

ECLI:NL:RVS:2022:2157

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	27-07-2022
Datum publicatie	27-07-2022
Zaaknummer	202004926/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

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 aan de Horsterweg (ongenummerd) in Grubbenvorst.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2022-0139 JOM 2022/358 Milieurecht Totaal 2022/7447 Milieurecht Totaal 2022/7449 NJB 2022/1951
--------------	---

Uitspraak

202004926/1/R4.

Datum uitspraak: 27 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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 (bermgrass 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

3. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de rechtbank hun beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, voor zover het beroep niet was ingesteld door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D]. Het beroep, voor zover ingesteld door de andere twaalf personen, was volgens hen ook ontvankelijk.

3.1. [appellant sub 2] heeft met vijftien anderen één beroepschrift ingediend. De rechtbank heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard, behoudens voor zover dat is ingediend door [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D].

De rechtbank heeft daartoe overwogen dat [appellant sub 2J] geen zienswijze over het ontwerpbesluit heeft ingediend, zodat dit beroep op grond van artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Verder zijn volgens de rechtbank uitsluitend [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D] belanghebbenden bij het besluit van 29 maart 2018. De beroepen van de elf anderen zijn daarom niet-ontvankelijk, aldus de rechtbank.

3.2. De Afdeling stelt vast en tussen partijen is niet in geschil dat de personen die volgens de rechtbank geen belanghebbenden zijn, allen een zienswijze tegen de ontwerp-omgevingsvergunning hebben ingediend, en dat [appellant sub 2J], die geen zienswijze heeft ingediend, belanghebbende is. Gelet op de uitspraken van de Afdeling van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, en 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, heeft de rechtbank het beroep van deze personen ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Het betoog slaagt.

Wijzigingen na terinzagelegging ontwerpbesluit

4. Appellanten betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de aanvraag na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit ingrijpend is gewijzigd. In afwijking van de ontwerp-omgevingsvergunning wordt volgens de omgevingsvergunning namelijk een nieuw gebouw (de ontvangsthal) gerealiseerd, worden de vier silo's in het midden van het terrein verplaatst en wordt de grasopslag opgeheven. Volgens appellanten kon het college de omgevingsvergunning met deze wijzigingen niet zonder meer verlenen, maar had het de gewijzigde aanvraag samen met een gewijzigd ontwerpbesluit ter inzage moeten leggen. Zij voeren daartoe aan dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat de wijzigingen positieve milieugevolgen hebben. Zelfs als de wijzigingen positieve milieugevolgen hebben, zijn de wijzigingen onder meer vanwege de visuele effecten voor omwonenden zo verstrekkend dat de terinzagelegging opnieuw had moeten plaatsvinden, aldus appellanten.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:573, moet bij de totstandkoming van besluiten op aanvraag die ingevolge artikel 3.10 van de Wabo worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb, in beginsel op de aanvraag worden beslist zoals die is ingediend en met het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd. Na het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit is het niet meer geoorloofd de aanvraag nog te wijzigen en aan te vullen zonder dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is, dan wel aannemelijk is dat daardoor geen derden worden benadeeld.

4.2. In de omgevingsvergunning staat dat na de terinzagelegging is besloten dat een aantal activiteiten in de buitenlucht komt te vervallen. Het gaat om de aanvoer, opslag en bewerking van berm- en natuurgras en de aanvoer en opslag van vaste mest. Deze activiteiten worden verplaatst naar een nieuw te bouwen ontvangsthal. Vanwege deze hal worden de vier silo's en de grasopslag opgeheven of verplaatst. De aanvraag is in zoverre gewijzigd na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit, aldus het college. Volgens het college zijn derden hierdoor niet benadeeld omdat de

bouw van de ontvangsthal en de overige wijzigingen aanzienlijk minder milieugevolgen met zich brengen dan de oorspronkelijke aanvraag.

4.3. Volgens de omgevingsvergunning is de ontvangsthal 42,3 m bij 34,9 m, met een bouwhoogte van 9 m. De ontwerp-omgevingsvergunning voorzag niet in dit gebouw. Alleen al gelet op de omvang van de ontvangsthal is de Afdeling van oordeel dat de (visuele) ruimtelijke gevolgen van de omgevingsvergunning zodanig anders zijn dan de ruimtelijke gevolgen volgens het ontwerpbesluit, dat geen sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard. Verder is vanwege die ruimtelijke gevolgen aannemelijk dat derden door de wijziging worden benadeeld.

Gelet hierop had het college in het belang van een zorgvuldige besluitvorming een ontwerp van het nieuwe besluit ter inzage moeten leggen, en belanghebbenden in de gelegenheid moeten stellen hierover hun zienswijze naar voren te brengen alvorens een besluit op de gewijzigde aanvraag te nemen. Door dit niet te doen is de omgevingsvergunning in strijd met artikel 3:2 van de Awb verleend. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Of de wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit leiden tot een minder grote milieubelasting kan, gelet op het voorgaande, in het midden worden gelaten.

Het betoog slaagt.

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 onderdeel 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 ammoniumsulfaat, 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 voorzienend 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 ingeschakeld, dient het totaal te vergoeden bedrag gelijkelijk 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 uitspraaktermijn in de Chw staat los van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Aan het overschrijden van de uitspraaktermijn 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 gedeeltelijk 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;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van de bij [appellant sub 2] en anderen en Vereniging behoud de Parel in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 15.546,37. Van voornoemd bedrag is € 2.277,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en betreft € 13.269,37 de kosten van deskundigen, te verhogen met de daarover

verschuldigde omzetbelasting. Het college dient het totaalbedrag gelijkelijk te verdelen over de Vereniging en [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van de helft van het totaalbedrag aan één van de groep van [appellant sub 2] en anderen, het college aan zijn betalingsverplichting aan hen heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan [appellant sub 2] en anderen het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 265,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan Vereniging behoud de Parel het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 532,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

w.g. Veldwijk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2022

912