

154

Milieuvergunning
Enci – Maastricht

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
29 augustus 2012, nr. 201001848/1/T1/A4, LJN BX5932
(mr. Van Kreveld, mr. Sorgdrager, mr. Helder)
Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Samenhang. Project. Vergunning. Kalksteenwinning. Cementproductie.

[Wm art. 14.5; Besluit m.e.r. 1994 (oud) Bijlage, C16.3 en C18.4]

Op 5 januari 2010 hebben Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Limburg een Wm-vergunning verleend aan Enci voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor klinker- en cementproductie aan de Lage Kanaaldijk 115 te Maastricht en een revisievergunning voor de activiteiten in de groeve. Hiertegen heeft de Stichting Enci Stop (SES) beroep ingesteld. Ook Enci heeft beroep ingesteld tegen enkele voorschriften uit de milieuvergunning. In deze samenvatting wordt uitsluitend de m.e.r.-beroepsgrond besproken. Enci had verschillende vergunningen aangevraagd, namelijk een milieuvergunning, een ontgrondingsvergunning en een grondwatervergunning. Volgens SES had één MER moeten worden opgesteld waarin de activiteiten van deze vergunningen gezamenlijk werden beoordeeld. Er zijn twee verschillende MER-en opgesteld, te weten één voor de klinker- en cementproductie en één voor de kalksteenwinning.

De Afdeling oordeelt dat inderdaad sprake is van samenhangende activiteiten. De activiteiten vinden in elkaars nabijheid plaats en het kalksteen wordt ten behoeve van de klinker- en cementproductie gewonnen. Er had dus één MER moeten worden

opgesteld waarin de activiteiten klinker- en cementproductie en kalksteenwinning gezamenlijk worden beoordeeld. Deze beroepsgrond slaagt. De Afdeling is ook van mening dat de milieugevolgen van beide activiteiten wel goed zijn onderzocht. De kalksteenwinning is mede beoordeeld in het MER klinker- en cementindustrie waardoor de activiteiten voldoende in samenhang zijn onderzocht. Dat twee MER-en zijn opgesteld, leidt volgens de Afdeling niet tot de conclusie dat de samenhang niet voldoende is onderzocht. De Afdeling verwijst ook naar het advies van de Commissie m.e.r., dat stelt dat in het MER klinker- en cementproductie de essentiële informatie aanwezig is voor het meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. De Afdeling verklaart de beroepen van Enci en SES gegrond. Dit betreft een vergunningvoorschrift, de m.e.r.-procedure en de mogelijke effecten op Natura 2000 in België. Ook zijn met succes gronden aangevoerd over technische fouten in de vergunning, zoals de bij de emissie van zwaveldioxide, ammoniak, en minimalisatieverplichte stoffen dioxinen, furanen en PAK's. Hierover heeft de StAB geadviseerd. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft GS de gelegenheid de fouten herstellen.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting *Stichting Enci Stop* (hierna: SES), gevestigd te Maastricht,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Enci B.V.* (hierna: Enci), gevestigd te Maastricht, appellanten, en
het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 januari 2010 heeft het college Enci een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor klinker- en cementproductie gelegen aan de Lage Kanaaldijk 115 te Maastricht alsmede een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor de activiteiten in de groeve verleend. Dit besluit is op 13 januari 2010 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben SES bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 februari 2010, en Enci bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 februari 2010, beroep ingesteld. SES heeft haar

beroep aangevuld bij brief van 19 maart 2010. Enci heeft haar beroep aangevuld bij brief van 23 maart 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

SES en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

SES en Enci hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 maart 2011, waar (...; red.).

De beslissing in deze zaak is aangehouden in verband met de prejudiciële vragen die de Afdeling bij verwijzingsuitspraken van 29 april 2009 heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB 2001 L 309; hierna: de NEC-richtlijn).

2. Overwegingen

Bestuurlijke lus

2.1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Vergunnings situatie

2.2. Bij uitspraak van de Afdeling van 10 september 2008 in zaak nr. 200706772/1 (www.raadvanstate.nl) is in rechte komen vast te staan dat de op 24 maart 1998 aan Enci verleende revisievergunning voor de productie van klinker op 15 mei 2008 van rechtswege is vervallen. Bij brief van 12 mei 2009 heeft Enci vervolgens een aanvraag ingediend om een vergunning voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor klinker- en cementproductie. Daarbij heeft Enci tevens revisie van de op 19 mei 1992 verleende vergunning voor de activiteiten in de groeve aangevraagd.

Overgangsrecht Wabo

2.3. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het in de Invoeringswet Wabo opgenomen overgangsrecht volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit

geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Algemeen toetsingskader

2.4. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Beste beschikbare technieken

2.5. Zoals onder 2.4 is overwogen, moeten in de inrichting ten minste de in aanmerking komende beste beschikbare technieken (hierna ook wel: BBT) worden toegepast. Locatiespecifieke omstandigheden kunnen vergen dat in het belang van de bescherming van het milieu verdergaande technieken dan de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Ook hierbij komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe. Het bevoegd gezag moet onder meer rekening houden:

- op grond van tabel 1 van de bijlage bij de Regeling aanwijzing BBT-documenten, met het 'Reference Document on Best Available Techniques in the Cement and Lime Manufacturing Industries' (hierna: het BREF Cement en kalk), en

- op grond van tabel 2 van de bijlage bij de Regeling aanwijzing BBT-documenten, met de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: de NeR) en de Oplegnotitie bij het BREF Cement en kalk (hierna: de Oplegnotitie).

Het beroep van Enci

2.6. Enci kan zich niet verenigen met de in voorschrift 10.10 van de vergunning opgenomen norm dat de stofemissie maximaal 5 mg/Nm³ mag bedragen. Zij voert aan dat het college ten onrechte niet de bijzondere norm uit het BREF Cement en kalk heeft opgenomen, maar de algemene norm uit de NeR. Zij acht dit onjuist omdat, als het specifieke BREF uitdrukkelijk emissies verbijzondert, de NeR terugtreedt. Daarbij wijst zij op de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2009 in zaak nr. 200802945/1/M2.

Voorts voert Enci aan dat het college ongemotiveerd is afgeweken van het BREF Cement en kalk, dat de norm de concurrentiepositie van de inrichting schaadt, dat het BREF Op- en overslag bulkgoederen van juli 2006 inmiddels is achtergehaald door het BREF Cement en kalk van februari 2009, dat de NeR niet de huidige stand der techniek is nu het BREF Cement en kalk dateert van februari 2009, en dat de inrichting niet vergeleken kan worden met andere vergunningplichtige inrichtingen nu de inrichting de enige in Nederland is die cement produceert.

Voorts betoogt Enci dat het college ten onrechte niet heeft onderzocht of de in voorschrift 10.10 gestelde norm van maximaal 5 mg/Nm³ haalbaar is. Zij wijst er daarbij op dat het college er kennelijk niet van overtuigd is dat deze norm naleefbaar is, gezien de mogelijkheid die vergunningvoorschrift 10.13 haar biedt om binnen drie maanden aan te tonen dat zij niet op kosteneffectieve wijze aan vergunningvoorschrift 10.10 kan voldoen.

2.6.1. Het college betoogt dat het in voorschrift 10.10 terecht de norm uit de NeR heeft opgenomen. Daartoe voert het aan dat de stofemissies met de huidige stand der techniek naar 5 mg/Nm³ zijn terug te brengen, dat het BREF Op- en overslag bulkgoederen van juli 2006 een reikwijdte vermeldt van 1-10 mg/Nm³, dat de gestelde norm uitvoerbaar is nu in het verleden reeds een groot deel van de emissiepunten is teruggebracht tot 5

mg/Nm³, dat een emissie van 5 mg/Nm³ bijkens de aanvraag technisch haalbaar is en dat het BREF Cement en kalk uitgaat van een norm van minder dan 10 mg/Nm³. Bovendien geldt de norm van 5 mg/Nm³ ook voor soortgelijke cementfabrieken in Nederland, aldus het college. Desalniettemin heeft het college Enci met het opnemen van voorschrift 10.13 de ruimte gegeven van voorschrift 10.10 af te wijken als zij binnen 3 maanden na het van kracht worden van de vergunning voor alle emissiepunten aantoont dat zowel de indicatieve referentiewaarde voor kosteneffectiviteit als de marginale kosteneffectiviteit worden overschreden.

2.6.2. Ingevolge vergunningvoorschrift 10.10 dienen de plaatsen waar gekanaliseerde stofemissie plaatsvindt, van een ontstoftingsinstallatie te zijn voorzien. Voor de ontstoftingsinstallaties die zijn voorzien van doekenfilters of vergelijkbare filterende afscheiders, mag de stofemissie maximaal 5 mg/Nm³ bedragen.

Ingevolge voorschrift 10.13 is voorschrift 10.10 niet van toepassing indien de vergunninghouder binnen 3 maanden na het van kracht worden van het besluit:

- voor alle emissiepunten kan aantonen dat zowel de indicatieve referentiewaarde voor kosteneffectiviteit als de marginale kosteneffectiviteit worden overschreden (conform de uitgangspunten methodiek kosteneffectiviteit beschreven in de NeR). Bij het berekenen van de indicatieve referentiewaarde dient het verschil van 5 mg/Nm³ ten opzichte van 10 mg/Nm³ te worden afgewogen, of

- aan de hand van een goed te keuren plan van aanpak, door het uitvoeren van aanvullende maatregelen, kan aantonen dat de stofjaarvracht voor al die bronnen waar 5 mg/Nm³ realiseerbaar is, ook gehaald kan worden via een andere verdeling van de stofemissie-eisen die dezelfde stofjaarvracht oplevert.

Ingevolge voorschrift 10.14 dienen, indien invulling is gegeven aan voorschrift 10.13, de plaatsen waar gerichte stofemissie plaatsvindt die voorzien zijn van een ontstoftingsinstallatie, te voldoen aan een emissie-eis van maximaal 10 mg/Nm³.

2.6.3. Bij brief van 7 juni 2010 heeft Enci aan het college laten weten met een kosteneffectiviteitsberekening volgens de NeR-systematiek te hebben voldaan aan de onderzoeksverplichting van voorschrift 10.13. Volgens deze brief kan de stof-

uitstoot van de op de bijgaande lijst vermelde stoffilters niet kosteneffectief worden teruggebracht tot 5 mg/Nm³.

2.6.4. Voorschrift 10.13 stelt vergunninghoudster in de gelegenheid om aannemelijk te maken dat de bij voorschrift 10.10 gestelde emissiegrenswaarde niet naleefbaar is. Ingevolge artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer dient het bevoegd gezag aan de vergunning de voorschriften te verbinden die nodig zijn om de nadelige gevolgen van de inrichting voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Deze bepaling impliceert dat in het kader van het nemen van een besluit omtrent een vergunningaanvraag het op de weg van het bevoegd gezag ligt om te onderzoeken welke naleefbare voorschriften aan de vergunning dienen te worden verbonden. Dit betekent dat voorschrift 10.13 op een ontoereikende motivering berust. Tevens is, nu blijkens voorschrift 10.13 het college het voor mogelijk houdt dat voorschrift 10.10 niet naleefbaar is, het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet zorgvuldig voorbereid.

De beroepsgrond slaagt. De Afdeling zal het college opdragen om dit gebrek te herstellen, waartoe het college zorgvuldig dient te onderzoeken of voorschrift 10.10 naleefbaar is en, als dit niet het geval is, welk naleefbaar voorschrift ter zake in plaats daarvan aan de vergunning dient te worden verbonden.

Het beroep van SES

Milieueffectrapport

2.7. Bij besluit van 10 maart 2009 heeft het college Enci vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend voor het winnen van kalksteen. Bij besluit van 17 maart 2009 heeft het college Enci vergunning als bedoeld in de Grondwaterwet verleend voor het onttrekken van grondwater ten behoeve van de winning van kalksteen. Deze besluiten zijn door de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2010 (zaak nrs. 200903259/1/M1 en 200903312/1/M1) onherroepelijk geworden.

2.8. SES voert aan dat ten onrechte niet één milieueffectrapport is opgesteld ter zake van de activiteiten waarop de milieuvergunning, de ontgrondingsvergunning en de grondwatervergunning betrekking hebben. Volgens haar hadden op grond van artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer de milieugevolgen

van alle activiteiten die door deze vergunningen worden toegestaan gezamenlijk moeten worden beoordeeld.

2.8.1. Het college voert aan dat de milieueffecten van de ontgroning in het milieueffectrapport klinker- en cementproductie zijn beschreven en in voldoende samenhang zijn beoordeeld. Het onttrekken van het grondwater is behandeld in het milieueffectrapport kalksteenwinning, aldus het college.

2.8.2. Ingevolge artikel 14.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt ingeval ter zake van een activiteit, dan wel ter zake van verscheidene met elkaar samenhangende activiteiten meer dan een besluit is aangewezen, bij de voorbereiding waarvan op grond van het bij of krachtens deze wet bepaalde een milieueffectrapport moet worden gemaakt en op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, ter voorbereiding van die besluiten één milieueffectrapport gemaakt.

2.8.3. De bij besluit van 10 maart 2009 verleende vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet voor het winnen van kalksteen is op grond van categorie 16.3 van onderdeel C van het Besluit milieueffectrapportage 1994 een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt en een besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is.

2.8.4. Nu de bij het bestreden besluit verleende vergunning voor de klinker- en cementproductie eveneens een besluit is bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt en afdeling 3.4 van de Awb moet worden toegepast, is de vraag of de klinker- en cementproductie en de kalksteenwinning van Enci met elkaar samenhangende activiteiten zijn als bedoeld in artikel 14.5 van de Wet milieubeheer. De tekst van de wet geeft daarover geen uitsluitsel. De geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling noemt als voorbeeld van met elkaar samenhangende activiteiten de oprichting van een olieraffinaderij annex chemische industrie en als verder voorbeeld de aanleg van een rijks- en een provinciale weg (Kamerstukken II 1980/81, 16 814, nr. 3, blz. 62).

2.8.5. Gelet op het feit dat bij het bestreden besluit vergunningen als bedoeld in de Wet milieubeheer zijn verleend voor zowel de klinker- en cementproductie als het winnen van kalksteen, dat deze activiteiten in elkaars nabijheid plaatsvinden en

dat kalksteen wordt gewonnen ten behoeve van de klinker- en cementproductie, zijn de klinker- en cementproductie en de kalksteenwinning van Enci met elkaar samenhangende activiteiten als bedoeld in artikel 14.5 van de Wet milieubeheer. Ter zake van deze activiteiten zijn twee besluiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan op grond van het Besluit milieueffectrapportage 1994 een milieueffectrapport moet worden gemaakt en op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, zodat ter voorbereiding van die besluiten één milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Nu dat niet is gebeurd, is het bestreden besluit voor zover daarbij een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer voor de klinker- en cementproductie van Enci is verleend, in strijd met artikel 14.5 van die wet genomen.

De beroepsgrond slaagt.

2.8.6. SES heeft evenwel niet aannemelijk gemaakt dat de milieugevolgen van de kalksteenwinning en de klinker- en cementproductie onvoldoende zijn onderzocht. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat uit de stukken het volgende blijkt. De milieugevolgen van de kalksteenwinning zijn in het milieueffectrapport klinker- en cementproductie beschreven. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft te kennen gegeven dat in dit milieueffectrapport en de aanvulling daarop de essentiële informatie aanwezig is voor het meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming. Het college heeft bij de voorbereiding van het bestreden besluit de milieugevolgen van de klinker- en cementproductie in samenhang met de milieugevolgen van de kalksteenwinning beoordeeld. Er is dan ook geen aanleiding het college op te dragen het gebrek te herstellen.

Beëindiging activiteiten

2.9. SES betoogt dat de milieugevolgen van cementproductie met klinker ten onrechte niet zijn onderzocht voor zover deze na 1 januari 2020 wordt voortgezet. Zij wijst er daartoe op dat volgens het op 15 juni 2010 goedgekeurde Plan van Transformatie de winning van kalksteen per 1 juli 2018 zal worden beëindigd en de cementoven uiterlijk op 1 juli 2019 buiten bedrijf zal worden gesteld, maar dat de vergunning ook na 1 juli 2019 blijft gelden zodat Enci de cementproductie nadien kan voortzetten met klinker van elders.

2.9.1. Deze beroepsgrond miskent dat voor de aanvoer van klinker van buiten de inrichting geen vergunning is verleend. Als Enci daarvoor alsnog

vergunning vraagt met het oog op eventuele voortzetting van haar cementproductie na 1 januari 2020, moeten de milieugevolgen van die voortzetting bij de beslissing op die aanvraag alsnog worden onderzocht en beoordeeld.

De beroepsgrond faalt.

NEC-richtlijn

2.10. SES betoogt dat het college had moeten vaststellen hoe groot de bijdrage van de inrichting zal zijn aan de te verwachten overschrijding van de nationale emissieplafonds voor NOx en SO2. Volgens haar was dit nodig om te kunnen beoordelen of de vergunning zonder strijd met de NEC-richtlijn kon worden verleend. In dit verband voert SES aan dat gelet op de jaarvrachten NOx en SO2 de bijdrage van de inrichting aan die te verwachten overschrijding relatief groot is.

2.10.1. In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 26 mei 2011 in de gevoegde zaken C-165/09 tot en met C-167/09 (www.curia.europa.eu) voor recht heeft verklaard, heeft de Afdeling overwogen (uitspraken van 30 november 2011 in zaak nrs. 200708144/1/M1-A, 200800181/1/M1-A en 200803143/1/M1-A), dat het bevoegd gezag bij de uitleg van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, in het bijzonder de artikelen 8.8, 8.10 en 8.11, de nationale emissieplafonds niet tot de voorwaarden voor de verlening van de milieuvergunning behoefde te rekenen en dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag om de milieuvergunning dan ook niet aan de nationale emissieplafonds behoefde te toetsen. Deshalve behoefde ook bij de beslissing op de aanvraag van Enci niet aan de nationale emissieplafonds te worden getoetst.

De beroepsgrond faalt.

(...)

Stikstofdepositie

2.18. SES betoogt dat het college, gezien de mogelijke effecten van de inrichting van Enci op het beschermd natuurmonument "Sint Pietersberg" en het Natura 2000-gebied "Sint Pietersberg en Jekerdal" alsmede op de in België gelegen Natura 2000-gebieden "Plateau van Caestert" en "Montagne Saint-Pierre", aan de uitstoot van NOx en SO2 strengere eisen dan de beste beschikbare technieken had dienen te stellen teneinde de aantasting van kwetsbare natuur te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. In dit verband wijst zij op de hoge achtergrondwaarden van verzurende en vermestende stoffen die de kritische depositie-

waarde overschrijden alsmede op de aanwezigheid van kwetsbare habitats. Volgens SES kunnen verdergaande maatregelen praktisch gerealiseerd worden.

2.18.1. Genoemde gebieden genieten, voor zover ze in Nederland liggen, bescherming onder de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998). De effecten van de inrichting op gebieden die onder de Nbw 1998 worden beschermd, dienen aan de orde te komen bij de vraag of vergunning ingevolge die wet is vereist. In deze procedure is dat niet aan de orde.

De beroepsgrond faalt in zoverre.

2.18.2. De Nbw 1998 biedt geen grondslag voor het verlenen van een vergunning voor zover het gaat om de mogelijke schadelijke gevolgen van een inrichting voor niet in Nederland gelegen gebieden. Vergelijk overweging 2.4.18 van de uitspraak van de Afdeling van 24 augustus 2011 in zaak nrs. 200900425/1/R2 en 200902744/1/R2. Gelet hierop moet in deze procedure worden beoordeeld of het bestreden besluit zich met richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 2006; hierna: Habitatrichtlijn) verdraagt.

2.18.3. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar significante gevolgen kan hebben voor het gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied. De bevoegde nationale instanties mogen voor dat plan of project slechts toestemming geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 december 2009 in zaak nr. 200900893/1/M2) volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2004, zaak C-127/02, Kokkelvisserij (www.curia.europa.eu), dat wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn rechtmatig is verleend, hij kan toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn ge-

nomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.

2.18.4. Nu vaststaat dat het bestreden besluit een plan of project is als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, dient te worden bezien of het bevoegd gezag kon uitsluiten dat het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor bedoelde in België gelegen Natura 2000-gebieden. Het college heeft de gevolgen van de inrichting voor deze gebieden niet onderzocht, zodat het college niet kon uitsluiten dat de inrichting voor deze gebieden significante gevolgen heeft. Nu van de gevolgen voor deze gebieden bovendien geen passende beoordeling is gemaakt, heeft het college niet de zekerheid verkregen dat de inrichting de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet zal aantasten. Door niettemin vergunning te verlenen heeft het college de door artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn aan zijn beoordelingsmarge gestelde grenzen niet in acht genomen en dan ook in strijd met die bepaling gehandeld.

De beroepsgrond slaagt in zoverre.

Inzet secundaire brandstoffen

2.19. SES betoogt dat in de vergunning had moeten worden voorgeschreven dat het gebruik van biomassa dient te voldoen aan de criteria uit het rapport 'Toetsingskader voor duurzame biomassa' van de Commissie Cramer uit februari 2007.

2.19.1. Bovenvermeld rapport beveelt aan de daarin voorgestelde duurzaamheidscriteria in politieke en beleidsmatige kaders op nationaal, Europees en mondiaal niveau in te passen. Er is geen grond het college gehouden te achten voortlopend op die aanbevolen inpassing, voor te schrijven dat het gebruik van biomassa aan de in dit rapport voorgestelde criteria moet voldoen.

De beroepsgrond faalt.

2.20. SES betoogt dat het college had moeten onderzoeken of aan de toepassing van diervoerders in verband met explosiegevaar strengere normen hadden moeten worden gesteld. Voorts voert SES aan dat ten onrechte niet ter voorkoming van negatieve gevolgen voor de volksgezondheid is voorgeschreven dat het toegepaste diervoerders een thermische voorbehandeling ondergaat. Daarnaast is volgens SES in verband met het risico van verspreiding van diervoerders in de buitenlucht ten onrechte niet voorgeschreven dat diervoerders in een

gesloten systeem wordt gelost. Ten slotte betoogt SES dat de inzet van diersoep als brandstof tot een hogere uitstoot van NOx leidt.

2.20.1. SES heeft niet aannemelijk gemaakt dat bedoelde explosies nadelige gevolgen buiten de inrichting kunnen hebben, in aanmerking genomen dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de silo's met diersoep op meer dan 300 meter afstand van de terreingrens liggen, zich op 100 meter afstand van de terreingrens een steile natuurlijke mergelwand bevindt die hoger is dan de silo's en de silo's ingevolge vergunningvoorschrift 8.8 van de noodzakelijke beveiligende voorzieningen moeten zijn voorzien. In het deskundigenbericht is vermeld dat inrichtingen die een vergunning hebben op basis van het Bva, zoals Enci, dierlijke bijproducten mogen verwerken zonder dat eisen worden gesteld aan de voorbehandeling daarvan, dat de vergunningvoorschriften 8.8 en 8.9 voldoende garantie bieden dat diersoep zich niet in de omgeving verspreidt en dat ondanks de inzet van diersoep aan de gestelde emissiegrenswaarde voor NOx kan worden voldaan. Er is geen aanleiding in zoverre aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen. Het college heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aan de vergunning geen nadere voorschriften over de inzet van diersoep behoeft te worden verbonden.

De beroepsgrond faalt.

Emissie zwaveldioxide (SO₂)

2.21. SES betoogt dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar mogelijkheden om de emissie van SO₂ te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken, dat aanvullende maatregelen moeten worden getroffen teneinde de emissie van SO₂ te reduceren en dat ter wille van de handhaafbaarheid een maximale jaarvracht voor SO₂ in de vergunning dient te worden opgenomen.

In dit verband betoogt SES dat in het bestreden besluit ten onrechte een uitzondering is gemaakt op de norm voor SO₂ van 50 mg/Nm³ als opgenomen in de bijlage bij het Bva. Zij voert daartoe aan dat de uitstoot van SO₂ niet wordt veroorzaakt door het branden van kalksteen, waarvoor voorschrift 1.6 van de bijlage bij het Bva deze uitzondering mogelijk maakt, maar door de verbranding van brandstoffen en hulpstoffen.

2.21.1. Het college voert aan dat door de acceptatie- en verwerkingsprocedure de kwaliteit van de grond- en hulpstoffen en de afvalstoffen is gewaarborgd, waardoor niet meer SO₂ wordt uitgestoten

dan is toegestaan. Voorts zijn afzonderlijke emissie-eisen voor SO₂ afkomstig van grond- en hulpstoffen enerzijds en afvalstoffen anderzijds niet nodig en niet handhaafbaar, aldus het college. 2.21.2. Ingevolge vergunningvoorschrift 10.15 mogen de uitwerpen van zwaveloxiden (SO_x, uitgedrukt als SO₂) uit de schoorsteen van oven 8, gemiddeld over een voortschrijdende periode van 10 dagen, niet meer bedragen dan 90 kg/uur. De berekende 10-daagse gemiddelden moeten over een periode van 12 maanden voldoen aan het 97-onderschrijdingspercentiel. Over deze periode blijft gemiddeld de norm van 90 kg/uur van toepassing.

2.21.3. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Bva, kan het bevoegd gezag bij zijn beslissing omtrent een vergunning afwijken van de voorschriften die in de bijlage bij het Bva zijn opgenomen, voor zover dit uitdrukkelijk in die bijlage is vermeld. Ingevolge voorschrift 1.1, derde lid, van de bijlage behorend bij de artikelen 1, 6, 7, 8 en 10 mogen in het rookgas van cementovens die zijn aan te merken als een andere meeverbrandingsinstallatie dan bedoeld in het eerste lid, de in de C-tabellen van deze paragraaf opgenomen emissiewaarden niet worden overschreden.

Ingevolge voorschrift 1.6 kan het bevoegd gezag met betrekking tot cementovens als bedoeld in voorschrift 1.1, derde lid, in afwijking van voorschrift 1.1, derde lid, in de vergunning bepalen dat de in de C-tabellen opgenomen emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide niet van toepassing is indien de emissie van die stof in de lucht niet het gevolg is van de thermische behandeling van afvalstoffen.

Ingevolge de C-tabellen is de daggemiddelde emissie-eis voor zwaveldioxide 50 mg/m³.

2.21.4. Volgens het deskundigenbericht heeft het vaststellen van een maximale jaarvracht geen toegevoegde waarde, omdat voorschrift 10.15 in feite inhoudt een jaargemiddelde norm, nu in dit voorschrift is bepaald dat de berekende 10-daagse gemiddelden over een periode van 12 maanden moeten voldoen aan het 97-onderschrijdingspercentiel.

In zoverre faalt de beroepsgrond.

2.21.5. Voorschrift 1.6 van de bijlage bij het Bva kan slechts worden toegepast indien de emissie niet het gevolg is van de thermische behandeling van afvalstoffen. Nu in oven 8 zowel grond- en hulpstoffen als afvalstoffen kunnen worden gebruikt en vergunningvoorschrift 10.15 niet is be-

perkt tot de situatie waarin geen afvalstoffen worden gebruikt, heeft het college voorschrift 1.6 ten onrechte toegepast, zodat vergunningvoorschrift 10.15 in zoverre op een ontoereikende motivering berust.

In zoverre slaagt de beroepsgrond.

(...)

Ammoniakemissie

2.31. SES betoogt dat de emissiegrenswaarde voor ammoniak te hoog is. Volgens haar dient deze 10 mg/Nm³ te bedragen.

2.31.1. In vergunningvoorschrift 10.16 is voor de schoorsteen van oven 8 voor ammoniak (NH₃) een emissiegrenswaarde herleid tot 10% O₂ opgenomen van 100 mg/Nm³.

2.31.2. Volgens het deskundigenbericht is bij de toepassing van selective non-catalytic reduction (hierna: SNCR), zoals bij oven 8, een ammoniakemissie van 10 mg/Nm³ niet naleefbaar. Als vanwege de meetonzekerheid wordt uitgegaan van de gemiddelde emissie van ammoniak plus twee maal de standaarddeviatie, had volgens het deskundigenbericht een emissiegrenswaarde voor ammoniak van 85 mg/Nm³ in de rede gelegen. Gelet hierop heeft het college niet toereikend gemotiveerd waarom een emissiegrenswaarde voor ammoniak van 100 mg/Nm³ is gesteld.

De beroepsgrond slaagt.

Emissie van minimalisatieverplichte stoffen

2.32. SES voert aan dat het college, ongeacht of wordt voldaan aan de emissie-eisen uit het Bva en de emissienorm uit de NeR, had moeten onderzoeken in hoeverre de emissies van dioxinen en furanen en van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (hierna: PAK's) kunnen worden beperkt.

Voorts betoogt SES dat vergunningvoorschrift 10.16 onvoldoende waarborgt dat voor alle soorten PAK's aan de NeR en in het bijzonder aan de daarin neergelegde minimalisatieverplichting (hierna ook wel: MVP) wordt voldaan.

Tevens voert SES aan dat, nu de cycloontoren en de werking daarvan niet bij de beoordeling zijn betrokken, ten onrechte als uitgangspunt is genomen dat door de hoge vlamtemperatuur in de installatie geen dioxinen kunnen ontstaan.

2.32.1. Het college stelt dat de historische emissiewaarden van de som van dioxinen en furanen en van PAK's niet representatief zijn voor de vergunde activiteit, nu de samenstelling van het toegepaste mergel heel divers is en ook andere stoffen dan voorheen mogen worden toegepast. Het college

betoogt dat daarom aan de emissie van de som van dioxinen en furanen geen lagere emissie-eis behoefde te worden gesteld dan de ingevolge het Bva rechtstreeks van toepassing zijnde emissie-eis van 0,1 ng/Nm³ en aan de emissie van PAK's geen lagere emissie-eis behoefde te worden gesteld dan de volgens de NeR te stellen emissie-eis van 0,05 mg/Nm³.

2.32.2. Ingevolge vergunningvoorschrift 10.16, voor zover hier van belang, mag de emissie van PAK vallend onder de MVP uit de schoorsteen van oven 8 niet meer bedragen dan 0,05 mg/Nm³ en de emissie van PAK niet vallend onder de MVP niet meer bedragen dan 0,25 mg/Nm³.

Ingevolge voorschrift 1.1, derde lid, van de bijlage behorend bij de artikelen 1, 6, 7, 8 en 10 van het Bva mogen in het rookgas van cementovens die zijn aan te merken als een andere meeverbrandingsinstallatie dan bedoeld in het eerste lid, de in de C-tabellen van deze paragraaf opgenomen emissiewaarden niet worden overschreden.

Ingevolge de C-tabellen is de emissie-eis voor de som van dioxinen en furanen 0,1 ng/m³.

2.32.3. In paragraaf 3.2.1 van de NeR zijn dioxinen en furanen aangemerkt als extreem risicovolle stoffen. In de NeR is vermeld dat voor dergelijke stoffen een MVP geldt, hetgeen betekent dat moet worden gestreefd naar een nulmissie. Bij een emissievracht van meer dan 20 mg per jaar geldt volgens de NeR voor extreem risicovolle stoffen een emissie-eis van 0,1 ng teq/Nm³.

In het overzicht MVP 1 stoffen in paragraaf 3.2.1 van de NeR zijn 16 met name genoemde stoffen als PAK aangemerkt waarvoor bij een emissievracht van 0,15 gram per uur of meer een emissie-eis van 0,05 mg/Nm³ geldt.

2.32.4. Volgens het deskundigenbericht bedraagt de emissievracht van de som van dioxinen en furanen 260 mg per jaar, zodat volgens de NeR een emissie-eis van 0,1 ng teq/Nm³ geldt, terwijl voorts uit het emissieonderzoek dat deel uitmaakt van de vergunningaanvraag alsmede uit door Enci naar aanleiding van de zienswijzen overgelegde aanvullende informatie blijkt, dat de in het rookgas aanwezige hoeveelheid dioxinen en furanen de detectiegrens van 0,01 ng/Nm³ niet overschrijdt.

Blijkens het deskundigenbericht bedraagt de emissie van PAK's 790 kg per jaar ofwel 90 gram per uur, zodat volgens de NeR een emissie-eis van 0,05 mg/Nm³ geldt. Tevens is in het deskundigenbericht vermeld dat uit het emissieonderzoek dat

deel uitmaakt van vergunningaanvraag blijkt dat de in het rookgas aanwezige hoeveelheid PAK's 0,004 mg/Nm³ bedraagt. Er is geen aanleiding om in zoverre aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen.

Hieruit blijkt dat de emissies van de som van dioxinen en furanen en PAK's in het verleden aanmerkelijk lager zijn geweest dan de emissies die ingevolge het Bva onderscheidenlijk vergunningvoorschrift 10.16 worden toegestaan. Gelet op de voor deze stoffen geldende minimalisatieverplichting heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom het desondanks geen strengere emissie-eisen heeft gesteld. Het bestreden besluit berust in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet niet op een deugdelijke motivering.

De beroepsgrond slaagt.

2.33. SES betoogt dat het college ten onrechte geen voorschriften aan de emissie van polychloorbifenylen (hierna: PCB's) heeft gesteld.

2.33.1. Ingevolge vergunningvoorschrift 2.9 moet, indien uit analyses blijkt dat van een zich binnen de inrichting bevindende partij afvalstoffen het gehalte aan PCB's meer bedraagt dan 0,5 mg/kg per nader gespecificeerde congenere, de betreffende partij terstond apart worden gehouden.

2.33.2. Volgens het deskundigenbericht is de verbrandingstemperatuur van oven 8 van 1200 oC afdoende om de in de brandstoffen aanwezige PCB's te verbranden. Voorts wordt in het deskundigenbericht niet aannemelijk geacht dat vanwege een onvolledige verbranding te hoge concentraties aan PCB's zullen ontstaan.

2.33.3. Gelet op het deskundigenbericht en vergunningvoorschrift 2.9 heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen norm aan de emissie van PCB's hoefde te worden gesteld.

De beroepsgrond faalt.

(...)

Slotoverwegingen

2.40. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding het college op de voet van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

Het college dient hiertoe met inachtneming van de overwegingen 2.6.4, 2.18.4, 2.21.5, 2.31.2 en 2.32.4 alsnog als volgt te werk te gaan. Het dient zorgvuldig onderzoek te verrichten ten aanzien van vergunningvoorschrift 10.10 en de gevolgen

van de inrichting voor in België gelegen Natura 2000-gebieden. Het dient de vergunningvoorschriften 10.13, 10.15 en 10.16 voor wat betreft ammoniak en PAK's toereikend te motiveren en tevens toereikend te motiveren waarom ter zake van de emissies van de som van dioxinen en furanen geen strengere eis is gesteld. Als dit niet mogelijk blijkt, dient het college voor het herstel van deze gebreken het besluit te wijzigen dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen. Daarbij behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Het wijzigingsbesluit of het nieuwe besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt en meege-deeld.

2.41. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

draagt het college van gedeputeerde staten van Limburg op om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 2.40:

1. de gebreken in het besluit van 5 januari 2010, kenmerk 2009/8540, te herstellen door ter zake alsnog zorgvuldig onderzoek te verrichten en dat besluit alsnog toereikend te motiveren, onderscheidenlijk het besluit te wijzigen dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen. Het wijzigingsbesluit of het nieuwe besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt en medegedeeld;

2. de Afdeling de uitkomst mede te delen.

NOOT

Deze uitspraak is ten aanzien van m.e.r. interessant omdat het onderwerp 'samenhang' aan de orde komt. Meestal komt samenhang aan de orde bij de vraag of überhaupt een m.e.r. moet worden gedaan: zonder de samenhang worden drempelwaarden niet gehaald en hoeft geen m.e.r. te worden gedaan. Zie bijvoorbeeld mijn annotaties over het Inpassingsplan "Deltanatuur Polder Zuidoord Bernisse" (ABRVs 25 januari 2011, nr. 201100384/1/R4, «JM» 2012/38) en over

de uitbreiding van industrieterrein Broeklanden (ABRvS 15 december 2010, 200903460/1/R3, «JM» 2011/22).

In deze uitspraak gaat het om de vraag of de twee activiteiten, klinker- en cementproductie (waarbij een groter deel alternatieve brandstoffen wordt ingezet dan nu het geval is, C 18.4) en kalksteenwinning (C16.3 (oud)), dusdanig samenhangen dat één MER had moeten worden opgesteld. Artikel 14.5 van de Wet milieubeheer bepaalt immers dat een MER moet worden gemaakt als voor een activiteit of met elkaar samenhangende activiteiten meer dan één besluit is aangewezen waarvoor een MER moet worden gemaakt. De vraag of voor elke activiteit an sich een MER moet worden opgesteld, is dus al bevestigend beantwoord. De Afdeling bestuursrechtspraak noemt drie redenen voor samenhang.

Ten eerste zijn de vergunningen voor beide activiteiten bij één besluit verleend. Daarnaast vinden de activiteiten plaats in elkaars nabijheid. Beide redenen lijken mij niet doorslaggevend. Het tegenovergestelde kan immers ook worden beweerd. Het enkele feit dat in één besluit toestemming voor meerdere activiteiten is verleend, levert geen samenhang op. Ook kunnen activiteiten nog zo dicht naast elkaar liggen, ze hoeven niet met elkaar samen te hangen. Een aardig voorbeeld is de uitspraak over Bedrijventerrein Newtonpark IV te Leeuwarden (ABRvS 20 juli 2011, 200905603/1/M3) dat geen samenhang vertoont met een nabijgelegen bedrijventerrein, onder andere omdat het andere terrein een bijzonder, hoogwaardiger profiel heeft.

De derde reden is overtuigender. De kalksteen wordt gewonnen ten behoeve van de klinker- en cementproductie. Anders gezegd, zonder de kalksteenwinning is er geen klinker- en cementproductie mogelijk.

Het feit dat niet één MER is opgesteld voor deze activiteiten, leidt echter niet tot een probleem. De Afdeling bekijkt terecht of inhoudelijk de effecten van de activiteiten in samenhang zijn bekeken. Dat was het geval. Ook de Commissie m.e.r. was tot de conclusie gekomen dat in het MER voor klinker- en cementproductie de milieueffecten in samenhang met de kalksteenwinning zijn beoordeeld. Dit oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak past in de lijn van m.e.r.-uitspraken waar vooral wordt gekeken of de beoordeling van milieueffecten inhoudelijk ge-

zien afdoende heeft plaatsgevonden (zie bijvoorbeeld Noblesse Proteins, ABRvS 14 december 2011, 201006895/1/M1). Gelet daarop worden formele gebreken dan gepasseerd.

Het is verleidelijk om naar aanleiding van deze uitspraak te bedenken hoe de Afdeling bestuursrechtspraak zou oordelen over een geval waarin de met elkaar samenhangende projecten niet in samenhang zouden zijn beoordeeld. Het lijkt me dan niet aan de appellant om te onderbouwen waarom dat een probleem is. In een m.e.r. moet immers het gehele project met al zijn onderdelen worden beoordeeld. Anders zou sprake zijn van een te beperkte analyse van eventuele alternatieven, de milieueffecten van het project en mogelijke mitigerende maatregelen om die effecten te voorkomen of te beperken. Als deze analyse alsnog voor het gehele project zou worden gedaan, kan dit leiden tot een andere invulling van het project. Ik zie dan ook weinig andere mogelijkheden dan een vernietiging van een besluit dat is gebaseerd op een te beperkte MER.

G.A.J.M. Hoevenaars