

ECLI:NL:RVS:2023:3328

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-08-2023
Datum publicatie	30-08-2023
Zaaknummer	202104649/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 9 september 2019 heeft het college aan Vattenfall Power Generation Netherlands B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van de inrichting aan de Overdiemerweg 35 te Diemen en voor het bouwen en in werking hebben van een biomassacentrale op dat perceel. Vattenfall exploiteert een energiecentrale die gebruikt wordt voor de grootschalige opwekking van elektriciteit en stadswarmte uit aardgas. Op de locatie zijn nu twee gasgestookte centrales en een hulpwarmtecentrale, bestaande uit vijf ketels, in gebruik. Vattenfall is van plan om op deze locatie een biomassacentrale te realiseren. Jaarlijks wordt maximaal 212 kiloton aan houtpellets verstoekt. Met de biomassacentrale wordt stadswarmte geproduceerd. Deze uitspraak gaat over de vraag of voor deze centrale terecht geen milieueffectrapport is opgesteld. Zon milieueffectrapport is verplicht als de centrale moet worden aangemerkt als een "installatie voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen" en die centrale een capaciteit van meer dan 100 ton per dag heeft. In geschil is of de houtresten, en in het verlengde daarvan de houtpellets, een afvalstof zijn.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2023/237 MilieurechtTotaal 2023/7581 JOM 2023/363 Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2023/243 NJB 2023/2141 Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8944 OGR-Updates.nl 2023-0126 met annotatie van R. Bruijnsteen Jurisprudentie Grondzaken 2023/141 JM 2023/133 met annotatie van S. Pieters M en R 2023/105 met annotatie van S. Jeurissen, J.J. Peelen
--------------	--

Uitspraak

202104649/1/R4.

Datum uitspraak: 30 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., gevestigd te Nijmegen (hierna: MOB),
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord--Holland van 7 juni 2021 in zaken nrs. 19/4813, 19/4816 en 19/4925 in het geding tussen onder meer:

MOB

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland.

Procesverloop

Bij besluit van 9 september 2019 heeft het college aan Vattenfall Power Generation Netherlands B.V. (hierna: Vattenfall) een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van de inrichting aan de Overdiemerweg 35 te Diemen en voor het bouwen en in werking hebben van een biomassacentrale op dat perceel.

Bij uitspraak van 7 juni 2021 heeft de rechtbank, onder meer, het door MOB daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft MOB hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. Partijen hebben hun zienswijzen daarop gegeven.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 21 februari 2023, waar MOB, vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener te Wageningen, en drs. J.G. Vollenbroek, en het college, vertegenwoordigd door mr. R.T. de Grunt, mr. M. Blondelle-Zuidema, en ing. P.E. van Houten, zijn verschenen. Ook is op de zitting de raad van de gemeente Diemen, vertegenwoordigd door A. Pet, verschenen. Verder is op de zitting Vattenfall, vertegenwoordigd door mr. M.G.J. Maas, advocaat te Rotterdam, mr. R.G.M. van Ekdorf, advocaat te Amsterdam, ir. B. Dehue, L.J. Corbijn MSc, T.J. Beffers MSc, drs. G.W. Nijboer, en P.F.J. van Zijl MSc, als partij gehoord.

Samenvatting

Deze uitspraak gaat over de biomassacentrale die Vattenfall in Diemen wil realiseren. Vattenfall wil in die centrale houtpellets, gemaakt van houtresten, verbranden. In deze zaak stond de Afdeling voor de vraag of voor deze centrale terecht geen milieueffectrapport is opgesteld. Zon milieueffectrapport is verplicht als de centrale moet worden aangemerkt als een "installatie voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen" en die centrale een capaciteit van meer dan 100 ton per dag heeft. Niet in geschil is dat de houtpellets geen gevaarlijke afvalstof zijn. Ook is niet in geschil dat de biomassacentrale een capaciteit van meer dan 100 ton per dag heeft. Wel in geschil is of de houtresten, en in het verlengde daarvan de houtpellets, een afvalstof zijn. Om dat te bepalen is het van belang om te weten of degene van wie de houtresten waarvan de houtpellets zijn gemaakt, afkomstig zijn, zich daarvan wilde ontdoen. De intentie van die "houder" is namelijk bepalend voor de vraag of die houtresten als afvalstof in de zin van de wet- en regelgeving over de milieueffectrapportage moeten worden aangemerkt.

In dit geval heeft Vattenfall onvoldoende concrete informatie aan het college van gedeputeerde staten verstrekt over de herkomst van de houtresten waarvan de pellets zijn gemaakt, en over de intentie van de houder daarvan. Daarom kon het college niet uitsluiten dat die houtresten en daarmee de houtpellets als afvalstof moesten worden gekwalificeerd. Vanwege het ontbreken van voldoende concrete informatie kon het college ook niet beoordelen of de houtpellets aangemerkt kunnen worden als een bijproduct waardoor

deze alsnog geen afvalstof zijn. Ook kon het college niet vaststellen dat de einde-afvalfase is bereikt. Die kan worden bereikt wanneer afvalstoffen een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en aan specifieke criteria voldoen, die op Europees niveau of op nationaal niveau zijn vastgesteld. In dit geval zijn die criteria niet vastgesteld.

Omdat het college niet kon uitsluiten dat de houtresten en daarmee de houtpellets voor de beoordeling van de mer-plicht als afvalstof moesten worden aangemerkt, had het college de biomassacentrale moeten kwalificeren als een mer-plichtige installatie voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen. Vattenfall heeft bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de centrale geen milieueffectrapport overgelegd. Daarom moet de omgevingsvergunning worden vernietigd.

Dit oordeel over de houtresten en houtpellets ziet uitsluitend op dit concrete geval en in de context van de vraag of de beoogde biomassacentrale in Diemen moet worden aangemerkt als een mer-plichtige installatie. De Afdeling heeft hiermee dus niet geoordeeld dat houtresten of houtpellets in algemene zin afvalstoffen zijn.

Overwegingen

Inleiding

1. Vattenfall exploiteert een energiecentrale aan de Overdiemerweg 35 in Diemen die gebruikt wordt voor de grootschalige opwekking van elektriciteit en stadswarmte uit aardgas. Op de locatie zijn nu twee gasgestookte centrales - DM33 en DM34 - en een hulpwarmtecentrale, bestaande uit vijf ketels, in gebruik. Vattenfall is van plan om op deze locatie een biomassacentrale te realiseren. Die wordt gestookt op houtpellets en heeft een maximaal thermisch vermogen van 120 MWth. Jaarlijks wordt maximaal 212 kiloton aan houtpellets verstoekt. Met de biomassacentrale wordt stadswarmte geproduceerd.

Voor het veranderen van de inrichting en de bouw en exploitatie van de biomassacentrale heeft Vattenfall op 2 augustus 2018 een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteiten, genoemd in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c, en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

2. De raad van de gemeente Diemen heeft bij besluit van 11 juli 2019 een verklaring van geen bedenkingen afgegeven. Hierna heeft het college de omgevingsvergunning bij besluit van 9 september 2019 aan Vattenfall verleend.

Volgens het besluit van 9 september 2019 valt de aangevraagde activiteit onder de categorieën 22.1 en 22.6 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). Voor die categorieën geldt een besluit-mer-beoordelingsplicht. Op basis van de aanmeldnotitie van Vattenfall van 9 mei 2018 heeft het college op 20 juni 2018 een mer-beoordelingsbesluit genomen. Het college heeft besloten dat voor de voorgenomen activiteit geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld.

Besluit van 19 oktober 2020

3. Bij besluit van 19 oktober 2020 heeft het college op aanvraag van Vattenfall van 25 augustus 2020 aan haar een omgevingsvergunning verleend voor het milieuneutraal veranderen van de inrichting. Hierbij is voorschrift 3.7 over de jaarvracht NOx voor DM33, dat aan de omgevingsvergunning van 9 september 2019 is verbonden, ingetrokken. Het college heeft aan de omgevingsvergunning van 19 oktober 2020 een voorschrift verbonden. In dat voorschrift is een lagere maximale jaarvracht NOx voor DM33 opgenomen. Daarnaast is hierin voor de overige, afzonderlijke installaties een maximum gesteld aan de jaarvrachten NOx en NH3. Deze jaarvrachten gaan gelden vanaf het moment dat de biomassacentrale in bedrijf wordt genomen.

4. Dit besluit van 19 oktober 2020, voor zover hierbij voorschrift 3.7 van het besluit van 9 september 2019 is ingetrokken, strekt tot wijziging van dat laatstgenoemde besluit. Het besluit van 19 oktober 2020 wordt in zoverre, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Voor het overige staat het besluit van 19 oktober 2020 in deze procedure niet ter beoordeling.

Besluit van 6 oktober 2022

5. Bij besluit van 6 oktober 2022 heeft het college aan Vattenfall een omgevingsvergunning verleend voor het milieuneutraal veranderen van de inrichting en het bouwen van bouwwerken. Met dit besluit wordt een nieuwe omgevingsvergunning op basis van een nieuwe aanvraag verleend. Daarbij strekt dit besluit niet tot intrekking, wijziging of vervanging van het besluit van 9 september 2019, als is bedoeld in artikel

6:19, eerste lid, van de Awb. Ook strekt het niet tot intrekking, wijziging of vervanging van het besluit van 19 oktober 2020, voor zover daarbij voorschrift 3.7 van het besluit van 19 september 2019 is ingetrokken. Het besluit van 6 oktober 2022 staat in deze procedure dan ook niet ter beoordeling, zodat wat MOB hiertegen aanvoert, buiten beschouwing blijft. De Afdeling zal daarom de brief van MOB van 28 november 2022, die gronden bevat tegen het besluit van 6 oktober 2022, doorzenden aan het college als bezwaarschrift.

De aangevallen uitspraak

6. Bij uitspraak van 7 juni 2021 heeft de rechtbank het beroep van MOB tegen het besluit van 9 september 2019 ongegrond verklaard. In die uitspraak heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, geoordeeld dat het college terecht heeft geconcludeerd dat voor de aangevraagde activiteit geen milieueffectrapport behoefde te worden gemaakt. Naar het oordeel van de rechtbank is de biomassacentrale, anders dan MOB betoogt, geen installatie bestemd voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen, als is bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C, van de bijlage bij het Besluit mer. De houtpellets zijn volgens de rechtbank aan te merken als natuurlijk, niet-gevaarlijk bosbouw materiaal, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008 L 312; hierna: de Kaderrichtlijn afvalstoffen). De Kaderrichtlijn afvalstoffen is niet van toepassing op zulk bosbouw materiaal, en daarmee ook niet op de houtpellets. Daarom kunnen die houtpellets volgens de rechtbank ook niet worden aangemerkt als afvalstoffen.

Het hoger beroep

7. MOB betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor de aangevraagde activiteit een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld. Hiertoe voert MOB onder meer aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, en dat daardoor de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet van toepassing is en er dus geen sprake is van afvalstoffen. Volgens MOB gaat de rechtbank eraan voorbij dat die bepaling alleen van toepassing is als de productie van energie uit biomassa plaatsvindt door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen. Volgens MOB kan het op grote schaal verbranden van hout, waarbij aantoonbaar schadelijke stoffen worden geëmitteerd, niet zonder nadere motivering worden beschouwd als een proces dat onschadelijk is voor het milieu. MOB betoogt dat de houtpellets als afvalstoffen moeten worden aangemerkt. Daarom is de biomassacentrale een afvalverbrandingsinstallatie als is bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C, van de bijlage bij het Besluit mer. De installatie heeft een capaciteit van meer dan 100 ton per dag, zodat voldaan wordt aan de drempelwaarde en een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld, zo betoogt MOB.

8. Het college heeft zich in zijn schriftelijke uiteenzetting op het standpunt gesteld dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet van toepassing is, omdat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Volgens het college is door de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften en de direct werkende regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voldoende geborgd dat de productie van energie uit biomassa niet schadelijk is voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Bovendien stellen het college en Vattenfall zich subsidiair op het standpunt dat de houtpellets die in de biomassacentrale worden verbrand, bijproducten zijn, afkomstig uit de bos- en houtsector, en daarom niet kunnen worden gekwalificeerd als afvalstof. Dit betekent ook dat de voorgenomen activiteit niet onder categorie 18.4 van onderdeel C, van de bijlage bij het Besluit mer valt en hiervoor daarom geen mer-plicht geldt. Meer subsidiair betogen het college en Vattenfall dat, voor het geval de houtpellets toch als afvalstof moeten worden aangemerkt, zij deze status hebben verloren. De houtpellets hebben een einde-afvalstatus als bedoeld in artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De rechtbank is aan een beoordeling van deze stellingen niet toegekomen.

9. Tussen partijen is niet in geschil dat de houtpellets geen gevaarlijke afvalstof zijn. Ook is niet in geschil dat de biomassacentrale een capaciteit van meer dan 100 ton per dag heeft.

Relevante Nederlandse en Europese wet- en regelgeving over mer en Kaderrichtlijn afvalstoffen

10. Artikel 7.2 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) luidt:

"1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

[..];

3. 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 van het Besluit mer luidt:

"1. 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, met uitzondering van activiteiten die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

["

10.1. Als een activiteit is aangewezen in kolom 1 in samenhang met kolom 2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, dan betekent dit dat voor het besluit genoemd in kolom 4 een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Er is dan sprake van een besluit-mer-plichtige activiteit.

10.2. In onderdeel C, categorie 18.4, eerste kolom, van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit vermeldt: "De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen." Gelet op de tweede kolom van deze categorie geldt de mer-plicht in gevallen waarin deze activiteit betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 100 ton per dag.

10.3. Artikel 7.28, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wm luidt:

"1 Het bevoegd gezag laat een aanvraag om een besluit buiten behandeling indien

a. bij het indienen van de aanvraag geen milieueffectrapport is overgelegd, tenzij van de plicht tot het opstellen van een milieueffectrapport op grond van artikel 7.5, eerste lid, ontheffing is verleend en er geen rapport met een andere beoordeling als bedoeld in artikel 7.5, tweede lid, hoeft te worden opgesteld."

10.4. Artikel 1.1, eerste lid, van de Wm luidt, voor zover hier van belang, als volgt: "afvalstoffen: alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

10.5. De hiervoor genoemde mer-plicht die volgt uit de Wm en het Besluit mer, behelst een implementatie van artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11EG, en vervangen door de Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 (hierna: de Mer-richtlijn). Hierin wordt verwezen naar bijlage I van de Mer-richtlijn. In bijlage I, onder punt 10, van de Mer-richtlijn staat het volgende: "Afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding of chemische behandeling zoals gedefinieerd in punt D9 van bijlage I bij Richtlijn 2008/98/EG van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 100 t per dag."

11. Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008 L 312; hierna: de Kaderrichtlijn afvalstoffen) luidt:

"1. Deze richtlijn is niet van toepassing op:

[

f) uitwerpselen, indien niet vallend onder lid 2, punt b), stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk materiaal rechtstreeks afkomstig uit de land- of bosbouw dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen."

Is de Kaderrichtlijn afvalstoffen van betekenis voor de mer-plicht?

12. In deze zaak ligt ter beoordeling voor of het college kon besluiten dat geen milieueffectrapport hoefde te worden opgesteld, omdat de biomassacentrale geen mer-plichtige installatie is, bestemd voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen, zoals is bedoeld in categorie 18.4, van onderdeel C, van de

bijlage bij het Besluit mer. Volgens de rechtbank is dat het geval. Daarbij heeft de rechtbank volstaan met een beoordeling aan de hand van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Daarbij heeft zij geoordeeld dat de te verbranden houtpellets onder de reikwijdte van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen vallen en er daarom geen sprake is van afval en daardoor evenmin van een mer-plichtige installatie. Naar het oordeel van de Afdeling is dit oordeel van de rechtbank onjuist. De Afdeling overweegt hiertoe het volgende.

12.1. De Nederlandse wet- en regelgeving over de milieueffectrapportage, te weten, de Wm en het Besluit mer, bepaalt niet dat een stof die valt onder de reikwijdte van artikel 2, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, geen afvalstof kan zijn, zodat bij verbranding van die stof evenmin sprake kan zijn van een mer-plichtige installatie voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen als is bedoeld in de genoemde categorie 18.4. Die conclusie volgt ook niet uit de definitie van het afvalstoffenbegrip in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm. Met deze definitie is het afvalstoffenbegrip uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen in de Wm opgenomen.

12.2. Met categorie 18.4 is beoogd om bijlage I, onder punt 10, van de Mer-richtlijn te implementeren en deze categorie moet dan ook richtlijnconform worden uitgelegd. De vraag is of dit leidt tot een andere uitkomst. Dat is volgens de Afdeling niet het geval.

Voor dit oordeel zal de Afdeling allereerst stilstaan bij de vraag wat onder "afvalstoffen" in de zin van de Mer-richtlijn moet worden volstaan. In de Mer-richtlijn zelf is dat begrip niet gedefinieerd. Volgens de Afdeling kan voor de invulling hiervan worden aangesloten bij het materiële afvalstoffenbegrip zoals dat in de Kaderrichtlijn afvalstoffen wordt gehanteerd. De Afdeling wijst op haar uitspraken van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:193, en van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1494. Daarbij neemt de Afdeling ook het volgende in aanmerking.

In de tekst van bijlage I, onder de punten 9 en 10, van de Mer-richtlijn wordt met betrekking tot afvalverwijderingsinstallaties voor sommige begrippen expliciet verwezen naar de definitie daarvan in de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Dat is het geval bij "chemische behandeling" en "gevaarlijke afvalstoffen". De Afdeling wijst in dit verband op het arrest van Het Hof van 23 november 2006, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2006:732, punt 43. Maar voor andere begrippen in de genoemde punten 9 en 10 wordt niet expliciet verwezen naar de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het begrip "ongevaarlijke afvalstoffen" in het hiervoor genoemde punt 10. Volgens de Afdeling doet dit er echter geen afbreuk aan dat voor de invulling van het begrip "ongevaarlijke afvalstoffen" ook aangesloten wordt bij het afvalstoffenbegrip dat in de Kaderrichtlijn afvalstoffen wordt gehanteerd. Op het moment van de vaststelling van de Mer-richtlijn bevatte de Kaderrichtlijn afvalstoffen namelijk geen definitie van het begrip "ongevaarlijke afvalstoffen" waarnaar verwezen had kunnen worden.

De Afdeling wijst in dit verband ook op het door de Europese Commissie in 2015 opgestelde guidance document "Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive" (hierna: het guidance document). Daarin is uitleg gegeven over de categorieën projecten waarvoor volgens de Mer-richtlijn een milieueffectrapport moet worden gemaakt, zo ook over de afvalverwijderingsinstallaties als is bedoeld in bijlage I, onder de punten 9 en 10, van de Mer-richtlijn. In het guidance document is opgenomen dat de Kaderrichtlijn afvalstoffen "waste" definieert als "any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard" (artikel 3, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen). Het gaat om "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

Vervolgens ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld wat de reikwijdte is van artikel 2, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en of dit artikellid van betekenis is voor de invulling van het begrip "afvalstoffen" in de zin van bijlage I, onder punt 10, van de Mer-richtlijn. Artikel 2 van de Kaderrichtlijn ziet op de uitzonderingen op het toepassingsgebied van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Zo bepaalt het eerste lid op welke stoffen de richtlijn niet van toepassing is. Daarmee bepaalt dit artikellid niet dat de daarin genoemde stoffen geen afvalstoffen zijn in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, maar alleen dat dit type afval van de werkingssfeer van deze richtlijn zijn uitgesloten. De Afdeling wijst in dit verband nog op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 14 oktober 2020, Sappi Austria, ECLI:EU:C:2020:824, punt 34, en 10 mei 2007, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007:276, punt 26. Dat de stoffen die zijn genoemd in artikel 2, eerste lid, onder f, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet vallen onder de reikwijdte van die richtlijn, maakt dan ook niet dat deze stoffen daarmee dus geen afvalstoffen

zijn als bedoeld in bijlage I, onder punt 10, van de Mer-richtlijn.

12.3. MOB betoogt dan ook terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van een afvalverbrandingsinstallatie als is bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, reeds omdat de houtpellets op grond van het bepaalde in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van die richtlijn. De Afdeling laat beantwoording van de vraag achterwege of in dit geval wordt voldaan aan die bepaling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, omdat dat voor dit geschil niet relevant is.

Het betoog slaagt.

Is de biomassa-centrale een mer-plichtige installatie?

13. De Afdeling zal in het navolgende zelf beoordelen of het college tot de conclusie kon komen dat de biomassa-centrale geen mer-plichtige installatie is als is bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, en dat er daarom geen MER nodig was.

Moest het college de houtresten en houtpellets als afvalstof kwalificeren?

14. Het college meent ook los van de hiervoor beoordeelde benadering door de rechtbank dat de houtpellets niet kunnen worden aangemerkt als afvalstof. De Afdeling zal hierna beoordelen of dat standpunt van het college juist is.

14.1. Het begrip "afvalstoffen" is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid van de Wm. Met deze definitie is het afvalstoffenbegrip uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen in de Wm opgenomen. Zoals hiervoor onder 12.2 is overwogen, kan voor het afvalstoffenbegrip in de zin van categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer uit worden gegaan van dit materiële afvalstoffenbegrip uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:665), moet dit begrip worden uitgelegd met inachtneming van de door het Hof over dit begrip gevormde jurisprudentie. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de vraag of een stof een afvalstof is, moet worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval (arrest van 18 april 2002, Palin Granit, ECLI:EU:C:2002:232, punt 24, en arrest van 14 oktober 2020, Sappi Austria, ECLI:EU:C:2020:824, punt 45). Bij beantwoording van die vraag is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" relevant (arrest van 7 november 2022, Porr Bau, ECLI:EU:C:2022:885, punt 33). In dit verband verdient volgens het Hof bijzondere aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen (arrest van 12 december 2013, Shell Nederland, ECLI:EU:C:2013:821, punt 42 en het hiervoor genoemde arrest Porr Bau, punt 38).

14.2. De Afdeling zal daarom beoordelen of het college op basis van de informatie die Vattenfall in de aanmeldnotitie en in haar aanvraag heeft verstrekt, heeft kunnen vaststellen dat de houtpellets geen afvalstof zijn en er dus geen sprake is van een afvalverbrandingsinstallatie als is bedoeld in de genoemde categorie 18.4. De Afdeling verwijst in dit verband nog naar haar uitspraken van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1939, en van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1494.

Gelet op wat hiervoor onder 14.1 is overwogen, hangt de uitkomst van de beoordeling of de houtpellets een afvalstof zijn af van alle omstandigheden van het geval. Hierbij is het gedrag en de intentie van de houder van de houtresten waarvan de houtpellets zijn gemaakt, in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" bepalend. Bij de beoordeling door het college of de houtpellets wel of geen afvalstoffen zijn, is daarom niet zozeer concrete informatie nodig over de herkomst van de houtpellets, maar is met name informatie over de herkomst van de houtresten waarvan de houtpellets zijn gemaakt, en over de intentie van de houder of houders daarvan essentieel voor die beoordeling. Als niet kan worden uitgesloten dat die houders zich hebben willen ontdoen van die houtresten, dan moeten die houtresten als een afvalstof aangemerkt worden en geldt die kwalificatie in beginsel ook voor de houtpellets die daar van gemaakt worden, tenzij door de verwerking van de houtresten tot houtpellets de einde-afvalfase bereikt wordt.

14.3. De Afdeling is van oordeel dat het college niet heeft kunnen uitsluiten dat de houtpellets als afval moeten worden gekwalificeerd, omdat Vattenfall in de aanmeldnotitie en in de aanvraag onvoldoende concrete informatie heeft verstrekt over en inzicht heeft verschaft in de herkomst van de houtresten en over de intentie van de houder of houders daarvan. De Afdeling zal dit oordeel hierna nader toelichten.

14.4. Vattenfall heeft in de aanmeldnotitie van 9 mei 2018, de aanvraag van 2 augustus 2018 en de daarbij behorende toelichting in het rapport van Royal HaskoningDHV van 1 augustus 2018, de volgende informatie verstrekt over de herkomst van de houtpellets. Het gaat volgens Vattenfall om houtpellets gemaakt van houtresten, afkomstig uit de bosbouw. Bepaalde bosresiduen worden eerst extern grof vermalen, gedroogd, verkleind, geperst (gepelletiseerd) en gekoeld. Hierdoor kennen ze een laag vochtgehalte en een hoge dichtheid en verbrandingswaarde. Houtpellets zijn in Nederland beperkt beschikbaar en zullen door Vattenfall op de wereldmarkt worden gekocht. Mogelijke locaties van herkomst zijn onder andere Noord-Amerika of de Baltische Staten. Volgens Vattenfall zullen altijd de duurzaamheidscriteria, zoals die zijn genoemd in paragraaf 1.1 van het rapport van 1 augustus 2018 en de daarbij behorende bijlage 2 worden gerespecteerd. In de aanvulling op de aanvraag om omgevingsvergunning van 23 mei 2019 heeft Vattenfall aangegeven dat de pellets zullen voldoen aan tenminste de "I2"-normen en zullen worden geproduceerd uit schoon, chemisch onbehandeld hout. Verder is in deze aanvulling op de aanvraag nadere informatie gegeven over de duurzaamheid van de houtpellets. Ook is aangegeven dat de biomassa die Vattenfall zal inzetten, bestaat uit laagwaardig hout, afkomstig uit de bos- en houtsector.

Verder heeft Vattenfall in hoger beroep bij brief van 10 februari 2023 naar voren gebracht dat de houtpellets worden ingekocht bij de producenten van houtpellets, die gebruik maken van twee categorieën hout, te weten:

1. Het deel van de oogst van een productiebos dat niet geschikt is voor de zagerij voor de productie van gezaagd hout voor bijvoorbeeld meubels, dat zonder nadere bewerking wordt verkocht aan de producent van houtpellets;
2. Zaagsel en schaafsel dat bij het zagen of anderszins bewerken van het zaaghout ontstaat, dat zonder nadere bewerking wordt verkocht aan de producent van houtpellets.

Op de zitting is door Vattenfall naar voren gebracht dat het gaat om houtpellets die voldoen aan de norm NEN-EN-ISO 17225-2. In die norm wordt onder meer verwezen naar de door Vattenfall eerder genoemde "I2" normen.

14.5. De omstandigheid dat de houtpellets zijn gemaakt van resten uit de bos- en houtsector, leidt ertoe dat het college niet op voorhand kon uitsluiten dat het gaat om houtresten waarvan de houder zich wilde ontdoen. De overige informatie die Vattenfall heeft verstrekt, sluit dat naar het oordeel van de Afdeling ook niet uit. Gelet op het toetsingskader, zoals dat is weergegeven onder 14.1, maakt de omstandigheid dat sprake is van schoon, onbehandeld hout, niet dat het college daarom kon uitsluiten dat die houtresten als een afvalstof moeten worden aangemerkt in de context van de beoordeling of de biomassacentrale als een mer-plichtige installatie, bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, moet worden gekwalificeerd. Ook leidt de omstandigheid dat de houtpellets aan de duurzaamheidseisen en de "I2" normen uit de genoemde NEN-norm voldoen er niet toe dat het college voor de beoordeling of een milieueffectrapport moest worden opgesteld, kon uitsluiten dat sprake is van een afvalstof. Deze eisen en normen waarborgen weliswaar in algemene zin onder meer de samenstelling en eigenschappen van de houtresten en de traceerbaarheid van de herkomst van de houtresten waarvan de houtpellets zijn gemaakt, maar zeggen niets over de concrete herkomst van de houtresten en ook niets over wat de intentie van de houder van die houtresten was. Daarin onderscheidt deze zaak zich van de uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1939, onder 8-8.9. In die zaak bleek duidelijk uit de informatie over de herkomst van de houtsnippers dat de houder, Staatsbosbeheer, niet beoogde zich daarvan te ontdoen. Zulke informatie ontbreekt in de onderhavige zaak. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1494, onder 7.5, overweegt de Afdeling dat het college daarom niet heeft kunnen uitsluiten dat de houtresten waarvan de houtpellets zijn gemaakt, als een afvalstof moeten worden aangemerkt. Omdat daarover geen zekerheid is verkregen, had het college de houtresten als afvalstof moeten aanmerken. Dit betekent ook dat het college de houtpellets, waartoe die houtresten verwerkt worden, in beginsel als afvalstof had moeten aanmerken. Dat zou slechts anders zijn als met de verwerking van de houtresten tot houtpellets de einde-afvalfase bereikt wordt. De Afdeling zal daar onder 16 op ingaan.

Vattenfall heeft op de zitting nog voorgesteld om een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden, waarin staat dat alleen houtpellets mogen worden verstoekt die voldoen aan de kwalificatie "I2", als bedoeld in voornoemde NEN-norm. Naar het oordeel van de Afdeling biedt dat geen waarborg dat

het college alsnog kan uitsluiten dat de houtpellets een afvalstof zijn. Voor beantwoording van de vraag of in een concreet geval een mer(-beoordelings-)plicht bestaat in een zaak als deze, is vereist dat al bij de mededeling als bedoeld in artikel 7.16 van de Wm (de aanmeldnotitie) en/of de aanvraag de vereiste informatie over de herkomst van de houtresten en inzicht in de intenties van de houder daarvan worden verschaft.

Kon het college de houtresten en bijgevolg de houtpellets als bijproducten kwalificeren?

15. Het college en Vattenfall hebben subsidiair betoogd dat de houtpellets die in de biomassacentrale zullen worden verbrand, bijproducten zijn, afkomstig uit de bos- en houtsector, en daarom niet kunnen worden gekwalificeerd als afvalstof. Aan de beoordeling van dat betoog is de rechtbank niet toegekomen. Omdat dit van belang is voor de vraag of de biomassacentrale een mer-plichtige installatie is, als is bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer, zal de Afdeling dit subsidiaire betoog beoordelen.

15.1. Als een stof kan worden aangemerkt als een bijproduct, als bedoeld in artikel 5 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, is geen sprake van een afvalstof als bedoeld in artikel 3, onder 1, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en dus artikel 1.1, eerste lid, van de Wm. De reden hiervoor is dat de houder van de stof zich er in dat geval niet van wil of moet ontdoen. Dan is ook geen sprake van een afvalstof zoals is bedoeld in de genoemde categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college op basis van de door Vattenfall verstrekte informatie evenmin kunnen vaststellen dat de houtresten en de daarvan gemaakte houtpellets bijproducten zijn als bedoeld in artikel 5 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De beschikbare informatie in deze zaak is daarvoor onvoldoende.

15.2. Artikel 5, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, luidt:

"1. Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
- b) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
- c) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
- d) verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid."

15.3. De Afdeling overweegt dat Vattenfall met de bij de aanvraag verstrekte informatie niet aannemelijk heeft gemaakt dat de houtresten en bijgevolg de houtpellets bijproducten zijn in de zin van artikel 5, eerste lid onder a van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Bij het college was geen concrete informatie bekend over de oorspronkelijke houder van de houtresten en evenmin over het productieproces waarbij die houtresten vrijkomen. Daarom heeft het college aan de hand van die beschikbare informatie niet kunnen vaststellen dat wordt voldaan aan de criteria voor "bijproduct", waarmee de houtresten en bijgevolg de houtpellets geen afvalstoffen zouden zijn. Omdat aan het besluit van 9 september 2019 de conclusie ten grondslag ligt dat de houtpellets bijproducten zijn, is het besluit dan ook onzorgvuldig tot stand gekomen en niet deugdelijk gemotiveerd. Het college heeft bij gebrek aan de hiervoor genoemde concrete informatie niet kunnen uitsluiten dat sprake is van een mer-plichtige afvalverbrandingsinstallatie als bedoeld in de genoemde categorie 18.4.

Dat de houtsnippers aan norm NEN-EN-ISO 17225-2 voldoen, zoals Vattenfall in haar brief van 10 februari 2023 en op de zitting heeft uiteengezet, leidt niet tot een andere conclusie. Los van de omstandigheid dat ook daarmee geen concrete informatie wordt verschaft over de oorspronkelijke houder van de houtresten en over het productieproces waarbij de houtresten vrijkomen, beschikte het college niet over deze informatie toen het moest beoordelen of er een mer-plicht gold voor de installatie.

Kon het college concluderen dat de houtresten en de houtpellets de einde-afvalfase hebben bereikt?

16. Het college en Vattenfall hebben zich meer subsidiair op het standpunt gesteld dat, voor zover de houtresten kwalificeren als afvalstof, zij die status hebben verloren door de verwerking tot houtpellets. Zij verwijzen naar de einde-afvalfase als bedoeld in artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Aan de beoordeling van dat betoog is de rechtbank ook niet toegekomen. Daarom zal de Afdeling hierna dit meer subsidiaire betoog beoordelen.

16.1. De Afdeling overweegt dat in het geval een afvalstof de einde-afvalfase heeft bereikt overeenkomstig artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, er niet langer sprake is van een afvalstof, als bedoeld in artikel 3, onder 1, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en dus artikel 1.1, eerste lid, van de Wm. De Afdeling is van oordeel dat het college op basis van de door Vattenfall verstrekte informatie niet heeft kunnen vaststellen dat er sprake is van een einde-afvalfase. Hiervoor is het volgende van betekenis.

16.2. Artikel 6, eerste tot en met vierde lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, luidt:

"1. De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer als afval wordt beschouwd indien het aan de volgende voorwaarden voldoet:

a) de stof of het voorwerp is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;

b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;

c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens

d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

2. De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van nationale eindeafvalcriteria in de lidstaten en beoordeelt of er op basis daarvan voor de gehele Unie geldende criteria moeten worden ontwikkeld. Te dien einde stelt de Commissie in voorkomend geval uitvoeringshandelingen vast tot nadere bepaling van gedetailleerde criteria betreffende de eenvormige toepassing van de in lid 1 vastgelegde voorwaarden op bepaalde soorten afval.

Die gedetailleerde criteria waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid en bevorderen een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Zij hebben met name betrekking op:

a) afvalmateriaal dat als input voor de handeling voor nuttige toepassing mag worden gebruikt;

b) toegelaten verwerkingsprocessen en -technieken;

c) kwaliteitscriteria voor eindeafvalmaterialen die die het resultaat zijn van de handeling voor nuttige toepassing overeenkomstig de toepasselijke productnormen, waaronder indien nodig grenswaarden voor verontreinigende stoffen;

d) vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen om aan te tonen dat de eindeafvalcriteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteitscontrole en interne controle en, in voorkomend geval, accreditatie; en

e) een vereiste inzake een conformiteitsverklaring.

Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

Bij de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen houdt de Commissie rekening met de desbetreffende criteria die de lidstaten overeenkomstig lid 3 hebben vastgesteld en neemt zij als vertrekpunt de criteria die het strengst zijn en het milieu het best beschermen.

3. Indien geen criteria op het niveau van de Unie zijn vastgesteld overeenkomstig de in lid 2 vastgestelde procedure, kunnen de lidstaten gedetailleerde criteria vaststellen voor de toepassing van de in lid 1 vastgelegde voorwaarden op bepaalde soorten afval. Die gedetailleerde criteria houden rekening met eventuele nadelige effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid van de stof of het voorwerp en zijn in overeenstemming met in lid 2, onder a) tot en met e), vastgelegde vereisten.

De lidstaten stellen de Commissie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 in kennis van die criteria, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.

4. Wanneer er op het niveau van de Unie of op nationaal niveau geen criteria zijn vastgesteld krachtens respectievelijk de leden 2 of 3, kan een lidstaat per geval besluiten, of passende maatregelen nemen om te verifiëren, dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden van lid 1 en dit, in voorkomend geval, in lijn met de vereisten van lid 2, onder a) tot en met e), en rekening houdend met grenswaarden voor verontreinigende stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid. Van die besluiten per geval hoeft de Commissie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 niet in kennis te worden gesteld.

De lidstaten kunnen informatie over hun besluiten per geval en het resultaat van de verificatie door bevoegde autoriteiten langs elektronische weg bekendmaken."

16.3. Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, zijn sommige specifieke afvalstoffen niet langer een afvalstof, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en aan specifieke, op communautair of nationaal niveau op te stellen, criteria voldoen. In het artikel zijn de voorwaarden opgesomd waaronder deze criteria moeten worden opgesteld. Op basis van alleen de criteria van artikel 6, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen kan dus niet rechtstreeks worden vastgesteld of de houtpellets niet langer als afvalstof zijn te beschouwen (arrest van het Hof van 24 oktober 2019, Prato Nevoso/TERMO Energy Srl, ECLI:EU:C:2019:898, punt 37). Met betrekking tot de houtpellets zijn door de Uniewetgever en door de lidstaat Nederland op grond van artikel 6, tweede lid, respectievelijk derde lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen geen criteria opgesteld conform artikel 6, eerste lid. Bij het ontbreken van zulke voorwaarden kan een lidstaat op grond van het vierde lid onder voorwaarden per geval besluiten of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is, omdat zij de einde-afvalfase heeft bereikt. Zon besluit is ten aanzien van de houtpellets niet genomen. Het college en Vattenfall kunnen daarom niet worden gevolgd in hun betoog dat sprake is van een einde-afvalfase als is bedoeld in artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Conclusie en slotoverwegingen

17. Gelet op wat hiervoor is overwogen, heeft het college op basis van de informatie die Vattenfall heeft verstrekt over de houtpellets en de houtresten waarvan deze zijn gemaakt, niet kunnen uitsluiten dat sprake is van een afvalstof. Daarom had het college er bij de beoordeling of een milieueffectrapport opgesteld moest worden van uit moeten gaan dat de houtpellets als een afvalstof moeten worden beschouwd, en dat de biomassacentrale dus een installatie is die is bestemd voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 18.4, onderdeel C, van de bijlage bij het Besluit mer. Aangezien de capaciteit van de installatie meer dan 100 ton per dag is, volgt uit het onder 10 tot en met 10.4 weergegeven wettelijk kader dat Vattenfall bij de aanvraag een milieueffectrapport had moeten overleggen.

Omdat Vattenfall geen milieueffectrapport heeft overgelegd, had het college op grond van het bepaalde in artikel 7.28, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wm de aanvraag, voor zover deze ziet op de aangevraagde activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, buiten behandeling moeten laten. Gelet op de onlosmakelijke samenhang met de aangevraagde activiteiten onder artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo, had de aanvraag ook in zoverre buiten behandeling moeten blijven. Het besluit van het college van 9 september 2019 tot verlening van de omgevingsvergunning is hiermee in strijd. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

18. Het hoger beroep is gegrond. Wat MOB voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. De aangevallen uitspraak, voor zover daarin het beroep van MOB ongegrond is verklaard, moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van MOB tegen het besluit van 9 september 2019 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Ook vernietigt de Afdeling het besluit van 19 oktober 2020, voor zover hierbij voorschrift 3.7 van het besluit van 9 september 2019 is ingetrokken.

19. Het college moet op de hierna vermelde wijze de proceskosten van MOB vergoeden.

Voor zover MOB verzoekt om vergoeding van de kosten voor het inschakelen van een deskundige overweegt de Afdeling als volgt. MOB verzoekt om vergoeding van de kosten voor het deskundigenrapport van Ambro-advies van 25 november 2022, waarin de geluidsaspecten zijn beoordeeld van de omgevingsvergunning die bij besluit van 6 oktober 2022 aan Vattenfall is verleend. Zoals onder 4 is

overwogen, staat het besluit van 6 oktober 2022 in deze procedure echter niet ter beoordeling. Dit betekent dat wat MOB hiertegen aanvoert, in deze procedure buiten beschouwing blijft en door het college in behandeling moet worden genomen als bezwaarschrift. De kosten voor het inschakelen van de deskundige kunnen daarom in deze procedure niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 juni 2021 in zaken nrs. 19/4813, 19/4816 en 19/4925, voor zover daarbij het beroep van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. ongegrond is verklaard;
- III. verklaart het beroep van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 9 september 2019, met zaaknummer 8496464;
vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 19 oktober 2020, met zaaknummer 9799597, voor zover hierbij voorschrift 3.7 van het besluit van 9 september 2019 is ingetrokken;
- V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 3.821,29, waarvan 3.766,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 615,- vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Houtman-van de Meerakker, griffier.

w.g. Knol

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2023

929