

Afval / Milieueffectrapportage

112

Een bioraffinage-installatie voldoet aan de criteria van een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in het Besluit milieueffectrapportage

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

27 juli 2022, 202004926/1/R4,
ECLI:NL:RVS:2022:2157

(mr. Uylenburg, mr. Sevenster, mr. Knol)
Noot T. van der Meulen, L. Geense

Biomassavergistings. Bioraffinage. M.e.r.-plicht. Geïntegreerde chemische installatie.

[Besluit m.e.r., bijlage categorie C21.6]

Bij besluit van 29 maart 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg aan RMS Venlo B.V. (hierna: RMS) een omgevingsvergunning verleend voor onder meer het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor bioraffinage/vergistings in Grubbenvorst. In de inrichting van RMS zal mest afkomstig van veehouderijen samen met een aantal andere organische materialen (bermgras en vaste mest) worden vergist en verwerkt tot duurzame energie ('groen gas'), organische meststoffen en water. Tegen dit besluit zijn een belangenvereniging en omwonenden in beroep gegaan bij de rechtbank Limburg. De rechtbank heeft het beroep bij uitspraak van 24 juli 2020 deels vernietigd en deels ongegrond verklaard maar de omgevingsvergunning is in stand gebleven. Tegen die uitspraak is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. In het hoger beroep komt onder meer de vraag aan de orde of de vergunde installatie moet worden aangemerkt als een geïntegreerde chemische installatie (hierna: gci) als bedoeld in het Besluit milieueffectrapportage. De rechtbank was van oordeel – hierbij rekening houdend met jurisprudentie van de Afdeling uit 2008 – dat dit niet het geval was. De Afdeling

oordeelt nu – anders dan in eerdere jurisprudentie – dat aan de criteria betreffende het relatief eenvoudig zijn van de installatie en het al dan niet ontstaan van verhandelbare tussenproducten geen betekenis meer toekomen. Er wordt geoordeeld dat de installatie is aan te merken als een gci waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Het hoger beroep is gegrond en – als gevolg van het ontbreken van het milieueffectrapport bij de aanvraag – wordt de omgevingsvergunning vernietigd.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. *Vereniging Behoud de Parel* (hierna: de Vereniging), gevestigd te Grubbenvorst, gemeente Horst aan de Maas,
 2. [*appellant sub 2*] en anderen, wonend te Grubbenvorst en Horst, gemeente Horst aan de Maas, en Venlo, appellanten,
- tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 juli 2020 in zaken nrs. 18/1220 en 18/1224 in het geding tussen onder meer: de *Vereniging* en [*appellant sub 2*] en anderen, en het college van gedeputeerde staten van Limburg.

Procesverloop

Bij besluit van 29 maart 2018 heeft het college aan RMS Venlo B.V. (hierna: RMS) een omgevingsvergunning verleend voor onder meer het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor bioraffinage aan de Horsterweg (ongenummerd) in Grubbenvorst.

Bij uitspraak van 24 juli 2020 heeft de rechtbank het beroep van onder meer [*appellant sub 2*] en anderen deels niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep, voor zover ingediend door [*appellant sub 2A*], [*appellant sub 2B*], [*appellant sub 2C*] en [*appellant sub 2D*] is ontvankelijk. Het beroep van de overige natuurlijke personen is niet-ontvankelijk. Voor het overige heeft de rechtbank de beroepen gegrond verklaard, het besluit van 29 maart 2018 deels vernietigd, bepaald dat aan dat besluit de voorschriften worden verbonden zoals vermeld in de bijlage bij de uitspraak, en bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het gedeeltelijk vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de *Vereniging* en [*appellant sub 2*] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2] en anderen, de Vereniging en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2021, waar de Vereniging en [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, vergezeld van [appellant sub 2E], [appellant sub 2F] en [appellant sub 2G], en het college, vertegenwoordigd door mr. J.J.A.G. Werkhoven en ing. G.G.A.T. Soons, zijn verschenen. Voorts is ter zitting RMS, vertegenwoordigd door ing. B.H. Wopereis, vergezeld van D.J.W. Timmermans, als partij gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend om partijen in de gelegenheid te stellen zich nader uit te laten over de vraag of de op te richten inrichting als geïntegreerde chemische installatie moet worden aangemerkt.

RMS, het college en de Vereniging en [appellant sub 2] en anderen hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Het college en de Vereniging en [appellant sub 2] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

Geen van de partijen heeft binnen de door de Afdeling gestelde termijn verklaard dat zij opnieuw gebruik wil maken van het recht ter zitting te worden gehoord. De Afdeling heeft bepaald dat een nadere behandeling van de zaak ter zitting achterwege blijft en het onderzoek vervolgens gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. RMS heeft op 23 december 2016 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het realiseren van een bioraffinage-installatie. Gelijktijdig heeft zij een watervergunning aangevraagd voor het lozen van afvalwater in het oppervlaktewaterlichaam De Gekkengraaf.

In de inrichting van RMS zal mest afkomstig van veehouderijen samen met een aantal andere organische materialen (bermgras en vaste mest) worden vergist en verwerkt tot duurzame energie (groen gas/CO₂), organische meststoffen en 'schoon' water. De omgevingsvergunningaanvraag heeft voor zover hier van belang betrekking op de activiteiten bouwen, afwijken van het bestemmingsplan, en het oprichten en in werking

hebben van een inrichting (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo)).

Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning bij het besluit van 29 maart 2018 verleend. Bij besluit van 3 april 2018 heeft het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg de watervergunning verleend.

De Vereniging (samen met Vereniging Leefmilieu) en [appellant sub 2] en anderen (samen met [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I]) hebben beroep ingesteld tegen de omgevingsvergunning. De rechtbank heeft het beroep van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk verklaard, voor zover dat beroep niet is ingediend door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D]. De beroepen die ontvankelijk zijn, heeft de rechtbank gegrond verklaard. De rechtbank heeft de omgevingsvergunning vernietigd voor zover het betreft (kort samengevat) de onderdelen geur en geluid en zelf in de zaak voorzien door geur- en geluidvoorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden.

Vereniging Leefmilieu, [appellant sub 2 H] en [appellant sub 2I] hebben geen hoger beroep ingesteld tegen de rechtbankuitspraak. Met "[appellant sub 2] en anderen" wordt hierna in deze uitspraak uitsluitend bedoeld op de personen in deze groep die zowel beroep als hoger beroep hebben ingesteld. [appellant sub 2] en anderen en de Vereniging worden hierna tezamen aangeduid als "appellanten".

2. De hoger beroepen tegen de rechtbankuitspraak zijn ter zitting gelijktijdig behandeld met het hoger beroep van onder meer de Vereniging tegen de rechtbankuitspraak over de watervergunning. Op 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1067, heeft de Afdeling uitspraak gedaan op de hoger beroepen tegen de rechtbankuitspraak over de watervergunning.

Niet-ontvankelijkverklaring

[...; red.]

Had een milieueffectrapport moeten worden gemaakt?

5. Appellanten betogen dat de rechtbank heeft miskend dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt voorafgaand aan de aanvraag. Volgens hen voorziet de omgevingsvergunning in de oprichting van een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in categorie 21.6 van onder-

deel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). Zij voeren daartoe (kort samengevat) aan dat in de inrichting sprake zal zijn van chemische omzetting (namelijk vergisting) waarmee op industriële schaal fosfaat-, stikstof- en kaliumhoudende meststoffen worden gefabriceerd (namelijk vast ammoniumsulfaat en mestkorrels). Deze stoffen worden gefabriceerd door verscheidene eenheden die naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar zijn verbonden, aldus appellanten.

Volgens appellanten heeft de rechtbank, in navolging van het deskundigenverslag van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) van 11 februari 2019, ten onrechte geconcludeerd dat de vergunde inrichting geen geïntegreerde chemische installatie is. Dat naast het vergistingsproces alleen fysische processen zouden plaatsvinden, dat de inrichting relatief eenvoudig zou zijn en dat er geen verhandelbare tussenproducten zouden ontstaan, is volgens appellanten niet van belang voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een geïntegreerde chemische installatie.

5.1. Artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer luidt “Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu”

Het derde lid luidt: “Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.” Artikel 2, eerste lid, van het Besluit mer luidt: “Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven [...]”

Categorie 21.6 van onderdeel C (hierna ook: categorie C21.6) luidt: “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:

[...]

c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen) [...]

5.2. Om een installatie aan te merken als een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in categorie C21.6 moet aan vier cumulatieve vereisten zijn voldaan. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat de vergunde inrichting aan alle vier vereisten voldoet. De Afdeling licht dat hieronder toe, per vereiste en aan de hand van de uiteenzettingen van appellanten, het college en RMS.

5.3. Om een inrichting als geïntegreerde chemische installatie aan te merken is ten eerste vereist dat stoffen door chemische omzetting worden gefabriceerd.

Zoals vermeld in het STAB-verslag betekent dit dat er tijdens het productieproces chemische verbindingen tussen atomen van moleculen worden verbroken en nieuwe stoffen ontstaan. Dit omvat ook bio(techno)logische processen, bijvoorbeeld fermentatie. Het proces in de inrichting van RMS, waarbij mest en bermgras worden omgezet naar onder meer methaan en CO₂, is een biochemisch proces en daarmee is sprake van chemische omzetting, aldus de STAB. De Afdeling ziet geen aanleiding om de STAB op dit punt niet te volgen. De Afdeling wijst in dit verband tevens op het door de Europese Commissie opgestelde guidance document “Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive” (hierna: het guidance document), waarin uitleg is gegeven over de categorieën projecten waarvoor volgens Richtlijn 2011/92/EU (Pb 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn) een milieueffectrapport moet worden gemaakt. en waarop categorie C21.6 is gebaseerd. Daarin is vergisting genoemd als voorbeeld van chemische omzetting. Dat er volgens de rechtbank naast vergisting uitsluitend fysische processen (zoals roeren en mengen van mest) zouden plaatsvinden doet aan het voorgaande niet af. Uit de tekst van categorie C21.6, de mer-richtlijn en het guidance document kan niet worden afgeleid dat er meer dan één proces van chemische omzetting moet zijn om een inrichting als geïntegreerde chemische installatie aan te merken. In het guidance document is hierover vermeld dat er één of meerdere chemische reacties plaatsvinden gedurende het productieproces.

De verwijzing van het college naar de uitspraken van de Afdeling van 20 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4245 en 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2816, leiden evenmin tot een ander oordeel. Die uitspraken gaan namelijk niet

over “chemische omzetting” als bedoeld in categorie C21.6, maar over de vraag of vergisting kan worden aangemerkt als “chemische behandeling” als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C of categorie 18.1, onder b (nu: 18.6) van onderdeel D van het Besluit mer. Dit is dus een ander begrip en een andere activiteit.

5.4. Ten tweede is volgens categorie C21.6 vereist dat de installatie is bestemd voor de fabricage van (voor zover hier van belang) fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen.

Uit onder meer de omgevingsvergunning en de schriftelijke uiteenzetting van het college van 29 maart 2022 volgt dat de mestkorrels fosfaat- en kaliumhoudende meststoffen zijn en dat het ammoniumsulfaat een stikstofhoudende meststof is. De Afdeling volgt het college niet in zijn standpunt dat sprake moet zijn van kunstmeststoffen. Dat kan niet worden afgeleid uit categorie C21.6. Naar het oordeel van de Afdeling wordt dus aan het tweede vereiste voldaan.

Het college en RMS stellen zich op het standpunt dat de fabricage van mestkorrels en ammoniumsulfaat niet het hoofddoel van de installatie is. Volgens hen is het hoofddoel het verwerken van mest tot loosbaar water en groen gas, en is de installatie dus niet bestemd voor de fabricage van mestkorrels en ammoniumsulfaat. De Afdeling volgt hen hierin niet. Mestkorrels en ammoniumsulfaat zijn immers stoffen die RMS beoogt te fabriceren. Of dat het hoofddoel of een nevendoeel is, is gelet op de tekst van categorie C21.6 niet van belang.

5.5. Ten derde moeten de stoffen, genoemd in categorie C21.6, op industriële schaal worden gefabriceerd.

Volgens de omgevingsvergunning bestaat de jaarlijkse output van de inrichting van RMS onder meer uit 13.000 ton vast ammoniumsulfaat en 44.000 ton organische mestkorrels. Gelet op deze hoeveelheden, de aard van de producten en op het feit dat de mestkorrels en het ammoniumsulfaat voor commerciële doeleinden worden geproduceerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat geen sprake is van fabricage op industriële schaal.

Dat er volgens het college andere inrichtingen zijn die grotere hoeveelheden soortgelijke stoffen fabriceren betekent niet dat bij RMS geen sprake is van fabricage op industriële schaal.

De verwijzing van het college naar de drempelwaarden voor de mer-beoordelingsplicht voor het

wijzigen of uitbreiden van een reeds opgerichte geïntegreerde chemische installatie (categorie 21.6 van onderdeel D bij de bijlage bij het Besluit mer) leidt evenmin tot het oordeel dat de inrichting van RMS geen geïntegreerde chemische installatie is waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De Afdeling merkt in dat verband op dat voor de mer-plicht voor de activiteit in categorie C21.6 (de oprichting van een geïntegreerde chemische installatie) geen drempelwaarden zijn opgenomen. Categorie D21.6 (de wijziging of uitbreiding van een geïntegreerde chemische installatie) betreft een andere activiteit. Uit de drempelwaarden voor de mer-beoordelingsplicht bij categorie D21.6 kan niet worden afgeleid dat voor categorie C21.6 eveneens een drempelwaarde geldt voordat sprake is van fabricage op industriële schaal.

5.6. Tot slot moeten er verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar zijn verbonden.

In onder meer de uitspraak van de Afdeling van 20 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE8864, is dit vereiste aldus ingevuld dat de installatie niet relatief eenvoudig is en dat er verhandelbare tussenproducten uit de verscheidene eenheden ontstaan. De Afdeling overweegt nu dat niet kan worden vastgehouden aan deze nadere invulling. Hoewel een geïntegreerde chemische installatie in de regel een complexe installatie zal zijn, is “niet relatief eenvoudig” niet als vereiste te herleiden tot de mer-richtlijn. Hetzelfde geldt voor het ontstaan van verhandelbare tussenproducten. Uit het guidance document volgt bovendien dat sprake kan zijn van functionele verbondenheid van proceseenheden als de ene proceseenheid inputmateriaal (zoals voorlopers en hulpstoffen) voor een andere eenheid produceert. Anders dan in haar eerdere jurisprudentie kent de Afdeling daarom niet langer zelfstandige betekenis toe aan het al dan niet relatief eenvoudig zijn van de installatie en het al dan niet ontstaan van verhandelbare tussenproducten.

Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit de beschrijvingen van het college en RMS van de processen binnen de inrichting dat er diverse van elkaar te onderscheiden proceseenheden zijn. Die eenheden zijn functioneel met elkaar verbonden omdat het outputmateriaal van één eenheid, wordt gebruikt als inputmateriaal voor een volgende eenheid. De verscheidene eenheden dragen daarmee samen bij aan de eindproducten.

Zo levert de proceseenheid waarin mest en bermgras worden vergist als outputmaterialen digestaat en biogas op. Het digestaat is inputmateriaal voor de volgende proceseenheid, waarin digestaat wordt gehygiëniseerd en mechanisch wordt gescheiden. Deze twee proceseenheden zijn dus functioneel met elkaar verbonden. De proceseenheid waarbij het digestaat wordt gehygiëniseerd en gescheiden, heeft als outputmaterialen een dunne fractie en een dikke fractie. De dikke fractie is inputmateriaal voor een volgende proceseenheid waarbij dit wordt gedroogd en gepelletiseerd tot één van de eindproducten, namelijk mestkorrels. De dunne fractie is inputmateriaal voor een proceseenheid waarbij dit wordt ingedampt. Daarbij ontstaat concentraat en verdampingslucht. Het concentraat wordt toegevoegd aan de hiervoor genoemde proceseenheid waar de dikke fractie wordt verwerkt. De drie proceseenheden waarbij het digestaat wordt verwarmd en gescheiden, de dunne fractie wordt ingedampt en de dikke fractie samen met het concentraat uit de proceseenheid voor de dunne fractie wordt gedroogd en gepelletiseerd, zijn dus eveneens functioneel met elkaar verbonden. Verder wordt de verdampingslucht die ontstaat uit de proceseenheid waarbij de dunne fractie wordt verwerkt, in een volgende proceseenheid gestript van ammoniak en verder ingedampt. De output van die proceseenheid is onder meer ammoniumsulfate, een eindproduct. Ook de proceseenheid waarbij de verdampingslucht wordt verwerkt, is dus functioneel verbonden met de proceseenheid waarin de dunne fractie wordt verwerkt.

De mededeling van het college en RMS dat er tussen de verscheidene proceseenheden opslagfaciliteiten en buffers zijn aangebracht, zodat als één proceseenheid stilvalt, de andere eenheden kunnen doorgaan, doet naar het oordeel van de Afdeling niet af aan de functionele verbondenheid tussen de hiervoor genoemde proceseenheden, doordat zij alle bijdragen aan het fabriceren van de eindproducten. Tot slot ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat categorie C21.6 zo moet worden uitgelegd dat elke proceseenheid functioneel moet zijn verbonden met alle andere proceseenheden.

5.7. De conclusie is dat de door RMS op te richten inrichting moet worden aangemerkt als een geïntegreerde chemische installatie, als bedoeld in categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het

Besluit mer. Dat betekent dat voorafgaand aan de aanvraag om omgevingsvergunning een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Nu geen milieueffectrapport is gemaakt, had het college de aanvraag buiten behandeling moeten laten. Door, ondanks het ontbreken van een milieueffectrapport, een inhoudelijke beslissing te nemen op de aanvraag, heeft het college in strijd gehandeld met artikel 7.28, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Tussenconclusie omgevingsvergunning

6. De hoger beroepen zijn gegrond. Aangezien de terinzagelegging en het milieueffectrapport essentiële onderdelen van de voorbereiding van de omgevingsvergunning zijn, dient de omgevingsvergunning in zijn geheel te worden vernietigd. Gelet op het voorgaande behoeven de overige hogerberoepsgronden over het oordeel van de rechtbank over de omgevingsvergunning geen bespreking.

Ontbreken veroordeling kosten deskundigen

7. Appellanten betogen dat de rechtbank het college ten onrechte niet heeft veroordeeld tot vergoeding van de kosten voor de door hen ingeschakelde deskundigen.

7.1. De rechtbank heeft het college veroordeeld in de kosten die appellanten hebben gemaakt voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Van andere voor vergoeding in aanmerking komende kosten is volgens de rechtbank niet gebleken. De Afdeling stelt echter vast dat appellanten in beroep diverse deskundigenverslagen hebben overgelegd en dat deze verslagen zijn ingediend ter onderbouwing van beroepsgronden die zijn geslaagd. Verder hebben zij een deskundige meegebracht naar de zitting bij de rechtbank. Appellanten hebben de rechtbank verzocht om vergoeding van deze kosten. Gelet hierop heeft de rechtbank het college ten onrechte niet veroordeeld in de deskundigenkosten.

Onder 11 zet de Afdeling uiteen in welke kosten het college alsnog wordt veroordeeld.

Het betoog slaagt.

Conclusie hoger beroepen

8. De hoger beroepen zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd voor zover het beroep van een deel van de personen in

de groep [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk is verklaard, voor zover is volstaan met gedeeltelijke vernietiging van de omgevingsvergunning, voor zover de rechtbank zelf voorzien voorschriften aan de omgevingsvergunning heeft verbonden en heeft bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde omgevingsvergunning en voor zover de rechtbank het college niet heeft veroordeeld tot vergoeding van de kosten van de deskundigen.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 29 maart 2018 alsnog volledig gegrond verklaren en dit besluit alsnog geheel vernietigen wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 7.28, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Verder zal de Afdeling het college alsnog veroordelen in de kosten van de deskundigen in beroep.

Het voorgaande betekent dat het college een nieuw besluit op de aanvraag moet nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Proceskostenveroordeling beroep en hoger beroep

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

10. Over de kosten van door een derde verleende beroepsmatige rechtsbijstand overweegt de Afdeling dat de hoger beroepen van [appellant sub 2] en anderen en de Vereniging samenhangende zaken zijn als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht en daarom ten aanzien van deze kosten als één zaak worden beschouwd.

11. Over de kosten voor de deskundigenverslagen overweegt de Afdeling als volgt.

Appellanten hebben in beroep en in hoger beroep diverse deskundigenverslagen overgelegd. Verder hebben zij deskundigen naar de zittingen meegebracht. De Afdeling zal het college veroordelen in die kosten, die door het college niet zijn bestreden. Naar aanleiding van een vraag ter zitting van het college merkt de Afdeling op dat in de door appellanten overgelegde nota's een verdeelsleutel is gehanteerd om de kosten van de deskundigen onderling te verdelen. In het dictum van deze uitspraak staat het totaalbedrag. Omdat [appellant sub 2] en anderen en de Vereniging zich hebben laten bijstaan door dezelfde rechtsbijstandverlener en gezamenlijk deskundigen hebben inge-

schakeld, dient het totaal te vergoeden bedrag gelijkmatig over hen te worden verdeeld.

De kosten voor het bezoek van de deskundige aan de STAB komen niet voor vergoeding in aanmerking omdat dit geen kosten zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Redelijke termijn

12. RMS stelde zich ter zitting op het standpunt dat de procedure over de omgevingsvergunning te lang duurt, terwijl de Crisis en herstelwet (hierna: de Chw) van toepassing is op de zaak.

12.1. Voor zover RMS beoogt schadevergoeding te verkrijgen wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), overweegt de Afdeling als volgt.

Voor een zaak waarbij het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, begint de redelijke termijn te lopen op het moment dat beroep is ingesteld tegen het besluit. De behandeling van het beroep mag ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep eveneens ten hoogste twee jaar duren, in totaal bedraagt de redelijke termijn dus 4 jaar (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:585).

[appellant sub 2] en anderen en de Vereniging hebben op 24 mei 2018 beroep ingesteld tegen de omgevingsvergunning. Omdat de rechtbank meer dan twee jaar later uitspraak heeft gedaan, heeft de rechtbank aan hen en RMS een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn toegekend.

Appellanten hebben op 3 september 2020 hoger beroep ingesteld tegen de rechtbankuitspraak. Dat betekent dat de redelijke termijn in hoger beroep niet is overschreden. Dat op grond van artikel 1.6, vierde lid, in samenhang gelezen met artikel 1.9a van de Chw binnen zes maanden na afloop van de hogerberoepstermijn uitspraak had moeten worden gedaan, leidt niet tot een ander oordeel. De uitspraakstermijn in de Chw staat los van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Aan het overschrijden van de uitspraakstermijn op grond van de Chw, kunnen geen gevolgen worden verbonden, hoe vervelend die overschrijding ook is.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 juli 2020 in zaken nrs. 18/1220 en 18/1224 voor zover daarbij:
 - het beroep van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk is verklaard;
 - het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 29 maart 2018 gedeeltematig is vernietigd;
 - voorschriften aan de omgevingsvergunning zijn verbonden;
 - is bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
 - het college niet is veroordeeld tot vergoeding van de kosten van de deskundigen;
- III. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover de rechtbank dat niet-ontvankelijk heeft verklaard, gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 29 maart 2018, kenmerk 2017-200060; [...; red.]

NOOT

In deze uitspraak komt de Afdeling terug op een eerder door haar bepaalde lijn in de jurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip 'geïntegreerde chemische installatie' (gci). Daarmee corrigeert de Afdeling niet zozeer de rechtbank Limburg maar vooral zichzelf. Door deze uitspraak moet er – ruim vier jaar nadat de omgevingsvergunning is verleend – alsnog een milieueffectrapport (MER) worden opgesteld waarna een nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning kan worden ingediend en opnieuw leges moeten worden betaald.

Deze uitspraak geeft nieuw inzicht in de vier cumulatieve criteria die de Afdeling voortaan hanteert bij de vraag wanneer er sprake is van een gci als bedoeld in categorie C21.6 van de bijlage uit het Besluit milieueffectrapportage.

Eerst gaan we even terug naar de uitspraak uit 2008 waarin Stichting Natuur en Milieu (SNM) meende dat voor een biodieselfabriek een MER moest worden opgesteld omdat er sprake was van een gci. In deze uitspraak (ECLI:NL:RVS:2008:BE8864) is voor zover relevant

het volgende overwogen door de Afdeling en hierbij hebben we de relevante criteria onderstreept:

'2.2.3. Voor de toepasselijkheid van categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer is onder meer van belang dat een installatie aanwezig is die uit verscheidene eenheden bestaat. SNM bestrijdt de opvatting van het college dat sprake is van meerdere processtappen binnen één proceseenheid. Uit de stukken, waaronder de aanvraag, en het verhandelde ter zitting blijkt dat het productieproces begint met het winnen van plantaardige olie uit zaden door middel van voorbewerking, persing en extractie. Daarna wordt de plantaardige olie voorbehandeld en gezuiverd. Niet in geschil is dat het hierbij om fysieke bewerkingen gaat. Vervolgens vindt een chemische omzetting plaats van de gezuiverde plantaardige olie in biodiesel met behulp van methanol. Daarnaast zijn er enkele nevenprocessen. Het betreft in de eerste plaats de nabehandeling van de ruwe glycerine die als nevenproduct ontstaat; voorts wordt methanol teruggewonnen en worden vetzuren die in het omzettingsproces ontstaan omgezet in biodiesel. Volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit mer is bij de bepaling of sprake is van een of meerdere proceseenheden mede van belang of verhandelbare tussenproducten ontstaan. Het is de Afdeling niet gebleken dat dat het geval is. De glycerine die vrijkomt in het productieproces is eerst na zuivering geschikt voor verdere toepassing. Ook overigens is de Afdeling, gezien de procesbeschrijving en het verhandelde ter zitting, van oordeel dat het hier een relatief eenvoudige procesinstallatie betreft en dat het proces niet bestaat uit stappen die zodanig op zichzelf staan dat kan worden gesproken van verscheidene eenheden. Gelet hierop heeft het college op goede gronden aangenomen dat in dit geval geen sprake is van een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer. [...]

Gelet op het voorgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de aanvraag geen betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage behorende bij het Besluit mer en dat derhalve geen verplichting bestond om een milieueffectrapport te maken.'

Deze beoordeling is ook terug te vinden in de uitspraken van de Afdeling van 16 januari 2008

(ECLI:NL:RVS:2008:BC2094 (productie bio-ethanol)), 9 april 2008

(ECLI:NL:RVS:2008:BC9084, (productie biodiesel) «JM» 2008/67 m.nt. Zigenhorn), 20 augustus 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BE8864, (productie biodiesel)), 3 september 2008

(ECLI:NL:RVS:2008:BE9688 (productie biodiesel)) en 19 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:555, *M en R* 2014/79, m.nt. Soppe (co-vergistingsinstallatie)).

Dan naar de bestreden uitspraak van 24 juli 2020 van de rechtbank Limburg. In deze uitspraak was het volgende overwogen:

'16.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een geïntegreerde chemische installatie (hierna: gci) in de zin van categorie 21.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer. De StAB heeft in haar verslag aangegeven dat de onderhavige installatie niet als een gci is aan te merken omdat buiten het biochemisch vergistingsproces in de installatie alleen fysische processen en bewerkingen plaatsvinden, zoals het roeren en mengen van mest en het verhitten en scheiden van digestaat (het restproduct dat overblijft na vergisting van mest voor biogasproductie). Het gaat daarbij niet om een complexe installatie, maar om een relatief eenvoudige installatie waarin ook geen intermediaire of inputmaterialen, zoals hulpstoffen ten behoeve van andere eenheden, worden geproduceerd. Ook ontstaan geen handelbare tussenproducten, maar alleen eindproducten. De StAB heeft de vraag of sprake is van een gci beantwoord op basis van de criteria die daarvoor door de Afdeling in de uitspraak van 20 augustus 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BE8864) zijn geformuleerd. In wat eisers hebben aangevoerd ziet de rechtbank geen aanleiding de deskundige niet te volgen. De beroepsgrond slaagt niet.'

De Afdeling heeft nu in hoger beroep getoetst aan de volgende vier cumulatieve voorwaarden die direct volgen uit de tekst van categorie C21.6 in de bijlage bij het Besluit m.e.r. en de Europese M.e.r.-richtlijn (onder 6, Bijlage I):

- (1) stoffen worden door een chemische omzetting gefabriceerd;
- (2) de installatie is bestemd voor de fabricage van (voor zover van belang) fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen;
- (3) de stoffen moeten op industriële schaal worden geproduceerd;

(4) er moeten verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar zijn verbonden.

Ad 1. De rechtbank en de Afdeling hebben beide aangegeven dat er sprake is van een biochemisch proces waarbij ook fysische bewerkingen plaatsvinden. Vergisting is aan te merken als een biochemisch proces waarbij omzetting plaatsvindt middels chemische reacties. De Afdeling wijst in dit verband onder andere op het guidance document van de Europese Commissie waarin vergisting is genoemd als voorbeeld van chemische omzetting. In dat opzicht is er sprake van een chemische omzetting.

Het college verwees nog naar twee eerdere uitspraken van de Afdeling waaruit blijkt dat vergisting niet valt onder 'chemische behandeling' als bedoeld in categorie C18.4. De Afdeling doet deze verwijzing eenvoudig af met het oordeel: *'Dit is dus een ander begrip en een andere activiteit'*. Dat mag zo zijn, maar in de praktijk liggen 'chemische omzetting' en 'chemische behandeling' heel dicht bij elkaar. Sterker nog, Van der Meulen heeft eerder, in zijn noot bij de uitspraak van de rechtbank Overijssel (13 februari 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:667, «JM» 2017/41), betoogd dat (mest)vergisting wel degelijk kan worden aangemerkt als een chemische behandeling. Bij vergisting is er immers feitelijk sprake van een combinatie van chemische en biologische processen die niet geheel van elkaar te scheiden zijn. De gci in onderhavige kwestie zou daarom ook kunnen vallen onder categorie C18.4 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dat wil zeggen, mits de mest die wordt gebruikt kwalificeert als afvalstof (wat vrijwel altijd het geval is) en mits de capaciteit van de installatie de drempelwaarde van 100 ton mest (invoer) per dag overschrijdt (hierin geeft de uitspraak geen inzicht). Hoewel de begrippen dus anders luiden en ook anders ingevuld worden, kan in de praktijk heel goed sprake zijn van een installatie die zowel onder C21.6 als C18.4 valt.

Ad 2. De mestkorrels die in de installatie worden geproduceerd zijn aan te merken als fosfaat- en kaliumhoudende meststoffen. Het gegeven dat de productie van mestkorrels niet het hoofddoel van de installatie is (dat is volgens de initiatiefnemer namelijk de productie van groen gas dat kan worden gebruikt als energiebron), doet volgens de Afdeling niet ter zake. Of de mestkorrels ne-

venudoel of hoofddoel zijn, is volgens categorie C21.6 niet van belang. Uit de laatste overweging van de Afdeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat het produceren van mestkorrels wel een doel moet zijn van de installatie. Dat is in dit geval wel logisch, omdat uit de omschrijving van de activiteit blijkt dat sprake moet zijn van een installatie 'bestemd voor de fabricage van' meststoffen. Wanneer het doel echter niet duidelijk blijkt uit (de omschrijving van) een activiteit moet de activiteit, en de daarbij behorende m.e.r.-(beoordelings)plicht ruim worden uitgelegd (zie o.a. HvJ EG 24 oktober 1996, C-72/95, AB 1997, 133, m.nt. Backes (Kraaijeveld)). Zie voor meer beschouwingen over het doel van een activiteit in relatie tot de m.e.r.-plicht het rodedraadartikel 'De (ir)relevantie van het doel van een secundaire ontgronding voor de m.e.r.-plicht onder de Omgevingswet en de gevolgen hiervan voor vergunningsvrije ontgrondingen' van H.S. de Vries en R. Sillevius Smittelders in dit tijdschrift onder «JM» 2022/111.

Ad 3. Uit de geproduceerde hoeveelheden van onder meer 13.000 ton vast ammoniumsulfaat en 44.000 ton organische mestkorrels, de aard van de producten en het feit dat deze voor commerciële doeleinden worden geproduceerd, leidt de Afdeling af dat het gaat om een productie op industriële schaal. Deze invulling van het begrip 'industriële schaal' kunnen we goed volgen. Net als het oordeel van de Afdeling dat de verwijzing van het college naar de drempelwaarden – in geval van fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen 100.000 ton per jaar – voor de m.e.r.-beoordelingsplicht voor het wijzigen of uitbreiden van een reeds opgerichte gci (categorie D21.6) daar niet aan afdoet. Een drempelwaarde in kolom 2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zegt bovendien niets over de uitleg van een begrip in kolom 1. Vergelijk het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject' in kolom 1 van categorie D11.2. Of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij aard en omvang van de ontwikkeling in ieder geval een rol spelen. Goed denkbaar is dat – onder bepaalde omstandigheden – de bouw van 1.000 woningen moet worden gezien als stedelijk ontwikkelingsproject (als bedoeld in kolom 1), terwijl in kolom 2 een drempelwaarde is opgenomen van 2.000 woningen.

Een aanvullend argument waarom de geproduceerde hoeveelheid meststoffen van secundair belang is bij het bepalen of sprake is van productie op industriële schaal vinden we in de nota van toelichting bij het Besluit van 7 mei 1999, houdende wijziging van (onder andere) het Besluit milieueffectrapportage 1992 (Stb. 1999/224, p. 63). Daarin staat: '*Door de woorden «op industriële schaal» worden installaties die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten (laboratoria) en installaties die niet langer dan twee jaar worden gebruikt (proefinstallaties) van de regeling uitgesloten.*' Tegen die achtergrond bezien is al snel sprake van productie op industriële schaal. Wanneer eenmaal is vastgesteld dat daarvan sprake is, doet de omvang van de productie bij de oprichting van de installatie niet (meer) ter zake, omdat categorie C21.6 geen drempelwaarde kent. Overigens zullen de D-drempelwaarden voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten in het Omgevingsbesluit verdwijnen, waardoor de verwarring die die drempelwaarden soms met zich brengen ook wordt weggenomen.

Ad 4. Op dit punt kiest de Afdeling een andere benaderingswijze dan in haar uitspraak uit 2008. In die uitspraak was als criterium aangegeven dat de installatie 'niet relatief eenvoudig' moet zijn en dat er verhandelbare tussenproducten uit de verscheidene eenheden ontstaan. Destijds (zie de aangehaalde passage uit de uitspraak hierboven) heeft de toelichting uit het Besluit milieueffectrapportage een rol gespeeld. De Afdeling komt hier nu op terug en stelt dat dit niet te herleiden is tot de M.e.r.-richtlijn en het gicdocument van de Europese Commissie. Anders dan in de eerdere jurisprudentie kent de Afdeling daarom niet langer zelfstandige betekenis toe aan het al dan niet relatief eenvoudig zijn en het al dan niet ontstaan van verhandelbare tussenproducten. Wat uitsluitend relevant blijft, is dat er meerdere proceseenheden zijn die functioneel met elkaar verbonden zijn en samen bijdragen aan de eindproducten. De uitspraak bevat een duidelijk gemotiveerde reden om het begrip gci ruimer te interpreteren dan tot nu is gedaan. Voor de mogelijke milieueffecten is het al dan niet relatief eenvoudig zijn van de installatie met wel of geen verhandelbare tussenproducten immers niet bepalend. Uitgaan-

de van de nieuwe ruimere benadering kunnen veel meer installaties onder de m.e.r.-plicht gaan vallen dan tot nu toe aangenomen.

T. van der Meulen

Werkzaam bij de STAB Gerechdelijk Omgevingsdeskundigen als manager en als deskundige afvalstoffenrecht. Annotatie is op persoonlijke titel geschreven

L. Geense

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

113

Biomassavergassing is een chemische behandeling als bedoeld in het Besluit m.e.r.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

25 mei 2022, 202005901/1/R4,

ECLI:NL:RVS:2022:1494

(mr. de Moor-van Vugt)

Noot T. van der Meulen

Afvalstof. Chemische behandeling. Vergassing. Biomassavergassing.

[Wm art. 1.1, 7.2 lid 1; Besluit m.e.r., bijlage onderdeel C, 18.4]

Bij besluit van 17 december 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant besloten dat het bedrijf OOC Beheer B.V. in Oss een milieueffectrapport moet maken voor een installatie voor mestbewerking en een biomassavergassingsinstallatie. Verweerder is van mening dat de biomassavergassingsinstallatie een activiteit is als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) omdat er sprake is van chemische behandeling van afvalstoffen. OOC Beheer B.V. kan zich met dit besluit niet verenigen en gaat in beroep. Zij betoogt dat er sprake is van onbehandeld hout waardoor niet kan worden gesproken van afvalstoffen als bedoeld in de Wet milieubeheer. Volgens haar is er wel sprake van een chemisch proces maar niet van een chemische behandeling waardoor de activiteit als zodanig niet onder het begrip chemische behandeling kan worden geschaard. De Afdeling stelt vast dat appellant onvoldoende informatie bij de aanvraag heeft gevoegd om van de binnenkomende stromen te kunnen uitsluiten dat hier geen afvalstoffen worden geaccepteerd. Daarom kan wel gesproken worden van afvalstoffen. Volgens de Afdeling is er sprake van een chemische behandeling omdat er nieuwe chemische verbindingen ontstaan als gevolg van toevoeging van stoffen. De activiteit is daarom m.e.r.-plichtig. Het beroep wordt ongegrond verklaard.

nig niet onder het begrip chemische behandeling kan worden geschaard. De Afdeling stelt vast dat appellant onvoldoende informatie bij de aanvraag heeft gevoegd om van de binnenkomende stromen te kunnen uitsluiten dat hier geen afvalstoffen worden geaccepteerd. Daarom kan wel gesproken worden van afvalstoffen. Volgens de Afdeling is er sprake van een chemische behandeling omdat er nieuwe chemische verbindingen ontstaan als gevolg van toevoeging van stoffen. De activiteit is daarom m.e.r.-plichtig. Het beroep wordt ongegrond verklaard.

Uitspraak in het geding tussen:

OOO Beheer B.V. (hierna: OOC) en Mineralen Afzet Coöperatie Elsendorp (hierna: MACE), gevestigd te respectievelijk Oss en Elsendorp, gemeente Gemert-bakel,

appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2019 heeft het college besloten dat OOC een milieueffectrapport moet maken voor de voorgenomen inrichting van OOC Terminal 2 (hierna: OOC T2) gelegen aan de Merwedestraat 5 te Oss.

Bij besluit van 22 september 2020 heeft het college het door OOC hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Het door MACE tegen het besluit van 17 december 2019 gemaakte bezwaar heeft het college niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen dit besluit hebben OOC en MACE beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

OOO heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 december 2021, waar OOC, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en bijgestaan door J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, MACE, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C] en bijgestaan door J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. van Dam-Benders en H.L. van Aarle, zijn verschenen.