

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF8034
Datum uitspraak	29 april 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 februari 2002, kenmerk 477025, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting voor het inzamelen en op- en overslaan van nieuwe, gebruikte en gesorteerde banden, gelegen op het perceel It West 19 te Augustinusga, kadastraal bekend gemeente Drogeham, sectie C, nummer 1805. Dit besluit is op 11 maart 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200202286/1.

Datum uitspraak: 29 april 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 februari 2002, kenmerk 477025, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting voor het inzamelen en op- en overslaan van nieuwe, gebruikte en gesorteerde banden, gelegen op het perceel It West 19 te Augustinusga, kadastraal bekend gemeente Drogeham, sectie C, nummer 1805. Dit besluit is op 11 maart 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 20 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 23 april 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 9 juli 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een

deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 november 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2003, waar verweerder, vertegenwoordigd door ing. H. Eldering en I. Wulffelé, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

Voorts zijn vergunninghoudster, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen, vertegenwoordigd door B.J.H. Zuur, ambtenaar van de gemeente, 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 grond inzake visuele hinder niet als bedenking 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. 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 gevergd.

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 verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

2.3. Appellanten betogen dat ten onrechte wordt uitgegaan van de bouw van een geluidscherm in de vorm van een overkapping en de plaatsing van 17 containers, nu hiervoor

geen bouwvergunning kan worden verleend.

Dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit een bouwvergunning ontbrak, stond er niet aan in de weg dat krachtens de Wet milieubeheer een vergunning werd verleend. De beroepsgrond treft geen doel.

2.4. Appellanten voeren aan dat het uitvoeren van activiteiten op het achterterrein van de inrichting op korte afstand van hun woningen planologisch en ruimtelijk onaanvaardbaar is, mede gelet op de in de VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering" aanbevolen afstanden tussen bedrijven en woonbebouwing.

Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op het belang van de bescherming van het milieu in de zin van artikel 8.10 van de Wet milieubeheer en kan reeds om die reden niet slagen. De Afdeling merkt hierbij op dat voornoemde VNG-publicatie is bedoeld als hulpmiddel voor een zekere categorisering van bedrijven ten behoeve van bestemmingsplannen en milieubeleidsplannen. De publicatie bevat echter - zoals in de publicatie zelf staat aangegeven - geen normen voor de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning krachtens de Wet milieubeheer voor een afzonderlijk bedrijf. In dat verband dient een individuele beoordeling van de milieugevolgen van de inrichting plaats te vinden.

2.5. Appellanten betogen dat onvoldoende zeker is of de gestelde piekgeluidgrenswaarden kunnen worden nageleefd. In dit verband voeren zij aan dat volgens het bestreden besluit de haalbaarheid hiervan afhankelijk is van aanpassingen in de wijze van het wisselen van de containers, zoals het wisselen van de containers "op een andere locatie op het terrein" en het "rustig op- en aflieren en plaatsen" van containers. Volgens appellanten is echter niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld en zijn deze maatregelen niet toetsbaar en handhaafbaar.

2.5.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat vergunninghoudster de piekgeluidgrenswaarden niet mag overschrijden. In het akoestisch rapport behorende bij de aanvraag, dat deel uitmaakt van het bestreden besluit, heeft vergunninghoudster aangegeven op welke wijze de activiteiten in haar inrichting zullen worden verricht ter beperking van geluidoverlast.

2.5.2. Ingevolge voorschrift 2.1.3 mogen de maximale geluidniveaus (LA_{max} gemeten in de meterstand "fast") vanwege het in werking zijn van de inrichting op de gevel van de hieronder genoemde woningen of andere geluidgevoelige objecten de daarbij vermelde waarden niet overschrijden.

LA_{max} per periode in dB(A)

immissiepunt omschrijving dag avond nacht

(07.00-19.00 u)

1 It West 16 62 - -

2 It West 17 70 - -

3 It West 18 64 - -

4 It West 22 66 - -

5 It West 23 71 - -

6 It West 23a 56 - -

2.5.3. Bij de aanvraag is een akoestisch rapport gevoegd van dgm raadgevende ingenieurs bv van 11 september 2000, no. C.00.0429.A. In dit rapport wordt gesteld dat de verkeersbewegingen en het wisselen van containers op het bedrijfsterrein piekgeluiden veroorzaken voor de dichtstbijgelegen woningen. De berekende piekniveaus bedragen in de dagperiode voor de woningen aan It West 17 en 23 respectievelijk 70 en 71 dB(A), aldus het rapport.

In het akoestisch rapport is voor het lossen van containers uitgegaan van een geluidvermogensniveau van 104 dB(A) en daardoor van het rustig lossen van de containers. Uit het akoestisch rapport en het deskundigenbericht blijkt verder dat niet is uitgegaan van het wisselen van containers op een andere locatie op het terrein van de inrichting. Nu het akoestisch rapport behoort tot het bestreden besluit, is vergunninghoudster gehouden aan de hierin omschreven werkwijze. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de bevindingen in het akoestisch rapport onjuist zijn. Verweerder heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat de piekgeluidgrenswaarden kunnen worden nageleefd. Gelet op het bovenstaande treft de beroepsgrond geen doel.

2.6. Appellanten voeren aan dat geen afdoende beoordeling heeft plaatsgevonden van brandgevaar voor belendende percelen. Zij betogen dat verweerder met betrekking tot de brandveiligheid niet van het rapport "Brandbeheersing bij opslag van gebruikte banden" van adviesbureau AVIV B.V. van maart 1998 (hierna: het rapport) had mogen uitgaan, omdat dit rapport niet voorziet in een brandveiligheidsnorm voor opslag van banden in containers.

Voorts voeren zij aan dat ten onrechte een door de brandweer opgesteld rapport met betrekking tot de brandveiligheid voor een inrichting in Heerenveen niet bij de beoordeling is betrokken, terwijl voornoemde inrichting vergelijkbaar is met onderhavige inrichting.

Verder stellen zij dat in de beoordeling niet is betrokken dat de containers onder een overkapping staan, dat mede gelet op deze opstelling de afstand tussen de opslag van banden in containers en de dichtstbijzijnde woning veel te kort is om overslag te voorkomen en dat het wegslepen van brandende containers een onuitvoerbare maatregel zal zijn.

Tot slot betogen zij dat onduidelijk is op welke wijze de door de brandweer voorgestelde toegang tot de achterzijde van het terrein van de inrichting zou moeten worden geregeld, aangezien het achterterrein slechts ontsloten kan worden via gronden welke eigendom zijn van omwonenden en geen recht van overpad van toepassing is.

2.6.1. Verweerder betoogt dat het rapport van AVIV B.V. weliswaar betrekking heeft op de opslag van losgestorte banden, maar dat het opslaan van banden in containers veiliger is. Verder voert hij aan dat de overkapping zodanig wordt gebouwd dat deze, in geval van brand, naar verwachting niet in de richting van derden maar op het bedrijfsterrein van de inrichting zal vallen. Voorts stelt hij dat het recht van overpad geen milieubelang is.

2.6.2. Ingevolge voorschrift 10.4.1 dient de opslag van banden plaats te vinden in stapels, containers of bandenrekken. De hoeveelheid in stapels opgeslagen banden mag maximaal 12.000 stuks bedragen. De hoogte van iedere stapel mag niet meer bedragen dan 4 m.

Ingevolge voorschrift 10.4.2 mogen de stapels aan elkaar worden geschakeld tot compartimenten voorzover tussen de stapels een keerconstructie is aangebracht. De hoogte van elke keerconstructie moet ten minste 0,5 m meer dan de hoogte van de opslag bedragen. De weerstand tegen branddoorslag (bepaald volgens NEN 6069) van elke keerwand moet ten minste 4 uren bedragen.

Ingevolge voorschrift 10.4.3 kan in afwijking van de in voorschrift 10.4.2 bedoelde keerwand worden volstaan met een kering die gevormd wordt door een container, gevuld met velgen.

Ingevolge voorschrift 10.4.5 dient de opslag van banden overigens zoveel mogelijk in containers of bandenkooien plaats te vinden. Opslag van losse banden in compartiment 3 mag uitsluitend plaatsvinden in de op de tekening in de bijlage bij deze beschikking aangegeven ruimte, zodat een minimale tussenruimte van 30 meter van de los opgeslagen banden tot de dichtstbijzijnde woning (lt West 23a) wordt gerealiseerd.

Ingevolge voorschrift 10.4.6 moet de afstand van in containers opgeslagen banden tot de dichtstbijzijnde woning (lt West 23a) ten minste 20 meter bedragen.

Ingevolge voorschrift 10.4.7 mogen compartimenten een oppervlak hebben van maximaal 2.500 m².

Ingevolge voorschrift 10.4.8 moet de afstand tussen compartimenten minimaal 20 m bedragen.

Ingevolge voorschrift 10.4.11 dient ten behoeve van de bestrijding van brand ieder compartiment van tenminste 2 zijden voldoende bereikbaar te zijn voor blusvoertuigen van de gemeentelijke brandweer. Hiertoe dient een doorgang voor en in overleg met de brandweer gerealiseerd te worden nabij de op tekening (bijlage 3) met 37 aangegeven plaats.

2.6.3. Uit de aanvraag blijkt dat vergunninghoudster onder andere vergunning vraagt voor een uitbreiding van de opslagcapaciteit van de in haar inrichting opgeslagen banden en daartoe beoogt het achterterrein te gebruiken als buitenopslag. Deze buitenopslag wordt in het bestreden besluit aangeduid als compartiment C dan wel als compartiment 3. Volgens bijlage 3 bij het bestreden besluit bestaat een deel van de oppervlakte van compartiment C uit een opslag van losse banden (aangeduid als "Op-/overslag 12.000 losse banden") en de rest uit een opslag van banden in containers dan wel bandenkooien (aangeduid als "Opstelplaats afzetcontainers").

Blijkens de considerans van het bestreden besluit heeft verweerder voor de beoordeling van de brandveiligheid van de los opgeslagen banden in compartiment C inzichten ontleend aan het rapport van AVIV B.V. Het rapport heeft betrekking op de opslag van banden in loodsen en de opslag van losgestorte banden in de buitenlucht en geeft hiervoor aanbevelingen ten aanzien van de brandveiligheid. In het rapport wordt aanbevolen om in verband met de beheersbaarheid van brand voor de buitenopslag van losgestorte banden een maximaal compartimentsoppervlak en bepaalde afstanden ten opzichte van een ander niet aaneengeschaakt compartiment, de terreingrens en gebouwen aan te houden. In het rapport worden echter geen aanbevelingen gedaan met betrekking tot de brandveiligheid voor een opslag van losgestorte banden in de buitenlucht in combinatie met andere vormen van opslag van banden die plaatsvinden in hetzelfde compartiment.

Ter zitting heeft verweerder gesteld dat hij voor de beoordeling van de brandveiligheid van de opslag van banden in containers naast de opslag van losse banden in compartiment C, aansluiting heeft gezocht bij het Besluit herstellinrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer (hierna: het Besluit), omdat hieruit volgens hem blijkt dat de opslag van banden in één container van maximaal 40 m³ bij een inrichting waarmee de onderhavige inrichting vergelijkbaar is, aanvaardbaar wordt geacht. De Afdeling laat daar of het Besluit inderdaad steun geeft aan dit standpunt. Vaststaat dat in het onderhavige geval banden worden opgeslagen in meer dan één container. Daarom moet worden geoordeeld dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht of het door hem gekozen beschermingsniveau inzake de

brandveiligheid van de opslag in compartiment C van zowel losse banden als banden in containers, toereikend is. Het bestreden besluit is derhalve in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid. Dat ter zitting is gesteld dat tussen de opslag van losse banden en de containeropslag in verband met de brandveiligheid een container met velgen wordt geplaatst, doet hieraan niet af, nu – anders dan in de in voorschriften 10.4.2 en 10.4.3 bedoelde situatie - de plaatsing van deze container niet is voorgeschreven.

2.6.4. Bovendien stelt de Afdeling vast dat in de aanvraag en het bestreden besluit wordt uitgegaan van drie compartimenten, te weten de twee op het terrein van de inrichting aanwezige gebouwen (de compartimenten A en B) en de buitenopslag (compartiment C). Blijkens de titel van paragraaf 10.4 van de vergunningvoorschriften heeft deze paragraaf betrekking op de “Opslag van gebruikte banden in de buitenlucht (compartiment C)”. In de voorschriften 10.4.2, 10.4.7 en 10.4.8 wordt echter gesproken over “compartimenten” en in voorschrift 10.4.11 worden de woorden “ieder compartiment” gebezigd. Naar het oordeel van de Afdeling is door het woordgebruik in deze vier voorschriften en de plaatsing van deze voorschriften in paragraaf 10.4 onduidelijk of deze voorschriften betrekking hebben op de drie compartimenten A, B en C dan wel op eventuele subcompartimenten van compartiment C. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

2.7. Nu het brandveiligheidsaspect bepalend is voor de beantwoording van de vraag of de vergunning, zoals aangevraagd, kan worden verleend, dient het bestreden besluit in zijn geheel te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven gelet hierop geen bespreking.

2.8. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voorzover het visuele hinder betreft;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 22 februari 2002, kenmerk 477025;

IV. gelast dat de provincie Fryslân aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Voorzitter, en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Hirsch Ballin w.g. Kuipers
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2003

271-372.