

M en R 2024/32

Omgevingsvergunning milieu en milieubelastende activiteit. IPPC-installatie. Functioneel ondersteunde activiteit. Afwijking van BBT. Evenredigheid.

Rb. Oost-Brabant 08-01-2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:26, m.nt. J.H.N. Ypinga & S. Putting

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum	8 januari 2024
Magistraten	Verhoeven, Huijben, Van Kuijeren
Zaaknummer	23/1198
Noot	J.H.N. Ypinga & S. Putting
JCDI	JCDI:ADS949957:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Brondocumenten	ECLI:NL:RBOBR:2024:26, Uitspraak, Rechtbank Oost-Brabant, 08-01-2024
Wetgang	(Art. 2.1 lid 1 onder e, art. 2.14, 2.23 Wabo; art. 3.78, 3.79 Bal; art. 4.13 Invoerin gswet Ow)

Essentie

Omgevingsvergunning milieu en milieubelastende activiteit. IPPC-installatie. Functioneel ondersteunde activiteit. Afwijking van BBT. Evenredigheid.

Samenvatting

Het college stelt terecht dat BBT 19 niet in acht wordt genomen. Eigenlijk had het college de omgevingsvergunning moeten weigeren gelet op artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1, van de Wabo. Dat heeft het college niet gedaan, want het college neemt genoegen met de toepassing van de AWZI als 'end of pipe techniek' onder het stellen van strengere emissie-eisen en met een beperkte looptijd van de omgevingsvergunning. Op deze manier kan door monitoring worden onderzocht wat de resultaten van deze techniek zijn en of van eiseres in redelijkheid kan worden gevergd om verdergaande technieken toe te passen (zoals omgekeerde osmose, andere zuiveringstechnieken of toch het overkappen van het buitenterrein). De rechtbank begrijpt de bedoeling van het college aldus dat een tijdelijke oplossing wordt vergund in plaats van het alternatief (weigeren en wederom verscherpt toezicht houden op de naleving van de oorspronkelijke vergunning). Dit staat niet met zoveel woorden in het bestreden besluit maar deze bedoeling is desgevraagd wel bevestigd door het college op de zitting. De rechtbank is van oordeel dat het college deze bedoeling beter had kunnen verwoorden in het bestreden besluit zelf en niet pas op zitting. In zoverre is in het bestreden besluit de toetsing aan artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1, van de Wabo onvoldoende gemotiveerd.

De rechtbank is van oordeel dat het college met de beperkingen in het bestreden besluit een goed en evenredig alternatief heeft gevonden voor de weigering van de vergunning. Het college neemt de proef op de som en behoudt de mogelijkheid om te evalueren. Dat betekent dat eiseres van de vergunning gebruik kan maken maar betekent ook dat in de vergunning strengere emissie-eisen mogen worden gesteld en een

bepijking aan de looptijd mag worden opgenomen. De rechtbank zal de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit daarom in stand laten met uitzondering van voorschrift 1.4.1. Voorschrift 1.4.1 keert niet terug en zal vernietigd blijven.

Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 8 januari 2024 in de zaak tussen

[eiseres], uit [vestigingsplaats], eiseres

(gemachtigde: mr. R.G.J. Laan),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant, het college

(gemachtigden: mr. M. van Dam, en ing. H.L. van Aarle).

Uitspraak

Inleiding

1.

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de aan haar verleende omgevingsvergunning voor het bouwen en in gebruik nemen van een afvalwaterzuiveringsinstallatie aan de [adres] te Eindhoven met een looptijd van drie jaren.

1.1.

Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.2.

De rechtbank heeft het beroep op 28 november 2023 op zitting behandeld. Hierbij waren aanwezig: de gemachtigde en [naam] namens eiseres met de milieuadviseur [naam] en de gemachtigden van het college.

Beoordeling door de rechtbank

2.1

De rechtbank beoordeelt het bestreden besluit aan de hand van de beroepsgronden van eiseres. De rechtbank komt tot het oordeel dat het beroep gegrond is en het bestreden besluit moet worden vernietigd, maar de rechtsgevolgen van het bestreden besluit grotendeels in stand kunnen blijven. Eerst geeft de rechtbank een overzicht van de feiten en omstandigheden. Daarna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft. De voor de beoordeling van het beroep van belang zijnde wet- en regelgeving is te

vinden in de bijlage bij deze uitspraak [niet opgenomen; red.].

2.2

Het bestreden besluit is een besluit genomen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en is de Wabo ingetrokken. Omdat de aanvraag die heeft geleid tot het bestreden besluit is ingediend voor 1 januari 2024, volgt uit artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht.

Feiten en omstandigheden

3.

De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.

- Eiseres drijft een inrichting aan de [adres] te [vestigingsplaats] , met als hoofdactiviteit het recyclen van afgedankte elektronische en elektrische apparatuur (AEEA). De inrichting omvat een IPPC-installatie. Voor de inrichting is door het college een revisie-omgevingsvergunning verleend op 26 juni 2013.
- Op 4 december 2017 heeft het college eiseres gelast om het lozen van zeer verontreinigd hemelwater op het schoonwaterriool (en uiteindelijk op het Beatrixkanaal) te staken. Dit heeft geleid tot een procedure en een uitspraak van deze rechtbank van 29 maart 2019^[1.] die is bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) bij uitspraak van 22 januari 2020^[2.]. Hierbij is onder meer vast komen te staan dat het lozen van verontreinigd hemelwater niet is aangevraagd in de aanvraag die heeft geleid tot verlening van de omgevingsvergunning van 26 juni 2013.
- Op 25 februari 2022 heeft eiseres een aanvraag om omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd ingediend voor het veranderen van de inrichting ten opzichte van de revisievergunning uit 2013 en het bouwen van de hiertoe benodigde voorzieningen. Er is toestemming gevraagd voor het bouwen (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder a, van de Wabo) en het wijzigen van de inrichting (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e, van de Wabo).
- In het ontwerpbesluit van 27 december 2022 heeft het college het voornemen geuit om vergunning te verlenen voor het bouwen van een aantal bouwwerken en het in gebruik nemen van een afvalwaterzuiveringsinstallatie en het lozen van potentieel verontreinigd regenwater op het gemeentelijk regenwaterrioleringsstel voor een periode van maximaal drie jaren vanaf het onherroepelijk worden van het besluit. Eiseres heeft hiertegen zienswijzen ingediend.
- In de voorbereidingsprocedure heeft het dagelijks bestuur van Waterschap de Dommel (het waterschap) op 30 september 2022 advies uitgebracht. Het waterschap ziet fysisch-chemische zuivering niet als best beschikbare techniek voor zeer verdunde regenwaterstromen met zware metalen die als zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) kunnen worden aangemerkt. Het waterschap stelt dat eiseres een verdere sanering van de metalen-lozing zou moeten bewerkstelligen.

Het bestreden besluit

4.1

Met het bestreden besluit van 22 maart 2023 heeft het college:

- op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van drie reactoren, een slibreactor, een buffertank en een zandfilter, en

- op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, en 2.23, eerste lid, van de Wabo, een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen en in gebruik nemen van een afvalwaterzuiveringsinstallatie en het lozen van potentieel verontreinigd regenwater op het gemeentelijk regenwaterrioleringsstel voor een periode van maximaal drie jaren vanaf het onherroepelijk worden van het besluit, en
- in voorschrift 1.7.9 emissie-eisen gesteld aan het door middel van de afvalwaterzuiveringsinstallatie behandelde regenwater dat wordt geloosd.

4.2

De rechtbank stelt vast dat het college niet uitdrukkelijk toestemming voor het bouwen van een zeecontainer met daarin de opslag van chemicaliën en installaties heeft verleend. De zeecontainer is aangevraagd, terwijl eiseres bij de aanvraag niet heeft gemeld de zeecontainer buiten beschouwing te laten omdat deze vergunningvrij is. Tussen partijen is niet in geschil dat de aanvraag de gehele afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) omvat. De rechtbank gaat er daarom vanuit dat de toestemming van het college om te bouwen ook de zeecontainer omvat.

Omvang van het beroep

5.1

Eiseres heeft in haar beroepschrift betoogd dat in artikel 2.23 van de Wabo geen gronden zijn opgenomen om een tijdelijke vergunning te verlenen omdat niet zou zijn voldaan aan de best beschikbare technieken. Tijdens de zitting heeft eiseres laten weten dat zij niet langer betwist dat artikel 2.23 van de Wabo een grondslag biedt om de looptijd van de omgevingsvergunning te beperken. Zij is wel van mening dat deze beperking onvoldoende is gemotiveerd en zij verzet zich tegen de tijdelijke vergunningverlening. Eiseres heeft op de zitting de beroepsgrond gericht tegen voorschrift 1.7.10 ingetrokken. Zij heeft geen beroep ingesteld tegen voorschrift 1.7.9. Zij stelt wel beroep in tegen voorschriften 1.4.1, 1.7.3 en 1.7.4. Hierna zal de rechtbank eerst de beroepsgronden tegen de beperkingen aan de vergunning behandelen en daarna de beroepsgronden tegen de voorschriften 1.4.1, 1.7.3 en 1.7.4.

5.2

In dit verband overweegt de rechtbank het volgende. De omgevingsvergunning in het bestreden besluit is verleend met betrekking tot een inrichting die een activiteit omvat die is genoemd in categorie 5.3.b onder IV van de bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies (RIE). Dit is een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.78 van het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: het Bal), namelijk het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of nuttig toepassen van gevaarlijke afvalstoffen. De AWZI is een milieubelastende activiteit die dat exploiteren functioneel ondersteunt. Op basis van artikel 3.79 van het Bal is de genoemde milieubelastende activiteit in combinatie met de functionele ondersteunende activiteit vergunningplichtig. De omgevingsvergunning op basis van artikel 2.1, eerste lid onder e, van de Wabo geldt ingevolge artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1 tweede lid, van de Omgevingswet zodra het bestreden besluit onherroepelijk is. De vergunningsvoorschriften in het bestreden besluit blijven gelden als vergunningsvoorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. De beperking van de looptijd die is verbonden aan het bestreden besluit geldt als een vergunningsvoorschrift op basis van artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Beperkingen vergunning

6.1

Eiseres stelt zich op het standpunt dat de AWZI voldoet aan de conclusies over best beschikbare technieken Afvalbehandeling (BBT)^[3.], in het bijzonder BBT 20. De toegepaste technieken coagulatie en flocculatie in de AWZI worden namelijk in BBT 20 genoemd.

6.2

Het college heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat eerst beoordeeld dient te worden in hoeverre aan BBT 19 wordt voldaan, voordat aan BBT 20 van de BBT-conclusies voor afvalbehandeling wordt toegekomen. De systematiek van de BBT-conclusie is namelijk om eerst emissies naar het water te voorkomen (BBT 19) en dan pas de emissies naar water te verminderen (BBT 20). Volgens het college wordt niet voldaan aan BBT 19 omdat het beladen van containers met af te voeren gesorteerde afvalstoffen (gedeeltelijk) niet plaatsvindt in een overdekte ruimte maar op een grofstoffelijke wijze met onder andere wiellaadschoppen op het buitenterrein. Hierdoor bestaat er risico op verontreiniging van dat buitenterrein. Omdat niet wordt voldaan aan BBT 19 heeft het college de beperking in looptijd opgenomen. Na het verstrijken van de looptijd van drie jaren wil het college heroverwogen of met de AWZI kan worden volstaan of dat maatregelen moeten worden getroffen om aan BBT 19 te voldoen dan wel of nageschakelde of andere technieken in de AWZI moeten worden toegepast om de waterkwaliteitsdoelstellingen te halen.

6.3

BBT 19 luidt als volgt:

De BBT om het waterverbruik te optimaliseren, de hoeveelheid geproduceerd afvalwater te verminderen en emissies naar bodem en water te voorkomen of, indien dat niet haalbaar is, te verminderen, is de toepassing van een geschikte combinatie van onderstaande technieken. Hierbij wordt onder BBT 19 e) de volgende techniek genoemd:

e.	Overdeking van afvalopslag- en -behandeling sruimten	Afhankelijk van de met het afval verbonden risico's op bodem- en/of waterverontreiniging, wordt het opgeslagen en behandeld in overdekte ruimten om contact met regenwater te voorkomen en zo de hoeveelheid verontreinigd afstromend water tot een minimum te beperken.	De toepasbaarheid is mogelijk beperkt wanneer grote hoeveelheden afval worden opgeslagen of behandeld (bv. mechanische behandeling in shredders van metaalafval).
----	--	--	---

BBT 20 luidt als volgt:

De BBT om emissies naar water te verminderen, is om afvalwater te behandelen door middel van een geschikte combinatie van de onderstaande technieken. Hierna volgt een opsomming waarbij onder meer coagulatie en flocculatie worden genoemd. Vervolgens worden in BBT 20 met de BBT geassocieerde emissieniveaus (BBT-GEN's) voor directe lozingen naar een ontvangend waterlichaam genoemd voor een aantal stoffen.

6.4

De rechtbank is van oordeel dat het afstromen van verontreinigd hemelwater kan worden gezien als een emissie naar water. BBT 19 is ruim omschreven. Het hemelwater wordt verontreinigd nadat het in contact is gekomen met afval of met containers binnen de inrichting. Daarom is BBT 19 van toepassing. Het college heeft zich, gezien de systematiek van BBT 19 ten opzichte van BBT 20 en de onderscheiden doelstellingen (eerst voorkomen van lozing van afvalwater voordat aan zuivering wordt toegekomen), terecht op het standpunt gesteld dat BBT 19 van toepassing is en dat eerst aan BBT 19 moet worden getoetst voordat aan BBT 20 wordt toegekomen.

6.5

De onder BBT 19 e) genoemde techniek wordt niet toegepast. Eiseres heeft op de zitting pas laten weten dat het overkappen van het buitenterrein waarschijnlijk planologisch niet is toegestaan en daarom redelijkerwijs niet van haar kan worden gevergd om het overkappen als maatregel te treffen. Omdat dit argument pas zo laat naar voren is gebracht, heeft het college hier niet meer goed op kunnen reageren. De rechtbank laat dit argument daarom buiten beschouwing. Daarom gaat de rechtbank er van uit dat de onder BBT 19 e) genoemde techniek in beginsel wel toepasbaar is en dat BBT 19 dus niet in acht wordt genomen.

7.1

Eiseres beschouwt het verontreinigd hemelwater als afvalwater en meent dat BBT 20 van toepassing is met uitsluiting van BBT 19 (althans in het verlengde van BBT 19). Eiseres verwijst hierbij naar een onderzoek van het Vlaams Kenniscentrum voor BBT voor verontreinigd hemelwater van afvalopslagbedrijven (uit 2015). Daarin wordt afstromend verontreinigd hemelwater als afvalwater beschouwd. In het onderzoek is aangegeven dat verontreiniging van afstromend hemelwater bij een afvalinzamelaar niet altijd geheel kan worden voorkomen.

7.2

Volgens het college is BBT 20 niet van toepassing omdat verontreinigd hemelwater geen afvalwater is. Het college hecht geen waarde aan de Vlaamse BBT-studies als het gaat om de beslissing op de aanvraag. Deze studies zijn geen document waarmee het college bij de besluitvorming op grond van de Wabo rekening moet houden. Artikel 1.1 van de Wet milieubeheer (Wm) kent die juridische status wel, en definieert bedrijfsafvalwater als 'afvalwater dat vrijkomt bij door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, dat geen huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater of grondwater is'. Ook de BBT-systematiek gaat volgens het college van dit onderscheid uit, omdat daarin gebruik wordt gemaakt van verscheidene termen, waaronder "afvalwater" en "verontreinigd afstromend water". Het college heeft daarbij ter zitting opgemerkt dat de grenswaarden in BBT 20 onvoldoende zijn om het milieu, in het bijzonder de waterkwaliteit in het Beatrixkanaal, te beschermen omdat niet wordt voldaan aan de daarvoor gestelde waterkwaliteitsdoelstellingen en vervolgens strengere emissie-eisen gesteld in voorschrift 7.1.9 met toepassing van artikel 14, vierde lid van de Richtlijn industriële emissies (RIE)^[4.].

7.3

Artikel 14, vierde lid van de RIE luidt als volgt: *Onverminderd artikel 18 kan de bevoegde autoriteit strengere vergunningsvoorwaarden vaststellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies. De lidstaten kunnen regels vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen.*

7.4

De rechtbank stelt vast dat in voorschrift 1.7.9 strengere emissie-eisen worden gesteld dan de BBT-GEN eisen in tabel 6.2 bij BBT 20. Ook worden ten aanzien van meer stoffen emissie-eisen gesteld. Desgevraagd heeft het college op de zitting aangegeven dat dit ook de bedoeling is, om het milieu beter te beschermen. Deze normen zijn vooralsnog minder streng dan de waterkwaliteitsdoelstellingen voor het Beatrixkanaal.

7.5

Het college stelt terecht dat BBT 19 niet in acht wordt genomen. Eigenlijk had het college de omgevingsvergunning moeten weigeren gelet op artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1, van de Wabo. Dat heeft het college niet gedaan, want het college neemt genoegen met de toepassing van de AWZI als 'end of pipe techniek' onder het stellen van strengere emissie-eisen en met een beperkte looptijd van de

omgevingsvergunning. Op deze manier kan door monitoring worden onderzocht wat de resultaten van deze techniek zijn en of van eiseres in redelijkheid kan worden gevergd om verdergaande technieken toe te passen (zoals omgekeerde osmose, andere zuiveringstechnieken of toch het overkappen van het buitenterrein). De rechtbank begrijpt de bedoeling van het college aldus dat een tijdelijke oplossing wordt vergund in plaats van het alternatief (weigeren en wederom verscherpt toezicht houden op de naleving van de oorspronkelijke vergunning). Dit staat niet met zoveel woorden in het bestreden besluit maar deze bedoeling is desgevraagd wel bevestigd door het college op de zitting. De rechtbank is van oordeel dat het college deze bedoeling beter had kunnen verwoorden in het bestreden besluit zelf en niet pas op zitting. In zoverre is in het bestreden besluit de toetsing aan artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1, van de Wabo onvoldoende gemotiveerd.

7.6

Eiseres stelt naar het oordeel van de rechtbank terecht dat het verontreinigd hemelwater kan worden aangemerkt als afvalwater in de zin van BBT 20. In zoverre ligt BBT 20 in het verlengde van BBT 19. Dit betoog kan eiseres echter niet baten. De rechtbank is namelijk van oordeel dat het college strengere normen heeft mogen stellen dan de BBT-GEN eisen van tabel 6.1 van BBT 20. Volgens de rechtbank was het met deze beperkingen niet noodzakelijk om de gevraagde omgevingsvergunning geheel te weigeren. De rechtbank is van oordeel dat deze beperkingen evenredig zijn in relatie tot de belangen van eiseres respectievelijk het belang van het zoveel mogelijk behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen voor het Beatrixkanaal. Omdat ook met de strengere normen in voorschrift 1.7.9 mogelijk nog steeds niet kan worden voldaan aan de waterkwaliteitsdoelstellingen van het Beatrixkanaal, heeft het college tevens voldoende onderbouwd waarom de looptijd van de omgevingsvergunning wordt beperkt met toepassing van artikel 2.23 van de Wabo. Deze beperking van de looptijd biedt partijen de mogelijkheid om tijdelijk de proef op de som te nemen. Het college kan op basis van de monitoringsgegevens kijken of de AWZI werkt en ook of er alternatieven beschikbaar zijn of komen waardoor wel aan BBT 19 dan wel de waterkwaliteitsdoelstellingen van het Beatrixkanaal kan worden voldaan. Dat is beter dan de gevraagde omgevingsvergunning geheel te weigeren en door te gaan met het intensieve handhavingstoezicht op het bedrijf. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat het waterschap geen beroep heeft ingesteld tegen het bestreden besluit. Kort samengevat is de rechtbank van oordeel dat de beperkingen aan de vergunning evenredig zijn gelet op de belangen en de omstandigheden van het geval.

Beroepsgronden tegen voorschriften

Voorschrift 1.4.1

8.1

Eiseres is het niet eens met voorschrift 1.4.1 van de vergunning, op grond waarvan eiseres enkele handelingen met afvalstoffen inpandig moet verrichten. Zij heeft geen wijziging aangevraagd van de be- en verwerking van vergunde afvalstoffen. Met dit voorschrift wordt de grondslag van de aanvraag verlaten. Verder vindt eiseres het voorschrift onnodig en ongespecificeerd. Bij eiseres zijn de buiten opgeslagen afvalstoffen afgedekt of overkapt en vinden de sorteerhandelingen plaats onder de overkapping dan wel inpandig. Op het buitenterrein vinden handelingen plaats met AEEA die niet leiden tot emissies naar lucht, bodem of water.

8.2

Het college stelt de grondslag van de aanvraag niet te hebben verlaten omdat eiseres deze handeling zelf in de aanvraag heeft verwoord. In het op 22 juli 2022 aan de aanvraag toegevoegde document 'aanvullende gegevens', heeft eiseres onder meer aangegeven: "Ook alle handelingen met afvalstoffen (sorteren, verkleinen en verhitten) vinden inpandig plaats". Dit staat ook in het document 'BBT Toets pdf'.

8.3

Voorschrift 1.4.1 luidt: '*De navolgende handelingen met afvalstoffen dienen inpandig plaats te vinden: sorteren, verkleinen en verhitten.*'

8.4

In de aanvraag die heeft geleid tot het bestreden besluit zijn geen wijzigingen in de handelingen met afvalstoffen aangevraagd ten opzichte van de vergunde handelingen in de revisievergunning van 2013 en de daarop volgende vergunningen. De vermelding in documenten bij de aanvraag leidt niet tot een ander oordeel. Het noemen van een vergunde handeling in een document betekent niet dat deze handeling nog een keer wordt aangevraagd. Door een extra voorschrift op te nemen over handelingen die reeds zijn vergund en niet zijn aangevraagd, treedt het college buiten de grondslag van de aanvraag. Het college geeft in het bestreden besluit geen toepassing aan artikel 2.31a van de Wabo. Deze beroepsgrond slaagt.

Voorschrift 1.7.3

9.1

Eiseres verzet zich tegen de in voorschrift 1.7.3 opgenomen verplichting om informatie vast te leggen. Dat doet ze namelijk al op basis van de huidige vergunning. Volgens eiseres leidt het opnieuw vastleggen van dezelfde informatie tot onnodige administratieve lasten leidt, zonder dat dit leidt tot vermindering van de emissies.

9.2

Het college heeft het voorschrift opgenomen in navolging van BBT 3, mede naar aanleiding van de emissies naar water. Het college denkt dat dit niet zal leiden tot onoverkomelijke dan wel onnodige administratieve lasten omdat eiseres aangeeft dat de inrichting al beschikt over de in het voorschrift bedoelde informatie.

9.3

Voorschrift 1.7.3, eerste lid, luidt: *‘ Om de vermindering van emissie naar water te bevorderen, dient door vergunninghouder te allen tijde een actuele inventaris opgesteld te zijn en actueel te worden gehouden van de afval- en regenwaterstromen binnen de inrichting. In deze inventaris dienen ten minste de volgende elementen te zijn opgenomen:*

Informatie over de eigenschappen van het te behandelen afval en de afvalverwerkingsprocessen, met inbegrip van:

Vereenvoudigde processtroomdiagrammen waaruit de herkomst van de emissies blijkt;

beschrijvingen van proces geïntegreerde technieken en afvalwaterbehandeling bij de bron, inclusief de prestaties ervan.’

9.4

Gelet op de bedoeling van het bestreden besluit, zoals hierboven omschreven, is de rechtbank van oordeel dat het college dit voorschrift heeft mogen stellen. De rechtbank denkt dat het voor het college makkelijker is om de werking van de AWZI te evalueren als het college snel kan beschikken over de verlangde informatie. Omdat eiseres beschikt over deze informatie, beschouwt de rechtbank het niet als een onnodige administratieve last dat eisers deze informatie deelt met het college. De rechtbank merkt hierbij op dat eiseres niet is gehouden om de inventaris te bewaren en op te slaan.

Voorschrift 1.7.4

10.1

Eiseres verzet zich tot slot tegen de in voorschrift 1.7.4 opgenomen verplichting om de troebelheid van het te lozen water te monitoren. Zij betoogt dat voor de troebelheid in de voorschriften geen normen zijn gesteld. Monitoring is daarom onnodig bezwarend.

10.2

Het college heeft in de voorschriften bij het bestreden besluit geen norm voor troebelheid opgenomen. Het monitoren van de troebelheid biedt eiseres echter een interne paramater om de goede werking van de waterzuiveringsinstallatie te monitoren.

10.3

Voorschrift 1.7.4 luidt: *‘ Van het effluent van de afvalwaterzuiveringsinstallatie dienen de volgende procesparameters continu te worden gemonitord: de zuurgraad, (uitgedrukt in pH-eenheden), troebelheid (George Fischer 4150 of gelijkwaardig) en lozingsdebiet.’*

10.4

De rechtbank is van oordeel dat het college deze monitoringsverplichting heeft kunnen opnemen om de goede werking van de AWZI nog beter te borgen. Bovendien is ook in de aanvraag aangegeven dat de troebelheid van het water in de gaten wordt gehouden om de werking van de AWZI te controleren. In de toelichting staat dat er pas wordt gelooft wanneer de troebelheid aan de vooraf gestelde normen voldoet.

Conclusie en gevolgen

11.1

Het beroep van eiseres is gegrond en het bestreden besluit zal worden vernietigd omdat het onvoldoende is gemotiveerd en omdat het college met voorschrift 1.4.1 buiten de grondslag van de aanvraag is getreden.

11.2

De rechtbank is van oordeel dat het college met de beperkingen in het bestreden besluit een goed en evenredig alternatief heeft gevonden voor de weigering van de vergunning. Het college neemt de proef op de som en behoudt de mogelijkheid om te evalueren. Dat betekent dat eiseres van de vergunning gebruik kan maken maar betekent ook dat in de vergunning strengere emissie-eisen mogen worden gesteld en een beperking aan de looptijd mag worden opgenomen. De rechtbank zal de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit daarom in stand laten met uitzondering van voorschrift 1.4.1. Voorschrift 1.4.1 keert niet terug en zal vernietigd blijven.

[...]

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- laat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand met uitzondering van de vernietiging van voorschrift 1.4.1;

[...]

Noot

Auteur: J.H.N. Ypinga & S. Putting

Noot

1.

In deze uitspraak gaat het om een recyclingbedrijf van oude elektronische apparatuur dat opkomt tegen, onder meer, een aan haar verleende omgevingsvergunning milieu. De inrichting beschikt over een revisievergunning uit 2013. In eerdere procedures is vast komen te staan dat de lozing van zeer verontreinigd hemelwater op het schoonwaterriool niet is aangevraagd en vergund in de revisievergunning. In 2022 heeft het bedrijf hier alsnog een aanvraag voor gedaan. Het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant (het college) heeft bij vergunning van 22 maart 2023 onder meer een tijdelijke omgevingsvergunning milieu verleend voor drie jaar voor het plaatsen en in gebruik nemen van een afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) en het lozen van potentieel verontreinigd regenwater op het gemeentelijk regenwaterrioleringsstel. Het recyclingbedrijf kan zich niet vinden in deze tijdelijke vergunningverlening, en gaat in beroep.

2.

De rechtbank beantwoordt eerst de overgangsrechtelijke vraag hoe de onder de Wabo verleende omgevingsvergunningvoorschriften voor de AWZI kwalificeren na het onherroepelijk worden van de uitspraak. Wij staan daar wat langer bij stil omdat het naar ons weten de eerste uitspraak is waarin de bestuursrechter oordeelt dat sprake is van een 'functioneel ondersteunende activiteit'. Op grond van artikel 4.13 Invoeringswet Omgevingswet geldt een omgevingsvergunning milieu als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (MBA) als onder de Omgevingswet (Ow) en het Bal een vergunningplicht geldt. De rechtbank constateert dat het exploiteren van een IPPC-installatie voor het verwijderen of nuttig toepassen van gevaarlijke afvalstoffen en MBA's die dat exploiteren functioneel ondersteunen zijn aangewezen in artikel 3.78 Bal en vergunningplichtig zijn op grond van artikel 3.79 Bal. De rechtbank oordeelt dat de AWZI kwalificeert als een MBA die het exploiteren van de IPPC-installatie functioneel ondersteunt. Wij vragen ons af of dit oordeel juist is. Valt het exploiteren van de AWZI niet al onder de exploitatie van een IPPC-installatie? In deze zaak is die vraag voor de uitkomst niet relevant, omdat in beide gevallen sprake zou zijn van een vergunningplicht, dus wij kunnen ons vanuit dat oogpunt voorstellen dat de rechtbank er niet te veel woorden aan vuil maakt. Vanuit het oogpunt van een zuivere rechtstoepassing is de vraag wel relevant. De definitie van een IPPC-installatie in de bijlage bij artikel 1.1 Ow verwijst naar artikel 3 lid 3 van de Richtlijn industriële emissies (RIE) en omvat "*een vaste technische eenheid waarin een of meer in bijlage I RIE vermelde activiteiten alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlage vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging*". Over dit begrip is nog weinig Europese- en nationale uitleg voorhanden. Uit de niet bindende 'Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC Directive' van de Europese Commissie kan worden opgemaakt dat activiteiten die betrekking hebben op de behandeling of opslag van bijproducten, afval of emissies 'rechtstreeks samenhangende activiteiten die in technisch verband staan' kunnen opleveren (zie p. 5). Gelet daarop is het volgens ons aannemelijk dat de AWZI onder de IPPC-installatie moet worden geschaard. De eerste in de rechtspraak aangenomen functionele ondersteunde activiteit is dat volgens ons dus eigenlijk niet.

3.

Ten tweede de kern van het geschil. Het gaat in deze zaak om de vraag op welke manier moet worden omgegaan met hemelwater dat wordt verontreinigd nadat het in contact is gekomen met afval of met containers binnen de inrichting. Het lozen van het verontreinigde hemelwater op het schoonwaterriool was niet vergund, zo bleek uit twee Afdelingsuitspraken. De aangevraagde AWZI is volgens het recyclingbedrijf de oplossing waarmee wordt voldaan aan de BBT-conclusies voor Afvalbehandeling, en meer in het bijzonder BBT 20, die ziet op technieken voor het verminderen van emissies naar water. Volgens het college en de rechtbank moet echter eerst gekeken worden of aan BBT 19 kan worden voldaan, die ziet op onder meer het voorkomen van emissies naar water. In punt e) van BBT 19 wordt het overkappen van de afvalopslag als BBT genoemd. Volgens de rechtbank kon deze techniek worden toegepast en leidt het niet toepassen daarvan tot het oordeel dat dus niet aan BBT 19 wordt voldaan.

4.

De vraag die rest is welke gevolgtrekking het college kan geven aan het feit dat het recyclingbedrijf niet voldoet aan de BBT. Het juridisch meest zuivere gevolg zou zijn het weigeren van de omgevingsvergunning, op grond van artikel 2.14 lid 1 onder c onder 1 Wabo. Het college kiest er echter voor een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor een periode van drie jaar in combinatie met strengere emissiegrenswaarden dan de BBT-GEN uit de genoemde BBT 20. Volgens de rechtbank kon het college hiertoe over gaan en was het met deze beperkingen niet noodzakelijk de vergunning te weigeren. Het besluit blijft dus in stand. Dat is opvallend, omdat weigering in principe verplicht is als niet aan een van de voorwaarden is voldaan die bij vergunningverlening in acht moeten worden genomen, zoals de toepassing van BBT (zo volgt uit de Memorie van Toelichting bij artikel 2.14 Wabo, zie [Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3](#), p. 106) (zie bijvoorbeeld ook een eerdere uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant waarin het (onder meer) niet voldoen aan BBT aanleiding was voor vernietiging van een omgevingsvergunning, Rb. Oost-Brabant 18 november 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6586). Artikel 5.5 lid 7 Besluit omgevingsrecht (Bor) liet alleen het opnemen van soepelere emissiegrenswaarden dan de BBT-GEN toe, zij het onder strikte voorwaarden. Daarvan is in deze uitspraak geen sprake, nu het gaat om het toestaan van een activiteit die niet voldoet aan BBT. Op grond van artikel 5.4 lid 3 onder h Bor kon het bevoegd gezag bij het vaststellen van BBT verder rekening houden met de tijd die nodig is om een *betere* techniek toe te passen. Daaruit leidde de Afdeling in al wat oudere jurisprudentie af dat een tijdelijke overgangstermijn kon worden gesteld in gevallen waarin BBT werden toegepast maar moest worden omgeschakeld naar een betere beschikbare techniek. De voor die periode in aanmerking komende BBT moesten dan wel in acht worden genomen (zie bijv. ABRvS 23 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8301). Ook daarvan is in dit geval geen sprake: de rechtbank stelt expliciet dat niet aan artikel 2.14 lid 1 onder c Wabo wordt voldaan. Wij kunnen de instandhouding van de vergunning dan ook moeilijk plaatsen binnen het wettelijk systeem, ook al gaat het om een tijdelijke vergunning. De beperkingen (tijdelijke looptijd en strengere eisen dan BBT-GEN) waartegen het bedrijf opkomt, worden met toepassing van een evenredigheidstoets akkoord bevonden door de rechtbank. Dat kunnen wij volgen, nu het alternatief zou zijn geweest dat de vergunning geweigerd zou worden en het bedrijf dus helemaal met lege handen zou staan. Ook het feit dat de waterkwaliteitsdoelstellingen van het Beatrixkanaal zelfs met de strengere emissienormen mogelijk niet behaald worden, sterkt de conclusie dat de beperkingen mochten worden opgelegd.

Jelmer Ypinga & Sandra Putting

Voetnoten

[1.] ECLI:NL:RBOBR:2019:1743

[2.] ECLI:NL:RVS:2020:202

[3.] Uitvoeringsbesluit Europese Commissie 2018/1147, publicatie C/2018/5070.

[4.] Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).