

Datum van uitspraak: woensdag 27 augustus 2014
Tegen: het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Algemene kamer - Milieu - Overige

201310057/1/A4.

Datum uitspraak: 27 augustus 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Sliedrecht,
appellant,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 oktober 2013 heeft het college van gedeputeerde staten aan Du Pont de Nemours (Nederland) B.V. een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4 van de Wet milieubeheer verleend voor een chemische fabriek aan de Baanhoekweg 22 te Dordrecht.

Tegen dit besluit heeft het college van burgemeester en wethouders beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 mei 2014, waar het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door drs. I. Csikós en D.M. Roza, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. M.C.G. van Tilburg en V.M.E. Deumers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Du Pont de Nemours, vertegenwoordigd door ing. P.T. Tchang, gehoord.

Overwegingen

1. 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 overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in de Invoeringswet Wabo, 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.

2. Het college van burgemeester en wethouders heeft ter zitting betoogd dat het verweerschrift met bijlagen, met de verzenddatum 2 mei 2014, bij de Afdeling ingekomen op 6 mei 2014, wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet blijven.

2.1. De zaak is op 16 mei 2014 ter zitting behandeld. Het verweerschrift met bijlagen is op dinsdag 6 mei 2014 door de Raad van State ontvangen. Dezelfde dag is een afschrift van die stukken aan de andere partijen gezonden.

Het verweerschrift met bijlagen is aldus weliswaar laat ingediend, maar niet zodanig laat, dat de andere partijen zijn belemmerd om daarop adequaat te reageren. Het verweerschrift is naar aard en omvang beperkt. De bij het verweerschrift gevoegde bijlagen zijn evenmin omvangrijk. Gelet op het voorgaande verzet de goede procesorde zich er niet tegen dat het verweerschrift met bijlagen bij de beoordeling van het beroep wordt betrokken. Hierbij neemt de Afdeling mede nog in aanmerking dat het bij het verweerschrift gevoegde besluit van het college van gedeputeerde staten van 1 mei 2014 tot goedkeuring van de op grond van vergunningvoorschrift E.54 uitgevoerde 'Rapportage HF-verlading DuPont', kenmerk 2013023603, van 27 februari 2014 in deze procedure niet ter beoordeling staat.

3. Ter zitting heeft het college van burgemeester en wethouders zijn betoog dat de vergunningvoorschriften E.46 en E.50 ten onrechte verwijzen naar documenten die slechts in de Engelse taal zijn gesteld, ingetrokken.

4. Het college van burgemeester en wethouders kan zich met verscheidene onderdelen van de bij het bestreden besluit door het college van gedeputeerde staten verleende vergunning niet verenigen, maar beoogt geen volledige vernietiging van het bestreden besluit.

5. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat het college van gedeputeerde staten bij het bepalen van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken voor het verladen van waterstoffluoride (HF) ten onrechte zonder nader onderzoek aansluiting heeft gezocht bij de Eurofluor-documenten van het Comité Technique Européen du Fluor (CTEF). Het stelt dat deze documenten slechts aanbevelingen bevatten.

5.1. Ingevolge artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer 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.

Bij de toepassing van deze bepaling komt het college van gedeputeerde staten een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, gelezen in verbinding met artikel 1, eerste lid, van de Regeling aanwijzing BBT-documenten (hierna: de Regeling), houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening met de documenten die zijn aangewezen in de tabellen 1 en 2 die zijn opgenomen in de bij de Regeling behorende bijlage.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Regeling wordt met de in tabel 1 van de bijlage vermelde documenten in ieder geval rekening gehouden, voor zover het de daarbij vermelde gpbv-installaties betreft.

Ingevolge het derde lid wordt met de in tabel 2 van de bijlage vermelde documenten rekening gehouden, voor zover deze documenten betrekking hebben op onderdelen van of activiteiten binnen de inrichting.

5.2. Tot de inrichting behoort een gpbv-installatie. Het college van gedeputeerde staten heeft bij het bepalen van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening gehouden met de in tabel 1 van de bijlage bij de Regeling genoemde Europese informatiedocumenten over BBT en de in tabel 2 van de bijlage bij de Regeling genoemde Nederlandse informatiedocumenten over BBT die van toepassing zijn op de inrichting. Vanwege het ontbreken van BBT-documenten voor het verladen van waterstoffluoride (HF) heeft het college van gedeputeerde staten aansluiting gezocht bij de door de brancheorganisatie CTEF opgestelde Eurofluor-documenten. Volgens het college van gedeputeerde staten kunnen deze documenten, gelet op de inhoud hiervan, worden gehanteerd bij het bepalen van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken.

5.3. De omstandigheid dat de Eurofluor-documenten geen richtlijnen maar aanbevelingen bevatten, maakt niet dat het college van gedeputeerde staten bij deze documenten geen aansluiting kon zoeken. Het college van burgemeester en wethouders heeft niet betwist dat de Eurofluor-documenten relevant zijn voor deze inrichting. Verder heeft het niet gewezen op het bestaan van andere documenten waarmee het college van gedeputeerde staten bij het bepalen van de beste beschikbare technieken voor het verladen van waterstoffluoride (HF) rekening had kunnen houden. De Afdeling ziet in hetgeen het college van burgemeester en wethouders heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het gebruik van de Eurofluor-documenten in strijd is met het recht.

De beroepsgrond faalt.

6. Het college van burgemeester en wethouders betwist in dit verband verder dat het verladen van waterstoffluoride (HF) vanuit een spoorketelwagon in een open ruimte in overeenstemming is met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken.

6.1. Het verladen van waterstoffluoride (HF) vindt plaats in een overdekt gebouw met twee zijwanden. De vergunningvoorschriften E.50 tot en met E.61 zijn op de verlading van waterstoffluoride (HF) van toepassing. Blijkens bijlage XIX bij de vergunningaanvraag, waarnaar vergunningvoorschrift E.50 verwijst, zijn verder de paragrafen 1.3.4.1 en 1.3.4.2 van het Eurofluor-document 'Recommendation on Storage, Loading and Unloading of Anhydrous Hydrogen Fluoride (AHF)', Group 3, Second edition, November 2011 op de inrichting van toepassing. In paragraaf 1.3.4.1 worden zowel de voor- en nadelen van het verladen van waterstoffluoride (HF) in een open ruimte als de voor- en nadelen van het verladen in een gesloten ruimte weergegeven. In paragraaf 1.3.4.2 worden voor zowel het verladen in een open ruimte als het verladen in een gesloten ruimte maatregelen genoemd die de nadelen compenseren. Het college van gedeputeerde staten heeft zich naar aanleiding hiervan op het standpunt gesteld dat zowel het verladen van waterstoffluoride (HF) in een open ruimte als het verladen van waterstoffluoride (HF) in een gesloten ruimte

kan worden aangemerkt als een voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare techniek, mits voldoende maatregelen worden getroffen. Het college van burgemeester en wethouders heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit standpunt van het college van gedeputeerde staten onjuist is. Evenmin heeft het aannemelijk gemaakt dat de getroffen maatregelen onvoldoende zijn. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten ten onrechte heeft gesteld dat het verladen van waterstoffluoride (HF) in een open ruimte als een voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare techniek kan worden aangemerkt.

De beroepsgrond faalt.

7. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat de vergunningvoorschriften E.50 en E.51 niet handhaafbaar zijn, omdat onduidelijk is aan welke onderdelen van de Eurofluor-documenten moet worden voldaan.

7.1. In vergunningvoorschrift E.50 is bepaald, kort weergegeven, welke aanbevelingen zoals genoemd in de documenten Groep 2 'Recommendation on Equipment for Handling of Anhydrous Hydrogen Fluoride (AHF) and Hydrofluoric Acid Solutions (HF)' en Groep 3 'Recommendation on Storage, Loading and Unloading of Anhydrous Hydrogen Fluoride (AHF)' van de richtlijn van het CTEF moeten worden nageleefd voor de opslag en het verpompen van fluorwaterstof.

In vergunningvoorschrift E.51 is bepaald dat, indien nieuwe versies van de in het vorige voorschrift aangegeven documenten verschijnen, in afwijking van het vorige voorschrift en voor zover van toepassing, de in deze documenten opgenomen aanbevelingen zo spoedig als mogelijk moeten worden nageleefd.

7.2. In vergunningvoorschrift E.50 is bepaald welke hoofdstukken van de betreffende Eurofluor-documenten op de inrichting van toepassing zijn. In bijlage XIX bij de vergunningaanvraag is per paragraaf bepaald of de paragraaf al dan niet op de inrichting van toepassing is. Verder is ingevolge vergunningvoorschrift E.51 de meest recente versie van het betreffende Eurofluor-document op de inrichting van toepassing. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de inhoud van de vergunningvoorschriften E.50 en E.51 onvoldoende duidelijk is.

De beroepsgrond faalt.

8. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat vergunningvoorschrift E.46 niet handhaafbaar is, omdat niet duidelijk is welke onderdelen van de in dit voorschrift genoemde documenten van Euro Chlor van toepassing zijn op de inrichting.

8.1. In vergunningvoorschrift E.46 is bepaald dat voor de opslag en het verpompen van chloor de aanbevelingen zoals genoemd in onderstaande documenten van Euro Chlor, voor zover de specifieke paragrafen van toepassing zijn en voor zover deze een verplichtend karakter hebben, moeten worden nageleefd:

- GEST 06/317 The Chlorine Reference Manual - 1st edition, July 2008;

- GEST 76/52 Equipment for the Treatment of Gaseous Effluents Containing Chlorine - 12th edition, November 2011;

- GEST 75/43 Flexible Steel Pipes and Flexible High Nickel Alloy Hoses for the Transfer of Dry Gaseous or Liquid Chlorine - 9th edition, January 2009:

(...)

- GEST 88/134 Stud Bolts, Hexagon Bolts and Nuts for Liquid Chlorine, 3rd Edition June 2004.

8.2. Ingevolge vergunningvoorschrift E.46 zijn op de inrichting veertien documenten van Euro Chlor van toepassing, voor zover de specifieke paragrafen van toepassing zijn en voor zover deze een verplichtend karakter hebben. In het bestreden besluit is aangegeven dat Du Pont de Nemours heeft geanalyseerd welke onderdelen van de documenten van Euro Chlor op de inrichting van toepassing zijn. Daarbij is bepaald dat een set van deze documenten en het resultaat van deze analyse binnen de inrichting aanwezig moet zijn. Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten toegelicht dat het niet onmogelijk is om in de vergunning per onderdeel van de van toepassing zijnde Euro Chlor-documenten te vermelden of het al dan niet van toepassing is op de inrichting, maar dat hiervan is afgezien omdat de systematiek van deze documenten zich hiervoor niet leent. Het college van gedeputeerde staten heeft zich op het standpunt gesteld dat een dergelijke weergave van de Euro Chlor-documenten niet gering van omvang zal zijn en niet noodzakelijk is in het kader van handhaving van de vergunningvoorschriften. Het college van burgemeester en wethouders heeft niet aan de hand van concrete voorbeelden aannemelijk gemaakt dat vergunningvoorschrift E.46 niet handhaafbaar is. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten voorschrift E.46 niet in redelijkheid aan de vergunning kon verbinden.

De beroepsgrond faalt.

9. Voor zover het college van burgemeester en wethouders zich op het standpunt stelt dat de Eurofluor-documenten en de documenten van Euro Chlor ten onrechte slechts via de website van een private onderneming beschikbaar zijn, overweegt de Afdeling als volgt. In vergunningvoorschrift E.52 is bepaald dat te allen tijde een set van de Eurofluor-documenten in de inrichting aanwezig dient te zijn. In vergunningvoorschrift E.48 is eenzelfde bepaling opgenomen voor de documenten van Euro Chlor. Daarnaast kunnen zowel de Eurofluor-documenten als de Euro Chlor-documenten bij het college van gedeputeerde staten worden ingezien. Het betoog van het college van burgemeester en wethouders mist derhalve feitelijke grondslag.

10. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat de bij het bestreden besluit verleende vergunning tot rechtsonzekerheid leidt. Ter zitting heeft het toegelicht dat dit betoog uitsluitend ziet op de omstandigheid dat in het dictum specifieke onderdelen van de vergunningaanvraag zijn genoemd die ingevolge dit dictum onderdeel uitmaken van de verleende vergunning terwijl het bepaalde in vergunningvoorschrift A.1 suggereert dat de gehele vergunningaanvraag onderdeel uitmaakt van de vergunning.

10.1. Het college van gedeputeerde staten erkent dat het bepaalde in vergunningvoorschrift A.1 tot rechtsonzekerheid leidt en het acht dit vergunningvoorschrift niet noodzakelijk voor een goede werking van de inrichting. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

De beroepsgrond slaagt.

11. Zoals onder 2.1 is overwogen staat het besluit van het college van gedeputeerde staten tot goedkeuring van de op grond van vergunningvoorschrift E.54 uitgevoerde 'Rapportage HF-verlading DuPont' van 27 februari 2014 in deze procedure niet ter beoordeling, zodat het betoog van het college van burgemeester en wethouders over dit besluit niet kan slagen.

12. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, uitsluitend voor zover het vergunningvoorschrift A.1 betreft.

13. Het college van gedeputeerde staten dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Voor zover het college van burgemeester en wethouders heeft verzocht om vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten van rechtsbijstand in verband met de behandeling van het beroep, overweegt de Afdeling dat het Besluit proceskosten bestuursrecht in zoverre een forfaitair vergoedingstelsel kent. Er is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die een afwijking van dit stelsel rechtvaardigen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 3 oktober 2013, kenmerk 2013023603, voor zover het vergunningvoorschrift A.1 betreft;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij het college van burgemeester en wethouders van Sliedrecht in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan het college van burgemeester en wethouders van Sliedrecht het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van Ettekoven w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2014

462-684.