

M&R 2015 afl. 4	verwerking licht asbesthoudend staalschroot in smelten staal valt onder categorie C-21-5 en D-21.5; geen ambtshalve toetsing m.e.r.-richtlijn; Mogelijk minder milieubelastende locaties behoeven niet in de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling te worden onderzocht.
Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	10 december 2014
Zaaknr.	201404297/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:4531
Noot	M.A.A. Soppe

Essentie

Uitsluitend informele m.e.r.-beoordelingsplicht voor tijdelijke omgevingsvergunning voor gebruik licht asbesthoudend staalschroot in staalsmelterij nu drempels C-21.5 en D-21-5 niet worden overschreden; andere categorieën uit Besluit m.e.r. niet van toepassing; geen ambtshalve toetsing m.e.r.-richtlijn; Mogelijk minder milieubelastende locaties behoeven niet in de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling te worden onderzocht.

Samenvatting

In de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is in categorie 21.5 onder meer aangewezen de wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten, in de gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op de bewerking of verwerking daarvan met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar, onderscheidenlijk 100 ton asbest per jaar of meer. In onderdeel C is in categorie 18.2 aangewezen de oprichting van een installatie bestemd voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen. In onderdeel D is in categorie 46 aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor het smelten van minerale stoffen. Nu de proeven plaatsvinden in de bestaande smeltoven van de inrichting, is het uitvoeren van de proeven niet aan te merken als het feitelijk oprichten van een installatie. Daarnaast wordt het asbesthoudend staalschroot bij de proeven niet verbrand, chemisch behandeld, gestort of in de diepe ondergrond gebracht. Gelet daarop vallen de proeven niet onder categorie 18.2 van onderdeel C. Hoewel het asbesthoudend staalschroot wordt toegevoegd aan een smelt van gesmolten staal, smelt het asbest zelf niet, aangezien het asbest niet overgaat van vaste in vloeibare vorm maar ontleedt in onschadelijke bestanddelen. Ter zitting hebben gedeputeerde staten toegelicht dat het staalschroot wel smelt, maar dat de asbestdeeltjes door de hoge temperaturen al eerder zijn ontleed. Gelet hierop vallen de proeven niet onder het smelten van minerale stoffen zoals vermeld in categorie 46 van onderdeel D.

De drempelwaarden van categorie 21.5 van onderdeel C en D zijn gesteld op een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar, onderscheidenlijk 100 ton asbest per jaar of meer. Die drempelwaarden zien op de hoeveelheid asbest, zodat de hoeveelheid staalblokken die binnen de inrichting wordt geproduceerd niet relevant is. Aangezien de drempelwaarde betrekking heeft op het verbruik van een bepaalde hoeveelheid asbest en niet op een bepaalde capaciteit, is ook de definitie van de term 'capaciteit' niet relevant. De verleende vergunning ziet op het verwerken van maximaal 100 ton asbesthoudend staalschroot. Gelet op de hoeveelheid asbest die het staalschroot op grond van de vergunning maximaal mag bevatten, zal bij de proeven maximaal 104,4 kg asbest worden verwerkt

Gedeputeerde staten hebben een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht ter beoordeling van de vraag of op grond van artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Besluit m.e.r. een verplichting bestond tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet

milieubeheer, teneinde te beoordelen of een MER moest worden opgesteld, hoewel de drempelwaarden zoals vermeld in de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet worden overschreden. In die beoordeling hebben gedeputeerde staten de locatiekeuze betrokken. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling staat dat de locatie van de inrichting al geruime tijd wordt gebruikt voor het smelten van staal en dat de proeven naar verwachting geen grotere nadelige gevolgen voor de omgeving zullen hebben dan de gevolgen die voortvloeien uit hetgeen reeds is vergund. De locatie van het project geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat gedeputeerde staten op grond van de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet hadden mogen concluderen dat geen MER hoefde te worden opgesteld. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat gedeputeerde staten zich niet op het standpunt konden stellen dat het opstellen van een MER niet noodzakelijk was.

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Alblasterdam (hierna: het college),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 april 2014 in de zaken nrs. 13/8712 en 13/8715 in het geding tussen onder meer:

het college

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: gedeputeerde staten).

Procesverloop

Bij besluit van 16 september 2013 hebben gedeputeerde staten aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het nemen van proeven voor de duur van één jaar met het verwerken van in lichte mate asbesthoudend staalschroot in de staalsmelterij van Nedstaal B.V. (hierna: Nedstaal).

Bij uitspraak van 14 april 2014 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door het college daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. [...].

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[...]

Overwegingen

Vergunnings situatie

1. De verleende vergunning ziet op het proefmatig verwerken van maximaal 100 ton licht asbesthoudend staalschroot in de staalsmelterij van Nedstaal. Bij een proef zal maximaal 5 ton licht asbesthoudend staalschroot worden toegevoegd aan een bestaande smelt van minimaal 30 ton gesmolten staal met een temperatuur tussen de 1500 en 1700 graden Celsius. Het uitgangspunt van de proeven is dat het asbest op die temperatuur ontleedt in onschadelijke bestanddelen, zodat het asbest wordt weggenomen en het staal geschikt wordt gemaakt voor

hergebruik, waarbij geen asbestemissies plaatsvinden en geen asbest als restproduct achterblijft.

Omvang geding

2. Het college verwijst in zijn hogerberoepschrift naar het in zijn opdracht opgestelde rapport van Witteveen+Bos van 23 mei 2014 'Tegenonderzoek vergunning asbestproeven bij Nedstaal'. Later heeft het college als nader stuk de notitie van Witteveen+Bos van 2 juli 2014 met onderwerp 'herziening conclusies tegenonderzoek vergunning asbestproeven' ingediend. Blijkens de inleiding daarvan heeft Witteveen+Bos die notitie opgesteld naar aanleiding van het verzoek van het college om de conclusies van het rapport van 23 mei 2014 te heroverwegen op grond van het verweerschrift van gedeputeerde staten en de schriftelijke uiteenzetting van [vergunninghoudster] en Nedstaal. Ter zitting heeft het college bevestigd dat de herziene conclusies van de notitie de conclusies van het rapport vervangen, zodat nog slechts de herziene conclusies van belang zijn voor het hoger beroep.

3. Het college heeft eerst in hoger beroep, onder verwijzing naar het rapport en de notitie van Witteveen+Bos, betoogd dat de vergunningvoorschriften 1.3.1, 1.4.1, 3.1.1, 5.1.6, 5.2.4 en 5.2.5 ontoereikend zijn om de emissie van asbestvezels te voorkomen dan wel voldoende te beperken. Verder heeft het college eerst ter zitting in hoger beroep betoogd dat het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) in strijd is met Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: m.e.r.-richtlijn). Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank, er geen reden is waarom het college deze betogen niet reeds bij de rechtbank had kunnen aanvoeren en het dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen, gelet op de functie van het hoger beroep, had behoren te doen, dienen deze betogen buiten beschouwing te blijven.

Nu het betoog over de strijdigheid van het Besluit m.e.r. met de m.e.r.-richtlijn buiten beschouwing wordt gelaten, bestaat geen aanleiding het verzoek van het college om het stellen van prejudiciële vragen daarover in te willigen.

Milieueffectrapport

4. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld dan wel een beoordeling is gemaakt of het opstellen van een MER nodig is (hierna: m.e.r.-beoordeling). Volgens het college heeft de rechtbank miskend dat de aangevraagde activiteit niet onder categorie 21.5 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. valt, maar onder categorie 18.2 van onderdeel C, omdat het nemen van de proeven is aan te merken als het oprichten van een inrichting met als doel de fysisch chemische behandeling en vervolgens verwijdering van de gevaarlijke afvalstof asbest, dan wel onder categorie 46 van onderdeel D, omdat asbest een minerale stof is die in het smeltproces van de staalsmelterij zal worden gebruikt.

4.1. In de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is in categorie 21.5 onder meer aangewezen de wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten, in de gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op de bewerking of verwerking daarvan met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar, onderscheidenlijk 100 ton asbest per jaar of meer.

In onderdeel C is in categorie 18.2 aangewezen de oprichting van een installatie bestemd voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen.

In onderdeel D is in categorie 46 aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor het smelten van minerale stoffen.

4.2. Nu de proeven plaatsvinden in de bestaande smeltoven van de inrichting, is het uitvoeren van de proeven niet aan te merken als het feitelijk oprichten van een installatie. Daarnaast wordt het asbesthoudend staalschroot bij de proeven niet verbrand, chemisch behandeld, gestort of in de diepe ondergrond gebracht. Gelet daarop vallen de proeven niet onder categorie 18.2 van onderdeel C. Hoewel het asbesthoudend staalschroot wordt toegevoegd aan een smelt van gesmolten staal, smelt het asbest zelf niet, aangezien het asbest niet overgaat van vaste in vloeibare vorm maar ontleedt in onschadelijke bestanddelen. Ter zitting hebben gedeputeerde staten toegelicht dat het staalschroot wel smelt, maar dat de asbestdeeltjes door de hoge temperaturen al eerder zijn ontleed. Gelet hierop vallen de proeven niet onder het smelten van minerale stoffen zoals vermeld in categorie 46 van onderdeel D. Het betoog van het college geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de aangevraagde proeven vallen onder het verwerken van asbesthoudende producten, zoals aangewezen in categorie 21.5 van de onderdelen C en D.

Het betoog faalt.

5. Het college betoogt verder dat, zou de aangevraagde activiteit wel onder categorie 21.5 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. vallen, de rechtbank heeft miskend dat de drempelwaarden worden overschreden, omdat de totale productiecapaciteit van de staalsmelterij 210.000 ton staalblokken per jaar bedraagt. Ook wijst het college erop dat 'capaciteit' in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is gedefinieerd als een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorzienbare uitbreiding van de capaciteit. Volgens het college is het voorzienbaar dat na de thans vergunde proeven voor de duur van één jaar, de activiteiten met asbesthoudend schroot zullen worden voortgezet en uitgebreid, zodat die omstandigheid betrokken had moeten worden bij de beantwoording van de vraag of de drempelwaarden worden overschreden.

5.1. De drempelwaarden van categorie 21.5 van onderdeel C en D zijn gesteld op een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar, onderscheidenlijk 100 ton asbest per jaar of meer. Die drempelwaarden zien op de hoeveelheid asbest, zodat de hoeveelheid staalblokken die binnen de inrichting wordt geproduceerd niet relevant is. Aangezien de drempelwaarde betrekking heeft op het verbruik van een bepaalde hoeveelheid asbest en niet op een bepaalde capaciteit, is ook de definitie van de term 'capaciteit' niet relevant.

De verleende vergunning ziet op het verwerken van maximaal 100 ton asbesthoudend staalschroot. Gelet op de hoeveelheid asbest die het staalschroot op grond van de vergunning maximaal mag bevatten, zal bij de proeven maximaal 104,4 kg asbest worden verwerkt. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de drempelwaarden niet worden overschreden.

Het betoog faalt.

6. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat een MER had moeten worden opgesteld, omdat daarin de locatiekeuze voor de proeven aan de orde had kunnen komen. Volgens het college blijkt nergens uit het besluit van 16 september 2013 dat onderzoek is gedaan naar het nemen van de proeven op een minder kwetsbare locatie. Vanwege de

potentiële risico's op de gekozen locatie, hadden gedeputeerde staten moeten besluiten dat een MER moest worden opgesteld, aldus het college.

6.1. Ingevolge artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r geldt, voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer:

a. in zodanige gevallen en

b. in overige gevallen waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

6.2. Gedeputeerde staten hebben een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht ter beoordeling van de vraag of op grond van artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Besluit m.e.r. een verplichting bestond tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer, teneinde te beoordelen of een MER moest worden opgesteld, hoewel de drempelwaarden zoals vermeld in de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet worden overschreden. In die beoordeling hebben gedeputeerde staten de locatiekeuze betrokken. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling staat dat de locatie van de inrichting al geruime tijd wordt gebruikt voor het smelten van staal en dat de proeven naar verwachting geen grotere nadelige gevolgen voor de omgeving zullen hebben dan de gevolgen die voortvloeien uit hetgeen reeds is vergund. De locatie van het project geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat gedeputeerde staten op grond van de vormvrije m.e.r.-beoordeling niet hadden mogen concluderen dat geen MER hoefde te worden opgesteld. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat gedeputeerde staten zich niet op het standpunt konden stellen dat het opstellen van een MER niet noodzakelijk was.

Het betoog faalt.

Asbestemissie

7. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de vergunning geweigerd had moeten worden, omdat er bij de proeven asbestvezels kunnen vrijkomen. Daartoe verwijst het college naar het rapport en de notitie van Witteveen+Bos. Daarin wordt geconcludeerd dat het rapport van TNO van 11 oktober 2012 'Expert Judgement met betrekking tot de verwerking van licht asbesthoudend staalschroot door de firma Nedstaal te Alblasterdam' dat aan de verlening van de vergunning ten grondslag ligt, slechts ziet op het verwerken van asbest in een bitumen coating. De tevens vergunde verwerking van stalen platen met daartussen asbest brengt volgens het college andere dan de door TNO onderkende risico's met zich mee.

Voorts blijkt uit het rapport en de notitie volgens het college dat onvoldoende rekening is gehouden met mogelijke emissiemomenten in het productieproces.

7.1. Gedeputeerde staten hebben in hun verweerschrift toegelicht dat de door TNO uitgevoerde laboratoriumproef uitsluitend betrekking had op asbesthoudend staalmateriaal met een bitumen coating. Met het oog op de onzekerheid over de risico's van proeven met ander materiaal hebben zij in vergunningvoorschrift 5.2.4 voorgeschreven dat alvorens een dergelijke proef mag worden uitgevoerd, eerst de resultaten van een vergelijkbare laboratoriumproef, zoals bij de aanvraag ingediend, aan het bevoegd gezag moeten worden overgelegd en het bevoegd gezag toestemming moet geven voor de proeven. In het voorschrift is voorts bepaald dat alleen toestemming wordt gegeven indien de resultaten van de laboratoriumproef aantonen dat geen emissie van asbestvezels heeft plaatsgevonden. Hierdoor is gewaarborgd dat andere proeven

met asbesthoudend staalmateriaal dan die met een bitumen coating niet zullen worden verricht, totdat gedeputeerde staten daarover hebben besloten naar aanleiding van onderzoek, waaruit blijkt dat bij dergelijke proeven geen asbestvezels vrijkomen in de omgeving. In de omstandigheid dat de in het rapport van TNO van 11 oktober 2012 beschreven laboratoriumproef slechts ziet op het verwerken van asbesthoudend staalmateriaal met een bitumen coating, heeft de rechtbank dan ook geen aanleiding hoeven zien voor het oordeel dat er als gevolg van de verleende vergunning asbestvezels kunnen vrijkomen in de omgeving.

7.2. Met betrekking tot mogelijke emissiemomenten in het productieproces, vermeldt de notitie van Witteveen+Bos dat verspreiding van asbestvezels, afgezien van verspreiding door de lucht, ook kan plaatsvinden doordat medewerkers het asbest op hun kleding en onder hun schoeisel meenemen naar elders. Volgens gedeputeerde staten zullen tijdens een proef hooguit drie medewerkers, die volgens de interne procedures en werkinstructies beschermende kleding moeten dragen, in de hal aanwezig zijn. Volgens gedeputeerde staten is het ten eerste niet waarschijnlijk dat medewerkers in hun beschermende kleding naar huis zullen gaan. Ten tweede is het volgens hen, gelet op de gemiddelde concentratie in de hal, niet waarschijnlijk dat als dat wel zou gebeuren, dit leidt tot een ontoelaatbare emissie van asbestvezels naar de omgeving. Het college heeft dit niet betwist. Gelet op de toelichting van gedeputeerde staten acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat er een reëel risico bestaat op verspreiding van asbestvezels naar de omgeving doordat medewerkers asbest op hun kleding en schoeisel meedragen naar buiten.

7.3. Gelet op het voorgaande geeft het door het college aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat er bij de proeven asbestvezels kunnen vrijkomen. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat gedeputeerde staten om die reden de vergunning hadden moeten weigeren.

Het betoog faalt.

Behandeling van afvalstoffen

8. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de proeven moeten worden beschouwd als de fysisch-chemische behandeling van asbest teneinde het asbest te verwijderen in de zin van bijlage I onder D9 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 (PB 2008 L 312) betreffende afvalstoffen (hierna: Kaderrichtlijn afvalstoffen). Daartoe betoogt het college dat de restproducten van de proeven, te weten staalslakken en filterkoek, niet zonder nadere bewerking kunnen worden toegepast in de wegenbouw, zodat de proeven niet kunnen worden aangemerkt als nuttige toepassing van afvalstoffen. Volgens het college moeten de proeven dan ook worden aangemerkt als verwijderingshandelingen. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het zich op het standpunt stelt dat het staal weliswaar nuttig wordt toegepast, maar het asbest niet. Volgens het college moet de nuttige toepassing van staal los worden gezien van de verwijdering van asbest.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat de proeven het smelten van licht asbesthoudend staalschroot inhouden. Het uitgangspunt daarbij is dat het asbest ontleedt en het staal geschikt wordt gemaakt voor hergebruik. Anders dan het college ter zitting heeft betoogd, betreft het smelten van asbesthoudend staalschroot één activiteit en is het verwijderen van asbest geen afzonderlijke handeling die naast het smelten van het staalschroot wordt verricht. Bij de beantwoording van de vraag of de proeven moeten worden aangemerkt als een verwijderingshandeling of een handeling van nuttige toepassing, moet het smelten van asbesthoudend staalschroot dan ook als één handeling worden beschouwd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 augustus 2003 in zaak nr. 199901635/2), heeft het Hof van Justitie in zijn beschikking van 27 februari 2003 in de gevoegde zaken C-307/00 tot en met C-311/00 voor recht verklaard dat een behandeling van afvalstoffen niet gelijktijdig kan worden aangemerkt als verwijdering en als nuttige toepassing. Gelet daarop is het smelten van asbesthoudend staalschroot ofwel een handeling van nuttige toepassing, ofwel een verwijderingshandeling.

Niet in geschil is dat het smelten van het asbesthoudend staalschroot is gericht op het hergebruiken van het staal en dat de proeven daarom kunnen worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing als bedoeld in bijlage II, onder R4, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, te weten de terugwinning van metalen en metaalverbindingen. Gelet daarop kunnen de proeven niet tevens worden aangemerkt als een verwijderingshandeling. Reeds daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de proeven moeten worden beschouwd als een verwijderingshandeling in de zin van bijlage I, onder D9, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het antwoord op de vraag of de staalslakken en filterkoek die bij de proeven ontstaan, zonder meer voor nuttige toepassing kunnen worden aangewend, is daarbij niet relevant.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat de proeven niet kunnen worden beschouwd als de verwijdering van asbest in de zin van bijlage I onder D9 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Het betoog faalt.

Beste beschikbare technieken

9. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het BREF-document Reference Document on Best available Techniques for the Waste Treatments Industries (hierna: BREF Afvalbehandeling) niet van toepassing is. Daartoe betoogt het dat de rechtbank heeft miskend dat niet de hoeveelheid gevaarlijk afval, maar de totale capaciteit van de installatie bepalend is voor het antwoord op de vraag of het BREF afvalbehandeling van toepassing is. Omdat de beschikbare capaciteit van de staalsmeltinstallatie groter is dan 10 ton per dag, is het BREF afvalbehandeling volgens het college van toepassing.

9.1. In het BREF afvalbehandeling staat dat dit document van toepassing is op installaties voor het verwijderen of hergebruiken van gevaarlijk afval met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag. Naar het oordeel van de Afdeling ziet de hoeveelheid van 10 ton per dag, gelet op de formulering in het BREF afvalbehandeling, op het verwijderen of hergebruiken van gevaarlijk afval en niet op de capaciteit van de gehele installatie, in dit geval de staalsmeltinstallatie, met inbegrip van andere activiteiten dan het verwijderen of hergebruiken van gevaarlijk afval. Gelet daarop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het BREF afvalbehandeling niet van toepassing is op de proeven, nu de bij die proeven te verwerken hoeveelheid asbesthoudend staalschroot de grens van 10 ton per dag niet overschrijdt.

Het betoog faalt.

10. Voorts betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat gedeputeerde staten bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken in redelijkheid konden aansluiten bij de BBT-conclusies met betrekking tot grondstoffen die PCB's of dioxines bevatten. Volgens het college is de vergelijking van asbest met PCB's en dioxines onjuist, omdat bij die stoffen het uitgangspunt is dat zij niet in een productieproces terecht komen, terwijl het asbesthoudend staalschroot bij de proeven bewust wordt toegevoegd.

10.1. Blijkens blz. 13 van de overwegingen van het besluit tot verlening van de vergunning hebben gedeputeerde staten, bij de beoordeling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken met betrekking tot de emissie van asbest, aansluiting gezocht bij conclusie 89 van de BBT-conclusies voor de ijzer- en staalproductie. In deze conclusie, die niet op asbest maar op PCB's en dioxines ziet, staat dat grondstoffen die deze stoffen bevatten zo veel mogelijk moeten worden vermeden om emissies van deze stoffen te voorkomen en te verminderen. In het verweerschrift bij de rechtbank hebben gedeputeerde staten toegelicht dat zij gelet op deze conclusie hebben bepaald dat het bij de proeven te gebruiken asbesthoudend staalschroot aan bepaalde eigenschappen moet voldoen. Volgens gedeputeerde staten voldoet asbesthoudend staalschroot met die eigenschappen aan BBT-conclusie 89, nu bij het verrichten van de proeven daarmee geen emissie van asbest wordt verwacht. De rechtbank acht het niet onredelijk dat gedeputeerde staten aansluiting hebben gezocht bij BBT-conclusies voor grondstoffen met PCB's en dioxines, nu er geen BBT-conclusies voor grondstoffen met asbest bestaan. Naar het oordeel van de Afdeling geeft hetgeen het college heeft betoogd geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot dat oordeel is gekomen.

Het betoog faalt.

11. Tot slot betoogt het college dat de rechtbank heeft miskend dat het toevoegen van asbest aan het bestaande productieproces een belangrijke wijziging van de inrichting is en dat gedeputeerde staten daarom ten onrechte niet hebben beoordeeld of binnen de gehele inrichting de beste beschikbare technieken worden toegepast.

11.1. De aanvraag ziet op het nemen van proeven met asbesthoudend staalschroot binnen de inrichting. Buiten de te nemen proeven om is geen wijziging aangevraagd van het bestaande productieproces. Gelet daarop heeft de rechtbank terecht overwogen dat gedeputeerde staten bij de beoordeling van de aangevraagde vergunning voor het houden van de proeven niet hoefden te beoordelen of binnen de gehele inrichting de beste beschikbare technieken worden toegepast.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

12. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

[...]

Noot

1 De Afdeling oordeelt in deze zaak over het door het college van burgemeester en wethouders van Alblasterdam (hierna: het college) ingestelde hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag d.d. 14 april 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:4548. Het rechtsgeding heeft betrekking op een door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland verleende tijdelijke omgevingsvergunning (ex art. 2 lid 1 sub e Wabo) voor het veranderen van een staalsmelterij-inrichting (hierna aangeduid als de veranderingsvergunning). De verandering ziet op het nemen van proeven waarbij licht asbesthoudend staalschroot wordt gemengd met smelten van gesmolten staal bij een temperatuur tussen de 1500 en 1700 graden Celsius. Het uitgangspunt van de proeven is dat het asbest op die temperatuur ontleedt in onschadelijke bestanddelen, zodat het asbest wordt weggenomen en het staal geschikt wordt gemaakt voor hergebruik.

2 Het college heeft zich in rechte tegen de veranderingsvergunning gekeerd. Daarbij is onder meer aangevoerd dat er ten behoeve van de vergunningverlening is verzuimd een MER op te stellen. Volgens het bevoegd gezag, GS van Zuid-Holland, ziet de veranderingsvergunning op een activiteit die wordt begrepen onder (kolom 1 van) de categorieën C-21.5 en D-21.5 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Beide categorieën hebben betrekking op onder meer op de wijziging van een installatie bestemd voor de bewerking of verwerking van asbesthoudende producten. Gelijk de rechtbank, is de Afdeling met het bevoegd gezag van oordeel dat in casu inderdaad sprake is van een dergelijke activiteit. De desbetreffende drempelwaarden in (kolom 2 van) C-21.5 en D-21.5 zien op de bewerking of verwerking van asbesthoudende producten met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar respectievelijk van minimaal 100 ton per jaar. Die drempelwaarden worden niet overschreden, nu uit de vergunning volgt dat bij de proeven maximaal 104,4 kg asbest kan worden verwerkt. Anders dat het college betoogde, doet de totale productiecapaciteit van de staalsmelterij er in dat opzicht niet toe. De drempelwaarde ziet immers enkel op de hoeveelheid te verbruiken asbest. Het college acht voorzienbaar dat de thans tijdelijk vergunde activiteit na de proeffase in uitgebreide vorm zal worden voortgezet. Die voorzienbare ontwikkeling had zijns inziens moet worden betrokken bij de vraag of de drempelwaarden worden overschreden. Daartoe wordt gewezen op de definitie van de term "capaciteit" in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorzienbare uitbreiding van de capaciteit wordt ingevolge die definitie ook tot de capaciteit gerekend. De Afdeling verwerpt het beroep vanwege de reden dat in de drempelwaarden van C-21.5 en D-21.5 geen gewag wordt gemaakt van de term "capaciteit". De aangehaalde definitiebepaling is volgens de Afdeling uitsluitend relevant voor zover die term wordt gehanteerd in de omschrijving van de desbetreffende drempelwaarde. In lijn met de wijze waarop de Afdeling heden ten dage toetst (in beginsel strikt beperkt tot door appellanten aangevoerde argumenten, waarbij rechtsgronden niet ambtshalve worden aangevuld), gaat de Afdeling niet in op de vraag of het in vorenbedoelde definitie tot uitdrukking gebrachte voorzienbaarheids criterium geen algehele gelding dient te hebben. Zoals ik in mijn dissertatie heb betoogd, meen ik dat die vraag reeds vanwege de artt. 3:2 en 3:4 lid 1 Awb evenwel bevestigend moet worden beantwoord. Zie M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening, Deventer 2005, p. 330. Zou het college zijn beroep op het voorzienbaarheids criterium hebben onderbouwd aan de hand van de artt. 3:2 en 3:4 lid 1 Awb, dan vind ik overigens niet dat dat beroep wel had moeten worden gehonoreerd. Naar zijn aard zullen eerst de resultaten van de proef moeten worden afgewacht, alvorens met name ook voor het bevoegd gezag duidelijk zal zijn of het milieubelang zich al dan niet verzet tegen een permanente vergunningverlening voor de aan de orde zijnde vorm van de verwerking van licht asbesthoudend staalschroot. Daarmee is uitgesloten dat ten tijde van de bestreden vergunningverlening voorzienbaar was dat de proef uiteindelijk een definitief karakter zou krijgen.

3. Volgens het college valt de vergunde activiteit niet onder de begripsomschrijving van de categorieën C-21.5 en D-21.5, maar onder die van C-18.2 (waarvoor geen drempelwaarde geldt) dan wel D-46. Uit de opbouw van de beroepsgrond lijkt te volgen dat het college het niet voor mogelijk houdt dat deze categorieën gelijkelijk van toepassing zijn. Dat valt waarschijnlijk te verklaren door de uitspraak van de rechtbank. In r.o. 7.5 van die uitspraak overweegt de rechtbank dat nu voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten afzonderlijke categorieën in het Besluit m.e.r. zijn opgenomen, te weten C-21.5 en D-21.5, daaruit moet worden afgeleid dat de – algemene – categorie C-18.2 daarop niet van toepassing is. Dit niet nader onderbouwde oordeel, is onjuist. Hoewel de Afdeling in een ver verleden op dit punt hetzelfde oordeelde als de rechtbank, is zij daar expliciet op teruggekomen. Zie ABRvS 8 september 2000, nr. E01.98.0089 (BR 2001, p. 417). Voor een nadere uiteenzetting (en de relevante jurisprudentie) zij verwezen naar p. 307 van mijn eerder aangehaalde dissertatie. Gezien de eerdere jurisprudentie van de Afdeling is het conform verwachting dat zij niet meegaat in de oordeelsvorming van de rechtbank. De Afdeling beziet immers nadrukkelijk of de aan de orde zijnde activiteit onder de verschillende categorieën kan worden begrepen en sluit de toepasselijkheid van C-18.2 niet op voorhand uit.

4. De Afdeling acht categorie C-18.2 niet van toepassing, nu deze categorie enkel ziet op de oprichting van een installatie en niet ook op de verandering van een installatie. In casu wordt er feitelijk geen installatie opgericht. De Afdeling overweegt daarnaast dat ook overigens niet aan de categorieomschrijving van C-18.2 wordt voldaan. De asbesthoudende staalschroot wordt immers niet verbrand, chemisch behandeld of gestort dan wel in de diepe ondergrond gebracht. Ook categorie D-46, dat onder meer ziet op het smelten van minerale stoffen, mist volgens de Afdeling toepassing nu het asbest zelf niet smelt (zie r.o. 4.2).

5. Op zichzelf is er niets tegen een strikte interpretatie van de onderdelen C-18.2 en D-46. Dat kan anders zijn indien dit gaat knellen met de m.e.r.-richtlijn. Bijlage I, onder 5, bij de m.e.r.-richtlijn spreekt onder meer over installaties voor de behandeling en verwerking van asbesthoudende producten. Voor toepassingsmogelijkheden anders dan asbestcement en remvoeringen, geldt als drempel “met een gebruik van 200 t per jaar”. Ik acht niet boven iedere twijfel verheven dat die drempel ziet op asbest sec en niet op het asbesthoudende product. Het in 2008 door de Europese Commissie opgestelde document Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive); Interpretation of definitions of certain categories of annex I and II of the EIA Directive, geeft daarover geen duidelijkheid. Als nader onderzoek evenmin tot meer duidelijkheid leidt, is niet uit te sluiten dat ervan moet worden uitgegaan dat de drempelwaarde ziet op asbesthoudende producten. Het Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat bij twijfel over de interpretatie van een in de m.e.r.-richtlijn gebezigd begrip in beginsel voor een ruime uitleg moet worden gekozen vanwege het brede doel en de zeer ruime werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn (zie o.a. HvJ EG 25 juli 2008, C-142/07). Zou de Afdeling in casu zijn ingegaan op de m.e.r.-richtlijn, dan had zij zich overigens op een praktische manier kunnen onthouden van een oordeel over de interpretatie van (onder meer) bijlage I, onder 5. Bijlage II, onder 13b, bij de m.e.r.-richtlijn brengt namelijk met zich dat projecten die zijn opgenomen in bijlage I en die worden ondernomen uitsluitend of hoofdzakelijk voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt, hebben te gelden als een bijlage II-project. Voorafgaande aan de vergunningverlening voor een dergelijk project geldt in dat geval een m.e.r.-beoordelingsplicht. Aan die verplichting is in casu voldaan, zodat reeds om die reden sowieso geen strijd met de m.e.r.-richtlijn aanwezig is.

6. De Afdeling gaat expliciet voorbij aan de grief van het college dat het Besluit m.e.r. in strijd is met de m.e.r.-richtlijn (naar ik aanneem zal die grief onder meer gericht zijn op de vraag of de drempelwaarde in bijlage I, onder 5, bij de m.e.r.-richtlijn correct is geïmplementeerd in C-21.5). De reden daarvoor is dat die grief niet reeds bij de rechtbank is aangevoerd en er geen

reden is waarom dat niet had gekund (zie voor de nadere onderbouwing r.o. 3, die overeenstemt met de bestendige jurisprudentiële lijn dienaangaande). Het oordeel van de Afdeling maakt overigens duidelijk dat er geen verplichting voor de nationale rechter is om ambtshalve aan de m.e.r.-richtlijn te toetsen. Zie hieromtrent punt 4 van mijn annotatie bij de uitspraak ABRvS 19 februari 2014, nr. 201303313/1/A4, M en R 2014/80.

7. Hoewel de drempelwaarde in D-21.5 niet wordt overschreden, is er ten behoeve van de vergunningverlening in overeenstemming met art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht. De uitkomst daarvan was dat er gelet op de selectiecriteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten waardoor het opstellen van een MER niet nodig werd geoordeeld. Het college is het daarmee oneens. Volgens hem is miskend dat er een MER had moeten worden opgesteld, omdat daarin de locatiekeuze voor de proeven aan de orde had kunnen komen. Het college meent dat onderzoek had moeten worden gedaan naar het nemen van de proeven op een minder kwetsbare locatie. De Afdeling constateert dat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling is ingegaan op de locatiekeuze. Concreet is daarin vermeld dat de locatie van de inrichting al geruime tijd wordt gebruikt voor het smelten van staal en dat de proeven naar verwachting geen grotere nadelige milieugevolgen zullen hebben dan de gevolgen die voortvloeien uit hetgeen reeds is vergund. De Afdeling oordeelt daarom dat de locatie van de vergunde activiteit geen aanleiding behoefde te vormen voor het laten opstellen van een MER.

Dat de Afdeling niet heeft geoordeeld dat in het kader van de m.e.r.-beoordeling ook had moeten worden bezien of er vanuit milieuoogpunt betere locaties zijn (dan wel dat vanwege de wenselijkheid van onderzoek daarnaar in de m.e.r.-beoordeling tot een MER had moeten worden besloten), is niet verrassend. Ingevolge art. 7.17 lid 3 Wm juncto bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn moet in een m.e.r.-beoordeling onder meer rekening worden gehouden met de locatie van de voorgenomen activiteit. De specifieke kenmerken van de locatie sec kan reden zijn om te concluderen dat een MER is vereist. Het bestaan van eventuele alternatieve locaties die minder milieubelastend zijn, kan die reden niet geven. In een m.e.r.-beoordeling behoeft daarom niet te worden ingegaan op die eventuele locatiealternatieven. Zie expliciet r.o. 2.10.7 van ABRvS 14 december 2011, nr. 201006895/1/M1.

M.A.A. Soppe