

Afval / Milieueffectrapportage / Asbest

15

Asbesthoudend
schroot – Alblasser-
dam

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

10 december 2014, nr. 201404297/1/A4,

ECLI:NL:RVS:2014:4531

(mr. Borman, mr. Timmerman-Buck, mr. Van de Gronden)

Noot T. van der Meulen

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Asbest. Verwijdering. Nuttige toepassing. Milieueffectrapportage. M.e.r.-beoordeling.

[EG-Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98 bijlage I; Besluit m.e.r. bijlage, categorie C18.1, C18.2, C21.5, D21.5, D.46]]

Bij besluit van 16 september 2013 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland een vergunning verleend voor het veranderen van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de staalfabriek van Nedstaal in Alblasserdam. De vergunning heeft betrekking op het nemen van proeven voor de duur van één jaar waarbij asbesthoudend schroot in het productieproces wordt meeverwerkt. Het asbest wordt hierbij omgezet (vernietigd) in een aantal onschadelijke bestanddelen. Tegen dit besluit hebben omwonenden, omliggende bedrijven en de colleges van de gemeenten Papendrecht, Alblasserdam en Hendrik-Ido-Ambacht beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag. De rechtbank heeft de beroepen op 14 april 2014 ongegrond verklaard (ECLI:NL:RBDHA:2014:4548). Het college van burgemeester en wethouders van Alblasserdam gaat tegen deze uitspraak in beroep. Volgens het college heeft de rechtbank miskend dat ten onrechte geen milieueffectrapport (MER) is opgesteld dan wel een beoordeling is gemaakt of het opstellen van een MER nodig is. Daarnaast stelt het college dat is miskend dat er asbestvezels uit het proces kunnen vrijkomen. Verder voert het college aan dat de proeven moeten worden aangemerkt als verwijderingshandeling en niet als een handeling van

nuttige toepassing. Tot slot meent het college dat de rechtbank ten onrechte de BREF Afvalbehandeling niet van toepassing acht.

De Afdeling bestuursrechtspraak stelt dat het asbesthoudend staalschroot niet wordt verbrand, chemisch behandeld, gestort of in de diepe ondergrond wordt gebracht, waardoor categorie C18.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet van toepassing is. Omdat het asbest niet smelt maar door de hoge temperaturen al eerder is ontleed, vallen de proeven evenmin onder categorie D46.

De drempelwaarden uit categorie C21.5 en D21.5 zijn gesteld op een verbruik van meer dan 200 respectievelijk 100 ton asbest per jaar en bij de toetsing aan de drempelwaarde behoeft alleen de werkelijke hoeveelheid asbest in het schroot worden betrokken. Die hoeveelheid (104,4 kilo) ligt ruim onder de drempelwaarden. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling is de locatiekeuze voldoende betrokken en gedeputeerde staten konden zich op het standpunt stellen dat het opstellen van een MER niet noodzakelijk was.

Voor wat betreft de emissie van asbestvezels is de Afdeling van mening dat de rechtbank terecht geen aanleiding heeft gezien voor het oordeel dat gedeputeerde staten om die reden de vergunning hadden moeten weigeren. Verder wordt aangegeven dat het smelten van asbesthoudend metaalschroot is gericht op het hergebruiken van staal en daarom kan worden aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing. De proeven kunnen niet tevens worden aangemerkt als een verwijderingshandeling. Tot slot heeft de rechtbank terecht overwogen dat de BREF Afvalbehandeling niet van toepassing is op de proeven nu bij die proeven te verwerken hoeveelheid asbesthoudend staalschroot de grens van 10 ton per dag niet overschrijdt. Het hoger beroep is ongegrond en de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

Uitspraak op het hoger beroep van: het college van burgemeester en wethouders van Alblasserdam (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. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Gedeputeerde staten hebben een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben [vergunninghoudster] en Nedstaal een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college, gedeputeerde staten en [vergunninghoudster] en Nedstaal hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2014, waar (...; red.).

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 Alblisserdam' 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 ijzeren 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

Afval

Op het moment dat er handelingen plaatsvinden met asbesthoudend materiaal gaan vaak alle alarmbellen rinkelen. Asbest is immers een stof met ernstige gezondheidsrisico's waaraan blootstelling te allen tijde moet worden voorkomen. Om die reden was, behalve omwonenden en belangengroeperingen, ook het gemeentebestuur van Alblasterdam fel gekant tegen de milieuvergunning waarin aan Nedstaal werd toegestaan om te experimenteren met asbesthoudend schroot. De protesten hebben niet geleid tot juridisch succes bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak, maar hebben uiteindelijk wel geleid tot de recente beslissing van Nedstaal om toch geen gebruik te gaan maken van de vergunning om asbesthoudend schroot te verwerken in haar fabriek (zie: <http://www.asbest-nedstaal-nee.nl/>).

In mijn annotatie bij de uitspraak in eerste aanleg van de rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2014:4548) heb ik enkele opmerkingen geplaatst bij de wijze waarop de m.e.r.- (beoordelings)plicht en het vraagstuk nuttige toepassing dan wel verwijdering waren beoordeeld (zie «JM» 2014/56). In het hoger beroep bij de Afdeling wordt deels een andere benadering gevolgd, maar de uitkomst is hetzelfde: het beroep is ongegrond. Hoevenaars zal hierna ingaan op de beoordeling van de milieueffectrapportage. Ik beperk mij tot de wijze waarop is beoordeeld of het verwerken van asbesthoudend schroot als verwijderingshandeling dan wel handeling van nuttige toepassing wordt gezien. In navolging van de rechtbank vindt de Afdeling dat het gaat om een handeling van nuttige toepassing, als bedoeld in de Kaderrichtlijn afvalstoffen, omdat een behandeling van afvalstoffen niet gelijktijdig kan worden aangemerkt als verwijdering en als nuttige toepassing. De Afdeling gaat hier uit van de handeling R4, bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen: het terugwinnen van metalen en metaalverbindingen. Dit geldt inderdaad zonder meer voor de partij metaal-schroot die wordt omgesmolten tot nieuwe bruikbare metalen. De partij bevat echter een verontreiniging met asbest en hierbij is, na behandeling, sprake van vernietiging. Voor wat betreft het aandeel asbest (bij de beoordeling of de m.e.r.-drempel wordt overschreden, is berekend dat het hier gaat om maximaal 104,4 kilo) ligt het eerder voor de hand om te spreken

van verwijderingshandeling D9 (fysisch-chemische behandeling), omdat er sprake is van een thermische behandeling. Bij mengsels van stoffen (of hier: een afvalstroom met een restverontreiniging) zou kunnen worden geredeneerd dat moet worden uitgegaan van de meest belastende afvalstroom. Dit is feitelijk ook de praktijk onder de vigeur van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) waarbij de "restverontreiniging" een belangrijke rol in de procedure speelt.¹ Overigens is volgens sectorplan 37 van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2) het vernietigen van asbestvezels door thermische of chemische technieken wel toegestaan, maar dit wordt geen nuttige toepassing genoemd. In het LAP2 is verder aangegeven dat het nuttig toepassen van asbest of asbesthoudende afvalstoffen vanwege de aard en gevaars-eigenschappen niet is toegestaan. Het is dan opmerkelijk dat de onderhavige handeling wel wordt gekwalificeerd als nuttige toepassing.

T. van der Meulen

NOOT

Milieueffectrapportage

In het afgelopen jaar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een aantal interessante m.e.r.-uitspraken ten aanzien van afvalinstallaties gedaan. Daarbij ging het veelal om vergistingsinstallaties, omdat discussie bestond over de vraag hoe eng de term 'afvalverwijdering' in m.e.r.-regeling moest worden uitgelegd en de activiteit-omschrijvingen in de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet volledig lijken aan te sluiten bij de projectbeschrijvingen in bijlagen I en II van de M.e.r.-richtlijn (zie voor meer informatie hierover, ABRvS 5 maart 2014, nr. 201306641/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:780, «JM» 2014/50, m.nt. Hoevenaars en Van der Meulen). Ook asbest kwam daarbij al aan de orde.

- 1 Zie bijvoorbeeld: ABRvS, 21 februari 2007, nr. 200606331/1 (Otapan), ECLI:NL:RVS:2007:AZ9048, «JM» 2007/58, m.nt. Welschen, en ABRvS, 25 juni 2014, nr. 201307926/1/A4 (asbesthoudende treinstellen), ECLI:NL:RVS:2014:2305, «JM» 2014/112, m.nt. Van der Meulen.

Ook in deze zaak is de vermeende strijdigheid tussen Besluit m.e.r. en M.e.r.-richtlijn opgeworpen, maar omdat het college van B en W dit punt te laat in de procedure heeft aangevoerd, wordt het (helaas, maar begrijpelijkerwijs) buiten beschouwing gelaten.

Uit de uitspraak blijkt dat het project als zodanig niet door één van de activiteitsbeschrijvingen in de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt beschreven, maar dat het niettemin wel onder verschillende beschrijvingen valt. Zoals Van der Meulen in zijn annotatie over de uitspraak in eerste aanleg van deze zaak (Rechtbank Den Haag 14 april 2014, nr. SGR 13/8712 en 13/8715, ECLI:NL:RBDHA:2014:4548, «JM» 2014/56) al terecht opmerkte, kan het zo zijn dat een project onder meerdere m.e.r.-categorieën valt. De lijst is niet zo opgesteld dat er altijd bij uitsluiting slechts één categorie van toepassing is. Het komt dan ook geregeld voor dat een project onder meerdere categorieën geschaard kan worden. Denk aan de aanleg van een golfbaan waarbij ontgrondingen plaatsvinden (C16.1 en D16.1) en ook natuurontwikkeling (D9) plaatsvindt. Of, om in de afvalsfeer te blijven, een vergistingsinstallatie waarbij niet alleen sprake is van afvalverwijdering (C18.4, D18.1 en D18.7), maar ook van opwekking van elektriciteit of warmte (C22.1 en D22.1). Terecht kijkt de Afdeling niet alleen naar C/D21.5, maar neemt het ook C18.2 en D46 in beschouwing.

De Afdeling constateert dat de proeven plaatsvinden in de bestaande smeltoven en daarom niet als het feitelijk oprichten van een installatie als bedoeld in C18.2 zijn aan te merken. Dat is op zich begrijpelijk, maar het bijvoegen van een gevaarlijke afvalstof mag toch zeker wel als wijziging van de installatie worden gezien? Anders zou de m.e.r.-regelgeving gemakkelijk omzeild kunnen worden door een installatie op te richten voor een minder belastende categorie, die vervolgens voor een meer belastende categorie wordt gebruikt. Overigens valt op dat er geen D-evenknie van C18.2 bestaat, terwijl de M.e.r.-richtlijn in bijlage II, onder 13, eerste punt, de wijziging of uitbreiding van projecten op bijlage I ook als m.e.r.-beoordelingsplichtig aanmerkt. Opvallend is overigens dat in bijlage II, onder 13, tweede punt, expliciet aandacht wordt besteed aan projecten op bijlage I die dienen voor proeven die minder dan twee jaar duren. Dit is geïmplementeerd in artikel 2, tweede lid, van

het Besluit m.e.r. Helaas heeft de Afdeling hier geen aandacht aan besteed. Op zich hoefde dat ook niet, omdat de Afdeling al om een andere reden concludeert dat de activiteitsbeschrijving niet aansluit: het asbest wordt door de hoge temperaturen ontleed, niet verbrand of chemisch behandeld. Technisch gezien is het correct dat geen sprake is van een verbrandingsproces omdat de temperaturen in de smeltoven dermate hoog zijn dat asbest direct wordt ontleed. In de Richtlijn industriële emissies, in Nederland geïmplementeerd in onder meer het Activiteitenbesluit milieubeheer, is het begrip verbrandingsinstallatie breder uitgelegd en worden ook andere thermische behandelingsprocessen daaronder geschaard, voor zover de producten van de behandeling vervolgens worden verbrand. Het is niet duidelijk of de Afdeling deze ruime definitie van 'verbranden' voor ogen heeft gehad. Omdat ontleeden ook geen smelten van minerale stoffen inhoudt, valt vervolgens ook categorie D46 af. Ten aanzien van categorie C/D21.5 is het aardig dat het college van B en W wijst op de definitiebepaling van 'capaciteit' in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waaronder ook de voorzienbare uitbreiding van die capaciteit moet worden begrepen. Het wordt nogal eens vergeten dat deze definitiebepalingen bestaan. In deze zaak levert deze definitiebepaling echter niets op, nu de term 'capaciteit' in de drempelwaarde niet voorkomt in het onderdeel van de drempelwaarde (onder 3°) waar het in kwestie over gaat. Dat is opmerkelijk, omdat de term wel in de andere twee onderdelen (onder 1° en 2°) wordt gebruikt en het in alle drie de gevallen gaat om de capaciteit van de activiteit.

De Afdeling beoordeelt vervolgens of de relevante drempelwaarde van 100 ton asbest uit categorie D21.5 wordt overschreden. Anders dan de rechtbank had gedaan, is in de uitspraak expliciet vermeld dat de 100 ton asbesthoudend staalschroot maximaal 104,4 kilo asbest bevat. Aangezien de drempelwaarde alleen betrekking heeft op asbest (en dus niet op asbesthoudend product) is een rekenexercitie met de maximaal aanwezige concentraties noodzakelijk. Een dergelijke rekenexercitie is ook gedaan bij een puinbreker die asbesthoudend puin verwerkt. Alleen daar werd geconcludeerd dat de drempelwaarde van 100 ton overschreden kon worden (ABRVs 2 september 2009, nr. 200805535/1/M1, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6634).

Omdat de drempelwaarde niet wordt overschreden, kon terecht worden volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Daarover merkt het college op dat niet is gebleken dat is onderzocht of de proeven op een minder kwetsbare locatie hadden kunnen worden gedaan. Interessant is dat de Afdeling daar op ingaat door te stellen dat gedeputeerde staten de locatiekeuze in de m.e.r.-beoordeling hebben betrokken: nu geen grotere nadelige milieugevolgen worden verwacht, geeft de locatie geen aanleiding om een MER te doen. Het is goed om een duidelijk onderscheid tussen een m.e.r.-beoordeling en een MER te maken. Bij m.e.r.-beoordeling wordt aan de hand van de criteria van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn, waaronder de locatie van het project, gekeken of het project aanzienlijke nadelige milieugevolgen kan hebben. In een MER moeten (de effecten van) alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voor het voornemen, waaronder locatiealternatieven, worden beschreven. In een m.e.r.-beoordeling hoeven juist geen alternatieven te worden beschreven (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 december 2010, nr. 200910054/1/M1, ECLI:NL:RVS:2010:BO6611, Composteerder Lelystad). Het onderzoek naar minder kwetsbare locaties maakt dan ook onderdeel uit van het alternatievenonderzoek in het MER en hoort niet in een m.e.r.-beoordeling thuis.

G.A.J.M. Hoevenaars