

REIKWIJDTE CATEGORIE VERBRANDING NIET-GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN

In deze katern wordt ingegaan op jurisprudentie over categorie C18.4 (verbranding niet-gevaarlijke afvalstoffen) en over provinciale beleidskaders en verordeningen die zien op de beoordeling van stikstofdepositie ten behoeve van Nbw-vergunningverlening.

Nuttige toepassing" niet relevant

In categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen. Een relevante vraag, die in de praktijk regelmatig wordt gesteld, is of deze categorie ook van toepassing is als het gaat om verwerking van afvalstoffen als vorm van nuttige toepassing in plaats van verwijdering. Deze vraag is door de rechtbank Noord-Nederland beantwoord op 14 januari 2014 (zaaknummer ASS AWB 12/451; ongepubliceerd) over een installatie waarmee mest en overige biomassa werd omgezet in productgas en mineralen. Om de juridische reikwijdte van categorie C18.4 in beeld te brengen, heeft de rechtbank de StAB ingeschakeld.

De StAB wijst in haar verslag op het arrest van het Hof van Justitie van 23 november 2006, C-486/04. Het Hof geeft daarin aan dat het begrip verwijdering van afvalstoffen in de zin van de m.e.r.-richtlijn een autonoom begrip is dat een betekenis moet krijgen die volledig beantwoordt aan het in de m.e.r.-richtlijn nagestreefde doel. Het moet alle handelingen omvatten die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot de nuttige toepassing ervan. In de door de Europese Commissie uitgebracht interpretatiedocument "Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment" wordt deze uitleg van het Hof gevolgd.

In 2008 is de Kaderrichtlijn afvalstoffen ingrijpend gewijzigd. Zo zijn definities opgenomen van de begrippen "nuttige toepassing" en "verwijdering". Deze wijziging zorgt er volgens de StAB niet voor dat het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering nu wel relevant is bij de interpretatie van categorie C.18.4. Ook is niet beoogd om de kaderrichtlijn af te stemmen op de m.e.r.-richtlijn. Het arrest van het Hof van Justitie is volgens de StAB nog altijd actueel.

De StAB concludeert dat het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij de interpretatie van categorie 18.4 niet relevant is. De milieueffecten van verbranden door nuttige toepassing zijn in beginsel identiek aan die van verbranden om te verwijderen. In beide gevallen kunnen bij het verbrandingsproces emissies optreden naar lucht, bodem en water. Voor

het inzichtelijk maken van de externe milieugevolgen en van de alternatieven in het kader van een m.e.r.-procedure, is het onderscheid niet of nauwelijks relevant.

De rechtbank schaarde zich achter het advies van de StAB en oordeelt dat ten onrechte bij de aanvraag om omgevingsvergunning geen milieueffectrapport is overgelegd. De omgevingsvergunning is daarmee in strijd met artikel 7.28 lid 1 Wm verleend. Deze uitspraak heeft niet alleen betekenis voor de uitleg van categorie C.18.4, maar ook voor de categorieën D.18.4 en D.18.7.

Beoordeling stikstofdepositie

Het juridisch houdbaar verlenen van een Nbw-vergunning voor een project dat leidt tot een toename aan stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied blijft een uitdaging. Zo valt op te maken uit de vele Afdelingsuitspraken die bijna wekelijks hierover verschijnen. Om de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te faciliteren, zijn door een aantal provincies beleidskaders en verordeningen vastgesteld. Deze kaders zijn, voor zover zij worden ingezet voor de Nbw-vergunningverlening, tot op heden nog niet door de Afdeling akkoord bevonden. Zo zette de Afdeling een streep door het Beleidskader en de Beleidsregel Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen van de provincie Overijssel (zie onder meer ABRS 22 mei 2013, nrs. 201107526/1/T1/A4, 201208493/1/T1/A4 en 201203714/1/A4 en ABRS 28 augustus 2013, nrs. 201305093/1/R2, 201305066/1/R2 en 201305052/1/R2). Ook de Verordening en Beleidsregels Stikstof en Natura 2000 Gelderland van de provincie Gelderland hebben het niet gehaald (Vz. ABRS 2 augustus 2013, nr. 201305295/2/R2 en Vz. ABRS 2 oktober 2013, nr. 201307089/2/R2).

Onlangs sneuvelde ook de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant en het Protocol Depositiebank versie 13 juli 2010. Deze verordening en de daarin opgenomen depositiebank zijn wel als passende maatregelen geaccordeerd. Ook kunnen de hierop gebaseerde salderingsbeslissingen op juridisch houdbare wijze worden genomen. Zie ABRS 19 juni 2013, nr. 201200593/1/R2, 201205887/1/R2 en 201300402/1/R2 en ABRS 24 juli 2013, nr. 201202189/1/R2, 201200827/1/R2 en 201201033/1/R2. Anders ligt het als deze regelin-

gen worden ingezet als (basis voor) mitigerende maatregel voor de Nbw-vergunningverlening, zo werd duidelijk uit de Afdelingsuitspraak van 13 november 2013, nrs. 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2.

Hoewel saldering via een depositiebank kan gelden als maatregel ter mitigatie van de effecten van een project en niet hoeft te worden aangegeven van welke ingetrokken milieuvergunning(en) het saldo afkomstig is, geldt wel als dwingend vereiste dat er een directe nader door de Afdeling uiteengezette samenhang moet zijn tussen de in de depositiebank opgenomen saldi van ingetrokken milieuvergunningen en de onttrekkingen van saldi voor te vergunnen projecten. Die samenhang is bij de Brabantse depositiebank niet verzekerd. Onder meer nu de depositiebank ook is gevuld met depositie die afkomstig is van milieuvergunningen die zijn ingetrokken voor de datum van (het concrete voornemen tot) instelling van de bank, hetgeen niet is toegestaan. Evenmin toegestaan is dat in de depositiebank saldi worden opgenomen van veehouderijbedrijven die op het moment van de in-trekking van de milieuvergunning feitelijk niet meer aanwezig waren. Ook met dat gegeven is in de Brabantse regeling geen rekening gehouden.

Op eveneens 13 november 2013 sneuvelde de Utrechtse Verordening veehouderij, stikstof en Natura 2000 Provincie Utrecht 2011 en de bijbehorende depositiebank (Protocol depositiebank Utrecht 2011) om dezelfde reden als de Brabantse regelgeving. Zie ABRS 13 november 2013, nr. 201206190/1/R2. Wel overeind gebleven is de Beleidsregel stikstof en beschermde natuurmonumenten Noord-Brabant (ABRS 15 januari 2014, nrs. 201209831/1/R2 en 201211801/1/R2), maar deze beleidsregel en de daarop gestoelde depositiebank zien op Nbw-vergunningverlening in verband met beschermde natuurmonumenten en niet Natura 2000-gebieden. De jurisprudentie over de voorwaarde van directe samenhang bij externe saldering als mitigerende maatregel in het kader van artikel 19 Nbw-vergunningverlening, is hier niet van betekenis.

Deze jurisprudentiekatern wordt verzorgd door Soppe Gundelach Witbreuk advocaten (www.soppegw.nl).