NOTITIE

Onderwerp	M.e.r. beoordelingsplicht
Project	Vergunningprocedure OOC Terminals BV
Opdrachtgever	Gemeente Oss
Projectcode	OS33-22
Status	Definitief
Datum	27 juli 2016
Referentie	OS33-22/16-013.245
Auteur(s)	ing. P.M.J. van den Eijnden, ing. R.W.M. Jansen
Gecontroleerd door	ing. R.W.M. Jansen
Goedgekeurd door	ing. R.W.M. Jansen
Paraaf	b/a
Bijlage(n)	-
Aan	Gemeente Oss J. Wingens
Kopie	-

1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

Gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft op 24 maart jl. een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen van OOC beheer BV voor het veranderen van de inrichting aan de Merwedestraat 5 te Oss. De aanvraag heeft geresulteerd in een ontwerpbesluit die op 3 juni jl. ter inzage is gelegd. Gedurende een periode van 6 weken kunnen zienswijzen ingebracht worden op dit ontwerpbesluit. Ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming en eventueel op te stellen zienswijzen heeft Witteveen+Bos een second opinion uitgevoerd op de aspecten geur en lucht in de aanvraag.

Aanvullend hierop heeft de gemeente Oss gevraagd of Witteveen+Bos haar visie kan geven op het aspect m.e.r. in het besluitvormingstraject. Witteveen+Bos geeft haar visie vanuit een technisch procedureel oogpunt.

2 AANGEVRAAGDE ACTIVITEITEN EN BEOORDELING M.E.R PROCEDURE

2.1 Aangevraagde activiteiten

De aanvraag bestaat uit onder andere het document ‘Omschrijving activiteiten OOC Terminals BV locatie T2 aan de Merwedestraat 5 te Oss op industrieterrein Elzenburg’, ref 8.5091, Geurts technisch Adviseurs, d.d. 24 maart 2016.

De activiteiten die door OOC Terminals BV worden aangevraagd zijn, conform het bovenvermelde document, als volgt:

- bouwen van een biomassa energiecentrale (BMEC) waarin organische en reststromen uit bouw en sloopafval worden omgezet in thermische energie;
- bouwen van een gebouw voor de verwerking van ruwe drijfmest tot gecomposteerde vaste mest;
- het op- en overslaan van (droge) bulk- en stukgoederen, diverse recycling en afvalstoffen, biomassa;
- overslag vanuit schepen en spooroverslag;
- overslaan van zware stookolie (ADR) van trein naar schip en van vrachtwagen naar trein.

2.2 Milieueffectrapport

Een milieueffectrapport (MER) is verplicht bij de voorbereiding van plannen en besluiten van de overheid die kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Dit komt voort uit hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en uit het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.).

Een MER heeft als doel het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over plannen en projecten. De initiatiefnemer beschrijft de verwachte gevolgen voor het milieu in een MER. Voor een goede afweging vermeldt het MER daarnaast alternatieve oplossingen met bijbehorende milieueffecten. Het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het besluit (in dit geval de provincie Noord-Brabant) neemt het MER mee in haar besluitvorming.

Of er sprake is van een MER of een m.e.r.-beoordeling komt naar voren uit het Besluit m.e.r. Van dit Besluit zijn de onderdelen C en D hiervoor relevant. Onderdeel C wijst de activiteiten en gevallen aan waarvoor een directe MER-plicht geldt. In dit onderdeel staan de activiteiten benoemd die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Onderdeel D bevat grotendeels dezelfde activiteiten als onderdeel C, met het verschil dat de drempelwaarden voor de relevante activiteiten lager zijn dan in onderdeel C. Voor deze activiteiten geldt niet een directe MER-plicht, maar een m.e.r.-beoordelingsplicht. In deze m.e.r.-beoordelingsprocedure moet het bevoegd gezag beoordelen of de betreffende activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en hiervoor eventueel alsnog een MER dient te worden opgesteld.

Hierbij wordt opgemerkt dat drempelwaarden richtinggevend moeten worden beschouwd. De milieueffecten zijn bepalend waardoor ook bij onderschrijding van de drempelwaarden een m.e.r. beoordeling of MER kan worden vereist.

2.3 Wijze waarop aspect m.e.r. is meegenomen

2.3.1 M.e.r. in de aanvraag en ontwerpbeschikking

De aanvraag bestaat uit onder andere het document ‘Omschrijving activiteiten OOC Terminals BV locatie T2 aan de Merwedestraat 5 te Oss op industrieterrein Elzenburg’, referentie 8.5091, Geurts technisch Adviseurs, d.d. 24 maart 2016. De ontwerpbeschikking betreft het document ‘Ontwerpbesluit omgevingsvergunning eerste fase milieu verlenen’, Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, 1 juni 2016

In de aanvraag en bijhorende documenten komt het onderwerp MER en m.e.r-beoordeling niet aan bod, ook is niet beargumenteerd waarom geen m.e.r.-beoordeling nodig is. In de ontwerpbeschikking is in het onderdeel procedurele overwegingen onder ‘Toetsing Milieueffectrapportage’ opgenomen op welke wijze is omgegaan met het Besluit m.e.r.

2.3.2 BMEC

Voor de BMEC is opgenomen dat voor deze activiteit op 15 december 2008 een aanmeldingsnotitie is gemaakt. Daarop is door Gedeputeerde Staten (GS) besloten op 20 januari 2009 dat geen milieueffectrapport hoefde te worden opgesteld. Omdat er geen wijzigingen aan de BMEC worden aangevraagd is GS van mening dat een nieuwe toetsing niet nodig is en kan worden volstaan met het eerdere Besluit van 20 januari 2009.

Witteveen+Bos stelt vast dat het gaat om een nieuw op te richten installatie waarvoor door OOC Terminals BV een vergunning wordt aangevraagd.

Witteveen+Bos vraagt zich af het procedureel juist is dat de provincie zonder specifieke informatie in de aanvraag een oude m.e.r. beoordeling van een andere aanvrager voor deze aanvraag als representatief en voldoende aanmerkt voor een belangrijke doelstelling als waar een MER voor staat: milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over plannen en projecten.

Conform het aanvraagdocument zal de BMEC circa 26.000 ton aan reststromen per jaar verwerken. Uitgaande van een continu proces resulteert dit een verwerkingscapaciteit van circa 71 ton/dag.

Op de activiteiten van de BMEC, omzetting reststromen middels verbranding, is de volgende categorie van het Besluit m.e.r. van toepassing:
- D-lijst, categorie 18.7, verbranden van niet gevaarlijke afvalstoffen in een installatie met een capaciteit van 50 ton/dag of meer.

Aangezien de verwerkingscapaciteit van de BMEC ruim boven de drempelwaarde van 50 ton/dag is gelegen, is Witteveen+Bos van mening dat voor deze activiteit een m.e.r.-beoordeling dient te worden uitgevoerd.

GS heeft als standpunt dat hiervoor de aanmeldingsnotitie uit 2008 en het besluit uit 2009 volstaan en dat een nieuwe m.e.r.-beoordeling niet benodigd is. Naast de eerder genoemde procedurele aspecten betreffende oprichting en aanvraag door een andere initiatiefnemer, stelt Witteveen+Bos vast dat de aanmeldingsnotitie 8 jaar geleden is opgesteld. De installatie voldeed waarschijnlijk wel aan de op dat moment geldende stand der techniek. Echter, de stand der techniek staat niet stil en er is de afgelopen jaren veel veranderd in afvalverwerkingstechnieken en de eisen die op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid en duurzaamheid hieraan worden gesteld. Niet uit te sluiten is dat de installatie afwijkt van de beschouwde installatie in 2008 of anderzijds zou moeten afwijken doordat er betere of milieuvriendelijker alternatieven voorhanden zijn. De aanvrager zegt hier niets over, Witteveen+Bos acht dit zeer zeker mogelijk.

Witteveen+Bos acht het zeer goed mogelijk dat de technische uitvoering van de installatie afwijkt of zou moeten afwijken van de installatie waarop de m.e.r.-beoordeling in 2008 op van toepassing was. Witteveen+Bos is van mening dat de aanvrager een m.e.r.-beoordeling voor aangevraagde installatie had moeten opstellen

Naast veranderingen aan de technische installatie is in de loop der jaren ook de omgeving veranderd. Zo is in 2014 een nieuw bestemmingsplan vastgesteld voor bedrijventerrein Elzenburg-De Geer waarop de BMEC gevestigd zal gaan worden. Ook voor het gebied buiten het bedrijventerrein is in 2013 een nieuw bestemmingsplan vastgesteld. Niet uitgesloten is dat er een wijziging is geweest in gevoelige en kwetsbare objecten alsmede natuur binnen het invloedsgebied van OOC Terminals. Beoordeeld had moeten worden of de installatie passend is op de voorgenomen locatie of dat alternatieve locaties beter geschikt zijn.

Ook de toetsingskaders voor het beoordelen van milieueffecten zijn de afgelopen jaren veranderd. Zo wordt bijvoorbeeld voor de toetsing van de emissies en controle van de emissies in het aanvraagdocument uitgegaan van het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) en de bijhorende Regeling meetmethoden verbranden afvalstoffen terwijl deze sinds 1 januari 2013 zijn komen te vervallen. Vrijwel zeker zullen in de aanmeldingsnotitie uit 2008 nu verouderde toetsingskaders zijn gebruikt.

Witteveen+Bos stelt vast dat de omgeving van de locatie de afgelopen jaren veranderd is. Ook zijn de toetsingskaders voor het beoordelen van milieueffecten de afgelopen jaren veranderd. Beoordeling van nieuwe installatie dient ons inziens plaats te vinden op basis van nu aanwezige omgeving en nu geldende toetsingskaders.

Op basis van wijzigingen in techniek, omgeving en regelgeving trekt Witteveen+Bos de conclusie dat er niet zondermeer vanuit gegaan kan worden dat een aanmeldingsnotitie uit 2008 volstaat en de initiatiefnemer niet ontslaat tot het opstellen van een m.e.r.-beoordeling. Witteveen+Bos is derhalve van oordeel dat voor de BMEC alsnog een m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld.

2.3.3 Mestverwerking

Voor de mestverwerking wordt in eerste instantie door GS gesteld dat deze activiteit is opgenomen in bijlage D, categorie 18.1, van het besluit m.e.r. en derhalve m.e.r. beoordelingsplichtig is. Er wordt aangegeven dat de activiteit van OOC Terminals BV gelijk is aan de activiteit van M.A.C.E voor een andere locatie in Landhorst.

Voor deze activiteit van M.A.C.E. in Landhorst is een m.e.r. beoordeling uitgevoerd en heeft GS vervolgens besloten dat een milieu-effectrapport moet worden opgesteld. Tegen dit besluit heeft M.A.C.E. een voorlopige voorziening gevraagd waarop door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) de beschikking is geschorst. Deze schorsing heeft kort gezegd betrekking op de vraag of mestverwerking nu wel of niet valt onder de bijlage D van het besluit m.e.r. Op basis van deze uitspraak heeft GS zich op het standpunt gesteld dat voor deze activiteit van OOC Terminals BV geen aanmeldingsnotitie of milieu-effectrapport nodig is.

Opmerkelijk is dat GS in de situatie van M.A.C.E., ondanks de uitspraak van 18 december 2015, nog steeds op het standpunt staat dat een MER nodig is. Dit blijkt uit recente berichtgeving waarin is aangegeven dat de GS haar motivatie dat een MER dient te worden uitgevoerd, heeft uitgebreid. Het is dan opmerkelijk dat GS voor het vergelijkbare initiatief van OOC Terminals BV geen MER en zelfs geen m.e.r.-beoordeling verlangt.

Witteveen+Bos stelt vast dat GS voor een vergelijkbaar initiatief wel op het standpunt van een MER staat en blijft, terwijl ze voor OOC Terminals BV hiervan afzien.

Voor de mestverwerking geldt dat volgens het aanvraagdocument circa 500.000 ton drijfmest op jaarbasis worden verwerkt. Uitgaande van een continu proces geeft dit een hoeveelheid van circa 1.370 ton/dag.

Op de activiteiten van de mestverwerking is de volgende categorie van het Besluit m.e.r. van toepassing:
- D-lijst, categorie 18.1, verwijdering van afval in een installatie met een capaciteit van 50 ton/dag of meer.

Ten aanzien van categorie 18.1 van de D-lijst van het Besluit m.e.r. kan deze als een vangnet worden gezien. Deze categorie wordt volgens Infomil gezien als ‘andere handelingen’ met afvalstoffen, dan storten, verbranden, in diepe ondergrond brengen of chemisch behandelen. Wanneer de handeling met een afvalstof niet specifiek in een andere categorie is omschreven, dan blijft deze categorie 18.1 altijd nog gelden.

De activiteit mestverwerking dient op zichzelf gezien te worden als een milieurelevant voornemen wat nadelige effecten kan hebben op de aspecten geur, geluid en luchtkwaliteit. De aangevraagde capaciteit is hoog, ligt ruim een factor 25 hoger dan de drempelwaarde uit het Besluit m.e.r. en de processen zijn uiteenlopend waarbij vooral ook de composteringsstap opvalt.

Met betrekking tot dit bestreden besluit, komt uit de uitspraak van de ABRvS van 18 december 2015, nummer 201508301/1/A4, naar voren dat de voorzieningenrechter er niet van overtuigd is dat voor de activiteit mest be- en verwerking een m.e.r. beoordelingsplicht geldt. Zij baseert zich hierbij op uitspraak van

2 september 2015, nummer 201409490/1/R2, waarin de Afdeling heeft overwogen dat de activiteit mestbewerking niet is vermeld in kolom 1 van onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en dan ook niet kan worden aangemerkt als een activiteit waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Het is correct dat de activiteit mestbewerking niet als zodanig is vermeld in kolom 1 van onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Echter, de vraag staat open of het niet kan worden aangemerkt als een activiteit waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Immers, hierbij dient ons inziens ook de specifieke processen, voorzieningen, installaties, regelgeving en omgeving rondom de mestbewerking in ogenschouw te worden genomen. Niet uitgesloten is dat de situatie in de uitspraak van 2 september 2015 dusdanig (beperkt/eenvoudig of anders) is dat dit de aanleiding is voor het niet aanmerken als activiteit waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dit is een onderdeel dat ons inziens een technische beschouwing vereist (door de StAB) en zeer waarschijnlijk pas in de bodemprocedure een antwoord zal krijgen. Wij zijn van mening dat niet zondermeer aangesloten kan worden bij deze uitspraak voordat de installaties en processen zijn vergeleken en beoordeeld.

Bij een m.e.r. beoordeling dient per activiteit te worden vastgesteld of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. Deze gevolgen zijn afhankelijk van de specifieke activiteiten zelf, maar ook van de omgeving waarin deze plaatsvinden.

Betreffende de omgeving is van het M.A.C.E. initiatief de omgeving compleet verschillend van het OOC Terminals BV initiatief. Het M.A.C.E. initiatief is gelegen aan de Quayweg 8 te Landhorst volledig in het buitengebied op circa 1.500 meter vanaf de rand van de kern van het nabijgelegen dorp Venhorst. Het initiatief van OOC Terminals BV is gelegen op het bedrijventerrein Elzenburg-De Geer op circa 1.300 meter van de rand van de kern van Oss.

Witteveen+Bos is van mening dat de activiteit mestverwerking in aard, procesvoering en omvang gezien moet worden als afvalverwijdering zoals bedoeld in categorie 18.1 van de D-lijst van het Besluit m.e.r. en als activiteit waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Aldus zijn wij van mening dat hier een m.e.r. beoordeling voor had moeten worden opgesteld.

3 CONCLUSIES

In de procedure voor een omgevingsvergunning aan OOC beheer BV voor het veranderen van de inrichting aan de Merwedestraat 5 te Oss is geen m.e.r.-beoordeling uitgevoerd.

De initiatiefnemer heeft niet beargumenteerd waarom geen m.e.r.-beoordeling nodig is. GS heeft wel beargumenteerd waarom geen m.e.r.-beoordeling nodig is, echter is Witteveen+Bos van mening dat de onderbouwing hiervan niet kan worden gehandhaafd.

Op basis van wijzigingen in techniek, omgeving en regelgeving trekt Witteveen+Bos de conclusie dat er voor de BMEC niet zondermeer vanuit gegaan kan worden dat een aanmeldingsnotitie uit 2008 volstaat en dit ontslaat de initiatiefnemer niet van het opstellen van een m.e.r.-beoordeling. Witteveen+Bos is van oordeel dat voor de BMEC alsnog een m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld.

Witteveen+Bos is van mening dat de activiteit mestverwerking in aard, procesvoering en omvang gezien moet worden als afvalverwijdering zoals bedoeld in categorie 18.1 van de D-lijst van het Besluit m.e.r. en als activiteit waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Aldus zijn wij van mening dat ook hier een m.e.r. beoordeling voor had moeten worden opgesteld.

Aangezien deze activiteiten naast elkaar worden opgericht zullen milieueffecten cumulatief moeten worden beschouwd en beoordeeld. Hier door stijgt de kans dat er belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn aanzienlijk. Ook al zou er twijfel blijven over de al dan niet van toepassing zijn van de m.e.r. beoordelingsplicht voor een individuele activiteit, vanuit oogpunt van bescherming van het milieu mag voor de gehele inrichting een m.e.r.-beoordeling ons inziens niet ontbreken.