

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 22/2003

uitspraak van de meervoudige kamer van 24 september 2025 in de zaak tussen

Shell Nederland Raffinaderij B.V., uit Rotterdam, hierna: Shell
(gemachtigden: mr. M.G.J. Maas-Cooymans en mr. B. Ebben),

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, het college
(gemachtigde: mr. H. Vermeulen).

Inleiding

1. In het Rijnmondgebied bevindt zich een groot petrochemisch complex dat bekend staat als Shell Pernis. Dit complex omvat meerdere inrichtingen, waaronder een olieraffinaderij die door Shell wordt geëxploiteerd. Shell had het voornemen om op dit terrein een biobrandstoffenfabriek (BBF) op te richten en heeft hiertoe een omgevingsvergunning aangevraagd. Binnen die BBF wordt uit oliën en vetten onder meer HVO kerosine en HVO diesel geproduceerd.¹ Voordat de stoffen in de BBF worden verwerkt, moeten zij worden voorbehandeld. Dit gebeurt in de zogenoemde Pre Treatment Unit (PTU).

1.1. De aangevraagde omgevingsvergunning betreft – voor zover hier van belang – de activiteit ‘het veranderen van de werking van een inrichting’.² Het college heeft deze vergunning bij besluit van 7 februari 2022 (het bestreden besluit) verleend en hieraan diverse voorschriften verbonden. Omdat Shell het met een deel van deze voorschriften niet eens is, heeft zij hiertegen beroep ingesteld.

1.2. Het college heeft een verweerschrift ingediend.

1.3. De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (Stab) als deskundige benoemd. Op 14 maart 2024 heeft de Stab een deskundigenverslag uitgebracht. Shell heeft hierop schriftelijk gereageerd.

1.4. Bij besluit van 11 april 2025 (het herstelbesluit) heeft het college een aantal voorschriften van het bestreden besluit ingetrokken en vervangen door nieuwe voorschriften.

1.5. De rechtbank heeft het beroep op 11 juni 2025 op zitting behandeld. Shell is hier vertegenwoordigd door haar gemachtigden, vergezeld door [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED].

¹ HVO: Hydrotreated Vegetable Oil

² Zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

██████████. Het college heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld door ██████████, ██████████, ██████████ en ██████████.

1.6. De zaak is ter zitting gelijktijdig behandeld met de beroepen van Shell tegen de omgevingsvergunning voor de PTU (zaak 22/5334) en tegen de ambtshalve wijziging van de op 29 november 2021 aan Shell verleende omgevingsvergunning (zaak 22/5918). Ook in die zaken doet de rechtbank vandaag uitspraak.

Samenvatting

2. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het beroep van Shell gegrond is. Het college heeft niet op de juiste wijze toepassing gegeven aan het voorzorgsbeginsel en daarom onvoldoende gemotiveerd waarom potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) en stoffen van vergelijkbare zorg in dit geval op grond van het voorzorgsbeginsel moeten worden behandeld als ZZS. Daarnaast heeft het college niet inzichtelijk gemaakt waarom een aantal verplichtingen aan Shell is opgelegd met het oog op het belang van de bescherming van het milieu. Een aantal voorschriften over afvalstoffen dient daarom (gedeeltelijk) te worden vernietigd, evenals twee voorschriften over geluid, een voorschrift over geur en een voorschrift over lucht.

Leeswijzer

2.1. Onder 3 staat een korte weergave van het bestreden besluit in deze zaak. Overwegingen 4 tot en met 6 hebben betrekking op enkele procedurele aspecten. De inhoudelijke beoordeling van het bestreden besluit staat in overwegingen 7 tot en met 52. Bij deze inhoudelijke beoordeling gaat de rechtbank in op de algemene opmerkingen in het bestreden besluit over ZZS (overwegingen 7 tot en met 12.6), de voorschriften met betrekking tot afvalstoffen (overwegingen 13 tot en met 34), de voorschriften over geluid (overwegingen 35 tot en met 43) het voorschrift over geur (overwegingen 44 tot en met 47) en het voorschrift over lucht (overwegingen 48 tot en met 52). Overweging 53 bevat de conclusie van de rechtbank en de gevolgen daarvan. In overweging 54 wordt ingegaan op de proceskosten.

Het bestreden besluit

3. Met het bestreden besluit is aan Shell toestemming verleend voor het oprichten en in werking hebben van de BBF. Aan het bestreden besluit is een groot aantal voorschriften verbonden. Paragraaf 0.0 van het bestreden besluit bevat algemene opmerkingen, waarin wordt toegelicht in welke gevallen een stof volgens het college moet worden aangemerkt als een zeer zorgwekkende stof (ZZS). Verder bevat het bestreden besluit – voor zover hier van belang – voorschriften met betrekking tot afvalstoffen, geluid, lucht en geur. De beroepsgronden van Shell richten zich tegen deze voorschriften en tegen de algemene opmerkingen in paragraaf 0.0 van het bestreden besluit.

Beoordeling door de rechtbank

Procedurele overwegingen

Wettelijk kader

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

Overgangsrecht Omgevingswet

5. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 16 november 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo van toepassing blijft.

Omvang van het geding

6. Met het herstelbesluit van 11 april 2025 heeft het college de voorschriften 3.1.1, 4.1.1, 4.1.3, 10.1.1 tot en met 10.1.7, 10.2.5, 10.2.9, 10.2.11, 10.3.2, 10.5.1 en 11.2.1 van het bestreden besluit ingetrokken en – met uitzondering van voorschrift 10.2.11 – vervangen door nieuwe voorschriften met dezelfde nummering. Shell heeft kenbaar gemaakt dat met de wijziging van deze voorschriften is tegemoetgekomen aan haar beroepsgronden tegen deze voorschriften. Gelet hierop is op de voet van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen beroep van rechtswege ontstaan tegen het herstelbesluit, nu Shell hierbij onvoldoende belang heeft. Het herstelbesluit zal daarom in deze uitspraak niet aan de orde komen.

De algemene opmerkingen over ZZS, pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg

7. In het bestreden besluit zijn de volgende algemene opmerkingen opgenomen:

“0.1.1

Een zeer zorgwekkende stof (hierna: ZZS) is een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-Verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH).

0.1.2

Ter verduidelijking van het antwoord op de vraag of een stof voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 REACH, merken we op dat hiervan, al dan niet op basis van het voorzorgsbeginsel, sprake is als:

- i. is vastgesteld dat de stof voldoet aan een of meer van de criteria uit artikel 57 REACH;*

-
- ii. *de stof op de lijst met potentieel zeer zorgwekkende stoffen van het RIVM staat; of*
 - iii. *het RIVM adviseert om de stof met een vergelijkbare zorg te behandelen omdat niet uitgesloten kan worden dat de stof aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 REACH voldoet.*

0.1.3

Zodra een stof niet meer voldoet aan één van de criteria of voorwaarden uit artikel 57 REACH, zijn voorschriften over ZZS van deze beschikking niet langer op die stof van toepassing."

Het standpunt van Shell

8. Shell betoogt dat de algemene opmerkingen 0.1.1 tot en met 0.1.3 niet in het bestreden besluit opgenomen hadden mogen worden. Deze algemene opmerkingen dienen volgens haar geen milieubelang en zijn onduidelijk, innerlijk tegenstrijdig en voor haar onevenredig bezwarend.

Shell voert hiertoe in de kern aan dat met algemene opmerking 0.1.2 de stofcategorie ZZS ten onrechte wordt verruimd, door hieronder op basis van het voorzorgsbeginsel ook pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg te brengen. Volgens Shell is een stof uitsluitend een ZZS als deze voldoet aan de voorwaarden en criteria die zijn vastgelegd in artikel 57 van de REACH-verordening.³ Het college gaat er volgens Shell ten onrechte van uit dat het een milieutechnische beoordelingsruimte heeft om stoffen die niet voldoen aan artikel 57 van de REACH-verordening, desalniettemin uit voorzorg als ZZS te beschouwen. Volgens Shell kunnen aan een omgevingsvergunning zoals hier aan de orde, slechts voorschriften worden verbonden als dit in het belang van het milieu is. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)⁴ voert zij aan dat dit toetsingskader geen ruimte biedt om louter uit voorzorg voorschriften aan een omgevingsvergunning te verbinden. Bovendien ligt het voorzorgsbeginsel volgens Shell al ten grondslag aan de REACH-verordening, en heeft het college ook om die reden niet de ruimte om hier ten nadele van Shell van af te wijken.

Als het voorzorgsbeginsel wel de ruimte biedt om stoffen die niet voldoen aan artikel 57 van de REACH-verordening aan te merken als ZZS, dan kan dit volgens Shell uitsluitend als voldaan worden aan de toepassingsvoorwaarden die gelden voor het voorzorgsbeginsel zoals vastgelegd in de Mededeling van de Europese Commissie (de Mededeling).⁵ Tot die voorwaarden behoort het uitvoeren van een risico-analyse, die bestaat uit een risico-evaluatie, een keuze van de strategie voor het risicobeheer en een risicomelding. Shell wijst erop dat deze risico-analyse moet worden uitgevoerd aan de hand van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie, waarbij ook de risico's van het concrete geval en de gevolgen van het (niet) handelen in kaart gebracht moeten worden. Volgens Shell heeft het college deze beoordeling niet verricht. De pZZS-lijst van het RIVM voldoet in dit verband niet,

³ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

⁴ Uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598.

⁵ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM/2000/0001.

omdat bij het samenstellen van deze lijst geen specifieke afweging wordt gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld lokale omstandigheden of de gevolgen van niet-handelen. Shell wijst erop dat deze pZZS-lijst volgens het RIVM bovendien slechts een eerste stap is om potentiële ZZS beter in beeld te krijgen. Ook bij de stoffen van vergelijkbare zorg mist volgens Shell de vereiste specifieke wetenschappelijke beoordeling. Voor stoffen van vergelijkbare zorg geldt immers dat zij reeds als zodanig worden aangemerkt als het RIVM niet kan uitsluiten dat een stof voldoet aan artikel 57 van de REACH-verordening. De stofadviezen van het RIVM bevatten volgens Shell niet de benodigde risico-evaluatie: het RIVM beoordeelt uitsluitend de eigenschappen van een specifieke stof, maar maakt geen beoordeling en afweging van een specifieke situatie en het milieu.

De werkwijze van het college leidt volgens Shell tot onzekerheid, omdat onduidelijk is wanneer een stof als ZZS wordt aangemerkt. Shell merkt op dat de bedoelde stoffen in het bestreden besluit niet bij naam worden genoemd. Bovendien worden stoffen met enige regelmaat van de pZZS-lijst afgevoerd, omdat zij toch geen ZZS blijken te zijn en worden ook de stofadviezen van het RIVM in voorkomende gevallen weer ingetrokken. Tot slot voert Shell aan dat de algemene opmerkingen in paragraaf 0.0 onevenredig bezwarend voor haar zijn. Als gevolg van de algemene opmerkingen volgen uit andere vergunningvoorschriften diverse verplichtingen voor Shell ten aanzien van stoffen die volgens haar ten onrechte als ZZS zijn aangemerkt.

Het standpunt van het college

9. Het college stelt zich op het standpunt dat pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg terecht uit voorzorg met ZZS zijn gelijkgesteld. Volgens het college biedt artikel 2.14 van de Wabo hiervoor de ruimte. Het college verwijst in dit verband naar het door hem vastgestelde uitvoeringskader “Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen”⁶ (het uitvoeringskader), waarin is opgenomen dat pZZS uit voorzorg worden behandeld als ZZS en dat op grond van een advies van het RIVM ook voor stoffen van vergelijkbare zorg voorschriften kunnen worden gesteld zoals opgenomen in het bestreden besluit. Volgens het college wordt met deze werkwijze op een correcte manier en conform de Mededeling invulling gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Het college stelt zich op het standpunt dat voldaan wordt aan het vereiste van een risico-evaluatie, omdat het RIVM op basis van de beschikbare wetenschappelijke gegevens de mogelijk schadelijke effecten van pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg heeft vastgesteld. Ten aanzien van pZZS geldt dat deze stoffen potentieel één of meer van de stoffeigenschappen van ZZS bezitten. Deze pZZS worden pas op de lijst van het RIVM geplaatst na een individuele beoordeling waaruit volgt dat – ondanks dat nog niet alle beoordelingsprocedures zijn doorlopen – aanwijzingen bestaan dat een stof potentieel gevaarlijk is voor het milieu en/of de gezondheid van mensen, dieren en planten. De procedure om tot de samenstelling van de pZZS-lijst te komen en het twee keer per jaar bijwerken van deze lijst, waarborgen volgens het college dat hierop uitsluitend relevante stoffen worden vermeld. Ten aanzien van stoffen van vergelijkbare zorg geldt volgens het college dat het RIVM op basis van zijn notitie “Werkwijze stofadviezen ZZS in de vergunningverlening” per stof een advies afgeeft op basis waarvan aangenomen moet worden dat hiervoor een vergelijkbare zorg bestaat als

⁶ Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland houdende regels omtrent vaststelling van de bijlage Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen van de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2018-2021, Provinciaal blad 2019, nr. 7897.

voor pZZS of ZZS. Van stoffen van vergelijkbare zorg is volgens het college sprake als uit het stofadvies van het RIVM blijkt dat de stof op basis van de beschikbare gegevens en expert judgement met zeer hoge waarschijnlijkheid voldoet aan de criteria van artikel 57 van de REACH-verordening, of dat een gerede zorg bestaat met betrekking tot de ZZS-criteria vanwege structuuranalogie en expert judgement.

Het college wijst erop dat uit de Mededeling volgt dat de keuze om al dan niet uit voorzorg te handelen primair een politiek besluit is. Volgens het college wordt in het uitvoeringskader afdoende toegelicht waarom de keuze is gemaakt om pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg te beschouwen als ZZS. Het college stelt zich op het standpunt dat met deze werkwijze de risico's van de desbetreffende stoffen op proportionele wijze worden beheerst. Daarbij is van belang dat de inspanningen die van Shell worden verlangd ten aanzien van de betrokken stoffen hoofdzakelijk administratief en onderzoekend van aard zijn. Gelet ook op de potentieel ernstige gevolgen van (p)ZZS en stoffen van vergelijkbare zorg voor mens, plant en dier, staan deze inspanningen en de financiële gevolgen hiervan voor Shell volgens het college in redelijke verhouding tot het gewenste beschermingsniveau. Het college wijst er in dit verband op dat uit de Mededeling volgt dat eisen in verband met de bescherming van de gezondheid zonder twijfel zwaarder moeten wegen dan economische overwegingen. In reactie op het betoog van Shell dat het voorzorgsbeginsel reeds ten grondslag ligt aan de REACH-verordening, stelt het college zich op het standpunt dat deze verordening betrekking heeft op het op de markt brengen van ZZS en niet op onbedoelde emissies van deze stoffen naar lucht, water en bodem. Volgens het college zijn de risico's van (p)ZZS en stoffen van vergelijkbare zorg dusdanig, dat het noodzakelijk was hierover voorschriften aan het bestreden besluit te verbinden. Gelet op het grote belang voor mens en milieu wil het college op de koop toenemen dat stoffen die aanvankelijk als pZZS of stoffen van vergelijkbare zorg zijn aangemerkt, later toch geen ZZS blijken te zijn. Juist omdat de opgelegde verplichtingen aan Shell grotendeels procedureel en administratief van aard zijn, heeft het college hieraan geen doorslaggevende betekenis toegekend.

Het oordeel van de rechtbank

10. Gelet op wat het college naar voren heeft gebracht, is het de rechtbank duidelijk geworden dat het college met algemene opmerking 0.1.2 niet aanneemt dat pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg voldoen aan de criteria van artikel 57 van de REACH-verordening en derhalve als ZZS kwalificeren, maar dat het college in het belang van de bescherming van het milieu uit voorzorg – anticiperend op een definitieve kwalificatie als ZZS – door het stellen van voorschriften het voor ZZS geldende beschermingsniveau voor die stoffen hanteert.

11. Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen⁷ heeft het college de bevoegdheid om stoffen waarvan wetenschappelijk vaststaat dat die voldoen aan één of meer van de voorwaarden of criteria van artikel 57 van de REACH-verordening, te classificeren als ZZS. Het college heeft milieutechnische beoordelingsruimte bij de evaluatie van de wetenschappelijke gegevens die de conclusie onderbouwen dat wordt voldaan aan die voorwaarden of criteria. In deze zaak gaat het echter ook om stoffen waarvan (nog) niet wetenschappelijk vaststaat dat deze voldoen aan één of meer van de criteria of voorwaarden uit artikel 57 van de REACH-verordening. Met de algemene opmerkingen in de omgevingsvergunning is immers beoogd om ook pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg te

⁷ Uitspraak van 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

behandelen als waren zij ZZS. De vraag ligt voor of het college deze stoffen uit voorzorg mag gelijkstellen met ZZS, in anticipatie op een definitieve kwalificatie als ZZS.

12. Voor zover Shell in algemene zin betoogt dat het niet mogelijk is om met toepassing van het voorzorgsbeginsel voorschriften aan een omgevingsvergunning als hier aan de orde te verbinden, volgt de rechtbank dit betoog niet. De rechtbank heeft eerder in vergelijkbare zaken overwogen dat zij de wens van het college begrijpt om met het oog op het belang van de bescherming van het milieu strenge eisen te stellen aan de emissies van pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg. De rechtbank begrijpt ook de wens van het college om daarmee veiligheidshalve niet te wachten tot het moment waarop wetenschappelijke zekerheid bestaat dat een stof een ZZS is. Het door het college ingeroepen voorzorgsbeginsel kan ruimte bieden om de uitstoot van pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg te beperken, ook indien de ZZS-status van deze stoffen nog niet formeel is vastgesteld.⁸ In de door Shell aangehaalde rechtspraak ziet de rechtbank geen aanleiding om thans tot een ander oordeel te komen. Daartoe overweegt de rechtbank het volgende.

12.1. Op grond van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo kan een omgevingsvergunning als hier aan de orde slechts worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu. Uit artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo volgt dat aan de omgevingsvergunning de voorschriften worden verbonden die nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu. Voor het weigeren van een omgevingsvergunning als hier aan de orde en voor het verbinden van voorschriften aan zo'n omgevingsvergunning geldt dus hetzelfde criterium van het belang van de bescherming van het milieu. In de uitspraak van 8 juni 2022 en in uitspraken die daarop zijn gevolgd, overweegt de Afdeling dat het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft bij beantwoording van de vraag wat in het belang van de bescherming van het milieu is. De Afdeling overweegt dat het toetsingskader van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo het bevoegd gezag niet de ruimte biedt om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het bevoegd gezag moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen naar het oordeel van de Afdeling in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.

12.2. Zoals is overwogen in uitspraken van deze rechtbank van 29 juli 2025⁹, leidt de rechtbank uit de rechtspraak van de Afdeling niet af dat het voorzorgsbeginsel binnen het toetsingskader van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo geen enkele rol kan spelen bij de vraag welk beschermingsniveau in het belang van het milieu nodig is en welke voorschriften met het oog daarop nodig zijn. De beoordelingsruimte die het college heeft bij de invulling van het begrip "in het belang van de bescherming van het milieu", geeft het college naar het oordeel van de rechtbank ruimte om te bepalen welk beschermingsniveau nodig is. Zoals

⁸ Zie de uitspraak van deze rechtbank van 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

⁹ ECLI:NL:RBDHA:2025:14481 en ECLI:NL:RBDHA:2025:14482.

blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet milieubeheer (Wm)¹⁰ – die ook onder de Wabo van belang is gebleven, nu hierin dezelfde terminologie is gebruikt als in de Wm¹¹ – heeft de wetgever nadrukkelijk overwogen dat bij de invulling van dat begrip flexibiliteit gewenst is, gelet op het dynamische karakter van het milieu. Dan kan namelijk worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen van inzichten en maatschappelijke opvattingen over de werking van het milieu en de aard van de gevolgen van menselijke handelingen voor het milieu. Het voorzorgsbeginsel, mits goed toegepast, kan daar naar het oordeel van de rechtbank bij uitstek een rol in vervullen.

De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat, zoals eveneens is overwogen in de uitspraken van 29 juli 2025, in het Europese milieurecht een belangrijke rol is weggelegd voor het voorzorgsbeginsel en dat beginsel bij de uitleg en toepassing van meerdere richtlijnen en verordeningen op het gebied van het milieurecht ook door de lidstaten in acht moet worden genomen, zodat het voorzorgsbeginsel naar het oordeel van de rechtbank ook een belangrijke pijler is geworden van het Nederlandse milieurecht. Gelet hierop ziet de rechtbank niet in dat het college, gelet op de beoordelingsruimte die het Nederlandse milieurecht hem geeft, het voorzorgsbeginsel niet zou mogen toepassen bij de beoordeling welk beschermingsniveau met het oog op de bescherming van het milieu geboden is. In genoemde uitspraken van de rechtbank van 29 juli 2025 is hieraan toegevoegd dat het voorzorgsbeginsel juist wordt toegepast als een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen dat potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten onvermijdelijk zouden kunnen zijn met het gekozen beschermingsniveau. Daarbij komt dat het antwoord op de vraag wat het gewenste beschermingsniveau met betrekking tot stoffen niet statisch is, maar continu aan verandering onderhevig.

12.3. Het voorgaande leidt ertoe dat het college, binnen de hem toekomende beoordelingsruimte, in beginsel de ruimte heeft om uit voorzorg, anticiperend op een definitieve classificatie als ZZS, voor pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg hetzelfde beschermingsregime te hanteren als voor ZZS. Dit laat echter onverlet dat het voorzorgsbeginsel niet zonder meer kan worden ingeroepen indien twijfels of zorgen over de gevaareigenschappen van een stof bestaan. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is gebonden aan verschillende voorwaarden. De rechtbank ziet – in lijn met de hiervoor genoemde eerdere rechtspraak – aanleiding om voor de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel aansluiting te zoeken bij de richtsnoeren die zijn geformuleerd in de Mededeling.

12.3.1. Voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel is onder meer vereist dat een risico-evaluatie wordt gemaakt. Dat betekent dat een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis moet zijn gemaakt. Evenals in de uitspraken van 16 maart 2023¹², 31 oktober 2023¹³, 9 april 2024¹⁴ en 29 juli 2025¹⁵ in vergelijkbare zaken, is de rechtbank van oordeel dat de vereiste risico-evaluatie in dit geval ontbreekt. Het college heeft geen onderzoek gedaan naar specifieke stoffen die vanuit de

¹⁰ Zie Kamerstukken II, 1989-1990, 21 087, nr. 6, blz. 42-43, Kamerstukken II, 1990-1991, 21 087, nr. 13, blz. 25.

¹¹ Zie de Memorie van Toelichting bij de Wabo, Kamerstukken II, 2006-2007, nr. 3, blz. 91-92.

¹² ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

¹³ ECLI:NL:RBDHA:2023:17156.

¹⁴ ECLI:NL:RBDHA:2024:6657.

¹⁵ ECLI:NL:RBDHA:2025:14481 en ECLI:NL:RBDHA:2025:14482.

BBF vrijkomen, maar gekozen voor een generieke gelijkstelling van (toekomstige) pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg met ZZS. Deze generieke gelijkstelling ontbeert een evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van de verschillende pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg voor het milieu en/of de volksgezondheid en de ernst, duur en onomkeerbaarheid van deze mogelijke schadelijke gevolgen. Zoals de rechtbank in genoemde uitspraken heeft overwogen, wordt met de enkele plaatsing van een stof op de pZZS-lijst van het RIVM niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel. Dit geldt ook voor de enkele verwijzing naar de stofadviezen van het RIVM ten aanzien van stoffen van vergelijkbare zorg. Zowel voor stoffen op de pZZS-lijst als voor stoffen van vergelijkbare zorg geldt dat het aan het college is om te onderzoeken welke schadelijke gevolgen kunnen optreden bij het vrijkomen van deze stoffen en in te gaan op de ernst, duur en onomkeerbaarheid van deze gevolgen. Ook dient het college de voordelen en lasten van al dan niet handelen te onderzoeken. Eerst nadat een dergelijk onderzoek is verricht, kan het college beslissen of de desbetreffende pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg uit voorzorg moeten worden behandeld als waren zij ZZS. Nu dit onderzoek in dit geval ontbreekt, heeft het college geen juiste invulling gegeven aan het voorzorgsbeginsel.

12.3.2. De rechtbank volgt het college niet in zijn standpunt dat de opgelegde verplichtingen in verband met pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg hoofdzakelijk procedureel, administratief en onderzoekend van aard zijn en daarom – gelet ook op de potentieel grote gevolgen bij het vrijkomen van deze stoffen – van Shell mogen worden verlangd. Nog daargelaten dat Shell heeft betwist dat deze verplichtingen eenvoudig naleefbaar zijn en slechts beperkte financiële gevolgen voor haar hebben, heeft de rechtbank in haar uitspraak van 31 oktober 2023 reeds overwogen dat in de Mededeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds onderzoeks- en informatieverplichtingen en anderzijds voorschriften waarin maatregelen worden opgelegd. Ook het uit voorzorg opleggen van procedurele verplichtingen, administratieve verplichtingen en onderzoeksverplichtingen dient daarom te worden voorafgegaan door een risico-evaluatie. Die risico-evaluatie ontbreekt in dit geval.

12.4. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college weliswaar ruimte heeft om met toepassing van het voorzorgsbeginsel voorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning als hier aan de orde, maar dat het college het voorzorgsbeginsel in dit geval onjuist heeft toegepast. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg in dit geval op grond van het voorzorgsbeginsel moeten worden behandeld als ZZS. Dat betekent dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de vergunningvoorschriften, voor zover die zien op verplichtingen in verband met pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg, noodzakelijk waren in het belang van de bescherming van het milieu. Gelet op artikel 2.22, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 2.14, derde lid, van de Wabo, mochten deze voorschriften daarom niet aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

12.5. Het betoog slaagt. De rechtbank zal algemene opmerking 0.1.2 in de omgevingsvergunning vernietigen. Algemene opmerkingen 0.1.1 en 0.1.3 kunnen in stand blijven, nu die slechts betrekking hebben op stoffen die voldoen aan de criteria en voorwaarden van artikel 57 van de REACH-verordening.

12.6. De vernietiging van algemene opmerking 0.1.2 heeft gevolgen voor meerdere bestreden vergunningvoorschriften die betrekking hebben op ZZS. Het begrip "ZZS" in deze voorschriften heeft door de vernietiging van algemene opmerking 0.1.2 niet langer betrekking op pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg, maar nog slechts op ZZS in de zin van algemene opmerking 0.1.1. Waar de rechtbank in het vervolg van deze uitspraak spreekt over ZZS, worden dan ook slechts ZZS en niet ook pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg bedoeld. Voor zover Shell betoogt dat verschillende bestreden voorschriften ten onrechte ook betrekking hebben op pZZS en stoffen van vergelijkbare zorg, kan dit betoog onbesproken blijven.

Afvalstoffen

Afvalstoffen algemeen

13. Hoofdstuk 2 van het bestreden besluit bevat voorschriften over afvalstoffen. Met de voorschriften 2.1.1 tot en met 2.1.5 worden aan Shell onder meer verplichtingen opgelegd met betrekking tot het registreren van (de gehalten van) ZZS in afvalstoffen. Verder bevatten de voorschriften 2.2.1 en 2.2.2 de verplichtingen voor Shell om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het ontstaan van afvalstoffen met ZZS zoveel mogelijk te voorkomen en te onderzoeken hoe deze stoffen aan afvalstoffen kunnen worden onttrokken om te worden hergebruikt of vernietigd.

14. Shell betoogt dat het toepassingsbereik van de voorschriften over afvalstoffen onvoldoende duidelijk is. Het gaat bij deze voorschriften volgens Shell om verplichtingen ten aanzien van stoffen die het college als ZZS beschouwt of in de toekomst als ZZS zal gaan beschouwen. Onduidelijk is om welke stoffen het hier precies gaat, nu deze niet bij naam worden genoemd. Volgens Shell zou het college steeds een afzonderlijke beschikking moeten nemen op het moment dat een stof als ZZS wordt aangemerkt, zodat daartegen desgewenst rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Uit de voorschriften wordt volgens Shell bovendien niet duidelijk op welke afvalstromen deze betrekking hebben. Shell gaat ervan uit dat de voorschriften beperkt zijn tot de afvalstoffen die vrijkomen uit de BBF, maar zelfs dan is het toepassingsbereik van de voorschriften volgens haar onvoldoende begrensd, gelet op het grote aantal afvalstromen vanuit deze inrichting.

15. Het college stelt zich op het standpunt dat voldoende duidelijk is op welke stoffen de voorschriften in hoofdstuk 2 van het bestreden besluit betrekking hebben. Welke stoffen ZZS zijn, volgt uit de openbare lijst van het RIVM waarop deze stoffen worden vermeld. Het is volgens het college te bewerkelijk en tijdrovend en bovendien juridisch niet noodzakelijk om per toekomstige ZZS de vergunning van Shell te actualiseren. Volgens het college is verder voldoende duidelijk dat de voorschriften over afvalstoffen beperkt zijn tot de afvalstoffen die vrijkomen uit de BBF en dus niet zien op afvalstromen uit andere onderdelen van de inrichting van Shell. Het toepassingsbereik van de voorschriften is volgens het college beperkt tot de reguliere afvalstromen vanuit de inrichting en ziet dus niet op onvoorzienbare afvalstoffen die vrijkomen bij een incident.

15.1. De rechtbank volgt Shell niet in haar betoog dat onvoldoende duidelijk is op welke stoffen de voorschriften in hoofdstuk 2 van het bestreden besluit betrekking hebben. Welke stoffen als ZZS worden beschouwd, is kenbaar uit de openbare lijst die het RIVM van deze

stoffen bijhoudt. Op deze lijst worden de desbetreffende stoffen bij naam genoemd en wordt verduidelijkt waaraan de stoffen hun ZZS-status ontleen. Dat deze lijst kan worden aangevuld en dat hiervan stoffen kunnen worden afgevoerd, is niet van belang. Doorslaggevend is of de stof op de ZZS-lijst van het RIVM voorkomt.

15.2. De rechtbank volgt Shell evenmin in haar betoog dat onvoldoende duidelijk is op welke afvalstromen de voorschriften in hoofdstuk 2 van het bestreden besluit betrekking hebben. In het deskundigenverslag van de Stab is nader toegelicht dat binnen de BBF drie processpecifieke reststromen ontstaan, namelijk een reststroom met katalysatorresten, een reststroom met absorptiemiddelen en een reststroom met zwavelcake. Deze reststromen zijn ook genoemd in de aanvraag van Shell en in het bestreden besluit. Gelet ook op de ter zitting door het college gegeven bevestiging hiervan, acht de rechtbank voldoende duidelijk dat de voorschriften uit hoofdstuk 2 van het bestreden besluit slechts betrekking hebben op deze drie processpecifieke afvalstromen vanuit de BBF en dat deze voorschriften dus niet zien op algemeen bedrijfsafval en onvoorzien afval dat vrijkomt bij incidenten. Ook in zoverre is het toepassingsbereik van de voorschriften in hoofdstuk 2 van het bestreden besluit dus voldoende duidelijk.

16. Shell betoogt verder dat de voorschriften over afvalstoffen zijn gesteld in strijd met de Wm. De artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm bevatten reeds registratie- en informatieverplichtingen met betrekking tot bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Volgens Shell volgt uit artikel 10.41 van de Wm dat de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze verplichtingen, uitsluitend kan worden uitgewerkt bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. Deze nadere uitwerking kan volgens Shell daarom niet plaatsvinden in de voorschriften van een omgevingsvergunning. Subsidiair betoogt Shell dat de voorschriften in dit geval leiden tot een ontoelaatbare doorkruising van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm. Nu die artikelen al voorzien in een registratie- en informatieplicht, kunnen volgens Shell in de omgevingsvergunning geen voorschriften worden opgenomen waarin eenzelfde of aanvullende verplichting is opgenomen. Shell gaat ervan uit dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen om in de Wm en de daarop gebaseerde regelgeving geen verplichtingen op te leggen zoals die nu in de voorschriften van het bestreden besluit zijn opgenomen.

17. Het college stelt zich op het standpunt dat de voorschriften een aanvulling vormen op de verplichtingen die volgen uit de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm. Shell kan daarom volgens het college niet worden gevolgd in haar verwijzing naar artikel 10.41 van de Wm: die bepaling betreft de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm, terwijl met de gestelde vergunningvoorschriften geen uitvoering aan die artikelen wordt gegeven.

Het college stelt zich voorts op het standpunt dat de gestelde voorschriften geen onrechtmatige doorkruising opleveren van artikel 10.38 en artikel 10.39 van de Wm. Volgens het college hebben de verplichtingen die worden opgelegd met de vergunningvoorschriften een andere inhoud en een ander doel dan de verplichtingen die voor Shell voortvloeien uit de Wm. De informatie die Shell moet aanleveren op grond van de Wm en het hierop gebaseerde Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Besluit melden), dient volgens het college om een landelijk overzicht te krijgen van afvalstromen. De registratieverplichtingen uit de Wm dienen om een eenduidig en toegankelijk inzicht te verkrijgen in de afvalstoffenbewegingen op bedrijfsniveau. Deze registratieverplichting vormt de basis voor het toezicht op en de handhaving van de

afvalstoffenregelgeving bij bedrijven, aldus het college. De voorschriften in het bestreden besluit hebben volgens het college een ander doel. Door (de concentraties van) ZZS in afvalstromen te bepalen voordat het afval wordt afgegeven aan een derde, kunnen risico's voor de gezondheid en het milieu zoveel mogelijk worden beheerst. Dit is volgens het college een onderdeel van het doelmatig beheer van afvalstoffen, waarvoor op grond van artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) voorschriften aan een omgevingsvergunning moeten worden verbonden.

17.1. De rechtbank overweegt dat zij in haar uitspraken van 16 maart 2023 en 6 april 2024 heeft geoordeeld dat het, onder omstandigheden, is toegestaan om in een omgevingsvergunning verplichtingen op te leggen in aanvulling op en ter nadere invulling van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm. De rechtbank ziet geen aanleiding daar thans anders over te oordelen. Dat betekent dat de rechtbank Shell niet volgt in haar betoog dat artikel 10.41 van de Wm aan het stellen van de bestreden voorschriften in de weg staat.

17.2. De rechtbank overweegt verder dat uit rechtspraak van de Afdeling 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.¹⁶ Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen is het wel toegestaan om in een omgevingsvergunning verplichtingen op te leggen in aanvulling op en ter nadere invulling van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm¹⁷. Het college heeft in dit verband terecht gewezen op artikel 5.7, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bor, waarin staat dat aan een omgevingsvergunning als hier aan de orde in ieder geval de in aanmerking komende voorschriften worden verbonden met betrekking tot het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en, voor zover dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer alsmede de monitoring van afvalstoffen.

17.2.1. Shell kan niet worden gevolgd voor zover zij heeft betoogd dat de voorschriften in het bestreden besluit een ontoelaatbare doorkruising van de Wm vormen. De artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm betreffen het afvalstroombeheer. De voorschriften in hoofdstuk 2 van het bestreden besluit zijn opgesteld met het oog op de potentiële risico's van de betrokken stoffen voor het milieu. De voorschriften hebben daarmee een andere inhoud en zijn opgesteld met een ander doel dan de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm. Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen met betrekking tot soortgelijke voorschriften, vormen voorschriften over het registreren van het gehalte van ZZS in afvalstoffen geen letterlijke of inhoudelijke herhaling van de verplichtingen die volgen uit artikel 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.¹⁸ De Wm en het Besluit melden bevatten immers geen verplichting om het gehalte van ZZS in afvalstoffen te registreren of te rapporteren. Bovendien heeft de wetgever het bevoegd gezag de ruimte willen laten om in aanvulling op de informatieverplichting uit artikel 10.39 van de Wm, voorschriften aan een omgevingsvergunning te verbinden. In de Nota van Toelichting bij de meest recente wijziging van het Besluit melden wordt in dit verband verduidelijkt dat hierbij gedacht kan worden aan het opnemen van een verplichting in een vergunning om informatie over het gehalte van ZZS of andere schadelijke stoffen te verstrekken aan de ontvanger van

¹⁶ Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 21 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9002 en van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1909.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank van 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

¹⁸ Zie voetnoot 16.

afvalstoffen, als een gebrek aan informatie over deze stoffen in het afval tot extra risico kan leiden in de verwerking van dat afval.¹⁹

18. Shell betoogt voorts dat door het opnemen van de voorschriften in de vergunning rechtsongelijkheid ontstaat, nu voor haar strengere eisen gelden dan de eisen die op grond van de Wm en het Besluit melden worden gesteld aan andere bedrijven.

18.1. De rechtbank volgt Shell niet in dit betoog. Shell heeft geen concrete gegevens aangeleverd die aanleiding geven om te twijfelen aan de mededeling van het college dat soortgelijke voorschriften worden opgelegd aan alle hiervoor in aanmerking komende bedrijven. Dit standpunt van het college vindt bevestiging in meergenoemde uitspraken van deze rechtbank van 16 maart 2023, 31 oktober 2023, 9 april 2024 en 29 juli 2025, waarin soortgelijke voorschriften aan de orde waren die waren opgelegd aan andere bedrijven.

19. Shell betoogt dat het college onvoldoende heeft onderbouwd waarom het belang van de bescherming van het milieu wordt gediend met de verplichting uit de voorschriften 2.1.1 tot en met 2.1.5 om het gehalte en de aard van ZZS in afvalstoffen te bepalen en waarom dit nodig is in het kader van een doelmatig beheer van afvalstoffen. Shell vindt dat zij op grond van de artikelen 10.38 en 10.39 van de Wm alle informatie aanlevert die vereist is voor de verwerker van afvalstoffen en dat het melden van het gehalte en de aard van ZZS in afvalstoffen geen toegevoegde waarde heeft.

20. Volgens het college is voldoende duidelijk dat met de voorschriften een milieubelang wordt gediend, omdat het zowel tijdens het transport als tijdens de verdere verwerking van afvalstoffen van belang is om op de hoogte te zijn van het gehalte van ZZS hierin. Zo is het voor de transporteur van afvalstoffen met ZZS van belang om te weten welke maatregelen hij moet treffen bij eventuele lekkages en kan het gehalte van deze stoffen in afval voor de verwerker van belang zijn, omdat die informatie bijvoorbeeld van invloed kan zijn op de procescondities en emissies bij een verbrander. Ook kan een afvalverwerker met deze informatie bepalen of een risicoanalyse moet worden gemaakt en of afvalstoffen mogen worden opgebouwd of vermengd. Volgens het college is het niet aan de verwerker om dit gehalte van ZZS in afvalstoffen vast te stellen, maar dient dit te gebeuren door de ontdoener. Die heeft immers bij uitstek de kennis en expertise om te bepalen welke ZZS zich in de afvalstoffen bevinden en in welke gehalten zij hierin voorkomen.

20.1. Zoals volgt uit eerdere rechtspraak van deze rechtbank²⁰ is het niet op voorhand zeker 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. Het opleggen van een verplichting om de gehalten van ZZS in afvalstoffen te bepalen, zou dan een ondoelmatige last vormen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Besluit melden volgt dat dit ook de reden is waarom aan ontdoeners van afval niet de verplichting wordt opgelegd om de gehalten van ZZS in afvalstoffen te bepalen.²¹ Ook kan de behoefte aan nauwkeurigheid en frequentie

¹⁹ Nota van Toelichting bij het Besluit van 11 april 2024 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 en tot wijziging van twee andere besluiten, Stb. 2024, 118, blz. 19.

²⁰ Zie de uitspraak van 9 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:6657.

²¹ Zie de Nota van Toelichting bij het Besluit melden, Staatsblad 2024, 118, blz. 9/10.

van metingen van het gehalte van ZZS in afvalstoffen van geval tot geval verschillen. Als de afvalverwerker het gehalte van ZZS in afvalstoffen 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. Zoals hiervoor is overwogen, laat dit de mogelijkheid 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 de noodzaak van die verplichting in dat geval moeten motiveren aan de hand van concrete afvalstromen binnen de inrichting.

20.2. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college in dit geval onvoldoende onderbouwd op welke wijze het milieubelang wordt gediend met voorschriften 2.1.1 tot en met 2.1.5. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college niet inzichtelijk gemaakt waarom het voor de transporteur of afvalverwerker van belang is om in alle gevallen te weten wat het gehalte van ZZS in de afvalstoffen van eiseres is. Het college heeft zijn standpunt ter zake niet nader toegelicht aan de hand van de concrete afvalstromen vanuit de BBF en de ZZS die zich in dit afval bevinden: de voorschriften hebben immers betrekking op alle processpecifieke afvalstromen vanuit de BBF en zien op alle mogelijke ZZS die hierin kunnen voorkomen. Weliswaar heeft het college diverse redenen genoemd waarom het gehalte aan ZZS in afvalstoffen milieurelevant wordt geacht, maar daarbij worden slechts in algemene termen risico's genoemd zonder dat deze concreet per afvalstroom vanuit de BBF worden onderbouwd. Uit deze toelichting blijkt daarmee onvoldoende waarom het stellen van deze voorschriften in de situatie van Shell noodzakelijk is in het belang van de bescherming van het milieu. Het betoog slaagt.

21. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd voor zover het de voorschriften 2.1.1, tweede gedachtestreepje en verder, en voorschrift 2.1.2. tot en met 2.1.5 betreft. De rechtbank zal deze voorschriften (in zoverre) vernietigen. Wat Shell voor het overige tegen deze onderdelen van deze voorschriften heeft aangevoerd, kan onbesproken blijven.

Registratie ZZS in af te voeren afvalstoffen

Voorschrift 2.1.1

22. Voorschrift 2.1.1 luidt:

“In aanvulling op het gestelde in artikel 10.38 en 10.39 van de Wet milieubeheer wordt met betrekking tot de afvalstoffen die worden afgevoerd, het volgende geregistreerd en verstrekt aan de persoon die de afvalstof ontvangt:

- welke afvalstoffen ZZS bevatten en de aard van de ZZS (inclusief het CAS-nummer);*
- de gehalten aan ZZS in die afvalstoffen.*

Voor bedrijfsafvalstoffen, waarvan de gehalten aan ZZS bekend verondersteld kunnen worden op basis van het SGS-Intronrapport of vergelijkbare bronnen, kunnen deze gehalten worden gebruikt. De registratie en verstrekking van de

genoemde gegevens hoeft pas plaats te vinden vanaf het moment dat de procedures zijn goedgekeurd en de gehalten zijn bepaald, dit conform de hierna volgende voorschriften."

23. Shell betoogt ten aanzien van de aanhef en het eerste gedachtestreepje van dit voorschrift dat onduidelijk is wat wordt bedoeld met 'de aard van de ZZS'. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om informatie over de aard van de ZZS (inclusief het CAS-nummer) te verstrekken en dat is ook niet nodig. Shell leest het voorschrift verder zo dat zij bij aanbidding van één afvalstof steeds een complete lijst van alle mogelijke afvalstoffen die ZZS bevatten aan de ontvanger moet verstrekken. Dat dient volgens Shell geen milieubelang en zal tot verwarring leiden.

24. Het college stelt zich op het standpunt dat dit voorschrift wel het milieubelang dient en ook uitvoerbaar is. Met 'de aard van de ZZS' doelt het college op de fysisch/chemische eigenschappen van de stof, die volgen uit het CAS-nummer en de hieraan verbonden veiligheidsinformatiebladen. Voor een inschatting van de risico's is het bovendien relevant om te weten of de stof vast, vloeibaar of gasvormig is. Het registreren en verstrekken van deze informatie is volgens het college voor Shell een zeer beperkte administratieve last. Het voorschrift bepaalt verder duidelijk dat er (uitsluitend) een verplichting tot registratie en verstrekking geldt met betrekking tot de afvalstoffen die worden afgevoerd.

25. In het deskundigenverslag staat dat het aanleveren van de stofeigenschappen van toegevoegde waarde is, omdat de ontvanger daarmee in één oogopslag kan zien wat voor stoffen het betreft. Via het CAS-nummer kan Shell de stofeigenschappen terugvinden op de veiligheidsinformatiebladen. Dit hoeft slechts één keer per stof door Shell te worden uitgevoerd.

26. De rechtbank is gelet op het deskundigenverslag van oordeel dat de verplichting die volgt uit de aanhef en het eerste gedachtestreepje van dit voorschrift het belang van de bescherming van het milieu dient en voor Shell niet onevenredig bezwarend is. De lezing van het college dat de verplichtingen van dit voorschrift alleen gelden voor de afvalstof die wordt afgevoerd, is naar het oordeel van de rechtbank een redelijke en voor de hand liggende uitleg van dit voorschrift. In de aanhef van het voorschrift is immers vermeld dat de verplichtingen betrekking hebben op de afvalstoffen die worden afgevoerd.

26.1. Het betoog van Shell met betrekking tot de aanhef en het eerste gedachtestreepje van dit voorschrift slaagt niet.

Preventie en afscheiden ZZS in af te voeren afvalstoffen

Voorschrift 2.2.1

27. Voorschrift 2.2.1 luidt, voor zover hier relevant:

"Er moet een onderzoek uitgevoerd worden naar de mogelijkheden om het ontstaan van afvalstoffen met ZZS te reduceren en naar de technische mogelijkheden om ZZS uit afvalstoffen te onttrekken, te hergebruiken of te vernietigen. Het onderzoek moet daarnaast ingaan op de volgende aspecten:

-
- een beschrijving van het bedrijf en de processen;
 - een overzicht van de afvalstoffen die ZZS bevatten, en het gehalte aan ZZS in deze afvalstoffen, gemeten of bepaald volgens voorschrift 2.1.3;
 - een analyse van de negatieve gevolgen voor mens en milieu van afvalstoffen die ZZS bevatten;
 - ...;
 - haalbaarheidsanalyses (waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen zekere en onzekere maatregelen) en
 - planning van de uitvoering van de zekere maatregelen.

Het onderzoek moet binnen twaalf maanden na het inwerking treden van dit voorschrift ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden overgelegd. Indien het bevoegd gezag geen goedkeuring verleent, moet het onderzoek herzien worden en moet het onderzoek opnieuw ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden overgelegd. De in het onderzoek beschreven zekere maatregelen moeten volgens de goedgekeurde planning worden uitgevoerd."

28. Shell betoogt dat zij op grond van voorschrift 2.2.1 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 Shell 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 Shell niet duidelijk wanneer het onderzoek wordt goed- of afgekeurd. Ook is niet bepaald op basis waarvan Shell 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 Shell 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. Shell is geen verwerker van de betreffende afvalstoffen en heeft ook geen verwerkingsmogelijkheden. Daarmee zijn eventueel te treffen 'zekere maatregelen' ook niet uitvoerbaar. Shell stelt verder dat zij de informatie genoemd achter het eerste gedachtestreepje al in de aanvraag heeft aangeleverd. Over de informatie achter het tweede gedachtestreepje stelt Shell dat het in het belang van de bescherming van het milieu niet nodig is om voor alle afvalstoffen de gehalten aan ZZS te weten. Van Shell kan ook niet worden verlangd om bij de analyse van de negatieve gevolgen voor mens en milieu van afvalstromen die ZZS bevatten, naar de hele afvalketen te kijken, omdat het daarbij niet meer gaat om een milieugevolg van haar inrichting. Het is Shell onduidelijk welke informatie zij in deze analyse moet verstrekken. Shell stelt verder dat de in het voorschrift genoemde termijn niet is aangepast in "twaalf maanden na de inwerkingstelling van de BBF", terwijl dat in de reactie op de zienswijze wel is toegezegd.

29. Het college stelt zich op het standpunt dat voorschrift 2.2.1 in overeenstemming is met het landelijk beleid in het landelijk afvalbeheerplan (LAP 3), omdat daarmee enerzijds wordt beoogd om ZZS uit de leefomgeving te weren en anderzijds om afval zo lang mogelijk in de economie te houden. Op grond van dit voorschrift wordt van Shell verwacht de verschillende mogelijkheden ter zake te onderzoeken. Er worden geen concrete maatregelen voorgeschreven. Het onderzoek zal worden beoordeeld aan de hand van de in voorschrift 2.2.1 opgesomde aspecten. De analyse van de negatieve gevolgen voor mens en milieu van afvalstoffen die ZZS bevatten moet vooral zien op de gevolgen van de technische mogelijkheden om ZZS uit afvalstoffen te onttrekken, te hergebruiken of te vernietigen. Het

college erkent verder dat de termijn abusievelijk niet is gewijzigd en verzoekt de rechtbank dat alsnog te doen.

30. In het deskundigenverslag staat dat voorschrift 2.2.1 aansluit bij het landelijke beleidsdoel zoals geformuleerd in paragraaf B.14.1 van het LAP 3. Volgens de Stab voegt de verplichting om een beschrijving te geven van het bedrijf en het werkproces en een overzicht van afvalstoffen die ZZS kunnen bevatten niets toe, omdat Shell die informatie al heeft verstrekt in de aanvraag. Als onder "zekere maatregelen" alleen maatregelen worden verstaan waarvan Shell zelf van oordeel is dat deze kunnen worden uitgevoerd, dan is de naleving van het voorschrift volgens de Stab slechts een administratieve handeling, omdat Shell dan waarschijnlijk geen maatregelen zal aandragen. De mogelijkheid voor het nemen van maatregelen lijkt volgens de Stab niet groot, omdat het ophopen van ZZS afkomstig uit de invoerstromen inherent is aan het proces zoals dat is aangevraagd en het niet eenvoudig is om lage concentraties ZZS (<0,1%) te verwijderen uit de vloeibare stroom (voorbewerkte olie).

31. De rechtbank overweegt dat het college met voorschrift 2.2.1 heeft beoogd dat productiebedrijven voorkomen dat ZZS in afval terecht komt. Daarom moet onderzocht worden of ZZS binnen de inrichting uit de afvalstof kunnen worden vernietigd, onttrokken of hergebruikt. Anders dan Shell stelt, is dat in overeenstemming met het doel van het landelijke overheidsbeleid uit het LAP3 om zoveel mogelijk ZZS uit de leefomgeving te weren.²² 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 2.2.1 daarom niet alleen van toepassing kunnen verklaren op afvalpreventie, maar ook op afvalscheiding.

31.1. De rechtbank stelt vast dat in voorschrift 2.2.1 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 Shell, net als andere bedrijven die dit voorschrift opgelegd hebben gekregen, het onderzoek op die punten moeten herzien. Van rechtsonzekerheid of rechtsongelijkheid is daarom geen sprake.

31.2. Naar het oordeel van de rechtbank wordt Shell op grond van dit voorschrift voorts niet verplicht om activiteiten te ontplooiën die zij niet heeft aangevraagd en ook niet vergund heeft gekregen. Blijkens het voorschrift wordt Shell 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 2.2.2 volgt dat hieronder maatregelen worden verstaan waarvan Shell zelf van oordeel is dat deze uitgevoerd kunnen worden. Dat

²² B.14.1 van het LAP 3.

betekent dat van Shell niet wordt verlangd om maatregelen te nemen die niet uitvoerbaar zijn. De verwachting van de Stab dat de naleving van het voorschrift dat zekere maatregelen moeten worden uitgevoerd, slechts een administratieve handeling zal inhouden, deelt de rechtbank niet zonder meer. Die verwachting is immers gebaseerd op de niet onderbouwde veronderstelling dat Shell dan waarschijnlijk geen maatregelen zal aandragen. Naar het oordeel van de rechtbank dient het voorschrijven van de maatregelen die Shell zelf uitvoerbaar acht het belang van de bescherming van het milieu.

31.3. Het betoog van Shell slaagt wel voor zover dat ziet op de informatie genoemd achter de eerste twee gedachtestreepjes van voorschrift 2.2.1. Shell heeft in de aanvraag immers al een beschrijving van het bedrijf en het werkproces en een overzicht van afvalstoffen die ZZS kunnen bevatten, verstrekt. Het belang van de bescherming van het milieu vereist niet dat die informatie nogmaals wordt verstrekt. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college ook niet deugdelijk gemotiveerd dat het in het belang van de bescherming van het milieu nodig is om in het afvalpreventieonderzoek in te gaan op de gehalten van de in de afvalstoffen aanwezige ZZS. De rechtbank verwijst daarbij naar hetgeen zij onder 20.1 en 20.2 heeft overwogen. Ook de omstandigheid dat het voorschrift volgens het college voldoende mogelijkheden tot maatwerk biedt, maakt dat niet anders. Daarmee is de noodzaak tot het verschaffen van inzicht in de gehalten aan ZZS in de afvalstoffen immers nog niet gegeven.

31.4. Het betoog van Shell slaagt niet voor zover dat ziet op de analyse van de negatieve gevolgen voor mens en milieu van afvalstoffen die ZZS bevatten. Naar het oordeel van de rechtbank mag van Shell worden verwacht om in het kader van het afvalpreventieonderzoek bij deze analyse naar de hele afvalketen te kijken. Binnen haar mogelijkheden mag van haar worden verwacht een uiteenzetting te geven van de negatieve gevolgen van haar afvalstoffen voor mens en milieu. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat Shell op de hoogte is dan wel kan geraken van wat er met haar afvalstoffen met ZZS gebeurt. Daarbij valt te denken aan de wijze waarop de afvalstoffen met ZZS worden aangeboden voor transport, op welke manier die worden getransporteerd naar de afvalverwerker en wat de afvalverwerker daarmee doet. Het zal daarbij om een algemene analyse gaan, omdat er in dat stadium meestal nog geen beoogde toepassing van een afvalstof bekend is. Het onderzoek heeft bovendien betrekking op mogelijke afvalpreventie- en afvalreductiemaatregelen die Shell (mede gelet op de gevolgen voor mens en milieu verderop in de afvalketen) zelf kan nemen, en dus niet op maatregelen die geen betrekking hebben op het in werking zijn van haar inrichting.

31.5. Gelet op het voorgaande zal de rechtbank het eerste en tweede gedachtestreepje van voorschrift 2.2.1 vernietigen. De rechtbank zal de in het voorschrift genoemde termijn op verzoek van partijen zelf in de zaak voorzien wijzigen in "twaalf maanden na de inwerkingstelling van de BBF". Voor het overige blijft dit voorschrift in stand.

Voorschrift 2.2.2

32. Op grond van voorschrift 2.2.2 moet het in voorschrift 2.2.1 bedoelde afvalpreventie- en afvalscheidingsonderzoek binnen vijf jaar na goedkeuring van het vorige onderzoek herhaald worden en ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden overgelegd.

33. Shell betoogt dat voorschrift 2.2.2 om dezelfde redenen als door Shell aangevoerd tegen voorschrift 2.2.1 niet in stand kan blijven.

34. De rechtbank heeft naar aanleiding van de beroepsgronden van Shell tegen voorschrift 2.2.1 reeds overwogen dat dit voorschrift ongewijzigd in stand blijft met uitzondering van het eerste en tweede gedachtestreepje en de in het voorschrift genoemde termijn. Tegen de in voorschrift 2.2.2 voorgeschreven herhaling van het onderzoek na vijf jaar heeft Shell geen afzonderlijke beroepsgronden aangevoerd. Om die reden blijft dit voorschrift in stand. Ook bij het herhaalde onderzoek zal het onderzoek geen betrekking hoeven te hebben op de aspecten genoemd achter de te vernietigen eerste twee gedachtestreepjes van voorschrift 2.2.1.

Geluid

Voorschriften 8.1.1 en 8.1.2

Immissiepunten op 10, 15 en 20 meter hoogte

35. Shell betoogt dat in voorschriften 8.1.1 en 8.1.2 ten onrechte immissiepunten zijn opgenomen die niet zijn gelegen op de gevel van te beschermen woningen, maar op een hoogte van 10, 15 en 20 meter. Volgens Shell is dit in strijd met de Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai 1999 (HMRI), die op grond van artikel 2.3, eerste lid, van het Reken- en meetvoorschrift geluid van toepassing is voor het bepalen van het equivalent geluidsniveau vanwege een industrieterrein. Volgens de HMRI moet de geluidbelasting worden bepaald op de gevels van woningen op 5 meter hoogte en niet op andere posities, aldus Shell. Shell voert verder aan dat het hanteren van immissiepunten op grotere hoogtes nadelig uitpakt voor haar. Het effect van eventueel te treffen geluidafschermende maatregelen is sterk afhankelijk van de ontvangerhoogte. Shell verwijst in dit verband naar een notitie van Peutz van 14 september 2022, waarin aan de hand van een getallenvoorbeeld is berekend dat een geluidscherm een geluidreducerend effect heeft van 5 dB op de gevels van omliggende woningen, terwijl ditzelfde geluidscherm slechts een geluidreducerend effect heeft van 3 dB op een immissiepunt op 15 meter hoogte. Volgens Shell hoeven de immissiepunten ook niet op een grotere hoogte dan 5 meter te worden geplaatst om rekening te houden met een gekromd geluidpad vanwege meteorologische omstandigheden, aangezien dit al is verdisconteerd in de meteocorrectieterm in de HMRI. De bescherming van achterliggende woningen is volgens Shell evenmin voldoende motivering voor de immissiepunten op een grotere hoogte dan 5 meter, aangezien deze punten in dat geval evengoed op de gevels van de achterliggende woningen kunnen worden gelegd.

36. Het college stelt zich op het standpunt dat voor ongeveer 28.000 woningen rondom het industrieterrein van Shell 'ten hoogst toelaatbare waarden van de geluidbelasting' (hierna: MTG's) zijn vastgesteld. Vanwege de omvang van het industriegebied en de omgeving zijn de MTG's niet per woning berekend, maar benaderd op basis van de gemiddelde geluidverzwakking in woonwijken. In lijn hiermee moet volgens het college de bewaking van de MTG's worden gedaan op basis van een beperkt aantal zonebewakingspunten, waarmee wordt geborgd dat de totale hoeveelheid geluid die een woonwijk ingaat niet hoger wordt dan de waarde die correspondeert met de vastgestelde MTG's. Met een zonebewakingspunt wordt niet uitsluitend de geluidbelasting bewaakt van de woning die in de buurt van dat bewakingspunt ligt, maar van een groter deel van de

woonwijk in de buurt van dat bewakingspunt. Hiervoor kan het noodzakelijk zijn dat een bewakingspunt hoger ligt dan een nabijgelegen woning. Het uitsluitend leggen van bewakingspunten bij dichtbij de BBF gelegen woningen, zou onvoldoende bescherming bieden voor de verderop gelegen woningen, terwijl bewakingspunten leggen bij alle woningen onwerkbaar zou zijn. Het college heeft daarom gekozen voor een praktische oplossing door immissiepunten te leggen op een hoogte van 10, 15 en 20 meter op het gekromde pad dat het geluid volgens het college aflegt van de BBF richting de woningen in de omgeving. Een verdere detaillering, bijvoorbeeld door immissiepunten te kiezen bij alle individuele woningen of met punten op verschillende hoogtes in de diverse geluidpaden, is volgens het college niet nodig. De berekende geluidsniveaus op de gekozen immissiepunten zijn representatief voor een groter aantal woningen dan uitsluitend de woning ter plaatse van het betreffende immissiepunt. Volgens het college levert dit geen strijd op met de HMRI, aangezien die wel degelijk andere hoogtes voor immissiepunten dan de voorkeurshoogte van 5 meter toestaat. Volgens het college heeft Shell niet aangetoond dat het hanteren van deze immissiepunten sterk nadelig voor haar is. Het klopt dat een geluidscherm bij immissiepunten op grotere hoogtes boven maaiveld een kleiner geluidreducerend effect heeft, maar dat kleinere effect treedt ook op voor woningen die op een grotere afstand liggen. In reactie op de notitie van Peutz heeft het college het getallenvoorbeeld aangevuld, waaruit volgt dat het effect van een geluidscherm kan verschillen per positie en hoogte van de immissiepunten, maar ook per woning. Met die verschillen moet rekening worden gehouden en dat is gedaan door immissiepunten te positioneren in het geluidpad naar de woningen in de wijk.

37. In het deskundigenverslag staat dat de immissiepunten door het college bedoeld zijn als beoordelingspunten conform de HMRI. Op deze punten wordt het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau getoetst door berekening. De immissiepunten worden gebruikt om te bepalen of de geluidsniveaus op de gevels van de achtergelegen woningen niet te hoog zijn. Volgens het deskundigenverslag sluit de HMRI niet uit dat immissiepunten op een andere hoogte dan 5 meter worden vastgesteld. In de HMRI wordt echter aangegeven dat het de voorkeur heeft de beoordelingshoogte voor zoning en vergunningverlening op elkaar af te stemmen op 5 meter boven het plaatselijk maaiveld.

In het deskundigenverslag staat verder dat de berekening in de notitie van Peutz van 14 september 2022 niet relevant is voor het bestreden besluit, omdat deze geen betrekking heeft op de aanleg van de BBF en het effect van een scherm sterk afhankelijk is van de exacte locatie, breedte en hoogte van het scherm ten opzichte van de geluidbron. De Stab komt gelet daarop tot de conclusie dat hetgeen door Shell is aangevoerd geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat de immissiepunten op 10, 15 en 20 meter boven maaiveld nadelig uitwerken voor Shell.

In het deskundigenverslag staat ten slotte dat geen meerwaarde wordt gezien in de gekozen immissiepunten op een grotere hoogte dan 5 meter om hiermee een groter deel van de achtergelegen woonwijken effectiever en doelmatiger te beschermen ten opzichte van immissiepunten voor de gevel van de maatgevende woningen. Volgens het deskundigenverslag hadden, mede gezien het feit dat de geluidbelastingen berekend en niet gemeten worden, net zo goed immissiepunten op de eerstelijns bebouwingen van de woonwijken van Vlaardingen, Schiedam, Pernis en Hoogvliet kunnen worden gesitueerd.

38. De rechtbank stelt vast dat in voorschriften 8.1.1 en 8.1.2 de immissiepunten 281 (Schiedam Karel Doormanweg) op 20 meter hoogte, 305 (Pernis zuid) op 10 meter hoogte en 403 (Hoogvliet Steenhouwerstraat) op 15 meter hoogte zijn opgenomen. De rechtbank

volgt Shell niet in haar betoog dat dit in strijd is met de HMRI. In de HMRI staat dat het de voorkeur heeft de beoordelingshoogte voor zonering en vergunningverlening op elkaar af te stemmen op 5 meter boven het plaatselijk maaiveld. Zoals de Stab ook concludeert, betekent dit niet dat op grond van de HMRI het kiezen voor een immissiepunt op een grotere hoogte dan 5 meter is uitgesloten.

38.1. De rechtbank overweegt dat het college echter onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in dit geval, in afwijking van de hoofdregel in de HMRI, is gekozen voor immissiepunten op 10, 15 en 20 meter hoogte. De rechtbank begrijpt dat het college hiervoor heeft gekozen omdat het plaatsen van immissiepunten op alle omliggende woningen niet werkbaar is en dat door het plaatsen van immissiepunten in het geluidpad op een grotere hoogte dan 5 meter een groter aantal woningen kan worden beschermd. In het deskundigenverslag wordt echter geconcludeerd dat hierin geen meerwaarde wordt gezien en dat net zo goed immissiepunten op de eerstelijns bebouwingen van de woonwijken van Vlaardingen, Schiedam, Pernis en Hoogvliet hadden kunnen worden gesitueerd. De Stab ziet geen duidelijke directe relatie tussen de gekozen immissiepunten en de immissiepunten bij woningen waarbij overlast voor bewoners kan optreden. Ter zitting is door Shell toegelicht dat in aanvulling op immissiepunten op de eerstelijns bebouwing ook immissiepunten op de gevels van woningen halverwege de woonwijken en in het achterland kunnen worden gesitueerd en dat daarmee ook aan zonebewaking kan worden gedaan. Het college heeft ter zitting niet betwist dat daarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden behaald. De rechtbank is er gelet hierop niet van overtuigd dat het niet mogelijk is om aan zonebewaking te doen door het plaatsen van immissiepunten op de gevels van representatieve woningen op 5 m hoogte binnen de verschillende omliggende woonwijken, waarbij het evenmin nodig is om op alle omliggende woningen immissiepunten te plaatsen.

38.2. De rechtbank betreft bij dit oordeel dat Shell aannemelijk heeft gemaakt dat het plaatsen van immissiepunten op een hoogte van 10, 15 en 20 meter voor haar nadelig kan uitpakken bij het treffen van geluidreducerende maatregelen. Dit betekent dat de rechtbank het deskundigenverslag op dit punt niet volgt. De rechtbank is, anders dan de Stab, van oordeel dat de notitie van Peutz van 14 september 2022 wel degelijk relevant is voor het bestreden besluit. In deze notitie wordt aan de hand van een getallenvoorbeeld het geluidreducerend effect van een geluidsscherm berekend. In de notitie is gerekend met een hypothetisch geluidsscherm van 10 meter hoog en circa 100 meter lang in de buurt van de COF 3 fabriek. De geluidsbijdrage van deze fabriek is berekend op een immissiepunt op 15 meter hoogte en op een immissiepunt op de gevel van een achterliggende woning op 5 meter hoogte. In de notitie wordt geconcludeerd dat het hypothetische geluidsscherm op het immissiepunt op 15 meter hoogte zorgt voor een geluidreducerend effect van afgerond 3 dB en op het immissiepunt op de gevel voor een geluidreducerend effect van afgerond 5 dB. In het deskundigenverslag wordt terecht opgemerkt dat het getallenvoorbeeld in deze notitie niet ziet op een geluidsscherm bij de BBF, maar Shell heeft onbestreden aangevoerd dat de conclusie dat het geluidreducerend effect van een geluidsscherm kleiner kan zijn bij een immissiepunt op een hoogte van 15 meter ten opzichte van een immissiepunt op een hoogte van 5 meter een algemene conclusie betreft die ook geldt voor de BBF. Door het college wordt bovendien niet betwist dat een geluidsscherm bij immissiepunten op een grotere hoogte een kleiner geluidreducerend effect kan hebben. De rechtbank vindt het daarom aannemelijk gemaakt dat niet is uitgesloten dat door het hanteren van immissiepunten op een hoogte van 10, 15 en 20 meter het geluidreducerend effect van eventueel te treffen maatregelen kan worden onderschat en dat Shell als gevolg hiervan meer geluidreducerende

maatregelen moet nemen dan wanneer immissiepunten op de gevels van de betrokken woningen waren gekozen.

38.3. Het college heeft in reactie op de notitie van Peutz het getallenvoorbeeld aangevuld met onder meer een extra rekenpunt (404c) op de gevel van een woning tegenover de woning die in de notitie van Peutz is gehanteerd (rekenpunt 404a). Uit deze aanvulling volgt volgens het college dat het hypothetische geluidsschermbord zorgt voor een geluidreducerend effect van 1,6 dB op de gevel van deze woning, zodat het geluidreducerend effect van het hypothetische geluidsschermbord juist groter is op het immissiepunt op 15 meter hoogte. De rechtbank vindt dit echter geen overtuigend argument om te kiezen voor immissiepunten op 10, 15 en 20 meter hoogte. De rechtbank leidt hieruit af dat het hanteren van immissiepunten op hoogtes van 10, 15 en 20 meter voor de berekening van de geluidbelasting op de woningen juist kan leiden tot zeer wisselende uitkomsten voor eventueel te treffen geluidreducerende maatregelen door Shell.

38.4. De rechtbank komt op grond van het voorgaande tot de conclusie dat de HMRI op zichzelf niet in de weg staat aan het hanteren van immissiepunten op 10, 15 en 20 meter hoogte voor het berekenen van de geluidbelasting op de omliggende woningen. Shell heeft echter aannemelijk gemaakt dat deze keuze van het college voor haar nadelig kan uitpakken bij het treffen van eventuele geluidreducerende maatregelen, terwijl het college daartegenover niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze keuze een meerwaarde heeft dan wel dat het niet mogelijk is om aan om aan zonebewaking te doen door het plaatsen van immissiepunten op representatieve punten op de gevels van woningen op de voorkeursoogte van 5 meter binnen de verschillende omliggende woonwijken. Dit betekent dat het bestreden besluit in zoverre onvoldoende is gemotiveerd.

Immissiepunt BBF 1 t/m 4

39. Shell betoogt dat de in de voorschriften 8.1.1 en 8.1.2 genoemde immissiepunten BBF 1 t/m 4 op onjuiste locaties zijn gesitueerd. Zij voert aan dat deze immissiepunten ten onrechte nabij de installaties van de BBF zijn gesitueerd. Volgens Shell zijn deze immissiepunten niet nodig voor de bescherming van de omliggende woningen, omdat deze al direct worden beschermd door het stellen van grenswaarden op de immissiepunten die woningen representeren. Daarnaast voert Shell aan dat de immissiepunten niet op voldoende afstand van het akoestisch broncentrum van de installaties van de BBF liggen, waardoor deze bij overlastmeldingen niet bruikbaar zijn. Volgens Shell is het bovendien in strijd met de HMRI om immissiepunten te plaatsen op een grote afstand van de woningen waar de geluidbelasting wordt beoordeeld. Met betrekking tot immissiepunt BBF 4 geldt volgens Shell verder dat dit boven het water van een insteekhaven is gesitueerd, ten westen van lossende schepen. Voor Shell is onduidelijk hoe dit immissiepunt maatgevend kan zijn voor de nabijgelegen woningen in Pernis, die ten oosten van de inrichting liggen. Het opnemen van deze immissiepunten is ook niet doelmatig en leidt tot onnodige handhaving, aangezien een geringe afwijking van de locatie die is gehanteerd in het rekenmodel of een enigszins hogere geluidemissie van een nabijgelegen bron al zal leiden tot een overschrijding van de grenswaarden op deze immissiepunten, terwijl in die gevallen geenszins sprake hoeft te zijn van enige overschrijding van de grenswaarden bij de te beschermen woningen. De grenswaarden op de immissiepunten BBF 1 t/m 4 kunnen verder niet worden gebaseerd op het akoestisch rekenmodel van Peutz dat is gehanteerd bij de aanvraag, aangezien daarin een aantal geluidsbronnen is gemodelleerd als één bron, aldus Shell.

40. Het college stelt zich op het standpunt dat immissiepunten BBF 1 t/m 4 zijn bedoeld voor uitsluitingsonderzoek, dat door een handhaver wordt uitgevoerd in geval van overlast. Deze immissiepunten zijn zo gekozen dat het geluid ter plaatse in hoofdzaak wordt bepaald door geluidbronnen van de BBF. De totale geluidbelasting ter plaatse van de woningen is opgebouwd uit deelbijdragen van verschillende bedrijven en bronsoorten. Bij een geluidmeting ter plekke van de woningen zal daardoor niet duidelijk zijn welke van die deelbijdragen in overeenstemming zijn met de betreffende vergunning en welke niet. Ter plekke van de immissiepunten BBF 1 t/m 4 is de deelbijdrage van de BBF wel goed te controleren, los van de overige geluidbronnen. Dit vergroot de handhaafbaarheid en geeft voor Shell sneller duidelijkheid in geval van overlast. De immissiepunten BBF 1 t/m 4 zijn daarom volgens het college noodzakelijk ter bescherming van het milieu. Volgens het college zijn de immissiepunten op de gekozen locaties in voldoende mate geschikt om na te gaan of sprake is van afwijkingen ten opzichte van de vergunde geluidssituatie. De HMRI biedt volgens het college bovendien de ruimte om immissiepunten te hanteren op andere locaties dan bij woningen.

41. In het deskundigenverslag staat dat het niet ongebruikelijk is dat bij grote terreinen met veel installaties immissiepunten nabij nieuwe installaties worden geplaatst om specifiek de geluidbelasting van die nieuwe installaties te bepalen. Volgens het deskundigenverslag is het op grond van de HMRI ook toegestaan om immissiepunten op andere punten te leggen dan ter plaatse van woningen. BBF 1 t/m 4 zijn volgens het deskundigenverslag bedoeld voor het uitsluitingsonderzoek bij klachten bij woningen en niet voor extrapolatie en/of voor het op basis van voorschrift 8.1.1 en 8.1.2 handhaven van de geluidgrenswaarden. Naast de BBF is er echter nog een groot aantal andere geluidbronnen in het gebied (geluid van andere installaties van Shell en van andere bedrijven). De geluiduitstraling hiervan is mede afhankelijk van de specifieke meteorologische omstandigheden op dat moment. BBF 1 t/m 4 kunnen mogelijk bijdragen aan het bepalen welke geluidbronnen teveel geluid produceren, maar zeker is dit allerminst. Hierbij speelt ook een rol dat Peutz in het akoestisch rekenmodel meerdere bronnen heeft gecombineerd voor de berekening met geluidoverdracht en dat dit op korte afstanden tot andere uitkomsten kan leiden. Het deskundigenverslag plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van de immissiepunten BBF 1 t/m 4. Betwijfeld wordt of deze punten wel op de meest efficiënte locaties zijn gesitueerd. In het deskundigenverslag wordt vastgesteld dat BBF 1 is voorzien op een locatie waar volgens Shell een trafostation zal worden gerealiseerd. BBF 4 bevindt zich boven het water van een insteekhaven en ligt bovendien niet in de richting van woningen. Verplaatsing van deze beide punten ligt volgens het deskundigenverslag voor de hand. BBF 2 en BBF 3 zijn verder gesitueerd op 5 meter hoogte, terwijl een aantal geluidbronnen van de BBF is gemodelleerd op hoogtes van meer dan 20 meter. In het deskundigenverslag wordt daarom geconcludeerd dat een deel van de geluidbronnen weliswaar gemeten kan worden met de punten BBF 1 t/m 4, maar dat deze punten slechts een beperkte waarde hebben omdat diverse mogelijk overlast veroorzakende bronnen niet gemeten zullen worden op 5 meter hoogte. Daardoor zullen de meetresultaten bij deze punten niet gebruikt kunnen worden bij een uitsluitingsonderzoek, indien het geluid afkomstig is van bronnen op grotere hoogte ten opzichte van het maaiveld. De effectiviteit van immissiepunt BBF 4 is verder volgens het deskundigenverslag sterk afhankelijk van de feitelijke invulling van de insteekhaven en van de schepen die in de insteekhaven zullen gaan laden en lossen.

42. De rechtbank volgt de conclusie in het deskundigenverslag dat de immissiepunten BBF 1 t/m 4 niet zijn bedoeld als beoordelingspunten om de geluidbelasting op de omliggende woningen te berekenen. Deze immissiepunten zijn bedoeld voor uitsluitingsonderzoek. Het college heeft ter zitting toegelicht dat wanneer er klachten zijn van omwonenden over geluidoverlast, op de immissiepunten BBF 1 t/m 4 wordt beoordeeld of de geluidproductie van de BBF conform de aanvraag is, zodat kan worden uitgesloten dat de BBF de oorzaak is van de klachten bij omwonenden. Anders dan Shell betoogt, ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat immissiepunten die bedoeld zijn voor uitsluitingsonderzoek en niet voor het berekenen van de geluidbelasting op de omliggende woningen, niet noodzakelijk kunnen zijn in het kader van het belang van de bescherming van het milieu. De rechtbank acht het in het belang van de bescherming van het milieu dat kan worden gecontroleerd dat de BBF wat betreft de geluidsproductie functioneert zoals is berekend bij de aanvraag en op grond van die aanvraag is vergund. De rechtbank vindt hierbij van belang dat in het deskundigenverslag wordt geconcludeerd dat het niet ongebruikelijk is dat bij grote terreinen met veel installaties immissiepunten nabij nieuwe installaties worden geplaatst om specifiek de geluidbelasting van die nieuwe installaties te bepalen. Het college heeft ook niet hoeven afzien van deze immissiepunten vanwege de door Shell op grond van voorschriften 8.1.4 en 8.1.5 op te leveren rapporten waarin bij het in werking brengen van de BBF moet worden aangetoond dat wordt voldaan aan de geluidgrenswaarden. Het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat ook op een later moment, wanneer de inrichting al langere tijd in werking is, uitsluitingsonderzoek moet kunnen worden gedaan. De rechtbank volgt Shell ten slotte niet in haar betoog dat deze immissiepunten in strijd zijn met de HMRI. Het deskundigenverslag concludeert hierover immers dat het volgens de HMRI is toegestaan om immissiepunten op andere punten te leggen dan ter plaatse van woningen. De rechtbank ziet geen aanleiding de juistheid van die conclusie in twijfel te trekken.

42.1. De rechtbank volgt Shell wel in haar betoog dat de locaties van de immissiepunten BBF 1 t/m 4 onvoldoende zijn gemotiveerd. De rechtbank volgt op dit punt het deskundigenverslag, waaruit volgt dat het allerminst zeker is dat metingen bij BBF 1 t/m 4 kunnen bijdragen aan beantwoording van de vraag welke geluidbronnen teveel geluid produceren. Hiervoor is mede relevant dat in het akoestisch rekenmodel van Peutz, op basis waarvan de immissiepunten BBF 1 t/m 4 zijn bepaald, meerdere bronnen zijn gecombineerd voor de berekening met geluidoverdracht en dat dit op korte afstanden tot andere uitkomsten kan leiden. Het deskundigenverslag plaatst bovendien vraagtekens bij de effectiviteit van de immissiepunten BBF 1 t/m 4 en concludeert dat deze slechts een beperkte waarde hebben, omdat diverse mogelijk overlast veroorzakende bronnen niet zullen worden gemeten. Gelet hierop, is onvoldoende duidelijk welk milieubelang gediend is met voorschriften 8.1.1 en 8.1.2 voor zover die voorschriften betrekking hebben op BBF 1 t/m 4. Het bestreden besluit zal daarom in zoverre worden vernietigd.

Verhogen grenswaarden in de dag- en avondperiode

43. Shell heeft de beroepsgrond dat de grenswaarden in voorschrift 8.1.2 in de dag- en avondperiode moeten worden verhoogd met het berekende geluidreducerend effect van een geluidscherm aan de oostzijde van de insteekhaven ter zitting ingetrokken. De rechtbank zal over deze beroepsgrond daarom geen oordeel geven.

Geur

Voorschrift 9.1.4

44. Voorschrift 9.1.4 luidt als volgt:

“Indien het voor de gehele inrichting geldende maatregelniveau met het inwerking zijn van de biobrandstoffenfabriek niet wordt nageleefd moet in opdracht van vergunninghouder een plan van aanpak worden opgesteld en bij het bevoegd gezag ter goedkeuring worden ingediend. Uit dit plan van aanpak moet blijken of en zo ja, met welke middelen het geldende maatregelniveau alsnog gehaald wordt. Dit dient te zijn afgerond binnen 6 maanden nadat het rapport van de geurmetingen als voornoemd is ingediend. De maatregelen die in het plan van aanpak worden vermeld moeten nadat het bevoegd gezag heeft ingestemd worden uitgevoerd.”

45. Shell is het niet eens met dit voorschrift. Shell voert aan dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat maatregelniveau I voor de hele inrichting van Shell geldt en niet beperkt is tot de BBF. Volgens Shell is de verwachting dat de BBF kan voldoen aan maatregelniveau I en zou dit voorschrift daarom alleen moeten zien op het geurniveau van de BBF.

46. Shell en het college hebben ter zitting overeenstemming bereikt over dit voorschrift. Die overeenstemming houdt in dat de eerste zin van dit voorschrift als volgt komt te luiden: “Indien het aangevraagde geurniveau met het in werking zijn van de BBF niet wordt bereikt moet in opdracht van vergunninghouder een plan van aanpak worden opgesteld en bij het bevoegd gezag ter goedkeuring worden ingediend”. Daarbij geldt dat tussen Shell en het college niet in geschil is dat het aangevraagde geurniveau voor de BBF maatregelniveau I is.

47. De rechtbank ziet daarom aanleiding om voorschrift 9.1.4 te vernietigen en zelf in de zaak te voorzien, door te bepalen dat dit voorschrift als volgt komt te luiden:

“Indien het aangevraagde geurniveau met het in werking zijn van de BBF niet wordt bereikt moet in opdracht van vergunninghouder een plan van aanpak worden opgesteld en bij het bevoegd gezag ter goedkeuring worden ingediend. Uit dit plan van aanpak moet blijken of en zo ja, met welke middelen het geldende maatregelniveau alsnog gehaald wordt. Dit dient te zijn afgerond binnen 6 maanden nadat het rapport van de geurmetingen als voornoemd is ingediend. De maatregelen die in het plan van aanpak worden vermeld moeten nadat het bevoegd gezag heeft ingestemd worden uitgevoerd.”

Lucht

Voorschrift 10.4.2

48. Voorschrift 10.4.2 luidt als volgt:

“De pompen en/of compressoren waarmee stoffen of mengsels van stoffen worden verpompt, die een dampspanning bezitten hoger dan 1 kPa bij

procesomstandigheden met een gemiddelde concentratie van 5 % of meer aan ZZS-stoffen (gewichtsbasis), moeten geheel gesloten zijn uitgevoerd of zijn voorzien van een dubbel mechanical seal met spervloeistof of een gelijkwaardige voorziening. In het geval één of meer niet als ZZS aangemerkte stoffen ZZS worden en het eerst vanaf dat moment noodzakelijk wordt om maatregelen te treffen aan pompen en/of compressoren, zoals bedoeld in de vorige volzin, dan treft vergunninghouder deze maatregelen binnen één jaar nadat de stof(fen) als ZZS worden aangemerkt. Indien deze termijn voor vergunninghouder niet haalbaar is, dient vergunninghouder bij het bevoegd gezag binnen drie maanden nadat de stof(fen) als ZZS worden aangemerkt een plan ter goedkeuring in waarin gemotiveerd wordt uiteengezet welke termijn voor hem wel haalbaar is. De maatregelen worden conform de door het bevoegd gezag goedgekeurde planning uitgevoerd."

49. Shell voert aan dat de pompen in de BBF die onder dit voorschrift vallen voldoen aan de genoemde eisen, zodat het voorschrift in zoverre niet nodig is en vernietigd kan worden. De compressoren in de BBF die onder dit voorschrift vallen zijn voorzien van een asafdichting (shaft sealing) distance piece type D als bedoeld in API 618, wat volgens Shell moet worden aangemerkt als een gelijkwaardige voorziening.

50. In het deskundigenverslag wordt bevestigd dat voorschrift 10.4.2 ten aanzien van pompen overbodig is, omdat in de aanvraag van Shell is aangegeven dat pompen die vluchtige organische stoffen verpompen met een dampdruk van meer dan 1 kPA, zijn uitgerust met dubbele seals en in voorschrift 1.1.1 is vastgelegd dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning en tevens dat de BBF alleen in werking mag zijn in overeenstemming met de aanvraag.

51. Shell en het college hebben ter zitting overeenstemming bereikt over dit voorschrift. Die overeenstemming houdt in dat de pompen in de BBF die onder dit voorschrift vallen voldoen aan de eisen van het voorschrift, zodat het voorschrift in zoverre overbodig is. Het college heeft verder bevestigd dat de asafdichting (shaft sealing) distance piece type D als bedoeld in API 618 kan worden aangemerkt als een gelijkwaardige voorziening als bedoeld in dit voorschrift.

52. De rechtbank ziet daarom aanleiding om het beroep in zoverre gegrond te verklaren en voorschrift 10.4.2 te vernietigen voor zover dit voorschrift ziet op pompen.

Conclusie en gevolgen

53. Het beroep is gegrond, omdat het bestreden besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en niet berust op een deugdelijke motivering. De rechtbank zal het bestreden besluit daarom vernietigen op de wijze zoals voorzien in het dictum van deze uitspraak. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien zoals weergegeven in het dictum van deze uitspraak.

54. Omdat het beroep gegrond is, moet het college het griffierecht aan Shell vergoeden en krijgt Shell ook een vergoeding van haar proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. De vergoeding is met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgt eiseres een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van

€ 907,-. De gemachtigden hebben een beroepschrift ingediend (1 punt), deelgenomen aan de zitting (1 punt) en schriftelijk gereageerd op het deskundigenverslag (0,5 punt). De vergoeding voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand bedraagt dan in totaal ($2,5 \times € 907,- \times$ wegingsfactor 1 =) € 2.267,50.

Het college dient daarnaast de kosten te vergoeden van de door Shell ingeschakelde deskundige. Deze kosten bedragen, zoals door Shell is onderbouwd aan de hand van een overzicht en door Peutz overgelegde facturen, € 11.512,-.

De totale proceskostenvergoeding die het college aan Shell dient te voldoen bedraagt daarmee ($€ 2.267,50 + € 11.512,- =$) € 13.779,50,-.

Beslissing

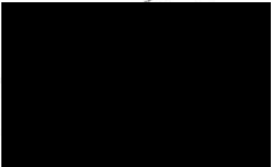
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 7 februari 2022 voor zover het betreft:
 - algemene opmerking 0.1.2;
 - voorschrift 2.1.1, vanaf het tweede gedachtestreepje;
 - voorschriften 2.1.2 tot en met 2.1.5;
 - voorschrift 2.2.1, eerste en tweede gedachtestreepje en de zinsnede “twaalf maanden na het in werking treden van dit voorschrift”;
 - voorschrift 8.1.1 voor zover het immissiepunten 281, 305, 403 en BBF 1 tot en met BBF 3 betreft;
 - voorschrift 8.1.2 voor zover het immissiepunt BBF 4 betreft;
 - voorschrift 9.1.4;
 - voorschrift 10.4.2 voor zover het betrekking heeft op pompen;
- voorziet ten aanzien van voorschrift 2.2.1 zelf in de zaak door “twaalf maanden na het in werking treden van dit voorschrift” te vervangen door “twaalf maanden na de inwerkingstelling van de BBF”;
- voorziet ten aanzien van voorschrift 9.1.4 zelf in de zaak als volgt:
 - voorschrift 9.1.4 komt te luiden:
“Indien het aangevraagde geurniveau met het in werking zijn van de BBF niet wordt bereikt moet in opdracht van vergunninghouder een plan van aanpak worden opgesteld en bij het bevoegd gezag ter goedkeuring worden ingediend. Uit dit plan van aanpak moet blijken of en zo ja, met welke middelen het geldende maatregelniveau alsnog gehaald wordt. Dit dient te zijn afgerond binnen 6 maanden nadat het rapport van de geurmetingen als voornoemd is ingediend. De maatregelen die in het plan van aanpak worden vermeld moeten nadat het bevoegd gezag heeft ingestemd worden uitgevoerd.”
- bepaalt dat deze uitspraak, voor zover daarmee zelf in de zaak is voorzien, in de plaats komt van het vernietigde deel van het bestreden besluit van 7 februari 2022;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 365,- aan Shell moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van € 13.779,50,- aan proceskosten aan Shell.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.C. de Winter, voorzitter, en mr. J. Schaaf en mr. A.J. van der Ven, leden, in aanwezigheid van mr. M.M. Wesselo, griffier. Uitgesproken in het openbaar op 24 september 2025.

De griffier is verhinderd
te ondertekenen

griffier



voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

24 SEP 2025

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 belangrijke wet- en regelgevingAlgemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

(...).

Invoeringswet Omgevingswet

Artikel 4.3

Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, blijft 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.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

(...)

e.

1°. het oprichten,

2°. het veranderen of veranderen van de werking of

3°. het in werking hebben

van een inrichting of mijnbouwwerk.

(...).

Artikel 2.14

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e:

a. betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval:

1°. de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting of het mijnbouwwerk daarvoor gevolgen kan veroorzaken;

-
- 2°. de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang gezien, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, mede gezien de technische kenmerken en de geografische ligging daarvan;
- 3°. de met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk en het gebied waar de inrichting of het mijnbouwwerk zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- 4°. de voor het einde van de in artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn of de krachtens artikel 3.12, zesde lid, aangegeven termijn ingebrachte adviezen en zienswijzen;
- 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;
- 6°. het systeem van met elkaar samenhangende technische, administratieve en organisatorische maatregelen om de gevolgen die de inrichting of het mijnbouwwerk voor het milieu veroorzaakt, te monitoren, te beheersen en, voor zover het nadelige gevolgen betreft, te verminderen, dat degene die de inrichting of het mijnbouwwerk drijft, met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk toepast, alsmede het milieubeleid dat hij met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk voert;
- b. houdt het bevoegd gezag bij die beslissing in ieder geval rekening met:
- 1°. het voor hem geldende milieubeleidsplan;
- 2°. het bepaalde in de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wet milieubeheer;
- 3°. de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting of het mijnbouwwerk gevolgen kan hebben, geldende richtwaarden, voor zover de verplichting tot het rekening houden daarmee is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 of 5.17 van de Wet milieubeheer;
- c. neemt het bevoegd gezag bij die beslissing in ieder geval in acht:
- 1°. dat in de inrichting of het mijnbouwwerk ten minste de voor de inrichting of het mijnbouwwerk in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast;
- 2°. de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting of het mijnbouwwerk gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 van de Wet milieubeheer, is vastgelegd in of krachtens artikel 5.16 van die wet, dan wel voor zover het inrichtingen betreft voortvloeit uit de artikelen 40, 44 tot en met 47, 50, 51, 53 tot en met 56, 59 tot en met 61, 63, tweede lid, 64, 65 of 66 van de Wet geluidhinder;
- 3°. in afwijking van onderdeel 2°, neemt het bevoegd gezag, voor zover het de geldende grenswaarden betreft, die voortvloeien uit de in dat onderdeel genoemde artikelen van de

Wet geluidhinder, bij de beslissing op de aanvraag om een vergunning voor een inrichting, gelegen op een industrieterrein waarvoor een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder is vastgesteld, het geldende geluidreductieplan in acht;

4°. de onderdelen van het advies, bedoeld in artikel 2.26, tweede lid, ten aanzien waarvan in het advies is aangegeven dat daaraan moet worden voldaan, voor zover daardoor geen strijd ontstaat met het bepaalde in de andere onderdelen van dit lid of het tweede lid, of het bepaalde bij of krachtens artikel 2.22;

d. en betreft het bevoegd gezag bij die beslissing de bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van een EU-richtlijn of EU-verordening gestelde milieukwaliteitseisen op de bij die maatregel aangegeven wijze, voor zover de verplichting daartoe krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 van de Wet milieubeheer is vastgelegd in die maatregel.

(...).

3. Voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in het eerste lid, kan de omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

(...).

Artikel 2.22

(...).

2. Aan een omgevingsvergunning worden 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. Indien toepassing is gegeven aan artikel 2.27, vierde lid, worden aan een omgevingsvergunning tevens de bij de verklaring aangegeven voorschriften verbonden. De aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften zijn op elkaar afgestemd.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voor daarbij aangewezen categorieën activiteiten of gevallen regels gesteld met betrekking tot het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Hiertoe kunnen behoren regels met betrekking tot:

- a. voorschriften ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie met betrekking tot de fysieke leefomgeving;
- b. voorschriften, inhoudende een verplichting om te voldoen aan nadere eisen die door een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan worden gesteld;
- c. voorschriften, inhoudende een verplichting voor het krachtens onderdeel b aangewezen bestuursorgaan om van de in dat onderdeel bedoelde eisen op een daarbij aan te geven wijze openbaar kennis te geven;
- d. voorschriften die nodig zijn met het oog op het belang van de archeologische monumentenzorg;
- e. voorschriften die niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

(...).

Wet milieubeheer

Artikel 10.14

1. Ieder bestuursorgaan houdt rekening met het geldende afvalbeheerplan bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens deze wet, voor zover de bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen.
2. Voor zover het afvalbeheerplan niet voorziet in het onderwerp met betrekking waartoe de bevoegdheid wordt uitgeoefend, houdt het bestuursorgaan rekening met de voorkeursvolgorde, aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5, eerste lid.
3. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

Artikel 10.38

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 f, registreert 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.
2. De geregistreerde gegevens worden ten minste vijf jaar bewaard en gedurende die periode door de afvalstoffenhouder ter beschikking gehouden van degenen die zijn belast met het toezicht of de douanecontrole op de naleving van de wet en van voorgaande afvalstoffenhouders.
 3. Een persoon als bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a of b, die zich van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen ontdoet door deze af te geven aan een andere zodanige persoon, meldt met betrekking tot een zodanige afgifte de in het eerste lid bedoelde gegevens aan een door Onze Minister aan te wijzen instantie.

Artikel 10.39

1. 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 e, verstrekt:
 - 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.
2. De begeleidingsbrief bevat ten minste de in het eerste lid, onder a, en de in artikel 10.38, eerste lid, bedoelde gegevens.

Artikel 10.41

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop aan de artikelen 10.38 tot en met 10.40 uitvoering wordt gegeven.

(...).