

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF9487
Datum uitspraak	4 juni 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 juli 2002, kenmerk 241100, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante sub 1 vergunning verleend voor het veranderen van een inrichting voor het be- en verwerken van aluminium, gelegen op het perceel Piekstraat 2 te Rotterdam, kadastraal bekend gemeente Rotterdam, sectie Q, nummers 5283, 5495, 5514 en 5515. De vergunning is verleend voor een bewerkingscapaciteit van 36.500 ton per jaar en geweigerd voor een aanvullende bewerkingscapaciteit van 23.500 ton per jaar. Dit besluit is op 2 augustus 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200204939/1.

Datum uitspraak: 4 juni 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "HunterDouglas Europe B.V.", gevestigd te Rotterdam,
2. J. Driessen, wonend te Rotterdam, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2002, kenmerk 241100, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante sub 1 vergunning verleend voor het veranderen van een inrichting voor het be- en verwerken van aluminium, gelegen op het perceel Piekstraat 2 te Rotterdam, kadastraal bekend gemeente Rotterdam, sectie Q, nummers 5283, 5495, 5514 en 5515. De vergunning is verleend voor een bewerkingscapaciteit van 36.500 ton per jaar en geweigerd voor een aanvullende bewerkingscapaciteit van 23.500 ton per jaar. Dit besluit is

op 2 augustus 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 9 september 2002, bij de Raad van State ingekomen per fax op dezelfde datum, en appellant sub 2 bij brief van 10 september 2002, bij de Raad van State ingekomen per fax op dezelfde datum, beroep ingesteld. Appellant sub 2 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 1 oktober 2002.

Bij brief van 28 november 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante sub 1 en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 april 2003, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door mr. E.T. Sillevius Smitt, advocaat te Rotterdam, H. den Uyl en ir. P.F. Post, gemachtigden, appellant sub 2 in persoon, bijgestaan door mr. J.E. Dijk, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. Y. Waas en H. Dekker, medewerkers van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, zijn verschenen.

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.

2.1.1. Appellante sub 1 heeft de grond inzake voorschrift 3.4, tweede volzin, niet als bedenking tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellante sub 1 redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt geen bedenking te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep van appellante sub 1 in zoverre niet-ontvankelijk is.

2.1.2. Appellant sub 2 voert aan dat verweerder ten onrechte zijn tijdens de gedachtenwisseling mondeling ingebrachte bedenkingen niet-ontvankelijk heeft verklaard. Bovendien voert appellant sub 2 aan dat bij het nemen van het bestreden besluit voorschrift 3.3 is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp van het besluit, zodat zijn beroep in zoverre in ieder geval ontvankelijk is.

2.1.2.1. Ingevolge artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd, een ieder daartegen bij het bestuursorgaan schriftelijke bedenkingen inbrengen.

Ingevolge artikel 3:25, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bestaat gedurende de in artikel 3:24, eerste lid, bedoelde termijn desgevraagd voor een ieder gelegenheid tot een gedachtenwisseling over het ontwerp van het besluit en tot het mondeling inbrengen van

bedenkingen daartegen. Het bestuursorgaan stelt de aanvrager in de gelegenheid daarbij aanwezig te zijn.

2.1.2.2. Het ontwerp van het bestreden besluit is ter inzage gelegd op 15 maart 2002. Bij brief, gedateerd 9 maart 2002, blijkt de poststempel bij verweerder ingekomen op 11 april 2002, heeft appellante sub 2 schriftelijke bedenkingen ingebracht inzake de plaats van de inrichting, de overgang op een zevendaagse werkweek en de vervuiling van het terrein van de inrichting. Verder heeft appellante sub 2 telefonisch verzocht om de gelegenheid tot het inbrengen van mondelinge bedenkingen. Op 15 april 2002, derhalve buiten de in artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn van vier weken, heeft een gedachtenwisseling plaatsgevonden, waarbij appellante mondelinge bedenkingen heeft ingebracht.

Indien het bestuursorgaan eerst na afloop van de termijn voor het indienen van bedenkingen de gelegenheid heeft geboden voor een mondelinge gedachtenwisseling, brengt een redelijke wetstoepassing mee dat het niet tijdig inbrengen van de mondelinge bedenkingen tegen het ontwerp van het besluit er niet toe leidt dat appellante in verband daarmee ingevolge artikel 20.6, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer in zoverre niet in het beroep wordt ontvangen. Voor die wetstoepassing bestaat geen aanleiding, indien het verzoek om een mondelinge gedachtenwisseling op een zodanig laat tijdstip binnen de daartoe gestelde termijn is gedaan, dat het, gelet op de omstandigheden van het geval, voor het bestuursorgaan praktisch onuitvoerbaar was er nog binnen die termijn aan te voldoen.

Appellante sub 2 voert aan dat hij zich de exacte datum waarop hij heeft verzocht om een mondelinge gedachtenwisseling niet meer kan herinneren, maar dat het verzoek moet zijn gedaan ongeveer twee weken voor het einde van de termijn. Verweerder bestrijdt dit en stelt dat het verzoek om een mondelinge gedachtenwisseling, waarbij is verzocht om een aantal mensen uit te nodigen, is gedaan ongeveer drie dagen voor het einde van de daartoe gestelde termijn, hetgeen het verweerder onmogelijk maakte de gedachtenwisseling te houden voor het einde van de termijn. Gelet op het verhandelde ter zitting, de datum - 12 april 2002 - van de brief van verweerder aan appellante sub 2 waarin hij wordt uitgenodigd voor de gedachtenwisseling en in aanmerking genomen dat de schriftelijke bedenkingen eerst op 11 april 2002, een dag voor het einde van de termijn, door verweerder zijn ontvangen, acht de Afdeling het voldoende aannemelijk geworden dat het verzoek om een gedachtenwisseling op een zodanig tijdstip is gedaan dat het voor verweerder praktisch onmogelijk was om nog binnen de termijn aan dit verzoek te voldoen. Uit het vorenstaande volgt dat de mondelinge ingebrachte bedenkingen, voorzover het niet de plaats van de inrichting, de zevendaagse werkweek en de vervuiling van het terrein van de inrichting betreft, niet tijdig zijn ingebracht en dat ze geen rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag of appellante sub 2 heeft voldaan aan het in artikel 20.6, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer gestelde vereiste om beroep in te stellen. Verder is het bepaalde onder b hier niet van toepassing.

De Afdeling stelt vast dat de aan het bestreden besluit verbonden voorschriften 3.3 en 3.9 zijn gewijzigd ten opzichte van het ontwerp daarvan. Inhoudelijk bevat voorschrift 3.3 echter nog steeds de in het ontwerpvoorschrift opgenomen concentratie-eis van 10 mg/m³ – nu hierin een maximaal toegestane emissie van 600 gram per uur bij een maximaal debiet van 60.000 m³ per uur is gesteld, wat een concentratie-eis van 10 mg/m³ impliceert -, zodat de wijziging geen versoepeling betekent. Voorschrift 3.9 is een nieuw voorschrift en betekent voor de inrichting een aanscherping. Door deze wijzigingen is appellante sub 2 derhalve niet in een nadeliger positie komen te verkeren. Zijn beroep kan in zoverre daarom niet op grond van artikel 20.6, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer worden ontvangen.

Verder is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellant sub 2 redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt niet tijdig bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Gelet op het vorenstaande is het beroep van appellant sub 2 niet-ontvankelijk, behoudens voorzover het zich richt tegen de plaats van de inrichting. De overige schriftelijke bedenkingen zijn in beroep niet aangevoerd.

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

2.3. Appellante sub 1 kan zich niet verenigen met de voorschriften 3.3 en 3.4, eerste volzin. Zij voert aan dat het onzeker is of de gestelde emissie-eis voor de brede warmwals in voorschrift 3.3 kan worden nageleefd. In dit verband betoogt zij dat de brede warmwals een nieuwe installatie betreft, die voor het eerst ergens wordt ingezet en waarvan onduidelijk is welke emissiesconcentraties naar de lucht worden veroorzaakt door het warmwalsen met deze installatie. Voorts is onduidelijk of een verdergaande reductie dan thans aangevraagd, kan worden bereikt. Zij verzet zich tegen voorschrift 3.4, omdat hieruit volgt dat na zes maanden de in voorschrift 3.3 gestelde emissie-eis moet worden nageleefd.

2.3.1. Ingevolge voorschrift 3.3 mag de toegestane emissie van CxHy (omgerekend naar C) van de brede warmwals maximaal 600 gram per uur bedragen. Het debiet van de afgezogen gassen en damp mag maximaal 60.000 m³ per uur bedragen.

Ingevolge voorschrift 3.4, voorzover van belang, mag in afwijking van voorschrift 3.3 de emissie van CxHy (omgerekend naar C) niet meer bedragen dan 50 mg/m³ en 3 kg per uur gedurende zes maanden na de eerste inbedrijfstelling van de brede warmwals.

2.3.2. Bij nadere memorie van 21 maart 2003 heeft verweerder laten weten dat hij geen bezwaar heeft tegen een aanpassing van voorschriften 3.3 en 3.4 op de in de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 29 november 2002 op de verzoeken om voorlopige voorziening van appellanten, naar aanleiding van een voorstel daartoe van appellante sub 1, verwoorde wijze.

De aanpassing van voorschrift 3.3 houdt, kort weergegeven, in dat de emissie van koolwaterstoffen van de brede warmwals in eerste instantie niet meer mag bedragen dan 50 mg/m³ en 3 kg per uur. De voornoemde emissie-eis kan na onderzoek lager worden gesteld door de directeur van de DCMR vergunninghoudster, doch niet lager dan 10 mg/m³ en 600

gram per uur. Beide emissie-eisen gelden bij een debiet aan afgezogen gassen en damp van maximaal 60.000 m³ per uur. De aanpassing van voorschrift 3.4 houdt, kort weergegeven, in dat appellante sub 1 binnen zes maanden na inbedrijfstelling van de brede warmwals middels onderzoek dient aan te tonen welke lagere emissie aan koolwaterstoffen haalbaar is, waarbij dient te worden gestreefd naar het behalen van een emissie-eis van 10 mg/m³ en 600 gram per uur bij een debiet aan maximaal 60.000 m³ per uur. Dit onderzoek dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de directeur van de DCMR, die in een expliciet besluit zal beslissen of het onderzoek toereikend is.

Gelet op de omstandigheid dat verweerder achteraf meent dat voorschriften 3.3 en 3.4 anders zouden moeten luiden, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht en met het algemeen rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig dient te worden genomen.

De beroepsgrond treft doel.

2.4. Appellante sub 1 heeft bezwaar tegen voorschrift 3.9. Zij voert aan dat dit voorschrift ziet op de emissie van de smeltovens, terwijl het smelten van aluminium een activiteit betreft waarvoor reeds vergunning is verleend en waarvoor geen veranderingsvergunning is aangevraagd.

2.4.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de uitbreiding met zich brengt dat meer aluminium zal worden gesmolten, hetgeen een toename in de emissie zal veroorzaken. Zijns inziens kan dit voorschrift dan ook wel aan de vergunning worden verbonden.

2.4.2. Ingevolge voorschrift 3.9 mogen vanaf 1 januari 2003 de rookgassen uit de smeltovens niet zichtbaar zijn door zwarte of grijze rook. Als er toch een zichtbare rookpluim ontstaat dan moet dit onmiddellijk, doch uiterlijk binnen 15 minuten aan de meldkamer van de DCMR worden gemeld. Voor 1 oktober 2002 moet HunterDouglas in overleg met de DCMR een plan van aanpak indienen om de zwarte en grijze rook te verminderen en om snel te kunnen reageren op klachten over zwarte en grijze rook. De directeur van de DCMR kan nadere eisen stellen aan dit plan van aanpak.

2.4.3. De Afdeling overweegt dat het stelsel van de Wet milieubeheer, zoals dat in het bijzonder in hoofdstuk 8 van deze wet is neergelegd, niet toelaat dat het bevoegd gezag in het kader van een veranderingsvergunning ambtshalve wijzigingen aanbrengt in de onderliggende vergunning, indien deze wijzigingen niet onmiddellijk samenhangen met de aangevraagde verandering.

Blijkens de aanvraag hebben de verzochte veranderingen betrekking op het vervangen van de gietovens en -machines en de bestaande warmwalsinstallatie en op het in gebruik nemen van een slitter met bijbehorende hulpapparatuur. Bij het bestreden besluit is de reeds vergunde bewerkingscapaciteit van de inrichting niet gewijzigd, zodat de aangevraagde veranderingen niet van invloed kunnen zijn op de emissie veroorzaakt door het smelten in de smeltovens. In voorschrift 3.9 is daaraan echter wel een emissie-eis gesteld. Het voorschrift brengt derhalve wijzigingen aan in de onderliggende revisievergunning die niet onmiddellijk samenhangen met de aangevraagde veranderingen. Dergelijke ambtshalve wijzigingen kunnen slechts worden bewerkstelligd door toepassing te geven aan artikel 8.23 van de Wet milieubeheer. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met het stelsel van de Wet milieubeheer, zoals dat in het bijzonder in hoofdstuk 8 van deze wet is neergelegd.

De beroepsgrond treft doel.

2.5. Voorzover appellant sub 2 aanvoert dat de inrichting op de huidige plaats niet past en

dient te worden verplaatst, overweegt de Afdeling dat verweerder is 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. De beroepsgrond treft geen doel.

2.6. Het beroep van appellante sub 1, voorzover ontvankelijk, is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voorzover het betreft de voorschriften 3.3, 3.4, eerste volzin, en 3.9. De Afdeling zal op hierna te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het beroep van appellant sub 2 is, voorzover ontvankelijk, ongegrond.

2.7. Verweerder dient 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 appellante sub 1 niet-ontvankelijk voorzover het voorschrift 3.4, tweede volzin, betreft en het beroep van appellant sub 2, behoudens voorzover het betreft de plaats van de inrichting;

II. verklaart het beroep van appellante sub 1 voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 18 juli 2002, kenmerk 241100, voorzover het voorschriften 3.3, 3.4, eerste volzin, en 3.9 betreft;

IV. bepaalt dat de vernietigde voorschriften 3.3 en 3.4, eerste volzin, worden vervangen door de in de aangehechte uitspraak van de Voorzitter van 29 november 2002, no. 200204939/2, vastgestelde voorschriften en dat de voorliggende uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. verklaart het beroep van appellant sub 2 voor het overige ongegrond;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellante sub 1 in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 668,87, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellante;

VII. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellante sub 1 het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. Konijnenbelt, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, ambtenaar van Staat.

w.g. Konijnenbelt w.g. De Vink

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juni 2003

154-372.