

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AH8989
Datum uitspraak	2 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juli 2002 heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de [vergunninghoudster] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een melkrundveehouderij annex ecologische zuivelfabriek en informatiecentrum op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummers [...]. Dit besluit is op 11 juli 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200204087/1.

Datum uitspraak: 2 juli 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Coevorden,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2002 heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de [vergunninghoudster] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een melkrundveehouderij annex ecologische zuivelfabriek en informatiecentrum op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummers [...]. Dit besluit is op 11 juli 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 23 juli 2002, bij de Raad van State ingekomen op 29 juli 2002, en appellanten sub 2 bij brief van 15 augustus 2002, bij de Raad van State ingekomen op 16 augustus 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 24 september 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 28 januari 2003. 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 10 april 2003, waar appellanten sub 1 in persoon en bijgestaan door [gemachtigde], appellanten sub 2 in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door J.A. Thole en W.M. Masselink, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is vergunninghoudster als partij gehoord, vertegenwoordigd door [gemachtigden].

2. Overwegingen

2.1. De bij het bestreden besluit verleende vergunning heeft betrekking op het houden van 270 stuks melkrundvee (Groen Label-stal BB 97.05.055), het produceren van zuivelproducten en het geven van voorlichting over de melkrundveehouderij en de ecologische zuivelfabriek, alsmede de verkoop van ecologische zuivelproducten. Voor de inrichting is eerder op 15 juli 1999 krachtens de Wet milieubeheer een revisievergunning verleend.

2.2. Eerst ter zitting hebben appellanten sub 1 betoogd dat wat betreft de maximale geluidniveaus ten onrechte geen rekening is gehouden met de geluidbelasting van het aan- en afrijden van het in de inrichting werkzame personeel, dat verweerder ten onrechte de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende aanvraag ontvankelijk heeft verklaard, alsmede dat aan de binnen de inrichting aanwezige stoomketel geluidarme aanpassingen dienen te worden uitgevoerd. Laatstgenoemde grond is ook door appellanten sub 2 eerst ter zitting aangevoerd. Het aanvoeren van deze gronden in dit stadium van de procedure is in strijd met de goede procesorde. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet is gebleken dat appellanten sub 1 en 2 deze gronden niet eerder in de procedure naar voren hadden kunnen brengen. Voornoemde gronden kunnen derhalve niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

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 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.

2.4. Appellanten sub 2 stellen dat verweerder in het bestreden besluit een onjuiste door de inrichting veroorzaakte ammoniakemissie heeft gehanteerd.

2.4.1. Blijkens het bestreden besluit is verweerder voor het bepalen van de ammoniakemissie uit de dierenverblijven na de uitbreiding van de inrichting uitgegaan van de Wet ammoniak en veehouderij (hierna: Wav) en de Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: de Regeling).

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wav betreft het bevoegd gezag bij de beslissingen inzake de vergunning voor de oprichting of verandering van een veehouderij de gevolgen van ammoniakemissie uit de tot de veehouderij behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze die is aangegeven bij of krachtens de artikelen 4 tot en met 7 van de Wav.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Wav wordt een vergunning voor het veranderen van een veehouderij geweigerd, indien de aanvraag betrekking heeft op een uitbreiding van het aantal dieren van een of meer diercategorieën en een tot de veehouderij behorend dierenverblijf geheel of gedeeltelijk is gelegen in een kwetsbaar gebied, dan wel in een zone van 250 meter rond een zodanig gebied.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Wav wordt, indien geen van de tot de veehouderij behorende dierenverblijven geheel of gedeeltelijk is gelegen in een kwetsbaar gebied, dan wel in een zone van 250 meter rond een zodanig gebied, een vergunning voor het veranderen van een veehouderij geweigerd, indien de veehouderij onder de reikwijdte van de Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: IPPC-richtlijn) valt, en de toename van de ammoniakemissie uit de dierenverblijven als gevolg van de uitbreiding een belangrijke toename van de verontreiniging veroorzaakt.

Ingevolge artikel 2 van de Regeling gelden voor de berekening van de ammoniakemissie van een veehouderij de emissiefactoren die zijn opgenomen in bijlage 1 van die regeling.

2.4.2. In bijlage 1 bij de Regeling is voor melkrundvee gehuisvest in een Groen Label-stal BB 97.05.055 een emissiefactor van 7,7 kg NH₃ per dierplaats per jaar opgenomen. Bij het bestreden besluit zijn 270 stuks melkrundvee vergund, hetgeen geen uitbreiding van het aantal dieren ten opzichte van de vigerende vergunning betekent. Gelet op het aantal vergunde stuks melkrundvee bedraagt de totale ammoniakemissie 2079 kg NH₃ per jaar.

Bij de beoordeling van de ammoniakemissie is verweerder ervan uitgegaan dat op ongeveer 720 meter afstand van de inrichting een voor verzuring gevoelig gebied als bedoeld in artikel 2 van de Wav is gelegen. Dit is door appellanten niet bestreden.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder bij verlening van de vergunning van een juiste ammoniakemissie van de inrichting is uitgegaan en zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vergunning vanwege dit punt niet behoefde te worden geweigerd dan wel dat aan de vergunning op dit punt geen aanvullende voorschriften dienden te worden verbonden. Het bezwaar treft geen doel.

2.5. Appellanten vrezen geluidhinder. In dit verband hebben zij bezwaar tegen de gestelde geluidnormen. De geluidgrenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau zijn volgens appellanten sub 1 ten onrechte niet gerelateerd aan het ter plaatse heersende referentieniveau van het omgevingsgeluid. Verder betogen appellanten sub 1 en 2 dat de vergunde maximale geluidniveaus niet hoger mogen liggen dan 10 dB(A) boven het equivalente geluidniveau.

2.5.1. Verweerder heeft voor de beoordeling van de van de inrichting te duchten directe geluidhinder hoofdstuk 4 en hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de Handreiking industrielawaai

en vergunningverlening (verder te noemen: de Handreiking) als uitgangspunt gehanteerd.

2.5.2. Ter voorkoming dan wel beperking van geluidhinder heeft verweerder onder meer de volgende voorschriften aan de vergunning verbonden.

Ingevolge voorschrift G.1 mag het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (L_{Ar},L_T), veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen, werktuigen en installaties, alsmede de binnen in de inrichting verrichte werkzaamheden, transportbewegingen en activiteiten, ter plaatse van de gevel van de woningen aan de [locaties] niet meer bedragen dan de in tabel 1 aangegeven waarden.

De in tabel 1 aangegeven waarden variëren van 40-30 dB(A) voor de dagperiode van 07.00 uur tot 19.00 uur, van 35-30 dB(A) voor de avondperiode van 19.00 uur tot 23.00 uur en van 29-26 dB(A) voor de nachtperiode van 23.00 uur tot 07.00 uur.

Ingevolge voorschrift G.2 mogen onverminderd het gestelde in voorschrift G.1 de maximale geluidniveaus (L_{Amax}), voorzover deze het gevolg zijn van de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties en/of activiteiten, de transportbewegingen alsmede van de in de inrichting verrichte werkzaamheden, gemeten in de meterstand "fast" ter plaatse van de gevel van de woningen aan de [locaties] niet meer bedragen dan de in tabel 2 aangegeven waarden.

De in tabel 2 aangegeven waarden variëren van 61-51 dB(A) voor de dagperiode en van 60-51 dB(A) voor de avond- en nachtperiode.

2.5.3. In de Handreiking is bepaald dat zolang er nog geen gemeentelijke nota industrielaawaai is vastgesteld – zoals het geval is in de gemeente Coevorden – bij het opstellen van de geluidvoorschriften gebruik moet worden gemaakt van de systematiek van richt- en grenswaarden zoals die in hoofdstuk 4 van de Handreiking zijn opgenomen. Hierin wordt voor bestaande inrichtingen aanbevolen de aanvraag voor een vergunning opnieuw te toetsen aan de richtwaarden. Overschrijding van de richtwaarden is mogelijk tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Ten aanzien van de grenswaarden van de piekgeluidimmissieniveaus is in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de Handreiking aanbevolen uit te gaan van de grenswaarden van het equivalente geluidniveau vermeerderd met 10 dB(A). Daarnaast is de maximale grenswaarde van 70 dB(A) als etmaalwaarde aangegeven.

2.5.4. Blijkens het bestreden besluit heeft verweerder bij het bepalen van de geluidgrenswaarden voor de woningen aan de [locaties] aansluiting gezocht bij de in de Handreiking genoemde richtwaarden voor een landelijke omgeving. Voor een landelijke omgeving gelden volgens de Handreiking als richtwaarden 40, 35 en 30 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Gelet op de situering van de inrichting acht de Afdeling de keuze voor dit omgevingstype niet onjuist. Een omgevingstype met lagere richtwaarden wordt bovendien in de Handreiking niet gegeven. De in voorschrift G.1 gestelde geluidgrenswaarden zijn niet hoger dan deze in de Handreiking genoemde richtwaarden. Aangezien voorts de in voorschrift G.2 gestelde piekwaarden de op grond van de Handreiking ten hoogste aanvaardbare grenswaarden van 70, 65 en 60 dB(A) niet overschrijden, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorschriften G.1 en G.2 toereikend zijn ter voorkoming van onaanvaardbare geluidhinder.

2.6. Appellanten sub 1 hebben verder de haalbaarheid van de gestelde geluidgrenswaarden bestreden. Zij voeren in dit kader aan dat het akoestisch rapport dat door verweerder is betrokken bij de beoordeling van het aspect geluid op diverse punten onvolledig, onduidelijk of onjuist is.

2.6.1. Verweerder is voor de beoordeling van het aspect geluid uitgegaan van het bij de aanvraag gevoegde akoestisch rapport van 20 december 2001. In hoofdstuk 2 van dit rapport staat dat de parkeerplaats voor de personenauto's en touringcars zal worden ingericht op het weiland ten noorden van de oude boerderij aan de [locatie]. Dit komt overeen met hetgeen is weergegeven in figuur 2 – 1/1 (computerplot van het onderzoeksgebied) van het akoestisch rapport. Hiermee wordt slechts een globale aanduiding van de ligging van de parkeerplaats gegeven. De precieze ligging van de parkeerplaats is naar het oordeel van de Afdeling echter van invloed op de directe en indirecte geluidbelasting veroorzaakt door de inrichting.

2.6.2. Voorts constateert de Afdeling dat in het akoestisch rapport de maximale geluidniveaus veroorzaakt door het starten van auto's en het dichtslaan van portieren niet zijn meegenomen bij de berekening van de geluidbelasting van de inrichting. Volgens verweerder zijn deze geluidniveaus niet relevant omdat ze aanzienlijk lager liggen dan de in het akoestisch onderzoek gehanteerde maximale geluidniveaus. In het akoestisch rapport wordt echter in het geheel niet ingegaan op de maximale geluidniveaus veroorzaakt door het starten van auto's en het dichtslaan van portieren en evenmin uitgelegd waarom deze niet relevant zouden zijn.

Voor piekgeluiden ten gevolge van het starten van auto's en het dichtslaan van portieren door personeel, leveranciers en afnemers kan blijkens het deskundigenbericht een niveau van 106 dB(A) worden gehanteerd. Deze waarde blijft onder de in het akoestisch rapport gehanteerde maximale geluidniveaus. De rekenpunten van de in het akoestisch rapport gehanteerde geluidniveaus bevinden zich evenwel op een andere plaats binnen de inrichting dan die waar voornoemde piekgeluiden zullen optreden.

Wat betreft de piekgeluiden ten gevolge van het starten van auto's en het dichtslaan van portieren, voorzover het gaat om bezoekers op het parkeerterrein ten noorden van de inrichting, volgt uit het deskundigenbericht dat deze maximale geluidniveaus overeenkomen met het in het akoestisch rapport gehanteerde maximale geluidniveau van 106 dB(A) ten gevolge van het manoeuvreren van een touringcar. Gelet op de reeds geconstateerde onduidelijkheid ten aanzien van de precieze ligging van het parkeerterrein kan op grond van het deskundigenbericht niet worden uitgesloten dat voornoemde piekgeluiden op een geringere afstand tot woningen van derden plaatsvinden dan in het akoestisch rapport, dat ten grondslag ligt aan de aanvraag en de bij het bestreden besluit verleende vergunning, is aangenomen.

2.6.3. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de maximale geluidniveaus ten gevolge van het starten van auto's en het dichtslaan van portieren niet behoeften te worden meegenomen bij de berekening van de geluidbelasting van de inrichting.

Hierbij overweegt de Afdeling nog dat zij kennis heeft genomen van de door vergunninghoudster ingebrachte stukken, waaronder de door VKS raadgevende ingenieurs verrichte metingen alsmede de bijbehorende toelichting, doch dat dit niet wegneemt dat verweerder bij vergunningverlening zich ten onrechte heeft gebaseerd op het bij de aanvraag behorend akoestisch rapport.

Onder deze omstandigheden moet worden geconcludeerd dat het besluit in zoverre onzorgvuldig is voorbereid en niet berust op een deugdelijke motivering, zodat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit heeft gehandeld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bezwaar treft doel.

2.7. Voorts hebben appellanten sub 1 aangevoerd, dat het onduidelijk is waarop de aanname in paragraaf 3.3 van het akoestisch rapport is gebaseerd dat zich op het bedrijfsterrein maximaal 40 spelende kinderen en 85 sprekende mensen kunnen bevinden die gedurende maximaal één uur geluid produceren.

2.7.1. Blijkens het deskundigenbericht zijn voornoemde aannames gebaseerd op schattingen en zijn deze afgeleid van eerder opgedane ervaringen. De hierbij gehanteerde verblijftijd van de bezoekers kan volgens het deskundigenbericht als een reële inschatting worden beschouwd. Verder is voor de binnen de inrichting spelende kinderen een hoger geluidbronvermoggenniveau gehanteerd dan doorgaans gebruikelijk is.

Evenwel blijkt ook uit het deskundigenbericht dat in het akoestisch rapport ten onrechte geen rekening is gehouden met de aanwezigheid van bezoekers op het parkeerterrein ten noorden van de inrichting en op de route gelegen tussen het parkeerterrein en de tot de inrichting behorende bedrijfsgebouwen.

Voorts stelt de Afdeling vast dat in het akoestisch rapport alleen wordt gesproken over bezoekers in de periode april tot en met november, waarbij op eventuele bezoekers buiten deze maanden niet wordt ingegaan. Uit de aanvraag volgt echter dat in de maanden november tot en met maart de mogelijkheid bestaat tot het bezoeken van de inrichting voor groepen op afspraak. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting is bovendien komen vast te staan dat het in het zomerseizoen niet ongebruikelijk is dat er twee of meer groepen bezoekers op één dag de inrichting bezoeken. Uit het deskundigenbericht volgt evenwel dat de in het akoestisch rapport gehanteerde geluidniveaus alleen gelden indien slechts één groep bezoekers per dag wordt ontvangen. Gelet hierop overweegt de Afdeling dat ingeval twee groepen bezoekers per dag de inrichting bezoeken de in het akoestisch rapport gehanteerde bedrijfstijden, waarbij is uitgegaan van één groep bezoekers, zullen worden overschreden en een hoger dan toegestane geluidbelasting ten aanzien van woningen van derden niet is uit te sluiten.

Hierbij stelt de Afdeling nog vast dat aan de vergunning geen specifieke voorschriften zijn verbonden voor de aanwezigheid en het gedrag van bezoekers op het terrein van de inrichting.

2.7.2. Vergunninghoudster stelt dat in het geval twee groepen bezoekers de inrichting zullen bezoeken de geluidbelasting slechts met 3 dB(A) zal toenemen, hetgeen, met toepassing van een bedrijfsduurcorrectie, een verwaarloosbare invloed zou hebben op de totale geluidbelasting. Hierbij baseert zij zich op metingen verricht door VKS raadgevende ingenieurs.

Mede gelet op hetgeen appellanten sub 1 ter zitting hebben aangevoerd, overweegt de Afdeling dat in voornoemde metingen alleen rekening is gehouden met de extra geluidbelasting vanwege het starten van auto's en het dichtslaan van portieren, doch niet met de extra geluidbelasting vanwege menselijk stemgeluid.

2.7.3. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ten aanzien van de in de inrichting verblijvende bezoekers geen aanleiding bestond de gevraagde vergunning (gedeeltelijk) te weigeren dan wel hieromtrent voorschriften aan de vergunning te verbinden. Het bezwaar treft doel.

2.8. De beroepen zijn gegrond. Aangezien de geluidaspecten bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of de gevraagde vergunning kan worden verleend, dient het

bestreden besluit in zijn geheel te worden vernietigd. De overige bezwaren behoeven geen bespreking.

2.9. 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 de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Coevorden van 4 juli 2002;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Coevorden in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 738,11 voor appellanten sub 1, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en tot een bedrag van € 106,54 voor appellanten sub 2; de totale bedragen dienen door de gemeente Coevorden te worden betaald aan appellanten;

IV. gelast dat de gemeente Coevorden aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00 voor appellanten sub 1 en € 109,00 voor appellanten sub 2) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en drs. H. Borstlap, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 2 juli 2003

159-443.