



specialisten vastgoed en milieu

Kroon & de Keijzer advocaten

AANGETEKEND

Afdeling bestuursrechtspraak van de
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

TEVENS PER FAX: 070 365 13 80 (met alleen productie 1)

mr. W.B. Kroon
wkroon@kroondekeijzer.nl

datum | 23 mei 2014
inzake | Gemeente
Alblasserdam/Nedstaal

uw referentie |
onze referentie | 20130045

HOGER BEROEPSCHRIFT

Gelieve de acceptgiro inzake het griffierecht aan Kroon & de Keijzer Advocaten te zenden, Postbus 7033 te 4800 GA Breda, t.a.v. mr. W.B. Kroon.

Edelachtbaar college,

Inleiding

1. Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alblasserdam, zetelende aan Cortgene 2, Postbus 2 te 2950 AA, te Alblasserdam (hierna: appellante) stel ik hierbij hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, sector bestuursrecht van 14 april 2014, procedurenummer SGR 13/8712 en 13/8715 (**productie 1**).
2. Het betreft de uitspraak in, onder meer, het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Alblasserdam tegen het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 16 september 2013. (**productie 2**). In dat besluit hebben GS aan Ruigenhil Vastgoed B.V. (Ruigenhil) een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor het nemen van proeven voor de duur van één jaar met het verwerken van asbesthoudend staalschroot in het

Sophiastraat 34 | 4811 EM Breda

Postbus 7033 | 4800 GA Breda

telefoon | 076 53 10 375

fax | 076 53 10 427

www.kroondekeijzer.nl

Stichting Beheer Derdengelden

Van Lanschot Bankiers | 63. 73. 22. 517



bestaande productieproces van de tot de inrichting van Ruigenhil behorende staalsmelterij van Nedstaal B.V.

Feiten

3. Ruigenhil Vastgoed B.V. heeft op 12 oktober 2012 ten behoeve van één van haar werkmaatschappijen Nedstaal B.V. (hierna: Nedstaal) een aanvraag ingediend bij Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (GS), voor een omgevingsvergunning voor bepaalde tijd voor een project met de volgende projectomschrijving: "Het doen van proefnemingen met licht asbesthoudende staalschroot". Met deze aanvraag beoogde Ruigenhil haar inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen als bedoeld in artikel 2.1., eerste lid, aanhef en onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
4. De inrichting van Ruigenhil bevindt zich in de gemeente Alblasserdam op een locatie grenzend aan woonwijken in zowel de gemeente Alblasserdam, Papendrecht als Hendrik-Ido-Ambacht. Over het initiatief om asbest te gaan smelten in de bestaande staaovens van Nedstaal is grote onrust in de (woon-) omgeving ontstaan. Hoewel GS in hun verweerschrift d.d. 15 januari 2014 aangeven dat zij de commotie begrijpen en stellen: "het gaat ten slotte om asbesthoudend schroot", hebben zij daar naar de opvatting van appellante onvoldoende naar gehandeld en onvoldoende rekening gehouden met de zorgen van de omwonenden.
5. GS hebben vervolgens op 18 december 2012 een Ontwerpbesluit omgevingsvergunning, kenmerk 2012028774, gepubliceerd waartegen appellante een zienswijze heeft ingediend.
6. Op 16 september 2013 hebben GS de vergunning aan Ruigenhil verleend. Tegen dit besluit heeft appellante beroep aangetekend. De rechtbank Den Haag heeft in deze zaak op 14 april 2014 uitspraak gedaan (**productie 1**). Appellante kan zich met de inhoud van deze uitspraak niet verenigen en dat is dan ook reden waarom zij hierbij hoger beroep aantekent.

Gronden van het hoger beroep

7. Voor de gronden van hun hoger beroep wijst appellante korthedshalve op hetgeen zij reeds in haar beroepschrift (**productie 3**, bijlage 1 is in **productie 2** opgenomen), aanvullend beroepsschrift (**productie 4**) en pleitnotitie (**productie 5**) naar voren heeft gebracht. Appellante verzoekt u het daarin naar voren gebrachte als hier herhaald en ingelast te beschouwen.
8. Hierna zal appellante die beroepsgronden nader toelichten.



Milieueffectrapportage (m.e.r.) ten onrechte niet uitgevoerd

9. Naar de opvatting van appellante staat vast dat het verwerken van asbesthoudend staalschroot zoals Ruigenhil voornemens is dat te gaan doen, belangrijke nadelige effecten kan hebben voor het milieu ook zonder dat er een drempelwaarde uit categorie C of D van de bijlage bij het besluit m.e.r. zou zijn overschreden. Dit is dan ook reden waarom het bevoegde gezag ook anderszins had moeten beoordelen of de voorgenomen activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben (zie artikel 7.2 Wet milieubeheer artikel 2 lid 5 onder b van het Besluit m.e.r.).
10. De rechtbank stelt in rechtsoverweging 6.1 dat er sprake is van een project dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het veranderen, of het veranderen van de werking van een inrichting. De rechtbank stelt vervolgens in overweging 7.3 vast dat GS de aanvraag van Ruigenhil heeft getoetst aan categorie 21.5 van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dit betreft een situatie waarin er sprake is van de oprichting van een installatie bestemd voor de winning van asbest alsmede de oprichting wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de winning, bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten.
11. In rechtsoverweging 7.5 overweegt de rechtbank dat voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten, afzonderlijke categorieën in het Besluit m.e.r. zijn opgenomen door de wetgever, daaruit moet worden afgeleid dat categorie 18.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet van toepassing is. Nu de genoemde waarden van zowel categorie 21.5 van onderdeel C als van onderdeel D volgens de rechtbank niet worden overschreden, zouden volgens de rechtbank GS terecht hebben aangenomen dat de activiteit niet m.e.r. plichtig is.
12. Naar de opvatting van appellante heeft de rechtbank daarbij miskend dat de inrichting van Ruigenhil en Nedstaal een bestaande installatie betreft, die is bestemd voor het smelten van staalschroot en anders dan installaties als bedoeld in categorie 21.5 van onderdeel C en D dus niet is bestemd voor het bewerken dan wel verwerken van asbesthoudend schroot. De aanvraag ziet dus niet op de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie die is bestemd voor bewerking of verwerking van asbest. De aanvraag ziet immers op een verandering van een bestaande installatie die bestemd is voor het smelten van staalschroot.
13. Omdat er sprake zal zijn van een andere activiteit dan de bestaande activiteit van de staalsmelterij, en daarenboven er sprake is van het verwijderen van gevaarlijk afval, zijn naar de opvatting van appellante op de aanvraag de categorieën als bedoeld in categorie 21.5 van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., niet van toepassing.



14. Overigens is appellante van mening dat als de aanvraag wel zou zien op de oprichting van een installatie bestemd voor het bewerken of verwerking van asbest of asbesthoudende producten, de in categorie 21.5 van onderdeel C en D genoemde capaciteit wordt overschreden. Aan Ruigenhil is immers een maximale productiecapaciteit van 210.000 ton staalblokken per jaar vergund. Overigens is de oprichting van een inrichting niet door Ruigenhil aangevraagd.
15. Appellante wijst er daarbij op dat op grond van artikel 2 lid 6 van het Besluit m.e.r. naar haar opvatting de totale smeltactiviteit van Ruigenhil in beschouwing moet worden genomen, als er moet worden beoordeeld of er een drempelwaarde wordt overschreden.
16. Feitelijk wordt het asbesthoudend staalschroot immers aan een bestaande smelt toegevoegd waardoor er geen onderscheid meer is te maken tussen asbesthoudend gesmolten staalschroot en niet asbesthoudend gesmolten staalschroot. De rechtbank heeft dus ook miskend dat het asbesthoudend staalschroot aldus deel gaat uitmaken van de totale productiecapaciteit van Nedstaal en als categorie 21.5 van onderdeel C en D al van toepassing zouden zijn, daarmee de daarin genoemde capaciteit wel wordt overschreden. Bij de beoordeling van de aanvraag had daarom naar de opvatting van appellante in dat geval de verwerkingscapaciteit van de gehele inrichting moeten worden betrokken.
17. Ten slotte wijst appellante subsidiair nog op bijlage A onder 2 van het Besluit m.e.r. waarin het woord 'capaciteit' wordt gedefinieerd als "*een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorzienbare uitbreiding van de capaciteit*". Het is gelet op de inhoud van de aanvraag van Ruigenhil voorzienbaar dat na de proefneming van één jaar de activiteiten met het asbesthoudend staalschroot zullen worden gecontinueerd en zullen worden uitgebreid. Dit betekent dat indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat binnen afzienbare tijd de capaciteit wordt uitgebreid, die capaciteit ten onrechte niet betrokken is bij de beantwoording van de vraag of een m.e.r.-plicht geldt.

Fysisch chemische behandeling van gevaarlijk afvalstoffen

18. Anders dan de rechtbank onder 7.4. overweegt, blijft appellante echter van mening dat er in dit geval feitelijk sprake is van het oprichten van een inrichting met als doel de fysisch chemische behandeling en vervolgens verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen. Als de aanvraag al als een aanvraag tot het oprichten van een inrichting moet worden gezien, is categorie 18.2 van onderdeel C van het Besluit m.e.r. op de aanvraag van toepassing. Voor een besluit op de aanvraag had ook daarom een m.e.r. dienen te worden opgesteld. Dit is dan ook reden waarom de uitspraak van de rechtbank niet in stand kan blijven.



Asbest is ook minerale stof

19. Subsidiair is appellante van mening dat asbest, dat als minerale stof kan worden gekwalificeerd, in het smeltproces wordt gebruikt waardoor er dus (ook) sprake is van het oprichten van een inrichting bestemd voor het smelten van minerale stoffen zoals bedoeld in categorie D.46 van het Besluit m.e.r. Ruigenhil spreekt in haar aanvraag zelf overigens ook over het "versmelten" in een staalsmelt van 1700 graden Celsius.
20. In een m.e.r. procedure worden alle milieubelangen goed tegen elkaar afgewogen. Ook de locatiekeuze kan daarbij aan de orde komen. Nergens blijkt uit het bestreden besluit en de uitspraak van de rechtbank dat er onderzoek is uitgevoerd, naar het uitvoeren van de proef op een andere minder kwetsbare locatie met minder (potentiele) risico's van het vrijkomen van asbestvezels voor de directe omgeving van de locatie waar de proef wordt uitgevoerd.

Locatiekeuze

21. Appellante heeft er dan ook bezwaar tegen dat er in een inrichting die primair bestemd is voor de op- en overslag van staalschroot en het omsmelten daarvan tot staalblokken en die in de omgeving van woonwijken is gevestigd, gaat worden gebruikt voor het verwijderen van asbest uit staalschroot zonder dat alle risico's voor omwonenden vooraf zijn uitgesloten. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld zijn de potentiële risico's op de gekozen locatie als dusdanig bijzondere omstandigheden aan te merken dat GS reeds op grond daarvan had moeten beslissen dat een m.e.r. had moeten worden gemaakt. In dat kader wijst appellante op de in hun opdracht uitgevoerde beoordeling van de aanvraag en de verleende vergunning door het onderzoeksbureau Witteveen en Bos waaruit blijkt dat de risico's vooraf onvoldoende zijn onderzocht dan wel zijn uitgesloten (**productie 6**).
22. Overigens blijkt uit deze rapportage ook dat aan de wel door GS uitgevoerde vorm-vrije m.e.r. beoordeling, gebreken kleven.
23. Naar de potentiële risico's van de proef op de specifieke locatie van Nedstaal is naar de opvatting van appellante vooraf dan ook onvoldoende onderzoek uitgevoerd. Als uit een dergelijk onderzoek naar voren zou komen dat de proef op een andere locatie dient te worden uitgevoerd, zal dat dus alsnog dienen te geschieden. Indien het uitvoeren van de proef op een andere locatie, in binnen- of buitenland, vanwege de daarmee gepaard gaande kosten in dat geval niet mogelijk zou zijn, dient er in de visie van appellante van de proef te worden afgezien omdat in dit geval het belang van de veiligheid en gezondheid van omwonenden zwaarder dient te wegen dan de commerciële belangen van Ruigenhil.



Emissie en immissie van asbestvezels

24. De rechtbank overweegt dat de emissie van asbest niet is vergund. Dat betekent naar de opvatting van appellante echter niet dat bij het beoordelen van de aanvraag en de daaraan ten grondslag liggende rapportages en opgelegde voorschriften niet zou moeten worden onderzocht of er een reëel risico bestaat dat bij de voorgenomen proeven toch asbestvezels kunnen emitteren.
25. Uit de bijgevoegde rapportage van Witteveen en Bos (**productie 6**) blijkt dat er verschillende momenten zijn bij de proefneming waarin asbestvezels kunnen vrijkomen en dat in de vergunning onvoldoende is zeker gesteld dat die emissies zich niet zullen voordoen. Er is bij de aanvraag en de beoordeling daarvan onvoldoende rekening gehouden met mogelijke emissiemomenten in het productieproces en dus ook met de belangen van de bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 2:14 lid 3 van de Wabo. GS hadden ook daarom de milieuvergunning niet aan Ruigenhil mogen verlenen.
26. Deze deskundigen wijzen er bijvoorbeeld op dat de proeven alleen zijn gedaan met asbest verwerkt in bitumen, terwijl in de praktijk ook platen staal met daartussen asbest verwerkt zullen worden. Dit brengt andere dan door TNO onderkende risico's met zich mee.
27. Ook wordt in dit rapport de stelling van appellante nader onderbouwd dat TNO niet met voldoende worst case scenario's rekening heeft gehouden. In de rapportage worden reële risico's onderkend waarmee TNO noch GS voldoende rekening hebben gehouden. Ook daarom is de vergunningverlening onvoldoende zorgvuldig voorbereid en kan ook daarom de uitspraak van de rechtbank niet in stand blijven.
28. Ook wijzen de deskundigen op de (aanzienlijke) rekenfouten die ten aanzien van emissies van asbestvezels zijn gemaakt.
29. Van voldoende zekerheid dat er vooraf voldoende onderzoek is uitgevoerd is dus geen sprake en ook is op grond van dit rapport nader onderbouwd dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet toereikend zijn om emissie aan asbestvezels te voorkomen, dan wel voldoende te beperken.

BREF Afvalverwerking wel van toepassing

30. De rechtbank heeft in rechtsoverweging 9.3 miskend dat capaciteit in de BREF Afvalverwerking niet ziet op de aangeboden hoeveelheid gevaarlijk afval, maar op de capaciteit van de installatie ("installations"). Ter toelichting volgt hier een citaat de toepasselijke tekst van de BREF Afvalverwerking.



"(...) Thus, the scope of this document focuses on the following points of Annex I of the Directive: • installations for the disposal or recovery of hazardous waste as defined in the list referred to in Article 1 (4) of Directive 91/689/EEC, as defined in Annexes II A and II B (operations R1, R5, R6, R8 and R9) to Directive 75/442/EEC with a capacity exceeding 10 tonnes per day (...)"

31. Zoals hiervoor reeds is uiteengezet, is de beschikbare capaciteit van de staalsmeltinstallatie aanzienlijk groter dan 10 ton per dag en reeds daarom is de BREF afvalverwerking wel van toepassing.

Verwijderen asbest

32. Anders dan de rechtbank onder rechtsoverweging 9.2. overweegt, blijft appellante van mening dat het doel van het meesmelten van asbesthoudend staalschroot in een bestaande smelt, is om het asbest te verwijderen in de zin van bijlage I onder D9 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG).
33. De rechtbank stelt dat het asbest "uiteenvalt" in niet schadelijke stoffen (staalslakken en filterkoek). Uit de aanvraag blijkt dat het Ruigenhil gaat om het verwijderen van asbest zodat staal kan worden gewonnen. Ruigenhil wil zich van dat asbest ontdoen door het mee te laten smelten in de bestaande smelt. Omdat bij de fysisch chemische behandeling van het asbest restproducten (staalslakken en filterkoek) ontstaan die niet zonder nadere bewerking (filteren) "mogelijk" kunnen worden toegepast in de wegenbouw, is er ook daarom geen sprake van een nuttige toepassing. Naar de opvatting van appellante dienen de handelingen met het asbest derhalve anders dan de rechtbank heeft overwogen als verwijderingshandelingen te worden gekwalificeerd.

BBT conclusies

34. De rechtbank overweegt onder rechtsoverweging 11.4 dat GS bij de beoordeling van de aanvraag de BBT-conclusies voor grondstoffen met PCB's en dioxines heeft betrokken en dat die vergelijking niet onredelijk is. Appellante merkt op dat in die situaties het uitgangspunt is om te voorkomen dat PCB's en dioxines in een productieproces terecht komen en dat in onderhavige situatie asbest bewust in het proces wordt ingebracht. Reeds daarom gaat de vergelijking met de BBT-conclusies voor grondstoffen met PCB's en dioxinen mank.

Belangrijke wijziging

35. Het toevoegen en verwerken van gevaarlijk afval aan een bestaand productieproces met alle bijbehorende risico's kan naar de opvatting van appellante en anders dan de rechtbank overweegt onder 11.5, worden gekenmerkt als een belangrijke wijziging van de inrichting waarvoor voor GS wel de



Blad : 8 van 8
Datum : 23-05-2014
Onze ref : 20130045

verplichting geldt te beoordelen of die activiteit alsmede de volledige inrichting in overeenstemming is met de BBT.

Conclusie

36. Op grond van het vorenstaande moge ik u namens het college van burgemeester en wethouders van Alblasterdam verzoeken haar hoger beroep gegrond te verklaren, de uitspraak van de rechtbank te vernietigen en GS te veroordelen in de kosten die ten behoeve van deze procedure in redelijkheid hebben moeten maken, waaronder de kosten van het inschakelen van een deskundige.

Hoogachtend,



W.B. Kroon