

Uitspraak 200606603/1

Datum van uitspraak: woensdag 8 augustus 2007
Tegen: het college van gedeputeerde staten van Groningen
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Milieu - Overige

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2007:BB1305**

200606603/1.

Datum uitspraak: 8 augustus 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
3. het college van burgemeester en wethouders van Leek,
4. de vereniging "Dorpsvereniging Midwolde", gevestigd te Leek,
5. [appellanten sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. de stichting "Stichting Ruimtelijke Ordening en Milieu", gevestigd te Hengelo (Ov.),
8. [appellant sub 8]], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Groningen,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor de duur van tien jaar verleend voor een inrichting voor onder meer het breken en zeven van steenachtige materialen en het sorteren, bewerken en verwerken van bouw- en sloopafval op het adres [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 31 juli 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 8 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 11 september 2006, appellante sub 2 bij brief van 7 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 8 september 2006, appellant sub 3 bij brief van 6 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 7 september 2006, appellante sub 4 bij brief van 7 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 8 september 2006, appellanten sub 5 bij brief van 6 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 11 september 2006, appellant sub 6 bij brief van 11 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, appellante sub 7 bij brief van 11

september 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, en appellante sub 8 bij brief van 8 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 11 september 2006, beroep ingesteld. Appellant sub 1 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 20 september 2006. Appellant sub 3 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 3 oktober 2006. Appellante sub 4 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 30 september 2006. Appellanten sub 5 hebben hun beroep aangevuld bij brief van 5 oktober 2007. Appellant sub 6 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 10 oktober 2006. Appellante sub 7 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 11 oktober 2006. Appellante sub 8 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 9 oktober 2006.

Bij brief van 15 december 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 13 april 2007. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante sub 8. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante sub 2, appellante sub 4, appellanten sub 5 en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juni 2007, waar zijn verschenen: appellant sub 1, vertegenwoordigd door mr. H. Martens, appellant sub 3, vertegenwoordigd door E.D. Reijnen en D.K. Bronsema, ambtenaren van de gemeente, appellante sub 4, vertegenwoordigd door ir. H.J. Smits en J.B. Boekhold, van appellanten sub 5 [gemachtigde] in persoon, appellant sub 6, vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, appellante sub 7, eveneens vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.L.G. Modderman, ing. H.G.M. van der Leij, ing. J.P. van Zweeden en H.L. Halsema, ambtenaren van de provincie. Voorts is als partij gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door ir. R. Oosting, ing. R. Laan, ing. L. Looijenga en ing. G. Kroese.

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan, voor zover hier van belang, een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.1.1. Wanneer krachtens de Wet milieubeheer een vergunning voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting of een zogenoemde revisievergunning wordt verleend, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van deze inrichting kunnen worden ondervonden belanghebbenden. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting bevindt de woning van appellant sub 1 zich op een afstand van ten minste 575 meter van de inrichting. Het is niet aannemelijk dat daar milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. In dat verband is mede van belang dat op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting niet aannemelijk is geworden dat ter plaatse van de woning van appellant geluid kan worden waargenomen dat is te onderscheiden van het verkeerslawaai en herkenbaar is als geluid afkomstig van de inrichting. Appellant sub 1 kan dan ook niet worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zodat zijn beroep niet-ontvankelijk is.

2.2. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld

door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Ingevolge artikel 3:16, eerste lid, van de Awb bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken. Ingevolge het tweede lid vangt deze termijn aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.

2.2.1. Uit artikel 6:13 van de Awb volgt dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijzen hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bij besluiten inzake een milieuvergunning worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als onderdelen van een besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt. (Uitspraak van 1 november 2006, in zaak no. [200602308/1](#), AB 2007, 95).

Verweerder stelt dat het beroep van appellant sub 6 gedeeltelijk niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, omdat niet alle beroepsgronden als zienswijze naar voren zijn gebracht. Nu de beroepsgrond inzake de aanhoudingsplicht op grond van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer geen betrekking heeft op een besluitonderdeel als hiervoor bedoeld, staat artikel 6:13 van de Awb er niet aan in de weg dat deze grond eerst in beroep wordt aangevoerd. Anders dan verweerder stelt, bestaat dan ook geen grond het beroep in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren. De Afdeling overweegt dat de overige door verweerder bedoelde beroepsgronden van appellant sub 6 alle betrekking hebben op het besluitonderdeel geluidhinder. Nu appellant sub 6 dit besluitonderdeel in de door hem ingebrachte zienswijzen tegen het ontwerpbesluit aan de orde heeft gesteld, is er geen grond diens beroep in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Verweerder stelt voorts dat de beroepsgronden van appellante sub 8 grotendeels niet als zienswijze naar voren zijn gebracht. De beroepsgronden van appellante sub 8 hebben alle betrekking op de besluitonderdelen geluid en (fijn) stof. Over deze besluitonderdelen heeft appellante sub 8 zienswijzen naar voren gebracht. Gelet hierop is er geen grond voor een gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van appellante sub 8.

2.3. Het ontwerpbesluit is op 18 april 2006 ter inzage gelegd. Dit betekent dat zienswijzen tot en met 29 mei 2006 konden worden ingebracht.

Appellante sub 7 stelt in haar beroepschrift dat zij haar zienswijzen op 29 mei 2006 per fax aan verweerder heeft gezonden. Ter zitting heeft zij gesteld dat haar gemachtigde een drietal faxberichten heeft verstuurd naar een faxnummer van de provincie Groningen. Het betreft achtereenvolgens de zienswijzen van appellant sub 6, een aanvulling op deze zienswijzen en de zienswijzen van appellante sub 7. Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat het derde faxbericht eerst op 30 mei 2006 is verzonden. Appellante sub 7 heeft derhalve niet binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken zienswijzen tegen het ontwerpbesluit ingebracht. Niet gebleken is dat het niet tijdig inbrengen van zienswijzen haar redelijkerwijs niet kan worden verweten.

Voor zover het beroep van appellante sub 7 betrekking heeft op de besluitonderdelen geluidhinder, stofhinder en luchtkwaliteit, overweegt de Afdeling evenwel dat het besluit op deze onderdelen is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp. Appellante sub 7 kan dan ook redelijkerwijs niet worden verweten dat zij over deze besluitonderdelen geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. Het beroep van appellante sub 7 is derhalve slechts niet-ontvankelijk, voor zover het betreft de beroepsgronden inzake de aanhoudingsplicht op grond van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer, de volledigheid van de aanvraag, milieueffectrapportage en trillinghinder.

Eén inrichting

2.4. Appellant sub 3, appellanten sub 5 en appellant sub 6 voeren aan dat de inrichting waarvoor vergunning is verleend, tezamen met een nabij de in- en uitrit gelegen tankstation moet worden

aangemerkt als één inrichting.

2.4.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder inrichting verstaan: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. Ingevolge het vierde lid van dit artikel worden daarbij als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

2.4.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat er geen organisatorische bindingen bestaan, nu de exploitant van het tankstation en vergunninghoudster geen zeggenschap over elkaars activiteiten hebben. Evenmin bestaan volgens verweerder technische of functionele bindingen tussen beide installaties.

2.4.3. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting blijkt het volgende. De inrichting waarvoor bij het bestreden besluit vergunning is verleend, wordt geëxploiteerd door [vergunninghoudster]. Het tankstation wordt geëxploiteerd door Oliecentrum Noord Nederland B.V. (hierna: ONN). Het terrein waarop het tankstation is gelegen, is door vergunninghoudster aan ONN verhuurd. Niet is gebleken dat uit de huurovereenkomst zeggenschap voor vergunninghoudster voortvloeit ten aanzien van de activiteiten van ONN op het verhuurde terrein. Uit het voorgaande volgt dat het in dit geval niet gaat om tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling organisatorische bindingen hebben.

De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat de inrichting van vergunninghoudster en het tankstation tezamen als één inrichting in de zin van artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer dienen te worden aangemerkt.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

Volledigheid van de aanvraag

2.5. Appellant sub 6 voert aan dat de aanvraag onvolledig is en niet voldoet aan hetgeen hierover in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna: het Ivb) is bepaald. Volgens hem had verweerder de aanvraag daarom buiten behandeling moeten laten.

De Afdeling ziet in hetgeen appellant sub 6 heeft aangevoerd geen redenen waarom de aanvraag, met inbegrip van de aanvulling van 15 maart 2006, waarbij een nader akoestisch rapport is overgelegd, niet voldoet aan de eisen die zijn neergelegd in het Ivb. Deze beroepsgrond treft geen doel.

Aanhoudingsplicht op grond van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer

2.6. Appellant sub 6 stelt zich op het standpunt dat verweerder de beslissing op de aanvraag had moeten aanhouden, omdat de inrichting is gelegen op een terrein als bedoeld in artikel 41 van de Wet geluidhinder, zoals dit vóór 1 januari 2007 luidde, en om dit terrein in het bestemmingsplan nog geen zone als bedoeld in die bepaling is vastgesteld. Volgens hem gaat het om een inrichting als bedoeld in categorie 11.3, aanhef en onder k, van bijlage I behorende bij het Ivb.

2.6.1. Ingevolge artikel 13.7 van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Awb, de beslissing op de aanvraag aan indien deze betrekking heeft op een inrichting behorende tot een krachtens artikel 41 (oud) van de Wet geluidhinder aangewezen categorie, die is gelegen op een terrein als bedoeld in dat artikel waaromheen nog geen zone is vastgesteld.

Op grond van artikel 41 (oud) van de Wet geluidhinder, in samenhang met artikel 2.4 van het Ivb, zoals dit vóór 1 januari 2007 luidde, zijn als categorieën van inrichtingen die in belangrijke mate

geluidhinder kunnen veroorzaken, onder meer aangewezen inrichtingen die zijn genoemd in bijlage I behorende bij het Ivb, onder 11.3, aanhef en onder k.

In bijlage I bij het Ivb, onder 11.3, aanhef en onder k, zijn aangewezen inrichtingen voor het breken, malen, zeven of drogen van:

1°. zand, grond, grind of steen, met uitzondering van puin en mergel;

2°. kalkzandsteen, kalk;

3°. steenkolen of andere mineralen of derivaten daarvan,

met een capaciteit van meer dan 100.106 kg per jaar of meer, indien zodanige inrichting niet een inrichting is voor zand- of grindwinning waarvoor op grond van artikel 3 van de Ontgrondingenwet een vergunning is vereist.

2.6.2. De Afdeling ziet in het bestreden besluit en in de aanvraag, met inbegrip van bijlage 2 daarvan, geen aanwijzingen dat de vergunning betrekking heeft op het breken of zeven van andere materialen dan bouw- en sloopafval of puin. Uit het deskundigenbericht kan eveneens worden afgeleid dat de in de inrichting aanwezige puinbreekinstallatie met zeefinstallatie uitsluitend wordt gebruikt voor het breken en - eventueel vooraf - zeven van bouw- en sloopafval en puin. De vergunning heeft dan ook geen betrekking op activiteiten als bedoeld in categorie 11.3, aanhef en onder k, van bijlage I bij het Ivb. Evenmin blijkt uit de stukken dat het gaat om een inrichting van een van de andere in artikel 2.4 van het Ivb genoemde categorieën. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder de beslissing op de aanvraag met toepassing van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer had dienen aan te houden.

Deze beroepsgrond faalt.

Geldigheid revisievergunning van 11 juni 1996

2.7. Appellant sub 6 stelt zich op het standpunt dat de bij besluit van 11 juni 1996 voor de inrichting verleende revisievergunning ten tijde van het nemen van het bestreden besluit haar geldigheid reeds had verloren.

2.7.1. Uit het besluit van 11 juni 1996 blijkt dat bij dat besluit vergunning is verleend voor de duur van tien jaar vanaf het van kracht worden van de vergunning. Niet de datum waarop de vergunning is verleend, maar de datum van inwerkingtreding is derhalve in dit geval bepalend. Uit artikel 20.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer zoals dit artikel ten tijde van de verlening van de vergunning luidde, volgt dat een milieuvergunning pas van kracht wordt met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een beroepsschrift, of, indien gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, nadat op dat verzoek is beslist. Aangezien de beroepstermijn op 18 juli 1996 nog niet was verstreken, had de revisievergunning van 11 juni 1996 ten tijde van het nemen van het bestreden besluit haar geldigheid nog niet verloren.

Deze beroepsgrond faalt.

Toetsingskader

2.8. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Bodemverontreiniging

2.9. Appellant sub 3 betoogt dat het door DHV Milieu en Infrastructuur verrichte bodemonderzoek van 11 december 2002 niet kan worden gebruikt als nulsituatie-onderzoek naar bodemverontreiniging. Verder kan het eindsituatie-onderzoek dat ingevolge voorschrift 9.1.3 dient te worden verricht, volgens appellant sub 3 niet voldoen aan het gestelde in voorschrift 9.1.4, omdat daarvoor op plaatsen zal moeten worden geboord die bij het nulsituatie-onderzoek ondoordringbaar zijn gebleken.

2.9.1. In het deskundigenbericht is uiteengezet dat een bodemonderzoek op de gebruikelijke wijze - namelijk op basis van bemonstering van het terrein - in dit geval niet mogelijk is, omdat de ondergrond voornamelijk bestaat uit een niet of nauwelijks te doorboren laag puinverharding met een dikte van 1,5 tot 2 meter op een potkleilaag. In het onderzoek is daarom geen bemonstering van de bodem onder het terrein van de inrichting uitgevoerd, maar zijn rondom het terrein peilbuizen geplaatst om eventuele verontreinigingen te detecteren. Gezien het deskundigenbericht is de Afdeling van oordeel dat een onderzoek volgens deze methode in dit geval in beginsel als nulsituatie-onderzoek kan worden gebruikt. Uit het deskundigenbericht kan echter worden afgeleid dat de peilbuizen op een dermate grote afstand van elkaar zijn geplaatst, dat niet gewaarborgd is dat het bodemonderzoek van 11 december 2002 een representatief beeld geeft van de situatie van de bodem onder het terrein van de inrichting. Daarnaast is het onderzoek naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende actueel om als nulsituatie-onderzoek te kunnen dienen. Verweerder heeft daarom in zoverre bij de voorbereiding van het bestreden besluit, in strijd met artikel 3:2 van de Awb, niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaard. Het beroep treft in zoverre doel.

2.9.2. Ten aanzien van het eindsituatie-onderzoek kan, mede gezien hetgeen hierover in het deskundigenbericht is vermeld, worden aangenomen dat het uitvoeren van een eindsituatie-onderzoek op de in voorschrift 9.1.4 voorgeschreven wijze niet onmogelijk is. In zoverre treft het beroep van appellant sub 3 geen doel.

Besluit luchtkwaliteit 2005

2.10. Appellante sub 2, appellante sub 4, appellant sub 6, appellante sub 7 en appellante sub 8 voeren aan dat onvoldoende is onderzocht of de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) op grond van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005) niet worden overschreden. In dit verband betogen appellante sub 6 en appellante sub 8 dat niet alle relevante bronnen in het onderzoek zijn betrokken. Daarnaast is volgens appellante sub 4 en appellante sub 8 van een te lage capaciteit van de puinbreker uitgegaan.

2.10.1. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005, voor zover hier van belang, nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassingen van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit de in artikel 20 genoemde

grenswaarden voor zwevende deeltjes in acht.

Ingevolge artikel 20 van het Blk 2005 gelden voor zwevende deeltjes de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

a. 40 µg/m³ als jaargemiddelde concentratie;

b. 50 µg/m³ als vierentwintigurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal vijfendertig maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

2.10.2. Bij de voorbereiding van het bestreden besluit heeft verweerder een berekening uitgevoerd van de achtergrondconcentraties en de concentraties zwevende deeltjes in de omgeving van de inrichting. Op grond van deze berekeningen heeft hij geconcludeerd dat de in het Blk 2005 opgenomen grenswaarden voor zwevende deeltjes niet zullen worden overschreden.

2.10.3. Blijkens het bestreden besluit is verweerder in zijn onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit uitgegaan van de capaciteit voor het breken van puin die op grond van de revisievergunning van 11 juni 1996 was vergund, namelijk een hoeveelheid van maximaal 210.000 ton per jaar. Op grond van vergunningvoorschrift 2.2.6 van de thans ter beoordeling staande vergunning mogen de jaarlijks in de inrichting te verwerken hoeveelheden afvalstoffen niet meer bedragen dan de hoeveelheden die zijn vermeld in de aanvraag. Uit bijlage 5 bij de aanvraag en de toelichting die verweerder daarop ter zitting heeft gegeven, blijkt dat het bestreden besluit betrekking heeft op het breken van maximaal 170.000 ton puin per jaar in de puinbreekinstallatie. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder in zijn onderzoek naar de luchtkwaliteit is uitgegaan van een te geringe capaciteit van de puinbreekinstallatie.

2.10.4. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt verder dat verweerder in de berekeningen van de concentratie zwevende deeltjes die hij aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd, uitsluitend de vaste bronnen binnen de inrichting (opslag van verwaaibare stoffen) heeft betrokken en niet tevens de transportbewegingen op het terrein en het verkeer van en naar de inrichting. Verweerder heeft de bijdragen van laatstgenoemde bronnen eerst na het nemen van het bestreden besluit berekend. Uit de berekeningen blijkt slechts dat de bijdrage van elk van de bronnen afzonderlijk niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden voor zwevende deeltjes. Bij de beantwoording van de vraag of aan deze grenswaarden kan worden voldaan, dient echter de bijdrage van alle bronnen tezamen te worden betrokken. Volgens het deskundigenbericht is onzeker of met inachtneming van alle genoemde bronnen tezamen nog aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes op grond van artikel 20 van het Blk 2005 kan worden voldaan. Nu verweerder dit voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit niet heeft onderzocht, is het bestreden besluit in dit opzicht niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Geluid

2.11. Appellant sub 3, appellante sub 4, appellanten sub 5, appellant sub 6, appellante sub 7 en appellante sub 8 vrezen geluidhinder als gevolg van de activiteiten binnen de inrichting. Zij hebben in dit verband onder meer de volgende gronden aangevoerd.

Appellant sub 3, appellante sub 4, appellanten sub 5, appellant sub 6, appellante sub 7 en appellante sub 8 kunnen zich niet verenigen met de in de voorschriften opgenomen geluidgrenswaarden.

Appellant sub 3, appellante sub 4, appellant sub 6, appellante sub 7 en appellante sub 8 betogen dat het referentieniveau van het omgevingsgeluid niet op de juiste wijze is bepaald.

Daarnaast voeren appellant sub 3, appellante sub 4, appellant sub 6 en appellante sub 8 aan dat aan vergunninghoudster een te ruime termijn wordt geboden voor het treffen van geluidbeperkende

maatregelen. Appellant sub 6 en appellante sub 8 betogen bovendien dat ten onrechte geen grenswaarden zijn gesteld voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau gedurende de termijn voor het treffen van de maatregelen die in voorschrift 10.1.1 zijn vermeld.

2.11.1. Ter voorkoming dan wel beperking van geluidhinder heeft verweerder voorschriften aan de vergunning verbonden.

In voorschrift 10.1.1 is bepaald dat binnen uiterlijk 6 maanden na het definitief worden van de beschikking bepaalde, in het voorschrift omschreven, geluidbeperkende maatregelen dienen te zijn uitgevoerd.

In voorschrift 10.1.2 zijn grenswaarden opgenomen voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau in de dag-, avond- en nachtperiode op de in het voorschrift genoemde immissiepunten. Deze grenswaarden gelden na het treffen van de in voorschrift 10.1.1 genoemde maatregelen.

In voorschrift 10.1.3 is bepaald dat binnen uiterlijk 18 maanden na het definitief worden van de beschikking bepaalde aanvullende, in het voorschrift omschreven, geluidbeperkende maatregelen dienen te zijn uitgevoerd.

In voorschrift 10.1.6 zijn grenswaarden opgenomen voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau in de dag-, avond- en nachtperiode op de in het voorschrift genoemde immissiepunten. Deze grenswaarden gelden na het treffen van de in voorschrift 10.1.3 genoemde maatregelen.

In voorschrift 10.1.7 zijn grenswaarden opgenomen voor het maximale geluidniveau in de dag-, avond- en nachtperiode op de in het voorschrift genoemde immissiepunten.

2.11.2. Bij het vaststellen van de grenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau heeft verweerder zich gebaseerd op de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Handreiking). In hoofdstuk 4 van de Handreiking worden voor verschillende typen omgevingen richtwaarden aanbevolen voor het equivalente geluidniveau. Verweerder heeft de inrichting aangemerkt als bestaande inrichting. Voor bestaande inrichtingen is volgens de Handreiking overschrijding van de richtwaarden mogelijk tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Overschrijding van het referentieniveau van het omgevingsgeluid tot een maximum van 55 dB(A) etmaalwaarde kan in sommige gevallen toelaatbaar worden geacht op grond van een bestuurlijk afwegingsproces waarbij de geluidbestrijdingskosten een belangrijke rol dienen te spelen.

2.11.3. Verweerder heeft overwogen dat de omgeving van de inrichting vergelijkbaar is met een woonwijk in de stad voor wat betreft de woningen aan de Karos en de woningen aan de Hoofdstraat 101 en 103; voor dit type omgeving beveelt de Handreiking richtwaarden aan van 50, 45 en 40 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Ter plaatse van de woning aan de Hoofdstraat 99 kan de omgeving volgens hem worden vergeleken met een rustige woonwijk met weinig verkeer, waarvoor de Handreiking richtwaarden van 45, 40 en 35 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode aanbeveelt. Verweerder heeft zich daarbij mede gebaseerd op zijn rapport "Vaststelling referentieniveau van het omgevingsgeluid [vergunninghoudster] [locatie] [plaats] van 3 juli 2006, dat als bijlage bij het bestreden besluit is gevoegd.

Op grond van een bestuurlijke afweging heeft verweerder voor enkele immissiepunten een afwijking van de richtwaarden mogelijk geacht, tot een niveau van maximaal 55 dB(A) etmaalwaarde. Dit heeft geresulteerd in de grenswaarden die in voorschrift 10.1.6 zijn neergelegd. In afwijking van dit voorschrift kan volgens verweerder - in afwachting van het treffen van de geluidbeperkende maatregelen die zijn omschreven in de voorschriften 10.1.1 en 10.1.3 - tijdelijk met een lager beschermingsniveau worden volstaan. Hij stelt zich op het standpunt dat van vergunninghoudster niet kan worden geveerd dat onmiddellijk alle maatregelen zijn uitgevoerd, onder meer vanwege de hoogte van de investeringen, om logistieke redenen en omdat voor de bouw van een geluidscherm een

bouwvergunning is vereist.

2.11.4. Ten aanzien van de grenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau in voorschrift 10.1.6 overweegt de Afdeling het volgende.

Voor de inrichting is eerder een vergunning verleend bij besluit van 11 juni 1996. Deze vergunning had onder meer betrekking op het be- en verwerken van bouw- en sloopafval. Gelet hierop heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat in het onderhavige geval sprake is van een bestaande inrichting zoals bedoeld in hoofdstuk 4 van de Handreiking.

Uit de stukken blijkt dat verweerder zich bij de bepaling van het referentieniveau van het omgevingsgeluid heeft gebaseerd op metingen die tijdens het in werking zijn van de inrichting zijn verricht. De activiteiten die op grond van de vergunning van 11 juni 1996 waren vergund, zijn derhalve ten minste gedeeltelijk betrokken in de bepaling van het referentieniveau. Volgens de Handreiking geldt als het referentieniveau van het omgevingsgeluid de hoogste van de volgende twee waarden: het L95 van het omgevingsgeluid exclusief de bijdrage van de zogenaamde "niet-omgevingseigen bronnen", of het optredende equivalente geluidniveau in dB(A), veroorzaakt door zoneringsplichtige wegverkeersbronnen, minus 10 dB(A). Blijkens het rapport van verweerder van 3 juli 2006 is in dit geval de eerstgenoemde waarde bepalend.

In de Richtlijnen voor karakterisering en meting van omgevingsgeluid (IL-HR-15-01) van april 1981 wordt in paragraaf 2.1 het omgevingsgeluid omschreven als het totaal van geluiden dat de akoestische situatie ter plaatse bepaalt, echter met uitzondering van een eventueel reeds aanwezige geluidbron waarover wordt geklaagd, of waarin men uit anderen hoofde speciale interesse heeft, ongeacht of deze bron al dan niet omgevingseigen is. Gelet hierop hadden de reeds vergunde activiteiten waarvoor opnieuw vergunning is aangevraagd bij de bepaling van het referentieniveau van het omgevingsgeluid buiten beschouwing dienen te blijven. Verweerder heeft, door deze activiteiten aan te merken als deel van het omgevingsgeluid, het referentieniveau van het omgevingsgeluid niet op de juiste wijze bepaald.

Uit het bestreden besluit leidt de Afdeling af dat verweerder de aldus te hoog vastgestelde referentieniveaus mede ten grondslag heeft gelegd aan zijn beoordeling van het type omgeving. Bij het stellen van enkele van de grenswaarden in voorschrift 10.1.6 heeft verweerder aangesloten bij de richtwaarden voor het equivalente geluidniveau die de Handreiking voor de desbetreffende omgevingstypen aanbeveelt. Gezien het voorgaande is echter onzeker of verweerder de omgeving van de inrichting juist heeft gekarakteriseerd en of hij derhalve bij het nemen van het bestreden besluit van de juiste richtwaarden is uitgegaan. Het bestreden besluit berust in zoverre, in strijd met artikel 3:2 van de Awb, niet op een zorgvuldige voorbereiding.

2.11.5. Voor zover is aangevoerd dat het bestreden besluit ten onrechte een lager beschermingsniveau waarborgt voor de periode waarin nog niet alle maatregelen zijn getroffen die in de voorschriften 10.1.1 en 10.1.3 zijn vermeld, overweegt de Afdeling als volgt.

De vergunningvoorschriften 10.1.1 en 10.1.3 bevatten termijnen voor het treffen van geluidbeperkende maatregelen. De grenswaarden die in voorschrift 10.1.6 zijn opgenomen, gelden eerst wanneer al deze maatregelen zijn getroffen. Gedurende de termijn voor het treffen van de in voorschrift 10.1.1 opgenomen maatregelen, gelden geen grenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau. Na het treffen van deze maatregelen gelden, totdat de maatregelen op grond van voorschrift 10.1.3 zijn uitgevoerd, de grenswaarden die zijn neergelegd in voorschrift 10.1.2. Een aantal van de laatstgenoemde grenswaarden is hoger dan de grenswaarden op grond van voorschrift 10.1.6.

Uit artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften moeten zijn gebaseerd op toepassing van ten minste de voor de inrichting in aanmerking

komende beste beschikbare technieken. Hieruit vloeit voort dat, zodra de vergunde activiteiten worden verricht, de inrichting onmiddellijk conform de beste beschikbare technieken in werking dient te zijn. De Afdeling leidt uit het bestreden besluit af dat de grenswaarden op grond van voorschrift 10.1.6 volgens verweerder overeenkomen met de situatie waarin alle redelijkerwijs te verlangen maatregelen zijn getroffen en de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Voorts blijkt uit het bestreden besluit dat de vergunde activiteiten voorafgaand aan die situatie reeds volledig mogen worden verricht. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder niet aannemelijk gemaakt dat de inrichting, voorafgaand aan het treffen van de hiervoor bedoelde maatregelen, reeds conform de beste beschikbare technieken in werking is. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

2.12. Bij het stellen van grenswaarden voor het maximale geluidniveau heeft verweerder zich gebaseerd op de Handreiking. In paragraaf 3.2 van de Handreiking worden als maximaal aanvaardbaar te achten geluidniveaus waarden aanbevolen van 70, 65 en 60 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Verweerder heeft in voorschrift 10.1.7 ten aanzien van twee immissiepunten een uitzondering gemaakt op deze waarden ten behoeve van vrachtwagenbewegingen in de nachtperiode; hiervoor zijn grenswaarden opgenomen van 64 en 65 dB(A). Verweerder acht een dergelijke ontheffing aanvaardbaar gelet op paragraaf 3.2 van de Handreiking, omdat de overschrijding uitsluitend wordt veroorzaakt door het vertrekken van vrachtwagens vanaf 6.00 uur, het hierbij volgens hem om een activiteit gaat die reeds eerder was vergund, de binnenniveaus in de woningen aanvaardbaar zijn en verdere maatregelen niet mogelijk zijn.

2.12.1. Volgens paragraaf 3.2 van de Handreiking is voor de nachtperiode een ontheffing van de grenswaarde voor het maximale geluidniveau mogelijk tot een niveau van maximaal 65 dB(A), onder meer wanneer sprake is van een feitelijk bestaande, reeds vergunde en noodzakelijke activiteit. De hogere grenswaarden voor vrachtwagenbewegingen die in voorschrift 10.1.7 zijn neergelegd, gelden voor de gehele nachtperiode. Blijkens zijn nadere memorie van 24 mei 2007 en het verhandelde ter zitting stelt verweerder zich thans op het standpunt dat onzeker is of op grond van de vergunning van 11 juni 1996 in de gehele nachtperiode vrachtwagenbewegingen waren toegestaan. Nu verweerder hierover thans een ander standpunt inneemt dan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat eist dat een besluit met de vereiste zorgvuldigheid wordt genomen.

2.13. Appellant sub 3 en appellante sub 4 betogen voorts dat onaanvaardbare geluidhinder optreedt ten gevolge van verkeersbewegingen van en naar de inrichting. In dit verband stelt appellante sub 4 onder meer dat verweerder ten aanzien van de vrachtwagenbewegingen is uitgegaan van een te laag bronvermogen.

2.13.1. Bij de beoordeling van geluidhinder vanwege het verkeer van en naar de inrichting heeft verweerder de Circulaire "Geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting" van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 februari 1996 (hierna: de circulaire) tot uitgangspunt genomen.

In de circulaire wordt geadviseerd voor de beoordeling van de geluidbelasting van verkeersbewegingen van en naar de inrichting een voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) etmaalwaarde aan te houden, waarvan overschrijding is toegestaan tot 65 dB(A) etmaalwaarde indien en voor zover redelijkerwijs geen bron- of geluidwerende maatregelen in de overdrachts sfeer kunnen worden getroffen én wordt voldaan aan een maximale binnengrenswaarde van 35 dB(A) etmaalwaarde.

2.13.2. Volgens verweerder blijkt uit het akoestisch rapport van Stroop Raadgevende Ingenieurs B.V. van 15 maart 2006 dat de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) etmaalwaarde op grond van de circulaire uitsluitend wordt overschreden ter plaatse van de woning aan de Midwolderweg 80, tot een niveau van 53 dB(A) etmaalwaarde. Verweerder stelt dat voor deze woning kan worden uitgegaan van een gevelisolatie van ten minste 20 dB(A), zodat aan de binnengrenswaarde van 35 dB(A) kan worden

voldaan. Voorts betoogt hij dat (verdere) maatregelen ter beperking van de geluidbelasting niet mogelijk zijn.

2.13.3. De gevolgen voor het milieu van het verkeer van en naar de inrichting worden niet meer aan het in werking zijn van een inrichting toegerekend, indien dit verkeer kan worden geacht te zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit is het geval indien dit verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag nog niet dan wel niet meer niet onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg kan bevinden. Gelet op de stukken, waaronder het deskundigenbericht, kan ervan worden uitgegaan dat het verkeer vanaf het eerste verkeersplein op de N372 niet meer aan de inrichting kan worden toegerekend, omdat het is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Ter plaatse van de woning aan de Midwolderweg 80 is dit nog niet het geval.

Het is de Afdeling niet gebleken dat verweerder bij de bepaling van de geluidhinder vanwege het verkeer van en naar de inrichting van een onjuist bronvermogen voor de vrachtwagenbewegingen is uitgegaan. Voorts kan, mede gezien het deskundigenbericht, worden aangenomen dat de woning aan de Midwolderweg 80 over een gevelisolatie van ten minste 20 dB(A) beschikt, zodat aan de binnenwaarde van 35 dB(A) kan worden voldaan.

Deze beroepsgrond faalt.

2.14. Het beroep van appellante sub 1 is niet-ontvankelijk. Het beroep van appellante sub 7 is niet-ontvankelijk, voor zover het betreft de gronden inzake de aanhoudingsplicht op grond van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer, de volledigheid van de aanvraag, milieueffectrapportage en trillinghinder.

Nu de aspecten geluidhinder en luchtkwaliteit mede bepalend zijn voor de vraag of voor de aangevraagde activiteiten een vergunning kan worden verleend, komt het bestreden besluit in zijn geheel voor vernietiging in aanmerking. De beroepen van appellante sub 2, appellant sub 3, appellante sub 4, appellanten sub 5, appellant sub 6 en appellante sub 8 zijn gegrond. Het beroep van appellante sub 7 is, voor zover ontvankelijk, eveneens gegrond. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

2.15. Ten aanzien van appellant sub 1 bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. Ten aanzien van appellant sub 3 is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken. Ten aanzien van appellante sub 2, appellante sub 4, appellanten sub 5, appellant sub 6, appellante sub 7 en appellante sub 8 dient verweerder op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van appellant sub 1 niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van appellante sub 7 niet-ontvankelijk voor zover het betreft de gronden inzake de aanhoudingsplicht op grond van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer, de volledigheid van de aanvraag, milieueffectrapportage en trillinghinder;

III. verklaart het beroep van appellante sub 7 voor het overige gegrond;

IV. verklaart de beroepen van appellante sub 2, appellant sub 3, appellante sub 4, appellanten sub 5, appellant sub 6 en appellante sub 8 gegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 18 juli 2006,

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellante sub 2 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 322,00 (zegge: driehonderdtweëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Groningen aan appellante sub 2 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellante sub 4 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 59,09 (zegge: negenenvijftig euro en negen cent); het dient door de provincie Groningen aan appellante sub 4 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellanten sub 5 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 362,47 (zegge: driehonderdtweënzestig euro en zevenenveertig cent); het dient door de provincie Groningen aan appellanten sub 5 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellant sub 6 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Groningen aan appellant sub 6 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellante sub 7 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Groningen aan appellante sub 7 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellante sub 8 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 322,00 (zegge: driehonderdtweëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Groningen aan appellante sub 8 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VII. gelast dat de provincie Groningen aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor appellante sub 2, € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor appellant sub 3, € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor appellante sub 4, € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellanten sub 5, € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellant sub 6, € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor appellante sub 7 en € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellante sub 8 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Sparreboom
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 augustus 2007