



Uitspraak 201503245/1/A4

Datum van uitspraak: woensdag 2 december 2015

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Limburg

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Algemene kamer - Milieu - Overige

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3703

201503245/1/A4.

Datum uitspraak: 2 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Enci Stop (hierna: SES), gevestigd te Maastricht,
 2. de gemeente Riemst (België) en het college van burgemeester en schepenen van Riemst (hierna tezamen en in enkelvoud: Riemst),
- appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 maart 2015 heeft het college aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Enci B.V. een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de klinker- en cementproductie aan de Lage Kanaaldijk 115 te Maastricht, het opslaan van afvalstoffen voor een periode van 10 jaar als bedoeld in artikel 8.17, tweede lid, alsmede een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, voor de activiteiten in de groeve.

Tegen dit besluit hebben SES, Riemst en Enci beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

SES, Riemst, Enci en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2015, waar SES, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. B.N. Kloostra, advocaat te Amsterdam, Riemst, vertegenwoordigd door F. Thewissen, eveneens bijgestaan door mr. B. N. Kloostra, Enci, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.L. Stoop en mr. X.P.C. Wynands, beiden advocaat te Eindhoven, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.J.A.G. Werkhoven en mr. J.J. Beek, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

Intrekking beroep Enci

1. Enci heeft haar beroep tegen het besluit van 3 maart 2015 ter zitting ingetrokken.

Overgangsrecht Wabo

2. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding omdat de vergunningaanvraag vóór 1 oktober 2010 is ingediend. In deze uitspraak wordt dan ook de Wet milieubeheer aangehaald, zoals die luidde voordat zij bij de invoering van de Wabo werd gewijzigd.

Voorgeschiedenis

3. Bij besluit van 5 januari 2010 heeft het college reeds eerder vergunning verleend voor de gevraagde activiteiten. Bij tussenuitspraak van 29 augustus 2012 in zaak nr. 201001848/1/T1/A4 heeft de Afdeling het college opgedragen de daarin omschreven gebreken in het besluit van 5 januari 2010 te herstellen. Bij uitspraak van 5 februari 2014 in zaak nrs. 201001848/1/A4 en 201300528/1/A4, heeft de Afdeling het besluit van 5 januari 2010 vernietigd, omdat ten onrechte geen passende beoordeling, als bedoeld in artikel 6, derde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 2006; hierna: Habitatrichtlijn), voor de in België gelegen Natura 2000-gebieden was gemaakt. Vervolgens heeft Enci ten behoeve van het nemen van een nieuw besluit op de vergunningaanvraag het rapport "Passende beoordeling Belgische Natura 2000-gebieden kalksteenwinning en cementproductie" met het kenmerk 077686756:F van Arcadis Nederland B.V. van 21 januari 2015 (hierna: het rapport van Arcadis), bij het college ingediend. Bij het bestreden besluit is aan Enci opnieuw vergunning verleend mede op basis van het rapport van Arcadis. Voorafgaande aan het bestreden besluit is geen nieuw ontwerpbesluit opgesteld.

Het beroep van SES

Ontvankelijkheid

4. Enci stelt dat SES geen belanghebbende is bij het bestreden besluit en het door SES ingestelde beroep daarom niet-ontvankelijk is. Daartoe voert Enci aan dat SES al enige tijd geen feitelijke werkzaamheden meer verricht ter behartiging van algemene en collectieve belangen die zij krachtens haar statuten nastreeft. Bovendien heeft de functioneel en territoriaal omschreven statutaire doelstelling van SES geen betrekking op Belgische Natura 2000-gebieden, aldus Enci.

4.1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

4.2. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

4.3. SES heeft in een nader stuk van 1 oktober 2015 toegelicht dat haar recente feitelijke werkzaamheden onder meer betreffen: het geven van publieksvoorlichting, deelnemen aan workshops, het onderhouden van contacten en het voeren van besprekingen met Nederlandse en Belgische (overheids)organisaties, het voeren van diverse acties en het deelnemen aan het opstellen van een natuurvisie. Deze feitelijke werkzaamheden, die in het kader van de statutaire doelstelling worden uitgevoerd, zijn door Enci of het college niet bestreden. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het beroep van SES niet-ontvankelijk is vanwege het ontbreken van feitelijke werkzaamheden als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

4.4. De stelling van Enci dat de statutaire doelstelling dan wel de feitelijke werkzaamheden van SES zich niet uitstrekken tot Belgische Natura 2000-gebieden, begrijpt de Afdeling aldus, dat Enci betoogt dat het beroep van SES niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor zover dat betrekking heeft op Belgische Natura 2000-gebieden.

4.5. Dit betoog kan niet worden gevolgd. Voor een gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van een beroep tegen een besluit tot verlening van een Wet milieubeheer-vergunning, op grond van het ontbreken van belang bij een aantal beroepsgronden, biedt de wet geen steun. De aard van de aangevoerde beroepsgronden speelt geen rol bij de beantwoording van de vraag of de betrokkene belanghebbende is.

4.6. De conclusie is dat het beroep van SES ontvankelijk is.

Intrekking beroepsgronden

5. Ter zitting heeft SES haar beroepsgronden over de emissiegegevens in het milieueffectrapport en de beoordeling van zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5) ingetrokken.

Nieuw ontwerpbesluit, kennisgeving van en inspraak op passende beoordeling

6. SES betoogt dat, nadat het besluit van 5 januari 2010 tot verlening van de gevraagde vergunning was vernietigd, het college een nieuw ontwerpbesluit had moeten opstellen en ter inzage had moeten leggen alvorens een nieuw besluit op de aanvraag te nemen. Daarbij heeft SES er op gewezen dat het rapport van Arcadis niet ter inzage is gelegd en dat haar en andere belanghebbenden de mogelijkheid om reactie te geven op dat rapport is onthouden. SES acht dit in strijd met artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare projecten en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: de m.e.r.-richtlijn).

6.1. Artikel 6, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn luidt:

"Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen."

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 september 2015 in zaak nr. [201409043/1/R6](#)) kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Bij genoemde uitspraak van 16 september 2015 heeft de Afdeling geoordeeld dat artikel 6, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn correct is geïmplementeerd in onder meer de Wet milieubeheer en de Awb. Verder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval een volledige toepassing van de m.e.r.-richtlijn in zoverre niet is verzekerd, nu het ontwerpbesluit van 25 augustus 2009, dat mede ten grondslag ligt aan het bestreden besluit, ter inzage is gelegd en een ieder daarover zienswijzen naar voren had kunnen brengen. SES komt een rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn dan ook niet toe.

6.3. In geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter staat het het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het opnieuw in de zaak voorzien terug te vallen op de procedure die aan het besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld dat het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Zie in die zin onder meer de uitspraak van 8 september 2010 in zaak nr. [200909477/1/M2](#).

6.4. Het college is bij de besluitvormingsprocedure teruggevallen op het ontwerpbesluit van 25 augustus 2009, dat is opgesteld in de procedure die heeft geleid tot het besluit van 5 januari 2010.

Bij de tussenuitspraak van 29 augustus 2012 is het college onder meer opgedragen onderzoek te verrichten naar de gevolgen van de inrichting voor de in België gelegen Natura 2000-gebieden. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het college geen toepassing hoeft te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Het ontwerpbesluit van 25 augustus 2009 strekt evenals het bestreden besluit tot verlening van de gevraagde vergunning. De wijzigingen in het bestreden besluit ten opzichte van dat ontwerpbesluit bestaan voornamelijk uit een verscherping van een aantal emissie-eisen in verband met gewijzigde wetgeving. De wijzigingen hebben geen betrekking op de aard van de inrichting of de daarin te verrichten activiteiten.

Gelet op deze omstandigheden is het college er op goede gronden van uitgegaan dat het geen nieuw ontwerpbesluit behoefde op te stellen alvorens het bestreden besluit te nemen.

Het betoog faalt in zoverre.

6.5. Ten aanzien van de kennisgeving van het rapport van Arcadis en de mogelijkheid daarop te reageren overweegt de Afdeling het volgende.

Tegen het besluit van 5 januari 2010 hebben SES en Enci en de gemeente Riemst beroep ingesteld. Bij uitspraak van 5 februari 2014 zijn de beroepen van SES en Enci gegrond verklaard en is het besluit van 5 januari 2010 vernietigd omdat geen passende beoordeling is gemaakt ten aanzien van in België gelegen Natura 2000-gebieden. Bij die uitspraak is het beroep van de gemeente Riemst, dat eerst na de tussenuitspraak is ingediend, niet-ontvankelijk verklaard.

6.6. Naar aanleiding van de uitspraak van 5 februari 2014 heeft Enci een passende beoordeling laten opstellen (het rapport van Arcadis) en dit aan het college overgelegd. Het rapport van Arcadis bevat informatie die het college van belang heeft geacht voor het bestreden besluit, nu het op basis hiervan heeft gemeend opnieuw vergunning te kunnen verlenen. Onder deze omstandigheden hadden de betrokken partijen - in dit geval alleen SES omdat het beroep van de gemeente Riemst niet-ontvankelijk was verklaard - dan ook in kennis moeten worden gesteld van het rapport van Arcadis en eveneens in de gelegenheid moeten worden gesteld daarop te reageren. Zoals het college ter zitting heeft erkend heeft het SES niet in de gelegenheid gesteld op het rapport van Arcadis te reageren. Het bestreden besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 te passeren omdat SES in het kader van deze procedure kennis heeft kunnen nemen van het rapport van Arcadis en gelegenheid heeft gehad daarop te reageren, hetgeen zij ook heeft gedaan.

Het betoog is terecht voorgedragen, maar leidt niet tot vernietiging van het bestreden besluit.

Belgische Natura 2000-gebieden

7. SES heeft een aantal beroepsgronden aangevoerd over de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor de Belgische Natura 2000-gebieden en de wijze waarop deze zijn beoordeeld in het rapport van Arcadis.

8. Bij wet van 8 oktober 2014 (Stb. 2014, 419) is de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) gewijzigd. Daarbij is onder andere aan artikel 2 het zesde lid toegevoegd. Ingevolge dat lid dient het college bij een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 tevens de gevolgen te betrekken die het project heeft voor een buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebied. De wijziging is per 1 juli 2015 in werking getreden. Dit betekent dat de beoordeling van buitenlandse natuurgebieden per 1 juli 2015 niet langer dient te plaats te vinden via artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn in een vergunningprocedure op grond van de Wabo of de Wet milieubeheer, maar in een vergunningprocedure op grond van de Nbw 1998.

Het college heeft op 3 maart 2015 een ontwerpbesluit genomen dat strekt tot vergunningverlening krachtens de Nbw 1998. De activiteiten waarvoor deze vergunning is gevraagd, verschillen niet van de activiteiten waarvoor de hier in geding zijnde milieuvergunning is verleend. In het kader van de Nbw 1998-vergunningprocedure vindt een beoordeling plaats van de in de nabijheid gelegen natuurgebieden, waaronder ook het Vlaamse Natura 2000-gebied 'Plateau van Caestert met hellingbossen en mergelgrotten' en de Waalse Natura 2000-gebieden 'Montagne Saint Pierre' en 'Basse Meuse et Meuse Mitoyenne'. Daarbij wordt ook het in deze procedure ingebrachte en door SES bestreden rapport van Arcadis betrokken.

Tegen het ontwerpbesluit van 3 maart 2015 zijn zienswijzen naar voren gebracht door Enci, SES en Riemst. De bezwaren van SES tegen het rapport van Arcadis komen aldus in die procedure aan de orde. Ter zitting is voorts door het college toegezegd dat de inhoudelijke beroepsgronden, alsmede de door SES en Riemst in deze procedure overgelegde rapporten en stukken, nog kunnen worden ingebracht als aanvulling op de eerder naar voren gebrachte zienswijzen tegen het ontwerpbesluit van 3 maart 2015. Enci heeft ter zitting verklaard hiertegen geen bezwaar te hebben. Ter zitting is in dit verband afgesproken dat SES en Riemst een schriftelijk verzoek tot indiening van nadere gronden en/of stukken bij het college zullen indienen, het college dit verzoek zal honoreren en de Afdeling daarvan schriftelijk in kennis zal stellen. Gelet hierop is een integrale beoordeling van de effecten van de aangevraagde activiteiten op zowel de Nederlandse als de Belgische Natura 2000-gebieden, mede op grond van de door SES aangevoerde bezwaren, verzekerd in het kader van de procedure tot vergunningverlening krachtens de Nbw 1998. Deze procedure biedt een passend kader voor de beoordeling van schadelijke effecten op Natura 2000-gebieden. Verder staat tegen de besluiten tot verlening van vergunning krachtens de Nbw 1998 afzonderlijk beroep bij de Afdeling open.

Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling uit een oogpunt van proceseconomie aanleiding om de beroepsgronden die zich richten op de gevolgen van de vergunningverlening voor Belgische Natura 2000-gebieden buiten inhoudelijke behandeling te laten. Tot die beroepsgronden behoort tevens - zo heeft SES ter zitting verklaard - de grond over de transportbewegingen van de groeve van Enci naar Sibelco te Maastricht.

9. In verband met hetgeen onder 8 is overwogen behoeft het verweer van het college en Enci dat het relativiteitsvereiste, neergelegd in artikel 8.69a van de Awb, zich verzet tegen vernietiging van het bestreden besluit op gronden die verband houden met de effecten van de vergunningverlening op Belgische Natura 2000-gebieden, geen bespreking.

Tijdelijke vergunning

10. SES betoogt dat op grond van artikel 8.17 van de Wet milieubeheer een vergunning voor bepaalde tijd had moeten worden verleend. Volgens SES moet de vergunningaanvraag zo worden begrepen dat een vergunning voor bepaalde tijd is aangevraagd. SES wijst in dit verband op de aan Enci verleende ontgrondingenvergunning, waarbij een zogeheten Plan van Transformatie is goedgekeurd en op een privaatrechtelijke overeenkomst ter uitvoering van het Plan van Transformatie. In deze stukken is volgens SES bepaald dat de kalksteenwinning uiterlijk per 1 juli 2018, de winningen voor de herinrichting van de groeve uiterlijk per juli 2019 en productie van klinker (in oven 8) uiterlijk op 30 juni 2019 zullen worden beëindigd. Ook in de considerans van de vergunning is daar vanuit gegaan. Het verlenen van een vergunning voor activiteiten die niet (meer) zullen worden uitgevoerd, is in strijd met het doel en de strekking van de Wet milieubeheer, aldus SES.

10.1. Uitgangspunt van de Wet milieubeheer is dat een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. Ingevolge artikel 8.17 kan in een vergunning worden bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij vast te stellen termijn van ten hoogste vijf jaar, indien:

- a. de inrichting waarop de vergunning betrekking heeft, naar haar aard tijdelijk is;
- b. uit de aanvraag blijkt dat de vergunning slechts voor een daarbij aangegeven termijn wordt gevraagd;
- c. dat nodig is in het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting, die minder nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken;
- d. dat nodig is in verband met het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu.

10.2. In paragraaf 2.7 van de vergunningaanvraag staat dat vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd, behalve voor de activiteiten die te maken hebben met de acceptatie en verwerking van afvalstoffen. De door SES genoemde documenten maken geen deel uit van de vergunningaanvraag en evenmin van het kader waaraan de aanvraag moet worden getoetst. Deze stukken bieden dus geen grondslag om de vergunning, in afwijking van de aanvraag, voor een bepaalde termijn te verlenen. Van de overige in

artikel 8.17 van de Wet milieubeheer bedoelde situaties is geen sprake. Verder is het college gehouden om op grondslag van de aanvraag vergunning te verlenen. De vergunning is dan ook terecht voor onbepaalde duur (met uitzondering van de afvalgerelateerde activiteiten) verleend.

De Afdeling merkt voorts op dat, voor zover in de considerans van de vergunning is overwogen dat bepaalde activiteiten in 2018 of 2019 worden beëindigd, niet is gebleken dat dit van invloed is geweest op de milieuhygiënische toets van die activiteiten. Verder heeft het college er op gewezen dat voor de aanvoer van klinker en mergel van buiten de inrichting geen vergunning is verleend en voor een mogelijke voortzetting van de cementproductie een nieuwe (veranderings)vergunning is vereist.

Het betoog faalt.

10.3. Gelet hierop behoeft het verweer van Enci dat de beroepsgrond niet aan de orde kan komen omdat deze niet tegen het besluit van 29 januari 2010 is aangevoerd, geen bespreking.

Wet Bibob

11. SES betoogt dat het college ten onrechte geen toets heeft uitgevoerd op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Zij stelt in dit verband, onder verwijzing naar het vonnis in kort geding van de voorzieningenrechter van de rechtbank Maastricht van 17 maart 2006, in zaak nr. 108924 / KG ZA 06-85 9 (ECLI:NL:RBMAA:2006:AV5402), dat ENCI in 2006 een stuk bos ter grootte van 1.5 ha onrechtmatig heeft gekapt.

11.1. Ingevolge artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer kan de vergunning tevens worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Ingevolge het vierde lid kan, voordat toepassing wordt gegeven aan het derde lid, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om een advies als bedoeld in artikel 9 van de Wet Bibob worden gevraagd.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen weigeren een aangevraagde beschikking te geven, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

11.2. In het ontwerpbesluit van 25 augustus 2009 heeft het college overwogen dat in het kader van de Wet Bibob een toets heeft plaatsgevonden van de door Enci aangeleverde stukken over de bedrijfsvoering en de financiering van het bedrijf. Naar aanleiding van deze toets heeft het college geen aanleiding gezien om tot nader onderzoek over te gaan. Aangezien na het nemen van het ontwerpbesluit geen feiten en omstandigheden bekend zijn die aanleiding geven om een nieuwe toets uit te voeren, is dat bij het verlenen van de definitieve vergunning niet meer gedaan, aldus het college in het verweerschrift.

11.3. Bij genoemd vonnis in kort geding heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat Enci in maart 2006 een stuk bos ter grootte van 1.5 ha heeft gekapt zonder over de benodigde ontheffing in het kader van de Flora- en faunawet te beschikken, en zij daarmee jegens SES onrechtmatig heeft gehandeld. Hieruit kan, gelet ook op het tijdsverloop en de aard van de onrechtmatig geoordeelde activiteiten, niet zonder meer het vermoeden worden afgeleid dat gevaar bestaat dat de nu verleende vergunning mede zal worden gebruikt om handelingen te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en b, van de Wet Bibob. Gelet hierop alsmede op de door het college in het kader van het ontwerpbesluit uitgevoerde toets, heeft het college mogen afzien van het doen van nader onderzoek en van het vragen van een advies als bedoeld in artikel 9 van de Wet Bibob alvorens vergunning te verlenen.

Het betoog faalt.

11.4. Gelet hierop behoeft het verweer van Enci dat de beroepsgrond niet aan de orde kan komen omdat deze niet tegen het besluit van 29 januari 2010 is aangevoerd, geen bespreking.

Milieueffectrapport

12. SES betoogt dat de passende beoordeling over Belgische Natura 2000-gebieden onderdeel had moeten uitmaken van het milieueffectrapport (hierna: MER) dat mede ten grondslag ligt aan het bestreden besluit.

12.1. Het MER is ten behoeve van de vergunningaanvraag van 12 mei 2009 opgesteld en maakt daar ook deel van uit. In de Wet milieubeheer noch in de m.e.r.-richtlijn is voorgeschreven dat een passende beoordeling onderdeel moet uitmaken van een MER. Voor zover het MER van mei 2009 niet toereikend is omdat geen rekening is gehouden met buitenlandse natuurgebieden en dat gebrek moet worden toegerekend aan het bestreden besluit, is dat gebrek geheeld door het alsnog opstellen van de passende beoordeling.

Het betoog faalt.

Emissie van zwaveldioxide (SO₂)

13. SES betoogt dat de vergunningvoorschriften 10.10 en 10.11 niet in stand kunnen blijven, voor zover daarin een hogere emissienorm voor SO₂ dan 50 mg/Nm³ is opgenomen. Volgens SES is niet voldaan aan de in artikel 5.25 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) genoemde voorwaarde dat de emissies van zodanige stoffen in de lucht niet het gevolg zijn van de thermische behandeling van afvalstoffen.

Verder betoogt SES dat voorschrift 10.10 in strijd is met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus), de Wet milieubeheer en de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) omdat het voorschrift de kennisneming door derden van de zwavelbalans in de weg staat.

14. Anders dan Enci stelt zijn de beroepsgronden over de emissie van zwaveldioxide (SO₂) en de zwavelbalans geen nieuwe beroepsgronden en bestaat voor het buiten behandeling laten van die gronden derhalve geen aanleiding.

15. Ingevolge vergunningvoorschrift 10.10, voor zover hier van belang, mag de SO₂-emissie, afkomstig van afvalstoffen uit de schoorsteen van oven 8, niet meer bedragen dan in artikel 5.22 van het Activiteitenbesluit is opgenomen. Maandelijks dient vergunninghoudster middels een transparante zwavelbalans aan te tonen dat de SO₂-emissie afkomstig van de afvalstoffen onder de in het Activiteitenbesluit opgenomen norm blijft. De zwavelbalans dient ter inzage te liggen voor het bevoegd gezag.

Ingevolge vergunningvoorschrift 10.11 mogen de uitworpen van zwaveloxiden (SO_x, uitgedrukt als SO₂) uit de schoorsteen van oven 8, gemiddeld over een voortschrijdende periode van 10 dagen, niet meer bedragen dan 90 kg/uur. De berekende 10-daagse gemiddelden moeten over een periode van 12 maanden voldoen aan het 97-onderschrijdingspercentiel. Over deze periode blijft gemiddeld de norm van 90 kg/uur van toepassing.

15.1. De vergunningvoorschriften 10.10, voor zover bestreden, en 10.11 komen inhoudelijk overeen met de voorschriften 10.13 en 10.14 van de vergunning van 5 januari 2010, zoals deze naar aanleiding van de tussenuitspraak van 29 augustus 2012 zijn gewijzigd. De voorschriften 10.13 en 10.14 van de vergunning van 2010 waren gebaseerd op het Besluit verbranden afvalstoffen; de voorschriften 10.10 en 10.11 van de bestreden vergunning zijn gebaseerd op het Activiteitenbesluit. Dit houdt verband met het feit dat de bepalingen van het Besluit verbranden afvalstoffen over de emissie van SO₂ per 1 januari 2013 zijn overgeheveld naar het Activiteitenbesluit.

De beroepsgronden over de emissienorm en de zwavelbalans zijn ook aangevoerd tegen het besluit van 5 januari 2010, zoals gewijzigd naar aanleiding van de tussenuitspraak van 29 augustus 2012. In de uitspraak van 5 februari 2014, onder 13.1, is geoordeeld dat uit vergunningvoorschrift 10.13 volgt dat vergunningvoorschrift 10.14 niet van toepassing is voor zover de emissie van SO₂ afkomstig is van de verbranding van afvalstoffen. De Afdeling ziet geen aanleiding anders te oordelen over de thans bestreden vergunningvoorschriften 10.10 en 10.11. Verder is in de uitspraak van 5 februari 2014, onder 15.1 geoordeeld dat de door SES aangehaalde bepalingen van de Wet milieubeheer en de Wob geen grondslag bieden voor het betoog van SES dat de vergunning had dienen voor te schrijven dat de door haar bedoelde informatie openbaar wordt gemaakt. Ook op dit punt bestaat geen aanleiding voor een andersluidend oordeel. Die aanleiding kan evenmin worden gevonden in de niet nader onderbouwde stelling van SES dat voorschrift

10.10 in strijd is met het Verdrag van Aarhus. De Afdeling merkt voorts in dit verband op dat SES een verzoek als bedoeld in artikel 3 van de Wob bij het college heeft ingediend en dat het college dit verzoek heeft afgewezen. Of deze afwijzing rechtmatig is, dient in het kader van een procedure op grond van de Wob te worden beoordeeld.

De conclusie is dat de beroepsgronden falen.

Emissie van stikstofoxide (NOx)

16. SES betoogt dat de norm van 500 mg/Nm³ voor de emissie van NOx, die ingevolge het Activiteitenbesluit per 1 januari 2016 voor de inrichting geldt, niet naleefbaar is en dat daarom de vergunning had moeten worden geweigerd dan wel slechts had mogen worden verleend tot

1 januari 2016. Zij wijst er op dat het college zelf in het bestreden besluit heeft vastgesteld dat Enci niet aan die norm kan voldoen.

16.1. In vergunningvoorschrift 10.12a is een norm voor de emissie van NOx van 800 mg/Nm³ opgenomen. Op grond van artikel 5.30, eerste lid, van het Activiteitenbesluit geldt deze norm tot 1 januari 2016. Daarna geldt op grond van artikel 5.22 een emissienorm van 500 mg/Nm³.

16.2. Ingevolge artikel 8.9 van de Wet milieubeheer draagt het bevoegd gezag er bij de beslissing op de aanvraag zorg voor dat er geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden, gesteld bij of krachtens deze wet dan wel bij of krachtens de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wetten.

Ingevolge artikel 8.10, tweede lid, aanhef en onder c, wordt de vergunning in ieder geval geweigerd indien door verlening daarvan strijd zou ontstaan met regels als bedoeld in artikel 8.9.

16.3. Het college en Enci hebben in het verweerschrift en ter zitting toegelicht dat de emissienorm van 500 mg/Nm³ per 1 januari 2016 haalbaar is. Het college heeft daarbij gewezen op recente metingen die volgens hem een neerwaartse trend van NOx-concentraties vertonen. Enci stelt in dit verband dat door het aanpassen van een aantal bedrijfsprocessen waaronder het plaatsen van een nieuwe brander, de emissie voldoende kan worden beperkt. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college ten tijde van het nemen van het bestreden besluit er vanuit moest gaan dat de norm van 500 mg/Nm³ per 1 januari 2016 niet zou kunnen worden nageleefd. Gelet hierop heeft het college de vergunning om die reden terecht niet geweigerd. Voor zover de emissienorm niettemin wordt overschreden, kan het college daartegen handhavend optreden.

Het betoog faalt.

Conclusie en slotoverwegingen

17. Het beroep van SES is ongegrond.

18. Het college dient, gelet op het onder 6.6 genoemde gebrek in het bestreden besluit, op na te melden wijze te worden veroordeeld in de door SES gemaakte proceskosten. Voor vergoeding van de kosten van het door SES ingebrachte deskundigenrapport "Memo Enci M050815" van Mobilisation for the Environment van 5 augustus 2015, bestaat in deze procedure geen aanleiding omdat dit rapport is opgesteld ter motivering van haar beroepsgronden over de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor de Belgische Natura 2000-gebieden. Zoals onder 8 is overwogen komen deze gronden niet in deze procedure, maar in de procedure voor de vergunningverlening krachtens Nbw 1998 aan de orde.

Tot slot ziet de Afdeling, gelet op het onder 6.6 genoemde gebrek, aanleiding om met toepassing van artikel 8:74, tweede lid, van de Awb te bepalen dat het college het door SES betaalde griffierecht vergoedt.

Het beroep van Riemst

19. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

20. Vast staat dat Riemst tegen het ontwerpbesluit van 25 augustus 2009 geen zienswijzen naar voren heeft gebracht.

Riemst betoogt dat zijn beroep niettemin ontvankelijk is omdat het college, nadat het besluit van 5 januari 2010 tot verlening van de gevraagde vergunning was vernietigd, een nieuw ontwerpbesluit had moeten opstellen en tezamen met de passende beoordeling ter inzage had moeten leggen alvorens opnieuw op de aanvraag te beslissen. De passende beoordeling is eerst met het bestreden besluit ter inzage gelegd, waardoor Riemst en anderen de mogelijkheid tot inspraak is onthouden. Het niet naar voren brengen van zienswijzen is dan ook redelijkerwijs niet verwijtbaar, aldus Riemst.

20.1. Dit verweer slaagt niet. Onder 6.4 is geconcludeerd dat het college geen nieuw ontwerpbesluit behoefde op te stellen alvorens het bestreden besluit te nemen. Verder is in het ontwerpbesluit van 29 augustus 2009, onder 3.3.1, getoetst of de bedrijfsactiviteiten een negatief effect hebben op de krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 beschermde gebieden Sint Pietersberg en Jekerdal. Het college is er in het ontwerpbesluit vanuit gegaan dat aspecten van natuurbescherming niet in de weg staan aan vergunningverlening. Dit was weliswaar niet gemotiveerd met een onderzoek, al dan niet in de vorm van een passende beoordeling, naar de effecten op Belgische Natura 2000-gebieden, maar Riemst had hierover zienswijzen naar voren kunnen brengen. De omstandigheid dat eerst na de uitspraak van 5 februari 2014 een passende beoordeling ten aanzien van Belgische Natura 2000-gebieden is opgesteld en deze ook niet vóór het nemen van het bestreden besluit ter inzage is gelegd, kan dan ook geen grond zijn voor het oordeel dat het niet naar voren brengen van zienswijzen redelijkerwijs niet verwijtbaar is. Ook anderszins bestaat daar geen grond voor.

21. Verder betoogt Riemst dat artikel 9, tweede en derde lid, van het Verdrag van Aarhus en artikel 11, in samenhang met artikel 6, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn er aan in de weg staan dat het beroepsrecht in milieuzaken afhankelijk wordt gesteld van voorafgaande deelname aan de besluitvormingsprocedure. Dit volgt volgens Riemst uit het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, C-263/08, Djurgården, punten 38 en 39 (www.curia.europa.eu). In dit verband verwijst Riemst tevens naar de zaak C-137/14, Commissie/Duitsland, waarin het Hof van Justitie op 15 oktober 2015 uitspraak heeft gedaan.

21.1. Daargelaten de vraag of Riemst kan worden gerekend tot het (betrokken) publiek als bedoeld in het Verdrag van Aarhus en de m.e.r.-richtlijn, overweegt de Afdeling het volgende.

21.2. Artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat elke Partij, binnen het kader van haar nationale wetgeving, waarborgt dat leden van het betrokken publiek (a) die een voldoende belang hebben dan wel (b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechtelijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6.

Artikel 9, derde lid, bepaalt dat elke Partij aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechtelijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

21.3. Aan het Verdrag van Aarhus is onder meer uitvoering gegeven in Richtlijn 2003/35 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 2003 L 156). Deze richtlijn strekt tot wijziging van de m.e.r.-richtlijn zoals deze destijds luidde (richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten). Het gaat om toevoeging van artikel 10 bis dat later is vernummerd tot artikel 11. Het eerste en vierde lid van dit artikel zijn in deze zaak relevant.

21.4. Ten aanzien van het beroep op artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus overweegt de Afdeling als volgt.

Aangezien artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus inhoudelijk overeenstemt met artikel 11 van de m.e.r.-richtlijn, volstaat de Afdeling, daargelaten of aan artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking toekomt, met een toetsing aan artikel 11 van de m.e.r.-richtlijn.

21.5. Artikel 11 van de m.e.r.-richtlijn luidt:

"1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, leden van het betrokken publiek die:

a) een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

(...)

4. De bepalingen van dit artikel sluiten een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuursrechtelijke instantie niet uit en doen niet af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht. (...)"

21.6. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 16 december 1976 in zaak 33/76, Rewe (www.curia.europa.eu) overweegt de Afdeling dat vaststelling van de procesregels, bij het ontbreken van een regeling ter zake in het Europese recht, een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van Nederland is. Deze procesregels mogen, aldus het Hof, niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen. Toepassing van de procesregels moet enkel achterwege blijven indien deze regels het in de praktijk onmogelijk zouden maken de rechten uit te oefenen die de nationale rechter verplicht is te handhaven.

De in de artikel 6:13 van de Awb neergelegde voorwaarde voor het instellen van beroep dat tegen het ontwerpbesluit zienswijzen naar voren zijn gebracht, geldt, voor zover het gaat om besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4, voor ieder beroep waarop hoofdstuk 6 van toepassing is, ongeacht of dit beroep betrekking heeft op een besluit dat ingevolge artikel 11 van de m.e.r.-richtlijn bij de rechter beroepbaar moet zijn. Deze procedureregels zijn dus niet ongunstiger dan die voor soortgelijke procedures, zoals in de zin van het arrest Rewe is vereist. Verder maakt deze regel het in de praktijk niet onmogelijk om het beroepsrecht uit te oefenen, omdat ingevolge de artikelen 3:15 en 3:16 van de Awb en 13.3 van de Wet milieubeheer een ieder gedurende een termijn van zes weken zienswijzen tegen het ontwerpbesluit kan indienen. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat artikel 6:13 van de Awb in zoverre wegens strijd met de in het arrest Rewe neergelegde rechtsregel buiten toepassing zou moeten blijven.

21.7. Het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009 (Djurgården), waar Riemst zich op beroept, heeft betrekking op een geval waarin een Zweedse milieuorganisatie bij de rechtbank van eerste aanleg bezwaren inbracht tegen de aanleg van een ondergrondse hoogspanningsleiding. De rechtbank (milieukamer) verleende vervolgens op grond van haar administratieve bevoegdheden vergunning voor de uitvoering van de betrokken werkzaamheden. Daartegen stelde de milieuorganisatie beroep in bij het gerechtshof (de beroepskamer voor milieuzaken). Het gerechtshof verklaarde het beroep niet-ontvankelijk waarna de milieuorganisatie in cassatie ging bij het Zweedse Hooggerechtshof die vervolgens drie prejudiciële vragen stelde. De hier van belang zijnde tweede vraag houdt in - kort gezegd - of artikel 10 bis van richtlijn 85/337 inhoudt dat betrokkenen de beslissing van een rechterlijke organisatie over een vergunningaanvraag voor een project kunnen aanvechten, hoewel zij de mogelijkheid tot inspraak bij de behandeling van die aanvraag hebben gehad door aan de procedure voor die instantie deel te nemen en hun standpunt daarbij kenbaar te maken.

21.8. Onder de punten 38 en 39 van het arrest Djurgården overweegt het Hof dat de inspraak in de milieubesluitvormingsprocedure zich onderscheidt van het beroep in rechte en zij een ander doel heeft, aangezien laatstgenoemd beroep in voorkomend geval kan worden ingesteld tegen de beslissing die na afloop

van die procedure is genomen. Die inspraak heeft derhalve geen invloed op de voorwaarden om in beroep te kunnen gaan. Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat betrokkenen de beslissing over een vergunningaanvraag moeten kunnen aanvechten, ongeacht de rol die zij bij de behandeling van die aanvraag hebben kunnen spelen door aan de procedure voor de behandelende instantie deel te nemen en hun standpunt aldaar kenbaar te maken.

Onder punt 48 overweegt het Hof dat richtlijn 85/337 een beperking van de mogelijkheden om in beroep te gaan niet toestaat op grond dat de betrokken personen reeds hun standpunt naar voren konden brengen tijdens de inspraakfase van de besluitvormingsprocedure.

21.9. Het gaat in het arrest Djurgården over het recht om een beslissing van een rechterlijke instantie aan te vechten in het geval dat van een inspraakmogelijkheid tijdens de besluitvormingsprocedure gebruik is gemaakt. Het deelnemen aan de besluitvormingsprocedure mag volgens het arrest niet in de weg staan aan het recht om tegen het desbetreffende besluit beroep in te stellen. In het hier aan de orde zijnde geval is juist niet van een inspraakmogelijkheid gebruik gemaakt. Het arrest van het Hof heeft geen betrekking op de vraag of het beroepsrecht afhankelijk mag worden gesteld van het daadwerkelijk gebruik maken van een inspraakmogelijkheid, in dit geval het indienen van zienswijzen.

Anders dan Riemst betoogt kan uit het arrest Djurgården dan ook niet worden afgeleid dat de voor het instellen van beroep geldende voorwaarde dat zienswijzen naar voren zijn gebracht, ongeoorloofd is. Evenmin kan dat worden afgeleid uit het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2015, C-137/14, Commissie tegen Duitsland (www.curia.europa.eu). Het Hof heeft in dit arrest verklaard dat Duitsland de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 11 van de m.e.r.-richtlijn niet is nagekomen door de procesbevoegdheid en de omvang van de rechterlijke toetsing te beperken tot bezwaren die reeds zijn aangevoerd binnen de bezwaartermijn in de bestuurlijke procedure die heeft geleid tot vaststelling van het besluit. Deze verklaring raakt niet de bevoegdheid van een lidstaat om aan het recht van beroep de voorwaarde te verbinden dat tijdens de besluitvormingsprocedure zienswijzen naar voren worden gebracht. Dit blijkt ook uit punt 76 van het arrest waarin het Hof overweegt dat artikel 11, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn niet uitsluit dat aan een beroep bij de rechter een beroep bij een bestuurlijke autoriteit voorafgaat, en niet belet dat het nationale recht de verzoeker verplicht om alle bestuurlijke beroepswegen uit te putten alvorens beroep bij de rechter te mogen instellen.

21.10. Ten aanzien van het beroep op artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, overweegt de Afdeling als volgt.

Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 8 maart 2011, C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK (www.curia.europa.eu), geoordeeld dat artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus naar het recht van de Europese Unie geen rechtstreekse werking heeft. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 29 juli 2011 in zaak [201011757/14/R1](#), heeft geoordeeld, geeft artikel 9, derde lid, niet zodanig gepreciseerde normen, dat deze naar hun inhoud voor rechtstreekse toepassing vatbaar zijn en een ieder kunnen verbinden als bedoeld in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Voorts kan, mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, niet worden geconcludeerd dat de doelstellingen van artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus zich verzetten tegen de toepassing van artikel 6:13 van de Awb, als hier aan de orde, binnen het nationale procesrecht. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus expliciet bepaalt dat het recht van beroep mag worden onderworpen aan in nationaal recht gestelde criteria.

22. De conclusie is dat het beroep van Riemst niet-ontvankelijk is.

23. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de gemeente Riemst (België) en het college van burgemeester en schepenen van Riemst niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de stichting Stichting Enci Stop ongegrond;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij de stichting Stichting Enci Stop in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.035,44 (zegge: duizendenvijfendertig euro en vierenveertig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan de stichting Stichting Enci Stop het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van der Maesen de Sombreff
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 december 2015

190-769.