MER de onjuiste capaciteit is vermeld geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet zorgvuldig is voorbereid.

9.6. De beroepsgrond slaagt niet.

10. [appellant] voert aan dat niet voldoende maatregelen worden genomen voor beheersing en bestrijding van brand, nu blijkens de aanvraag en de daarbij behorende tekeningen niet alle opslagtanks afzonderlijk in een compartiment staan. Dit betoog heeft betrekking op de compartimentering van de tanks op plot A van de inrichting.

10.1. Ingevolge artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onderdeel 1°, van de Wabo dient het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag, voor zover deze betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, in acht te nemen dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.

Ingevolge artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht in samenhang met artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht dient het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening te houden met de documenten die zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling omgevingsrecht.

In de bijlage bij de Regeling omgevingsrecht is onder meer de Richtlijn voor bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks, Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen 29 van 2008 (hierna: de PGS 29) opgenomen.

10.2. In het bestreden besluit is overwogen dat de schaalgrootte van de terminal tot gevolg heeft dat de brandoppervlakken bij een volledige tankputbrand de in het Rijnmondgebied beschikbare bestrijdingscapaciteit van 15.000 m² ver te boven zullen gaan. Volgens de PGS 29 hoeft echter bij tanks met een extern drijvend dak, zoals aangevraagd, het scenario van een volledige tankputbrand niet in beschouwing te worden genomen. De kans daarop is namelijk zeer klein. In dit verband is in het bestreden besluit overigens overwogen dat wel sprake is van compartimentering binnen een tankput per opslagtank. Die compartimentering bestaat uit lage tussendijken en een sectieverdeling per tankput met hoge tussendijken, waardoor eventuele beperkte lekkages die mogelijk kunnen ontbranden zoveel mogelijk in oppervlakte beperkt worden. Deze beperkte lekkages in tankputsecties vallen wel binnen de beschikbare bestrijdingscapaciteit voor tankputbranden.

10.3. Bij brief van 16 december 2013 heeft Shtandart de aanvraag aangevuld. In bijlage 2 bij die brief wordt ingegaan op de onduidelijkheid van de aanvraag op het punt van de compartimentering van de tanks op plot A. Vermeld wordt dat er wel secties per tank zijn voorzien in tankputten A1 en A2. De primaire tankputwanden omvatten de groep tanks in de tankputten, de secundaire tankputwanden verdelen de tankputten in twee secties en de tertiaire tankputwanden verdelen de tankputten verder in separate secties per tank. Verwezen wordt naar de tekeningen in de bijlagen 5 en 6 bij de brief, waarin deze tankputwanden zijn opgenomen.

Ter zitting zijn deze tekeningen, die tot het dossier behoren, aan [appellant] voorgehouden en is vastgesteld dat daarop de compartimentering per tank op plot A is ingetekend. Nu deze aanvullende gegevens deel uitmaken van de aanvraag, is de stelling van [appellant] dat de aanvraag niet voorziet in compartimentering per tank, onjuist. Die compartimentering is echter niet een compartimentering als bedoeld in voorschrift 179 van de PGS 29, waarnaar [appellant] heeft verwezen. Dat voorschrift, dat bepaalt dat het putcompartiment van elke tank afzonderlijk een opvangcapaciteit van 100% van de tankinhoud moet hebben, is slechts van toepassing op tanks met een vast dak waarbij stationaire koeling achterwege wordt gelaten. De opslagtanks waarvoor vergunning is gevraagd hebben een drijvend dak met geodetisch koepeldak en zijn voorts voorzien van stationaire koeling. In het brandveiligheidsadvies van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond van 3 februari 2014 is dan ook niet opgenomen dat de inrichting moet voldoen aan voorschrift 179 van de PGS 29, maar wel dat deze moet voldoen aan paragraaf 5.3 van de PGS 29. In die paragraaf is bepaald wat de opvangcapaciteit van een tankput moet zijn. [appellant] heeft niet gesteld dat tankputten A1 en A2 niet aan die norm voldoen.

10.4. De beroepsgrond slaagt niet.

11. [appellant] voert voorts aan dat voorschrift 7.1.8 verplicht tot het gebruik van schepen met LNG-aandrijving, terwijl uit de aanvraag niet blijkt dat het gebruik van deze nieuwe schepen is aangevraagd. De bestaande schepen vallen niet onder het regime van dit voorschrift, zodat dit voorschrift volgens [appellant] niet kan worden gehandhaafd.

11.1. Het aan de vergunning verbonden voorschrift 7.1.8 is opgenomen in hoofdstuk 7 "Geluid en trillingen" en is een geluidvoorschrift. Het voorschrift luidt als volgt:

"Binnen zes maanden na ingebruikname van nieuwe (pendel)schepen, waarvoor vergunning is aangevraagd en is beschreven in de aanvraag, deel Akoestisch onderzoek, paragraaf 4.3, moet aan het bevoegd een rapport ter goedkeuring worden gezonden. In dit rapport moet door middel van metingen en berekeningen worden aangetoond dat ook met ingebruikname van de nieuwe (pendel)schepen aan de voorschriften in dit hoofdstuk wordt voldaan. De ingebruikname van nieuwe schepen moet worden gemeld aan het bevoegd gezag."

11.2. Aangevraagd is een vergunning voor onder meer de activiteit aan- en afvoer van producten via zeeschepen. De aanvraag beperkt de aanvoer van olie niet tot aanvoer met uitsluitend zeeschepen die LNG als brandstof gebruiken. Blijkens het MER bestond destijds wel de verwachting dat de joint venture partner van Shtandart voor de olieaanvoer nieuwe pendelschepen zou ontwikkelen met LNG aangedreven motoren. Die ontwikkeling zou echter enige tijd in beslag nemen.

Blijkens het bij de aanvraag gevoegde geluidrapport van Royal HaskoningDHV zijn de voor geluid relevante werkzaamheden het laden en lossen van schepen met (ruwe) olie. In paragraaf 3.2.2 van het geluidrapport is ingegaan op het bronvermogen van de schepen tijdens het verpompen van de olie en is vermeld van welke bronsterkte in dat rapport is uitgegaan. Daarbij is opgemerkt dat voor de shuttle schepen nog onzeker is wat de bronsterkte zal zijn, omdat deze schepen nog moeten worden gebouwd. In paragraaf 4.3 is vermeld dat nog onduidelijk is hoe de pendelschepen worden uitgevoerd.

11.3. Zoals het college ter zitting heeft toegelicht, wordt met voorschrift 7.1.8 gewaarborgd dat in geval van gebruik van de nieuwe pendelschepen ook aan de geluidvoorschriften van hoofdstuk 7 wordt voldaan. De passage "waarvoor vergunning is aangevraagd" houdt in deze context geen verplichting in om gebruik te maken van nieuwe schepen met LNG aandrijving. Gezien de aanvraag en het geluidrapport, waarnaar het voorschrift verwijst, moet de passage zo worden begrepen dat deze betrekking heeft op de blijkens de aanvraag redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkeling dat nieuwe schepen met LNG aandrijving worden ingezet.

Voor het laden en lossen van de bestaande schepen gelden de in de voorschriften 7.1.2 en 7.1.5 gestelde geluidgrenswaarden, die zijn vastgesteld op basis van het geluidrapport. [appellant] heeft niet gesteld dat die voorschriften niet kunnen worden nageleefd.

11.4. De beroepsgrond slaagt niet.

12. [appellant] betoogt ten slotte dat in de vergunning ten onrechte niet is voorgeschreven dat voor het lossen van de zeeschepen gebruik moet worden gemaakt van walstroom. Door gebruik te maken van walstroom in plaats van scheepspompen, aangedreven door motoren op de schepen, wordt de geluidproductie gereduceerd. Hij stelt dat de in het MER en het bestreden besluit weergegeven motieven om niet te kiezen voor walstroom tegenstrijdig zijn. Voorts wijst hij op Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 (Pb 2014, L 307/1) betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, waaruit volgt dat op termijn walstroom voor zeeschepen beschikbaar moet zijn.

12.1. In het geluidrapport is ingegaan op het gebruik van walstroom voor het lossen van zeeschepen. Daarin is opgemerkt dat voor de aanmerende shuttle schepen mogelijk een walstroomvoorziening wordt aangelegd. Voor een walstroomsysteem is vooralsnog echter niet voldoende vermogen beschikbaar vanuit het elektriciteitsnet. Zodra er voldoende vermogen beschikbaar komt, zal een walstroomaansluiting voor de shuttle schepen opnieuw worden bekeken. Naar verwachting kunnen de overige zeeschepen die aanmeren niet op walstroom worden aangesloten voor het verpompen van de ruwe olie, aldus het geluidrapport.

In het MER is vermeld dat het vermogen dat via walstroom beschikbaar moet zijn voor het lossen van de pendelschepen zo hoog is, dat dit nog geen bewezen techniek is.

In het bestreden besluit is in reactie op een door [appellant] naar voren gebrachte zienswijze opgemerkt dat het vermogen in het lokale elektriciteitsnet onvoldoende is om de pompen van aanmerende zeeschepen van stroom te voorzien.

12.2. Uit het bij de aanvraag behorende geluidrapport en het bestreden besluit volgt dat het gebruik van walstroom voor het lossen van zeeschepen niet is aangevraagd en niet is voorgeschreven, omdat het vermogen van het lokale elektriciteitsnet niet toereikend is voor het lossen van die schepen. [appellant] betwist niet dat het lokale net hiervoor onvoldoende vermogen heeft. Het gebruik van walstroom is derhalve thans geen doeltreffende techniek om het geluid van het lossen van de schepen bij de tankterminal te beperken. De in het MER en het bestreden besluit vermelde motieven zijn dan ook niet tegenstrijdig.

Dat het vermogen van het net in de toekomst mogelijk zal moeten worden aangepast om te kunnen voldoen aan de richtlijn, die nog niet is geïmplementeerd in nationale wetgeving, is geen grond om vergunninghouder nu al te verplichten een walstroomvoorziening aan te leggen.

12.3. Deze beroepsgrond slaagt evenmin.

13. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten en griffierecht

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

15. Met toepassing van artikel 8:114, eerste lid, van de Awb, zal de Afdeling bepalen dat het in hoger beroep door [appellant] betaalde griffierecht door de griffier wordt terugbetaald.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 maart 2015 in zaak nr. 14/7177;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 248,00 (zegge: tweehonderdachtenveertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Timmerman-Buck w.g. Visser
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 oktober 2015

148.