

ECLI:NL:RBGEL:2017:5945

Instantie Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak 17-11-2017

Datum publicatie 24-11-2017

Zaaknummer AWB - 15 _ 3926

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Een omgevingsvergunning en maatwerkvoorschriften voor een biomassacentrale worden door de rechtbank vernietigd. Dit omdat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de opgelegde maatwerkvoorschriften niet strenger zijn, gelet op het MER en een eerder verleende vergunning voor dezelfde inrichting. Voorts onvoldoende in vergunningen opgenomen de beschrijving van de (werking van de) inrichting. Deze beperkte beschrijving van de (werking van de) inrichting tezamen met de relatief ruime normen waarborgen onvoldoende de bescherming van het milieu.

Vindplaatsen
Rechtspraak.nl
OGR-Updates.nl 2017-0226
AR 2017/6219
Verrijkte uitspraak

Uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 15/3926

uitspraak van de meervoudige kamer van

in de zaak tussen

[eiseres], te [woonplaats], eiseres (gemachtigde: drs. J.G. Vollenbroek),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland, verweerder.

Derde-partij: [vergunninghoudster]' (rechtsopvolgster van [vergunninghoudster], vergunninghoudster.

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2015 (hierna: bestreden besluit 1) heeft verweerder vergunninghoudster een omgevingsvergunning voor de oprichting van een biomassacentrale verleend.

Op 7 juli 2015 heeft eiseres beroep tegen bestreden besluit 1 ingesteld.

Op 21 januari 2016 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 14 februari 2017 (hierna: bestreden besluit 2) heeft verweerder bestreden besluit 1 vervangen.

Krachtens artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het beroep van 7 juli 2015 ook betrekking op bestreden besluit 2.

Bij besluit van 14 februari 2017 (hierna: bestreden besluit 3) heeft verweerder voorts maatwerkvoorschriften gesteld.

Op 27 maart 2017 heeft eiseres beroep tegen bestreden besluit 3 ingesteld en gronden tegen bestreden besluit 2 ingebracht.

Op 29 juni 2017 heeft verweerder een nader verweerschrift ingediend.

Op 28 augustus 2017 heeft de rechtbank het beroep ter zitting behandeld. Daarbij was de gemachtigde van eiseres aanwezig. Verweerder liet zich vertegenwoordigen door W. Zichers en mr. M.C.G. Sturkenboom. Namens vergunninghoudster was aanwezig mr. F. Onrust als gemachtigde en [vergunninghoudster].

Overwegingen

Inleiding

1.1. Op het perceel [locatie] te [woonplaats] exploiteert vergunninghoudster momenteel een kolencentrale. Zij wil daar ook een biomassacentrale (hierna: centrale) in gebruik nemen. Daarvoor

is een omgevingsvergunning aangevraagd en bij bestreden besluit 1 verleend.

- 1.2. Op 10 november 2015 heeft RoyalHaskoningDHV een milieueffectrapport (hierna: MER) uitgebracht. Het MER heeft geleid tot bestreden besluit 2.
- 1.3. Per 1 januari 2016 is het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) gewijzigd. Door die wijziging zijn de bij bestreden besluit 1 gestelde voorschriften inzake geur en lucht van rechtswege vervallen. Verweerder vindt een aantal van de in het Activiteitenbesluit neergelegde geur- en luchtkwaliteitsnormen niet streng genoeg voor de centrale en heeft daarom bij bestreden besluit 3 maatwerkvoorschriften gesteld.

Omvang van het geding

2. Ter zitting heeft eiseres de bij brief van 7 juli 2015 geformuleerde beroepsgronden ingetrokken. De omvang van het geding is dus beperkt tot de beroepsgronden die bij brief van 27 maart 2017 zijn geformuleerd. Deze zijn gericht tegen de bestreden besluiten 2 en 3. Het beroep is dus niet meer tegen bestreden besluit 1 gericht.

Wettelijk kader

- 3.1. Ingevolge artikel 2.30, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), voor zover hier van belang, beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.
- 3.2. Ingevolge artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, wijzigt het bevoegd gezag voorschriften van de omgevingsvergunning indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid, blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.
- 4.1. Ingevolge artikel 8.40, eerste lid, van de Wet Milieubeheer (hierna: Wm), worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur – dit is: het Activiteitenbesluit – regels gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.
- 4.2. Ingevolge artikel 8.42, derde lid, van de Wm kan, voor zover hier van belang, het bestuursorgaan voorschriften stellen die afwijken van de regels gesteld bij of krachtens het Activiteitenbesluit.

Grondslag van de in geding zijnde normen

5. Eiseres betoogt dat verweerder bij bestreden besluit 3 de normen in strijd met artikel 2.31 van de Wabo heeft verruimd. Dat artikel spreekt immers slechts over 'beperken van de nadelige gevolgen'.

6. De rechtbank stelt vast dat bestreden besluit 3 niet is gebaseerd op artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Bestreden besluit 3, inhoudende maatwerkvoorschriften, is gebaseerd op artikel 8.42, derde lid, van de Wm. De verruiming van de normen waar eiseres op wijst zijn dus niet is gebaseerd op artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo maar op artikel 8.42 van de Wm. Nu artikel 2.31 van de Wabo aldus niet ten grondslag ligt aan de aanpassing van de normen in bestreden besluit 3, faalt het betoog.

Deugdelijkheid van de voorgeschreven milieukwaliteitsnormen

7. Verder betoogt eiseres dat de bij bestreden besluiten 2 en 3 gestelde normen zonder deugdelijke motivering veel te ruim zijn. Deze normen gaan ver uit boven de concentraties die in het MER zijn genoemd en zijn ook veel ruimer dan in bestreden besluit 1 vergund waren, terwijl die normen uit besluit 1 via de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, aldus eiseres. Verder is volgens eiseres onduidelijk hoe de installatie waar in het MER vanuit is gegaan, zich verhoudt tot de vergunde installatie.

8. Verweerder heeft bij het nemen van bestreden besluiten 2 en 3 vooral gekeken naar het MER. De daarin beschreven inrichting heeft ten grondslag gelegen aan de besluitvorming en de verleende vergunningen. Daarom heeft verweerder voor de inrichting deels strengere normen opgelegd dan in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Verweerder heeft echter niet zover willen gaan om deze normen terug te brengen tot de concentraties die in het MER worden genoemd. Verweerder wenst vergunninghoudster enige ruimte te geven. Na ingebruikname van de inrichting is aanpassing alsnog mogelijk, zo stelt verweerder.

- 9.1. De rechtbank stelt voorop dat verweerder het MER als uitgangspunt voor de vergunningverlening heeft genomen. Gelet daarop is de rechtbank van oordeel dat bestreden besluit 3 niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering.

Uit het MER blijkt namelijk dat de verwachte concentraties van een functionerende centrale substantieel lager zijn dan de in bestreden besluit 3 opgelegde normen. Waarom dan ruimere normen moeten worden vergund, is de rechtbank niet duidelijk geworden. Voor veel stoffen zijn (veel) hogere normen opgenomen dan de concentraties die – zo blijkt uit het MER – worden verwacht, zowel bij een realistisch brandstofpakket als in een worst case scenario en voor koolmonoxide, koolwaterstoffen en dioxines zijn in bestreden besluit 3 normen opgenomen, terwijl deze in het MER niet zijn beschreven omdat deze, volgens noot 9 bij tabel 5.2 van het MER, niet relevant zijn als schone biomassa via goede verbrandingscondities wordt verbrand. Ook betreft de rechtbank hierbij dat in de eerdere omgevingsvergunning voor dezelfde inrichting (bestreden besluit 1) beperktere concentraties zijn opgenomen dan thans het geval is, zonder dat verweerder heeft gemotiveerd waarom voor dezelfde inrichting nu ruimere normen nodig zijn.

Kortom verweerder heeft niet duidelijk gemaakt waarom de centrale niet ook kan functioneren met beperktere milieukwaliteitsnormen.

- 9.2. Verder overweegt de rechtbank dat bestreden besluit 2 te weinig zekerheid biedt dat de centrale wordt uitgevoerd zoals in het MER wordt beschreven, zoals verweerder heeft beoogd.

Volgens artikel 1.1 van bestreden besluit 2 moet de centrale in overstemming zijn met paragraaf 4.1.2, figuur 4.13 en 4.14 met betrekking tot de toe te passen nageschakelde technieken, paragraaf 4.7 wat betreft de bijzondere bedrijfssituaties, paragraaf 5.10.3 (broei) en paragraaf 5.10.4 (chemicaliënopslag). Onder meer de paragrafen 4.3 (over thermische conversie) en 4.5 (over de rookgasreiniging) zijn, behoudens de figuren 4.13 en 4.14, in artikel 1.1 niet genoemd. Dit biedt, naar het oordeel van de rechtbank, vergunninghoudster de mogelijkheid tot het gebruik van andere technieken die, tezamen met de voorgeschreven ruime normen, ertoe leiden dat de door verweerder beoogde bescherming van het milieu niet sluitend in de vergunning is geborgd.

- 9.3. Het betoog slaagt.

Bypass

10. Eiseres betoogt dat de zogeheten 'bypass' geen beste beschikbare techniek is en de wijze van het gebruik daarvan onvoldoende is genormeerd. De eisen van artikel 1.17 van bestreden besluit 2 zijn onvoldoende. Ook is geen duidelijk schema bijgevoegd over waar deze bypass zal worden gerealiseerd, aldus eiseres.

- 11.1. Ingevolge artikel 1.17 van bestreden besluit 3, voor zover hier van belang, dient vergunninghouder bij de ingebruikname van de biomassacentrale de opstart- en stilleggingsprocedure vast te leggen. Voorts is in artikel 1.1 van bestreden besluit 2 verwezen naar paragraaf 4.7 van het MER. In die paragraaf is het zogenaamd start/stopkanaal, ook wel bypass genoemd, beschreven. Dit is een kanaal dat om de Selectieve Katalytische Reductie (SCR) en het doekenfilter heen gaat en wordt gebruikt ter bescherming van deze installaties bij het opstarten en stilleggen, indien de bedrijfsomstandigheden zodanig zijn dat de SCR en doekenfilter beschadigd kunnen raken.
- 11.2. De rechtbank stelt vast dat verweerder ervoor heeft gekozen de wijze van gebruik van de bypass niet te regelen in de vergunning zelf, maar via de in artikel 1.17 beschreven regeling. Dat geeft onvoldoende zekerheid, mede nu ook in paragraaf 4.7 van het MER, waarnaar artikel 1.1 van bestreden besluit 2 verwijst, niet exact is omschreven op welke wijze de bypass wordt gebruikt.
- 11.3. Het betoog slaagt.

Schoorsteen

- 12.1. Eiseres betoogt dat een schoorsteen van 28 meter niet voldoende hoog is.
- 12.2. Verweerder stelt dat een hogere schoorsteen slechts een zeer geringe afname van de immissie betekent en daarom niet kosteneffectief is.
- 12.3. De rechtbank stelt voorop dat het vaste jurisprudentie is dat verweerder beleidsvrijheid heeft bij de beslissing om maatwerkvoorschriften te stellen en indien daartoe wordt besloten een zekere beoordelingsvrijheid heeft bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6612. Met inachtneming van die vrijheid heeft verweerder in redelijkheid een schoorsteen van 28 meter kunnen voorschrijven. Uit tabel 5.6 van het MER volgt namelijk weliswaar dat een schoorsteen van 40 en 50 voor de luchtkwaliteit beter is dan een schoorsteen van 28 meter, maar ook dat de verschillen op leefniveau zeer klein zijn. Het betoog faalt.

Conclusies

13. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en bestreden besluiten 2 en 3 vernietigen, wegens strijd met de artikelen 3:2 (zorgvuldigheidsbeginsel) en 3:46 (motiveringsbeginsel) van de Awb.
14. De rechtbank ziet geen ruimte om het geschil definitief te beslechten. Dit vereist namelijk een nadere belangenafweging van verweerder over de voor te schrijven normen en een nadere beschrijving van de vergunde inrichting. Daarom moet verweerder wederom op de aanvraag van vergunninghoudster beslissen, met inachtneming van deze uitspraak.
- 15.1. Nu de rechtbank het beroep gegrond zal verklaren, moet verweerder het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht aan eiseres vergoeden.
- 15.2. De rechtbank is niet gebleken van proceskosten die krachtens het Besluit proceskosten bestuursrecht voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten 2 en 3;
- gelast verweerder om het betaalde griffierecht van € 334 aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzitter, mr. A.G.A. Nijmeijer en mr. L.M. Koenraad, rechters, in tegenwoordigheid van mr. L. Noordam, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op:

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.