

ECLI:NL:RBDHA:2024:6657

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	09-04-2024
Datum publicatie	02-05-2024
Zaaknummer	SGR 22/2649
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting. Beroep gegrond. Deel van de aan de vergunning verbonden voorschriften worden vernietigd. Voorzorgsbeginsel onjuist toegepast. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd dat pZZS of Gelijkwaardige zorg-stoffen op grond van het voorzorgsbeginsel gelijkgesteld zijn aan ZZS. Doelmatig beheer afvalstoffen. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom het voor de transporteur of afvalverwerker van belang is om te weten wat het gehalte van ZZS in de afvalstromen van eiseres (laboratoriumafval en schroot) is.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl STAB-OGR-Updates.nl 2024-0058 OGR-Updates.nl 2024-0058

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 22/2649

uitspraak van de meervoudige kamer van 9 april 2024 in de zaak tussen

Purac Biochem B.V. (Corbion), uit Gorinchem, eiseres

(gemachtigde: mr. M.G.J. Maas-Cooymans),

en

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

(gemachtigde: N. Damman).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de op 7 maart 2022 aan haar verleende omgevingsvergunning voor het veranderen van haar inrichting.

1.1. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.2. Eiseres heeft een nadere memorie ingediend.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 27 februari 2024 op zitting behandeld. Namens eiseres waren aanwezig [naam 1] en [naam 2], bijgestaan door de gemachtigde. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld door [naam 3] en [naam 4].

Totstandkoming van het besluit

2. Eiseres exploiteert een inrichting op de locatie aan de Arkelsedijk 46 te Gorinchem voor het onderzoeken, testen en produceren van halffabricaten en producten op basis van melkzuur en andere (fermenteerbare) grondstoffen voor onder andere de technische en voedingsmiddelenindustrie, alsmede de farmacie- en kunststofindustrie.

2.1. Op 16 juli 2021 is namens eiseres een omgevingsvergunning aangevraagd voor het veranderen van de inrichting, met als gevolg een geringe benzeen-emissie uit de pharma-gaswaster naar de lucht en het toevoegen van kobalt-houdende nutriënten aan het fermentatieproces, waardoor kobalt-houdend afvalwater indirect wordt geloosd.

2.2. Met het besluit van 7 maart 2022 (het bestreden besluit) heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Daarnaast heeft het college met dit besluit de vigerende omgevingsvergunning milieu ambtshalve geactualiseerd door voorschriften aan de omgevingsvergunning toe te voegen met betrekking tot de emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) naar de lucht, ZZS in indirecte lozingen en afvalstoffen die ZZS bevatten.

2.3. Met de uitspraak van 18 augustus 20221 heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank het verzoek van eiseres om een voorlopige voorziening te treffen toegewezen en de voorlopige voorziening getroffen dat de aan het bestreden besluit verbonden voorschriften 0.0.1 (naar de rechtbank begrijpt 0.1.1), 0.1.2, 0.1.3 en 1.3.1 tot en met 1.3.6 worden geschorst tot de uitspraak op het ingestelde beroep.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de verleende omgevingsvergunning aan de hand van de beroepsgronden die eiseres heeft aangevoerd.

4. De voor de beoordeling van het beroep relevante wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Overgangsrecht

5. 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. Uit artikel 4.3 en artikel 4.4 van de Invoeringswet Omgevingswet volgt dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor 1 januari 2024 geldende recht.

pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen

Standpunt eiseres

6. Eiseres verzoekt om vernietiging van de in de omgevingsvergunning opgenomen algemene opmerkingen 0.1.1 tot en met 0.1.3 die volgens haar als voorschriften zijn aan te merken. Daarnaast verzoekt eiseres om vernietiging van de in de omgevingsvergunning opgenomen voorschriften met betrekking tot ZZS, voor zover daaronder ook potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) of stoffen waarvan het RIVM adviseert ze met gelijkwaardige zorg te behandelen (Gelijkwaardige zorg-stoffen) worden verstaan. Eiseres stelt zich primair op het standpunt dat daarvoor geen grondslag bestaat. Subsidiair voert zij aan dat de voorschriften in zoverre rechtsonzeker, onwerkbaar en onevenredig bezwarend zijn.

Status algemene opmerkingen 0.1.1 tot en met 0.1.3

7. Aan de omgevingsvergunning heeft het college voorschriften verbonden die betrekking hebben op ZZS. Tussen partijen is niet in geschil dat het daarbij gaat om stoffen die voldoen aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).² Partijen zijn het erover eens dat voor pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen (nog) niet vaststaat dat zij voldoen aan de criteria van artikel 57 REACH. Uit voorzorg heeft het college de voorschriften voor ZZS in de omgevingsvergunning mede van toepassing willen verklaren op pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen. Dat heeft het college in het bestreden besluit in de algemene opmerkingen 0.1.1 tot en met 0.1.3 over de in de omgevingsvergunning opgenomen voorschriften tot uitdrukking willen brengen.

7.1. Naar het oordeel van de rechtbank zijn deze algemene opmerkingen op zichzelf niet aan te merken als voorschriften, maar wordt in hoofdstuk 0.1 van de omgevingsvergunning uiteengezet wat volgens het college in de voorschriften onder ZZS wordt verstaan. De voorschriften in hoofdstuk 1 hebben dus niet alleen betrekking op ZZS, maar ook op pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen.

Beoordelingsruimte

8. In de omgevingsvergunning heeft het college zich op het standpunt gesteld dat hem, gelet op artikel 2.3b, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer een zekere milieutechnische beoordelingsruimte toekomt om met toepassing van het voorzorgsbeginsel stoffen die nog niet als ZZS zijn geclassificeerd wel als ZZS te behandelen.

8.1. De rechtbank overweegt dat het college de bevoegdheid heeft om stoffen waarvan wetenschappelijk vaststaat dat die aan een of meer van de voorwaarden of criteria van artikel 57 REACH voldoen te classificeren als ZZS. Het college heeft milieutechnische beoordelingsruimte bij de evaluatie van de wetenschappelijke gegevens die de conclusie dat wordt voldaan aan die voorwaarden of criteria onderbouwen. In deze zaak gaat het echter om stoffen waarvan (nog) niet wetenschappelijk vaststaat dat deze voldoen aan een of meer van de criteria van artikel 57 van REACH.

Grondslag voorschriften: voorzorgsbeginsel

9. In de omgevingsvergunning heeft het college zich op het standpunt gesteld dat alle ambtshalve opgelegde voorschriften hun grondslag vinden in artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo. In het verweerschrift heeft het college nader toegelicht dat de voorschriften over ZZS, pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen hun grondslag vinden in artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo, in verbinding met artikel 2.31, tweede lid, onder b, artikel 2.14, eerste lid, van de Wabo, artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en artikel 5.7, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bor, met toepassing van het voorzorgsbeginsel.

- 9.1. Onder verwijzing naar het voorzorgsbeginsel heeft het college het uitvoeringskader voor de omgang met ZZS en pZZS vastgesteld (het uitvoeringskader). Op basis van dit uitvoeringskader voert het college met betrekking tot pZZS uit voorzorg hetzelfde beleid als ten aanzien van ZZS. Dat betekent concreet dat het college in beginsel alle stoffen die door het RIVM op de zogenoemde pZZS-lijst worden geplaatst, aanmerkt als ZZS. Met betrekking tot de Gelijkwaardige zorg-stoffen, heeft het college verwezen naar de individuele stofklasseadviezen die het RIVM heeft uitgebracht. Uit deze adviezen komt volgens het college overtuigend naar voren dat de desbetreffende stoffen beschikken over één of meer eigenschappen van ZZS.
- 9.2. Volgens het college rechtvaardigt de gerede kans of het onderbouwde vermoeden dat een stof op basis van haar eigenschappen een ZZS blijkt te zijn, uit het oogpunt van voorzorg de anticipatie op de kwalificatie als ZZS. Het college stelt zich op het standpunt dat hij op basis van het voorzorgsbeginsel, dat is opgenomen in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en nader is geduid in de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel³, maatregelen mag nemen, ook als er wetenschappelijk gezien nog geen zekerheid over de risico's van die stoffen bestaat. Een onderbouwd vermoeden van deze risico's is daarvoor volgens het college genoeg. Het college heeft daarbij beoordelingsruimte. Daarbij is het van belang om voor ogen te houden dat de aard van het voorzorgsbeginsel met zich brengt dat er per definitie (wetenschappelijke) onzekerheden zijn, aldus het college.
- 9.3. Eiseres stelt dat het college ten onrechte met verwijzing naar het voorzorgsbeginsel, zijn daarop gebaseerde beleid en de stofklasseadviezen van het RIVM heeft besloten om pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen als ZZS te classificeren. Volgens eiseres moet op grond van de Mededeling van de Europese Commissie in elk geval een risicoanalyse worden uitgevoerd, bestaande uit een risico-evaluatie, risicobeheer en een risicomelding. Hierbij zullen onder andere ook de risico's van het concrete geval op het milieu en de gevolgen van het (niet) handelen in kaart moeten worden gebracht. Volgens eiseres heeft het college deze beoordeling en afweging niet gemaakt. Ook het RIVM heeft die beoordeling niet gemaakt bij het opstellen van de pZZS-lijst en de stofklasseadviezen.
- 9.4. Onder verwijzing naar de uitspraken van deze rechtbank van 16 maart 2023⁴ en 31 oktober 2023⁵ is de rechtbank van oordeel dat niet aan de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel is voldaan. De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat eerst een risico-evaluatie wordt gemaakt. Dit betekent dat een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis moet zijn gemaakt. Zowel voor de stoffen die het RIVM op de pZZS-lijst heeft geplaatst als de stoffen die volgens het RIVM op basis van haar individuele stofklasseadviezen met gelijkwaardige zorg moeten worden behandeld, ontbreekt die risico-evaluatie.
- 9.5. In het verweerschrift en ter zitting heeft het college erop gewezen dat het RIVM wel degelijk voor elke stof die op de pZZS-lijst staat vermeld, een eigen, specifieke beoordeling uitvoert. Als basis voor het samenstellen van de pZZS-lijst gebruikt het RIVM een aantal lijsten van het Europees Agentschap voor chemische stoffen (European Chemicals Agency (ECHA)). Door het RIVM wordt vervolgens per stof nagegaan of deze daadwerkelijk op de pZZS-lijst thuishoort. Stoffen die bijvoorbeeld al op de ZZS-lijst staan of stoffen die niet relevant zijn, worden verwijderd. Voor een Gelijkwaardige zorg-stof geldt dat er een advies van het RIVM ligt, waarin op basis van gegevens en expert judgement wordt aangegeven dat de stof met zeer hoge waarschijnlijkheid voldoet aan de criteria van artikel 57 REACH dan wel dat er een gerede zorg hierover bestaat. Volgens het college zijn ook deze stoffen dus stofspecifiek beoordeeld.

- 9.6. Naar het oordeel van de rechtbank is de beoordeling door het RIVM niet aan te merken als de in de Mededeling bedoelde risico-evaluatie, omdat daarmee niet is onderzocht welke schadelijke gevolgen kunnen optreden door uitstoot van de betrokken stoffen, of het onwenselijk is dat deze stoffen, gelet op het belang van de bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid, worden uitgestoten en welke maatregelen bij onwenselijkheid hiervan getroffen moeten worden.⁶
- 9.7. Gelet op het voorgaande komt de rechtbank tot de conclusie dat het college het voorzorgsbeginsel onjuist heeft toegepast. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen in dit geval op grond van het voorzorgsbeginsel gelijkgesteld zijn aan ZZS. Dat betekent dat het college ten onrechte heeft aangenomen dat wijziging van de voorschriften nodig was met het oog op de bescherming van het milieu. Deze wijziging van de voorschriften kon daarom niet worden gebaseerd op artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo.
- 9.8. Het betoog slaagt. De rechtbank zal de voorschriften vernietigen voor zover die betrekking hebben op pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen. De rechtbank komt daarom niet toe aan de overige gronden die eiseres heeft aangevoerd met betrekking tot pZZS en Gelijkwaardige zorg-stoffen.

Voorschriften in hoofdstuk 1.1 (emissies naar de lucht) en hoofdstuk 1.2 (indirecte lozing naar het water)

10. Ter zitting heeft eiseres haar beroepsgronden met betrekking tot de in hoofdstuk 1.1 en 1.2 opgenomen voorschriften ingetrokken. Deze behoeven dan ook geen bespreking meer.

Voorschriften in hoofdstuk 1.3 (afvalstoffen)

Welke afvalstoffen?

11. Eiseres stelt dat in de in de omgevingsvergunning opgenomen voorschriften 1.3.1 tot en met 1.3.5 over afvalstoffen niet wordt gespecificeerd om welke afvalstoffen het gaat. Het is daarom onduidelijk op welke afvalstoffen deze voorschriften betrekking hebben. Het is voor eiseres voorts niet duidelijk of voorschrift 1.3.6 ook van toepassing is op laboratoriumafvalstoffen.
- 11.1. De rechtbank stelt vast dat het college in de omgevingsvergunning voorschriften heeft opgenomen voor ZZS in afvalstoffen. Het gaat om de voorschriften in hoofdstuk 1.3. Op grond van voorschrift 1.3.1 dient eiseres, samengevat weergegeven, met betrekking tot de afvalstoffen die worden afgevoerd, aan de persoon die de afvalstof ontvangt aan te geven welke afvalstoffen ZZS bevatten, de aard van de ZZS (inclusief het CAS-nummer) en het gehalte aan ZZS, per ZZS in die afvalstoffen. In voorschriften 1.3.2 tot en met 1.3.5 worden verplichtingen opgelegd over de op te stellen procedures waarin wordt aangegeven hoe het gehalte aan ZZS in een afvalstof wordt vastgesteld en over de uit te voeren meting of gelijkwaardige bepaling. Ten aanzien van laboratoriumafval is in voorschrift 1.3.2 bepaald dat dit in beperkte hoeveelheden vrijkomt en vernietigd wordt en dat de gelijkwaardige bepaling uit een schatting van het gehalte aan daarin aanwezige ZZS kan bestaan, gebaseerd op de bij het bedrijf aanwezige kennis en ervaring ten aanzien van dat afval. Voorschriften 1.3.6 en 1.3.7 schrijven ten slotte onderzoeksverplichtingen voor met betrekking tot preventie en afscheiding van ZZS in afvalstoffen.
- 11.2. Uit de in de omgevingsvergunning opgenomen begrippenlijst volgt dat alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan eiseres zich ontdoet of voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, als afvalstoffen worden beschouwd. In het verweerschrift heeft het college aangegeven dat alleen kantoor- en kantineafval daarvan zijn uitgezonderd. Ter zitting is het college aanvankelijk van dit standpunt teruggekomen, maar heeft zij dit uiteindelijk toch bevestigd. Dit betekent dat niet is beoogd dat kantoor- en kantineafval onder de afvalstoffen als bedoeld in voorschriften 1.3.1 tot en met 1.3.5 vallen. Eiseres betoogt terecht dat de voorschriften op dit punt onduidelijk zijn. Dit betekent dat de voorschriften in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn voorbereid.

Het betoog slaagt.

- 11.3. In voorschrift 1.3.6 is opgenomen dat de onderzoeksverplichtingen betrekking hebben op afvalstoffen uit het productieproces. In het verweerschrift en ter zitting heeft het college bevestigd dat laboratoriumafvalstoffen hier niet onder vallen. Dit betekent dat voorschrift 1.3.6 niet over laboratoriumafvalstoffen gaat. Naar het oordeel van de rechtbank is de omgevingsvergunning op dit punt voldoende duidelijk. Dit betoog slaagt dus niet.

Doorkruising Wet milieubeheer?

12. Eiseres betoogt dat de voorschriften met betrekking tot het bepalen en registreren van ZZS in afvalstoffen een onrechtmatige doorkruising van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wet milieubeheer (Wm) opleveren. Op basis van deze artikelen registreert en levert eiseres al die informatie aan die nodig is voor de betreffende afvalstof. Het is niet toegestaan om aanvullende (bovenwettelijke) registratieverplichtingen op te leggen in een omgevingsvergunning. Door het opnemen van deze voorschriften in de omgevingsvergunning ontstaat er bovendien rechtsongelijkheid. Voor eiseres gelden strengere eisen dan voor andere bedrijven in Nederland op basis van de Wm en het daarop gebaseerde Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Besluit melden).

- 12.1. Het college stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een onrechtmatige doorkruising van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm. De verplichtingen op grond van deze artikelen uit de Wm hebben een ander doel en een andere inhoud dan de verplichtingen die in de omgevingsvergunning aan eiseres zijn opgelegd. De informatie die op basis van de Wm en het daarop gebaseerde Besluit melden wordt verkregen, dient om een landelijk overzicht te hebben van afvalstromen (ketenbeheer). De registratie moet een eenduidig en toegankelijk inzicht geven in de afvalstoffenbewegingen op bedrijfsniveau. Deze registratieverplichting vormt de basis voor toezicht en handhaving van de afvalstoffenregelgeving bij bedrijven. De voorschriften in de omgevingsvergunning over de omgang met ZZS in afvalstoffen zijn opgenomen ten behoeve van het doelmatig beheer van afvalstoffen vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu en vinden hun grondslag in artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bor. Het college acht het van belang dat eiseres (de concentraties van) aanwezige ZZS in een zo vroeg mogelijk stadium, vóór afgifte aan een derde, bepaalt, zodat risico's voor de gezondheid en het milieu in het vervolg van de keten het best beheerst kunnen worden. De voorschriften in hoofdstuk 1.3 van de omgevingsvergunning moeten daarom worden beschouwd als een aanvulling op de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm op basis van het provinciale beleid.
- 12.2. De rechtbank overweegt dat uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)⁷ volgt dat het stelsel van de Wm niet toelaat dat aan een vergunning voorschriften worden verbonden, die letterlijk of inhoudelijk overeenkomen met de regeling, die met betrekking tot hetzelfde onderwerp in wettelijke bepalingen is opgenomen.
- 12.3. Anders dan eiseres betoogt, is het naar het oordeel van de rechtbank wel toegestaan om in de omgevingsvergunning verplichtingen op te leggen in aanvulling op en ter nadere invulling van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm. Het college wijst er terecht op dat artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bor bepaalt dat aan de omgevingsvergunning in ieder geval de in aanmerking komende voorschriften worden verbonden met betrekking tot het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en afvalwater en, voor zover dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer alsmede de monitoring van afvalstoffen en afvalwater. In de Nota van Toelichting staat dat dit artikel voor een aantal onderwerpen, waaronder afvalpreventie en afvalbeheer, is te beschouwen als de voortzetting van de zogenaamde verruimde reikwijdte van de Wm. De strekking van dit artikel is dat expliciet in de omgevingsvergunning aandacht dient te worden geschonken aan de genoemde milieuaspecten, indien deze voor de betrokken inrichting relevant zijn. Dit kan onder meer door het opnemen van voorschriften.⁸

12.4.

Gelet op het voorgaande moet de rechtbank de vraag beantwoorden of de voorschriften in hoofdstuk 1.3 van de omgevingsvergunning letterlijk of inhoudelijk overeenkomen met de Wm of met het daarop gebaseerde Besluit melden. Als dat niet zo is, is sprake van een aanvulling op of nadere invulling van de voorschriften in de Wm.

12.5. De rechtbank overweegt dat de voorschriften in hoofdstuk 1.3 van de omgevingsvergunning met betrekking tot het registreren en verstrekken van gegevens over de aanwezigheid en het gehalte van ZZS in afvalstoffen geen letterlijke of inhoudelijke herhaling vormen van de verplichtingen die volgen uit 10.38, eerste lid, aanhef en onder c en artikel 10.39, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wm en het daarop gebaseerde Besluit melden. Weliswaar heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een ontwerpbesluit ter inzage gelegd waarbij het Besluit melden wordt aangevuld met een informatieverplichting over de aanwezigheid van ZZS in afvalstoffen, maar een dergelijke verplichting gold nog niet ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. De Wm en het daarop gebaseerde Besluit melden kennen ook geen verplichting om het gehalte van deze stoffen te registreren en te rapporteren. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de voorschriften dan ook aan te merken als een aanvulling op de op eiseres rustende verplichtingen op grond van de Wm en het Besluit melden. De rechtbank ziet bevestiging hiervan in de Nota van Toelichting bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit melden.⁹ Hierin staat dat het Besluit melden niets wijzigt aan de mogelijkheid voor bevoegde gezagen van ontdoeners en verwerkers van afvalstoffen om zo nodig in vergunningen nog aanvullende informatieverplichtingen op te leggen, op basis van artikel 8.29, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.¹⁰

12.6. De rechtbank volgt eiseres niet in haar betoog dat als gevolg van de opgelegde voorschriften in hoofdstuk 1.3 van de omgevingsvergunning met betrekking tot het registreren en verstrekken van gegevens over de aanwezigheid en het gehalte van ZZS in afvalstoffen rechtsongelijkheid ontstaat. In het verweerschrift heeft het college toegelicht dat deze voorschriften aan alle in aanmerking komende Zuid-Hollandse bedrijven worden opgelegd.

12.7. Het betoog faalt.

Doelmatig beheer afvalstoffen?

13. Eiseres stelt, kort samengevat, dat het voor de afvalverwerkingsprocedure en dus ook voor het milieubelang niet nodig is om het gehalte van ZZS in afvalstoffen te weten.

De afvalstromen van eiseres zijn beperkt. Het laboratoriumafval is vanwege de afwisselende onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten zeer wisselend van samenstelling en divers van omvang. Het is daarom ook lang niet altijd mogelijk om het gehalte van ZZS daarin te schatten. Laboratoria-medewerkers kunnen daarmee ook geen ervaring opbouwen. Er is ook geen meerwaarde aan het schatten van gehalten van ZZS, voor zover dat al mogelijk is. Laboratoriumafval wordt al jaren ontvangen en vernietigd door de vaste afvalverwerker van eiseres. Deze afvalverwerker heeft nog nooit om meer informatie gevraagd dan op grond van de Wmb wordt verkregen. De procescondities voor de afvalverwerking zijn bovendien voorgeschreven in de vergunningen van de afvalverwerkers zelf. Voor transporteurs gelden ook al afdoende veiligheidsmaatregelen op grond van de Wet gevaarlijke stoffen.

13.1. Het college acht het in het belang van de bescherming van het milieu dat de transporteur en verwerker op de hoogte worden gebracht van de aanwezigheid van ZZS in een bepaald gehalte in afvalstoffen. Volgens het college is de kennis over de gehalten van ZZS van belang voor het verwerkingsproces. De gehalten ZZS kunnen invloed hebben op bijvoorbeeld de procescondities en de emissies bij een verbrander bij de verwerker. Relevant is immers dat aanwezige ZZS bij de betreffende verbrandingstemperatuur worden vernietigd en/of worden afgevangen in de rookgasreiniging. De concentraties ZZS kunnen ook van belang zijn voor de mogelijkheden van nuttige toepassing. Kennis over de concentratie van ZZS in een afvalstof is voor een afvalverwerker, die de afvalstof nuttig gaat toepassen, in elk geval ook van belang om te bepalen of deze een risicoanalyse moet opstellen. Ook

tijdens het transport is het van belang dat bekend is welke ZZS, met welke concentraties, in het afval aanwezig zijn. Tijdens het transport kunnen er immers lekkages ontstaan. Een transporteur moet weten welke maatregelen moeten worden genomen om risico's tijdens het transport te beheersen. Van bedrijven die ZZS produceren, zoals eiseres, en die ook (behoren te) weten dat hun afval ZZS bevat, is het volgens het college vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu ook een vanzelfsprekendheid dat zij de informatie die zij hebben (of redelijkerwijs kunnen vergaren) hierover doorgeven aan de volgende schakel in de afvalketen.

13.2. De rechtbank stelt voorop dat het niet op voorhand zeker is dat de kennis van het gehalte van ZZS in afvalstoffen altijd nodig is voor de bescherming van het milieu. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als de verwerking van de afvalstof zonder meer leidt tot vernietiging van de ZZS. Ook kan de behoefte aan nauwkeurigheid en frequentie van metingen van het gehalte van ZZS in afvalstoffen van geval tot geval verschillen. Zoals staat vermeld in het Nota van Toelichting bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit melden is dat ook de reden waarom in dat besluit aan ontdoeners niet de verplichting wordt opgelegd om gehalten van ZZS in afvalstoffen te bepalen. Als de afvalverwerker het gehalte van ZZS of andere aanvullende informatie nodig heeft voor zijn risicobeoordeling, dan kan hij de ontdoener daarom vragen. Partijen kunnen ook onderling afspreken wie eventueel benodigd onderzoek uitvoert. Dit betekent dat de afvalverwerker en de ontdoener met elkaar in gesprek moeten over de voor de afvalverwerking benodigde informatie. Dit laat de mogelijkheid echter onverlet dat het bevoegd gezag bij vergunningvoorschrift de ontdoener kan verplichten om informatie over ZZS aan een verwerker te leveren indien dat het doelmatig beheer van ZZS-houdende afvalstoffen dient. Het bevoegd gezag zal dat milieubelang in dat geval moeten motiveren aan de hand van de concrete afvalstromen binnen de inrichting.

13.3. De rechtbank stelt vast dat tussen partijen niet in geschil is dat bij eiseres sprake is van twee afvalstromen die onder de voorschriften vallen: laboratoriumafvalstoffen en schroot. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college onvoldoende onderbouwd waarom het bepalen van het gehalte van ZZS in die specifieke afvalstromen een doelmatig beheer van afvalstoffen dient en daarmee ook nodig is in het belang van de bescherming van het milieu. De rechtbank betreft daarbij dat eiseres ten aanzien van de laboratoriumafvalstoffen onweersproken naar voren heeft gebracht dat het om een beperkte, in samenstelling wisselende hoeveelheid gaat van maximaal 180 kilo per jaar. Deze laboratoriumafvalstoffen worden als chemisch afval afgevoerd en verbrand door een externe gespecialiseerde partij in laboratoriumafvalstoffen. Met deze afvalverwerker heeft eiseres afspraken gemaakt over de wijze waarop de laboratoriumafvalstoffen worden aangeboden. Zo worden de restanten, afhankelijk van het soort restant, in verschillende afvalvaten gedaan. De afvalverwerker heeft eiseres nooit om meer informatie gevraagd over het gehalte van ZZS in de laboratoriumafvalstoffen. Ten aanzien van het schrootafval heeft eiseres toegelicht dat het daarbij om uitgekoppelde fabrieksonderdelen gaat waardoor stoffen met ZZS kunnen hebben gestroomd. Ook hier gaat het om een geringe hoeveelheid afval dat bovendien wordt afgespoeld voordat het wordt meegegeven aan de schrootafvalverwerker, waardoor de kans op aanwezigheid van ZZS minimaal is. Onder deze omstandigheden ziet de rechtbank niet in waarom het voor de transporteur of afvalverwerker van belang is om te weten wat het gehalte van ZZS in die afvalstromen is. Het college heeft daarom onvoldoende gemotiveerd waarom de laatste drie regels van voorschrift 1.3.1 en de voorschriften 1.3.2 tot en met 1.3.5 nodig zijn ten behoeve van het doelmatig beheer van afvalstoffen, als bedoeld in artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bø. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

13.4. Het betoog slaagt. De rechtbank zal de laatste drie regels van voorschrift 1.3.1 en de voorschriften 1.3.2 tot en met 1.3.5 vernietigen. De overige door eiseres aangevoerde gronden tegen deze voorschriften kunnen daarom onbesproken blijven.

14. Eiseres betoogt dat zij op grond van voorschrift 1.3.6 een afvalpreventie- en afvalscheidingsonderzoek moet uitvoeren, terwijl in de toelichting bij dat voorschrift alleen het voorkomen van ZZS in afval als doel wordt genoemd. Het doel van het voorkomen van ZZS in afval is volgens eiseres in strijd met landelijk overheidsbeleid, dat gericht is op het weren van ZZS uit de leefomgeving. In het voorschrift worden voorts ten onrechte geen beoordelingscriteria van het onderzoek vermeld. Daardoor is het voor eiseres niet duidelijk wanneer het onderzoek wordt goed- of afgekeurd. Ook is niet bepaald op basis waarvan eiseres het onderzoek moet herzien in geval van afkeuring. In het voorschrift wordt ook niet omschreven wanneer sprake is van zekere maatregelen. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Bovendien lijkt eiseres gedwongen te worden om activiteiten te ontplooiën die zij niet heeft aangevraagd en ook niet vergund heeft gekregen, zoals recycling of eindverwerking binnen de inrichting. Eiseres is geen afvalverwerker en heeft ook geen verwerkingsmogelijkheden. Daarmee zijn eventueel te treffen zekere maatregelen ook niet uitvoerbaar.

- 14.1. In voorschrift 1.3.6 zijn onderzoeksverplichtingen opgenomen naar de mogelijkheden om het ontstaan van afvalstoffen uit het productieproces met ZZS te reduceren en naar de technische mogelijkheden binnen of buiten de inrichting om ZZS uit die afvalstoffen te scheiden of te vernietigen. Daarbij geldt dat de in het door het college goed te keuren onderzoek beschreven zekere maatregelen volgens de goedgekeurde planning moeten worden uitgevoerd.
- 14.2. In de toelichting bij voorschrift 1.3.6 staat dat het de inzet van het college is dat productiebedrijven voorkomen dat ZZS in afval terecht komt, waarbij ook onderzocht dient te worden of ZZS binnen de inrichting uit de afvalstof kan worden onttrokken of hergebruikt. Anders dan eiseres stelt, is dat in overeenstemming met het doel van het landelijke overheidsbeleid uit het geldende afvalbeheerplan om zoveel mogelijk ZZS uit de leefomgeving te weren.¹¹ Om dat doel te bereiken, wordt namelijk niet alleen ingezet op het waar mogelijk voorkomen van de vervaardiging van nieuwe stoffen met ZZS maar ook op een goede omgang met reeds aanwezige of toekomstige stoffen met ZZS, waaronder acceptatie, verwerking, hergebruik en vernietiging. In het kader van het doelmatig beheer van afvalstoffen heeft het college de onderzoeksverplichtingen in voorschrift 1.3.6 daarom niet alleen van toepassing kunnen verklaren op afvalpreventie, maar ook op afvalscheiding. Het betoog faalt.
- 14.3. De rechtbank stelt vast dat in voorschrift 1.3.6 een opsomming wordt gegeven van de aspecten waaraan aandacht moet worden besteed in het afvalpreventie- en afvalscheidingsonderzoek. Met het college is de rechtbank van oordeel dat daarmee in het voorschrift voldoende duidelijk wordt gemaakt welke beoordelingscriteria het college gebruikt bij het beoordelen van het onderzoek. Indien het onderzoek op een of enkele van deze aspecten wordt afgekeurd, zal eiseres het onderzoek op die punten moeten herzien. Van rechtsonzekerheid of rechtsongelijkheid is daarom geen sprake. Naar het oordeel van de rechtbank wordt eiseres op grond van voorschrift 1.3.6 voorts niet verplicht om activiteiten te ontplooiën die zij niet heeft aangevraagd en ook niet vergund heeft gekregen. Blijkens voorschrift 1.3.6 wordt eiseres gevraagd om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om het ontstaan van afvalstoffen met ZZS te reduceren en om ZZS uit haar afvalstoffen te scheiden of te vernietigen, waarbij ook ingegaan dient te worden op te treffen maatregelen. Een analyse van de haalbaarheid van die maatregelen vormt een onderdeel van het gevraagde onderzoek. Daarbij geldt dat alleen de in het onderzoek beschreven zekere maatregelen volgens de goedgekeurde planning dienen te worden uitgevoerd. Uit de toelichting bij voorschrift 1.3.6 volgt dat hieronder maatregelen worden verstaan waarvan het bedrijf zelf van oordeel is dat deze uitgevoerd kunnen worden. Dat betekent dat van eiseres niet wordt verlangd om maatregelen te nemen die niet uitvoerbaar zijn. Het betoog slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

15. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep gegrond is en dat de aan het bestreden besluit verbonden voorschriften 1.3.2 tot en met 1.3.5 voor vernietiging in aanmerking komen. De overige voorschriften komen voor vernietiging in aanmerking voor zover die betrekking hebben op pZZS en Gelijkwaardige zorgstoffen. Ten slotte komen de laatste drie regels van voorschrift 1.3.1 voor vernietiging in aanmerking, oftewel de tekst na de puntkomma. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien door aan voorschrift 1.3.1 toe te voegen dat dit voorschrift geen betrekking heeft op kantoor- en kantineafval.

15.1. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat het college aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

15.2. De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.750,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 875,- en wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de aan het bestreden besluit verbonden voorschriften 1.3.2 tot en met 1.3.5;
- vernietigt de overige aan het bestreden besluit verbonden voorschriften voor zover die betrekking hebben op pZZS en Gelijkwaardige zorgstoffen;
- vernietigt het aan het bestreden besluit verbonden voorschrift 1.3.1 voor wat betreft de laatste drie regels, oftewel de tekst na de puntkomma;
- voorziet zelf in de zaak door te bepalen dat aan voorschrift 1.3.1 wordt toegevoegd: Dit voorschrift geldt niet voor kantoor- en kantineafval.;
- bepaalt dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit;
- bepaalt dat het college het griffierecht van 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van 1.750,- aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.J. van der Ven, voorzitter, en mr. J. Schaaf en mr. A.J. Eertink, leden, in aanwezigheid van mr. L.F.A. Bouwens-Bos, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 9 april 2024.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak relevante wet- en regelgeving

Op grond van artikel 57 van REACH kunnen de volgende stoffen volgens de procedure van artikel 58 in bijlage XIV (lijst van autorisatieplichtige stoffen) worden opgenomen:

- a. stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als kankerverwekkend, categorie 1 of 2, voldoen;
- b. stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als mutageen, categorie 1 of 2, voldoen;
- c. stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als giftig voor de voortplanting, categorie 1 of 2, voldoen;
- d. stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII persistent, bioaccumulerend en toxisch zijn;
- e. stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII zeer persistent en zeer bioaccumulerend zijn;
- f. stoffen, zoals die welke hormoonontregelende eigenschappen hebben of die welke persistente, bioaccumulerende en toxische eigenschappen of zeer persistente en zeer bioaccumulerende eigenschappen hebben, die niet aan de criteria onder d) en e) voldoen, ten aanzien waarvan wetenschappelijke aanwijzingen worden gevonden voor waarschijnlijke ernstige gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu die even zorgwekkend zijn als die van de stoffen die onder a) tot en met e) zijn vermeld en die per afzonderlijk geval volgens de procedure van artikel 59 worden vastgesteld.

Op grond van artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voor de toepassing van afdeling 2.3 (Lucht en geur) van het Activiteitenbesluit onder een ZZS verstaan een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van REACH.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over zeer zorgwekkende stoffen.

Ingevolge artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2° en 5°, van de Wabo betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, in ieder geval:

2°. de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, mede gezien de technische kenmerken en de geografische ligging daarvan;

5°. de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, te voorkomen, of zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen.

Ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo worden aan een omgevingsvergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20.

Ingevolge artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen voor zover deze betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is.

Ingevolge artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden in ieder geval aan de omgevingsvergunning de in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot:

het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en afvalwater en, voor zover dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer alsmede de monitoring van afvalstoffen en afvalwater.

Ingevolge artikel 5.7, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bor kunnen aan de omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu andere voorschriften worden verbonden. Die voorschriften kunnen in ieder geval inhouden dat daarbij aangegeven metingen, berekeningen of tellingen andere dan bedoeld in de artikelen 5.5 en 5.6 moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

Ingevolge artikel 10.38, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wmb) registreert degene die zich van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen ontdoet door deze af te geven aan een persoon als bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a tot en met e, met betrekking tot zodanige afgifte:

- a. de datum van afgifte;
- b. de naam en het adres van degene aan wie de afvalstoffen worden afgegeven;
- c. de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van die afvalstoffen;
- d. de plaats waar en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven;
- e. de voorgenomen wijze van beheer van de afvalstoffen;
- f. ingeval de afgifte geschiedt door tussenkomst van een ander die opdracht heeft de afvalstoffen te vervoeren naar degene voor wie deze zijn bestemd: diens naam en adres en de naam en het adres van degene in wiens opdracht het vervoer geschiedt.

Ingevolge artikel 10.39, eerste lid, van de Wmb verstrekt degene die zich van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen ontdoet door afgifte aan een persoon als bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a tot en met d:

- a. aan deze persoon een omschrijving van aard, eigenschappen en samenstelling van die afvalstoffen;
- b. aan degene die opdracht heeft de afvalstoffen naar die persoon te vervoeren, een begeleidingsbrief.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevat de begeleidingsbrief ten minste de in het eerste lid, onder a, en de in artikel 10.38, eerste lid, bedoelde gegevens.

Ingevolge artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet blijft, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, het oude recht, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van toepassing:

- a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,
- b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt.

Ingevolge artikel 4.4 van de Invoeringswet Omgevingswet blijft, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een ambtshalve te nemen besluit een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, het oude recht van toepassing:

- a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,
- b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt.

¹ ECLI:NL:RBDHA:2022:8281.

² Ingevolge artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

³ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM/2000/0001, 2 februari 2000.

⁴ Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

⁵ Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156.

⁶ Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 14.9-14.10.

⁷ Zie de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9002.

⁸ Zie het Staatsblad 2010, 143, p. 94.

⁹ Zie de Nota van Toelichting bij het ontwerp van het Besluit tot wijziging van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen in verband met het toevoegen van informatie over zeer zorgwekkende stoffen aan de omschrijving van aard, eigenschappen en samenstelling van afvalstoffen, 18 juli 2023, p. 6.

¹⁰ Voorheen: artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bor.

¹¹ B.14.1 en D.3.2.3 van LAP3.
