

ECLI	ECLI:NL:RVS:2002:AE3306
Datum uitspraak	29 mei 2002
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 oktober 2000, kenmerk 5/729, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Apple Production B.V." een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een meubelfabriek op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente Avereest, sectie [...], nummers [...], [...] en [...]. Dit aangehechte besluit is op 11 oktober 2000 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200005342/1.

Datum uitspraak: 29 mei 2002

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

appellanten, wonend te [woonplaats],

en

burgemeester en wethouders van Avereest (thans gemeente Hardenberg),
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 oktober 2000, kenmerk 5/729, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Apple Production B.V." een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een meubelfabriek op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente Avereest, sectie [...], nummers [...], [...] en [...]. Dit aangehechte besluit is op 11 oktober 2000 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 14 november 2000, bij de Raad van State ingekomen op 21 november 2000, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 22 januari 2001 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een

deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 september 2001. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van vergunninghoudster. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2001, waar appellanten in persoon, en verweerders, vertegenwoordigd door A.M. Zwiers, ambtenaar van de gemeente, en G. Haandrikman, gemachtigde, zijn verschenen. Voorts is vergunninghoudster, vertegenwoordigd door gemachtigden, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellanten hebben de gronden inzake de advisering door B&B Coating Techniek B.V. en de strijdigheid van het bestreden besluit met de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" niet als bedenkingen tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellanten redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk is.

2.2. De Afdeling ziet voorts aanleiding het volgende te overwegen. Bij besluit van 5 maart 1991 hebben verweerders voor de onderhavige inrichting een vergunning ingevolge de Hinderwet verleend voor een periode van vijf jaar. Vast staat dat deze vergunning ten tijde van het nemen van het bestreden besluit was vervallen. Verweerders hadden derhalve een oprichtingsvergunning in plaats van een revisievergunning moeten verlenen. Dat vergunninghoudster de aanvraag voor het tijdstip waarop de Hinderwetvergunning zou komen te vervallen heeft ingediend, doet hier naar het oordeel van de Afdeling niet aan af. Het bestreden besluit is daarom in strijd met de artikelen 8.1 en 8.4 van de Wet milieubeheer in onderlinge samenhang bezien.

2.3. 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. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden aan een vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd.

Hieruit 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 artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer komt verweerders een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

2.4. Appellanten stellen dat de door de houtbewerking veroorzaakte stofhinder niet voldoende wordt beperkt door de in de vergunning gestelde voorschriften.

Verweerders hebben ter beperking van stofhinder onder meer voorschrift 8.1 aan de vergunning verbonden. Conform hetgeen wordt aanbevolen in de in paragraaf 3.5/26.1 van de Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht van mei 1992 (hierna: NeR) opgenomen bijzondere regeling voor houtbewerking, produktie van houtvezel- en spaanplaat en houtzagerijen, is in dit voorschrift bepaald dat de naar buiten ontwijkende lucht van de houtbewerkingsmachines en houtmotcontainers en silo (bunker) niet meer mag bevatten dan 10 mg stof per m³ lucht. Nu de in voorschrift 8.1 opgenomen norm aansluit bij hetgeen de bijzondere NeR-regeling aanbeveelt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het vastgelegde beschermingsniveau toereikend is.

2.5. Appellanten vrezen voor geluidhinder. Zij achten het toestaan van werktijden tot 23.00 uur onwenselijk gezien de grote geluidsoverlast die de machinale houtbewerking veroorzaakt en gezien de indirecte hinder van aan- en afrijdende vrachtwagens en heftrucks. Voorts achten zij de tot 1 januari 2003 gegeven termijn om maatregelen te nemen ter beperking van de geluidhinder te lang.

2.5.1. De onderhavige inrichting bevindt zich op een van rechtswege gezoneerd industrieterrein. Bij besluit van 29 mei 1998 zijn door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) voor verscheidene zich in de desbetreffende zone bevindende woningen de maximaal toelaatbare geluidgrenswaarden (hierna: MTG's) vastgesteld, als bedoeld in artikel 72, tweede lid, van de Wet geluidhinder.

Ingevolge artikel 8.8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, voorzover hier van belang, neemt het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voorzover de verplichting tot het in acht nemen daarvan voortvloeit uit de artikelen 41, 46 tot en met 50, 53, 65 tot en met 68 of 72, tweede lid, van de Wet geluidhinder.

2.5.2. Verweerders hebben onder meer de volgende geluidvoorschriften aan de vergunning verbonden.

In voorschrift 2.3 zijn ten aanzien van verschillende referentiepunten grenswaarden neergelegd voor het equivalente geluidniveau (LAeq, invallend) tot 1 januari 2003, geproduceerd door de in de inrichting aanwezige installaties alsmede door de aldaar verrichte werkzaamheden.

De grenswaarden voor het equivalente geluidniveau voor de dagperiode variëren van 41 tot 55 dB(A), voor de avondperiode van 36 tot 51 dB(A) en voor de nachtperiode van 28 tot 45 dB(A). Dit zijn de waarden zoals in tabel 2 van het akoestisch rapport van 24 maart 2000 zijn aangegeven (situatie van december 1999).

In voorschrift 2.4 zijn ten aanzien van verschillende referentiepunten grenswaarden neergelegd voor het equivalente geluidniveau (L_{Aeq} , invallend) na 1 januari 2003, geproduceerd door de in de inrichting aanwezige installaties alsmede door de aldaar verrichte werkzaamheden.

De grenswaarden voor het equivalente geluidniveau voor de dagperiode variëren van 39 tot 55 dB(A), voor de avondperiode van 35 tot 48 dB(A) en voor de nachtperiode van 27 tot 42 dB(A). Dit zijn de waarden zoals in tabel 3 van het akoestisch rapport van 24 maart 2000 zijn aangegeven (situatie na het uitvoeren van de saneringsmaatregelen).

In voorschrift 2.5 is, voorzover hier van belang, bepaald dat de maximale geluidniveaus (L_{max}) niet groter mogen zijn dan 70, 65 en 60 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode.

2.5.3. De Afdeling overweegt dat blijkens het tot het bestreden besluit behorende akoestische rapport van 24 maart 2000, opgesteld door dgmr raadgevende ingenieurs, de machinale houtbewerking is toegestaan tot 21.00 uur en niet tot 23.00 uur, zoals appellanten menen. In zoverre mist het beroep van appellanten feitelijke grondslag.

2.5.4. Wat betreft de vrees van appellanten voor hinder vanwege aan- en afrijdende vrachtwagens en heftrucks, overweegt de Afdeling als volgt.

In haar uitspraak van 13 oktober 1997, no. E03.96.0906 (M en R 1998/6, 58 en AB 1998, 29), heeft de Afdeling - kort weergegeven - overwogen dat de geluidimmissie vanwege verkeersbewegingen op een openbare weg (op of buiten het industrieterrein) van en naar een inrichting op een gezoneerd industrieterrein, niet behoeft (ad a.) respectievelijk niet dient (ad b.) te worden getoetst aan:

a. de voor de inrichting geldende equivalente geluidgrenswaarden, die aansluiten bij de waarden die ingevolge artikel 8.8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer in acht moeten worden genomen; mede gelet op het verband tussen de equivalente geluidgrenswaarden en piekgeluidgrenswaarden behoeven deze verkeersbewegingen evenmin te worden getoetst aan de voor de inrichting geldende piekgeluidgrenswaarden;

b. de in de circulaire van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 februari 1996 neergelegde normstelling inzake geluidhinder die wordt veroorzaakt door wegverkeer van en naar de inrichting.

Wanneer dit wel zou gebeuren, zou het speciale regime van de Wet geluidhinder, dat er onder meer vanuit gaat dat een verruiming van de geluidruimte van de verkeersbewegingen op de openbare weg is toegestaan, worden doorkruist. Blijkens die uitspraak betekent dit niet dat in een vergunning in het geheel geen voorschriften kunnen worden opgenomen ter beperking van geluidhinder die aan het in werking zijn van de inrichting kan worden toegerekend. Met name dienen middelvoorschriften ten aanzien van deze verkeersbewegingen te worden gesteld indien dit noodzakelijk en mogelijk is ter voorkoming dan wel beperking van geluidhinder.

De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat in dit geval het stellen van verdergaande voorschriften niet noodzakelijk was.

2.5.5. Ten aanzien van voorschrift 2.3 overweegt de Afdeling als volgt.

Blijkens het bestreden besluit hebben verweerders de uit het akoestisch rapport van 24

maart 2000 af te leiden feitelijk door de inrichting geproduceerde geluidbelasting vastgelegd in voorschrift 2.3. Daarbij zijn zij er, blijkens hun reactie op de ingediende bedenkingen, vanuit gegaan dat de door de minister bij besluit van 29 mei 1998 vastgestelde MTG's eerst na 1 januari 2003 nageleefd behoeven te worden en dat de saneringsmaatregelen tevens eerst na dezelfde datum (volledig) doorgevoerd dienen te zijn.

2.5.6. De Afdeling stelt vast dat verweerders bij het opstellen van voorschrift 2.3 hebben miskend dat zij ingevolge artikel 8.8, derde lid, onder a, van de Wet milieubeheer bij de vergunningverlening de door de minister bij besluit van 29 mei 1998 vastgestelde MTG's in acht dienen te nemen. Zij hebben naar het oordeel van de Afdeling derhalve in zoverre in strijd met de wet gehandeld.

2.5.7. Ten aanzien van de in voorschrift 2.5 gestelde piekgeluidgrenswaarden overweegt de Afdeling dat in de Wet geluidhinder en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten geen grenswaarden worden gesteld ten aanzien van piekgeluiden veroorzaakt door het in werking zijn van inrichtingen.

Ter invulling van hun beoordelingsvrijheid bij het vaststellen van de voor de inrichting geldende piekgeluidgrenswaarden hebben verweerders aansluiting gezocht bij de normering voor piekgeluid die in de circulaire Industrielawaai is opgenomen. De Afdeling stelt vast dat de in voorschrift 2.5 gestelde grenswaarden voor het piekgeluidniveau niet afwijken van de grenswaarden die in de circulaire Industrielawaai als maximaal aanvaardbaar worden aanbevolen en ziet reeds om deze reden geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de grenswaarden een toereikend beschermingsniveau bieden.

2.6. Appellanten achten de mate van geurhinder vanwege de inrichting, mede gelet op de toegestane werktijden tot 23.00 uur, onaanvaardbaar. Bedrijfsverplaatsing is huns inziens de enige oplossing nu andere aanvaardbare alternatieven niet voorhanden zijn.

2.6.1. Verweerders hebben ter voorkoming dan wel voldoende beperking van geurhinder en emissie van vluchtige organische stoffen onder meer de voorschriften 7.3 tot en met 7.5 en 8.5 aan de vergunning verbonden. Zij hebben hierbij aansluiting gezocht bij de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 juni 1995, het KWS 2000 programma en de NeR.

Voorschrift 7.3, voorzover hier van belang, bepaalt dat de uurgemiddelde geurimmissieconcentratie ten gevolge van de inrichting ter plaatse van woningen, objecten van dag- en verblijfsrecreatie en bij andere stankgevoelige objecten welke niet op het industrieterrein zijn gelegen gedurende een periode van tenminste 99,5% van het kalenderjaar niet meer mag bedragen dan 3 geureenheden per m³.

Voorschrift 7.4, voorzover hier van belang, bepaalt dat de uurgemiddelde geurimmissieconcentratie ten gevolge van de inrichting ter plaatse van woningen welke op het industrieterrein zijn gelegen gedurende een periode van tenminste 98% van het kalenderjaar niet meer mag bedragen dan 3 geureenheden per m³.

Voorschrift 7.5 bepaalt dat anderhalf jaar na het van kracht worden van de vergunning de in de voorschriften 7.3 en 7.4 genoemde uurgemiddelde geurimmissieconcentratie van 3 geureenheden per m³ teruggebracht dienen te zijn naar 1 geureenheid per m³. In ieder geval dient op dat moment duidelijk te zijn hoe de emissie van koolwaterstoffen en geurbevattende componenten zodanig zal worden teruggebracht dat aan de eis van 1 geureenheid per m³ kan worden voldaan. De maatregelen moeten in een zogenaamd Implementatieplan zijn

uitgewerkt, inclusief een geaccordeerd tijdspad.

Voorschrift 8.5 bepaalt dat de concentratie van vluchtige organische stoffen in de geëmitteerde lucht uit de spuitautomaat, respectievelijk de droger en uit de vier spuitcabines, gemeten in de afzonderlijke afvoerkanalen, 1,5 jaar na het van kracht worden van de beschikking niet meer mag bedragen dan:

- 100 mg/m³ (NeR-norm voor g0.2-stoffen)

- 150 mg/m³ (NeR-norm voor g0.2-stoffen + g0.3-stoffen (VOS-totaal)).

In ieder geval dient op dat moment duidelijk te zijn hoe de emissies van koolwaterstoffen zodanig zal worden teruggebracht dat aan bovenstaande eisen kan worden voldaan. De in te voeren maatregelen moeten in een Implementatieplan zijn uitgewerkt, inclusief een geaccordeerd tijdspad.

2.6.2. Voorzover appellanten aanvoeren dat de inrichting op een andere locatie gevestigd zou moeten worden, overweegt de Afdeling dat verweerders zijn gehouden op grondslag van de aanvraag te beoordelen of voor de in die aanvraag genoemde locatie vergunning kan worden verleend. Of een andere locatie meer geschikt is voor vestiging van de inrichting speelt hierbij geen rol.

2.6.3. De Afdeling stelt vast dat blijkens het tot het bestreden besluit behorende akoestisch rapport van 24 maart 2000, welk rapport volgens het bestreden besluit bepalend moet worden geacht voor de aangevraagde en vergunde werktijden, de spuitautomaat en de spuitcabines tussen 07.00 en 19.00 uur in totaal gemiddeld 8 uur in bedrijf zijn. Verweerders hebben zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat voor geurhinder vanwege de inrichting in de avondperiode niet behoeft te worden gevreesd.

De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de norm van 3 geureenheden per m³ als 98-percentiel voor woningen op het industrieterrein en 3 geureenheden per m³ als 99,5-percentiel voor woningen buiten het industrieterrein, zoals deze zijn vastgelegd in de voorschriften 7.3 en 7.4, een toereikend beschermingsniveau bieden. Voorts is het de Afdeling niet gebleken dat de gestelde normen niet naleefbaar zijn.

Wat de in voorschrift 7.5 beoogde normstelling betreft is de Afdeling van oordeel dat niet gesteld kan worden dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat deze een toereikend beschermingsniveau bieden. De Afdeling is echter van oordeel dat verweerders in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht onvoldoende hebben onderzocht of en na toepassing van welke maatregelen de norm van 1 geureenheid per m³ als 99,5-percentiel voor woningen buiten het industrieterrein naleefbaar is. Hierbij is in aanmerking genomen dat, zoals verweerders in hun bestreden besluit hebben aangegeven, niet uitgesloten is dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om aan de norm van 1 geureenheid per m³ als 99,5-percentiel te kunnen voldoen. Hierdoor is onduidelijk of deze geurnorm alleen kan worden nageleefd door middel van het treffen van voorzieningen die de grondslag van de aanvraag te buiten gaan en daarom neerkomen op een weigering van de gevraagde vergunning, hetgeen zich niet zou verdragen met het stelsel van de Wet milieubeheer.

Met betrekking tot voorschrift 8.5 is de Afdeling van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat dit voorschrift, wat de hierin opgenomen normen betreft, een toereikend beschermingsniveau biedt, nu deze normen overeenkomen met die welke in de NeR worden aanbevolen. De Afdeling stelt echter vast

dat voor de periode tot anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het bestreden besluit in dit voorschrift noch in de andere voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden normen zijn gesteld met betrekking tot de emissie van vluchtige organische stoffen. Gezien de stukken en het verhandelde ter zitting kunnen dergelijke grenswaarden naar het oordeel van de Afdeling niet worden gemist om geurhinder te voorkomen dan wel in voldoende mate te beperken. Het bestreden besluit verdraagt zich in zoverre niet met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer. Daarnaast geldt ook met betrekking tot dit voorschrift dat niet duidelijk is of dit slechts kan worden nageleefd door middel van het treffen van voorzieningen die de grondslag van de aanvraag te buiten gaan en daarom neerkomen op een weigering van de gevraagde vergunning.

De Afdeling overweegt tot slot dat zowel voorschrift 7.5 als voorschrift 8.5 in strijd met de rechtszekerheid zijn, nu de tweede volzin van beide voorschriften bewerkstelligt dat het tijdstip waarop aan de desbetreffende in het voorschrift opgenomen norm voldaan dient te worden, onduidelijk is.

2.7. Voorzover appellanten vrezen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet worden nageleefd, overweegt de Afdeling dat deze beroepsgrond geen betrekking heeft op de rechtmatigheid van de ter beoordeling staande vergunning en om die reden niet kan slagen. De Algemene wet bestuursrecht voorziet overigens in de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen die strekken tot het afdwingen van de naleving van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden.

2.8. Gelet op de strijdigheid van het bestreden besluit met de artikelen 8.1, 8.4 en 8.8, derde lid, onder a, van de Wet milieubeheer en in aanmerking genomen dat ten aanzien van de geuraspecten aan het bestreden besluit gebreken kleven en deze aspecten in dit geval bepalend moeten worden geacht voor de vraag of de vergunning, zoals deze is aangevraagd, kan worden verleend, is het beroep, voorzover ontvankelijk, gegrond en dient het bestreden besluit in zijn geheel te worden vernietigd.

2.9. Verweerders dienen 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 niet-ontvankelijk voorzover het de advisering door B&B Coating Techniek B.V. en de strijdigheid van het bestreden besluit met de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" betreft;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van burgemeester en wethouders van Avereest van 3 oktober 2000, kenmerk 5/729;

IV. veroordeelt burgemeester en wethouders van Hardenberg in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 51,41; het bedrag dient door de gemeente Hardenberg te worden betaald aan appellanten;

V. gelast dat de gemeente Hardenberg aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 102,10) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, Voorzitter, en mr. H.

Beekhuis en mr. H.G. Lubberdink, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden,
ambtenaar van Staat.

w.g. Hammerstein-Schoonderwoerd w.g. Van Heusden

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2002

255/163-318.