

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0186
Datum uitspraak	23 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 april 2002, kenmerk WW2791, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [partij] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een tankstation voor het wegverkeer met LPG, herstelinrichting, bandenwerkplaats en autowasstraat op het perceel [locatie], kadastraal bekend gemeente Waalwijk, sectie G, nummers 361, 362 en 538. Dit besluit is op 19 april 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200202890/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats]
2. [appellanten sub 2a en 2b], wonend te [woonplaats]
3. de stichting "Stichting Waalwijk Linksaf" gevestigd te Waalwijk en de vereniging "Vereniging Milieudefensie", gevestigd te Amsterdam, appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Waalwijk, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 april 2002, kenmerk WW2791, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [partij] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een tankstation voor het wegverkeer met LPG, herstelinrichting, bandenwerkplaats en autowasstraat op het perceel [locatie], kadastraal bekend gemeente Waalwijk, sectie G, nummers 361, 362 en 538. Dit besluit is op 19 april 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 29 mei 2002, bij de Raad van State ingekomen op 30 mei 2002, appellanten sub 2a en 2b bij brief van 30 mei 2002, bij de Raad van State ingekomen 31 mei 2002, en appellanten sub 3 bij brief van 31 mei 2002, bij de Raad van State ingekomen op 3 juni 2002, beroep ingesteld. Appellant sub 1 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 21 juni 2002. Appellanten sub 3 hebben hun beroep aangevuld bij brief van 1 juli 2002.

Bij brief van 19 juli 2002, aangevuld bij brief van 12 augustus 2002, heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 4 november 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van verweerder. Die stukken zijn aan appellanten toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 maart 2003. Appellanten sub 1 en 3 zijn vertegenwoordigd door [gemachtigde]. Appellanten sub 2a en 2b zijn vertegenwoordigd door mr. B. Baan, advocaat te Etten-Leur en [gemachtigde]. Verweerder is vertegenwoordigd door mr. H. van de Werken en J. Kieboom, ambtenaren van de gemeente. Namens [partij]. is ter zitting het woord gevoerd door [gemachtigden].

2. Overwegingen

2.1. Appellanten sub 3 stellen zich op het standpunt dat de bedenkingen van de Vereniging Milieudefensie ten onrechte niet ontvankelijk zijn verklaard wegens het niet ondertekenen van het bedenkingengeschrift.

2.1.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen bij uitspraak van 25 juli 2001, 200003912/1 (AB 2003/15), dient een bedenkingengeschrift ondertekend te worden, doch vindt niet-ontvankelijkverklaring vanwege dat verzuim niet plaats dan nadat de indiener in de gelegenheid is geweest om dat verzuim te herstellen.

2.1.2. Uit het voorgaande volgt dat de Vereniging Milieudefensie, die tijdig een bedenkingenschrift heeft ingediend tegen het ontwerp van het betrokken besluit, in de gelegenheid had moeten worden gesteld dat geschrift alsnog te ondertekenen. Dat vanwege het indienen van bedenkingen op de laatste dag van de bedenkingentermijn het verzuim in dit geval alleen zou kunnen worden hersteld buiten die termijn, doet daaraan niet af. Dit betekent dat verweerder die bedenkingen ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Nu echter die bedenkingen gelijkluidend zijn aan de bedenkingen die zijn ingebracht door de Stichting Waalwijk Linksaf, heeft de handelwijze van verweerder geen gevolg gehad voor de beoordeling van de bedenkingen die zijn ingebracht tegen het ontwerp-besluit. De Vereniging Milieudefensie heeft vervolgens samen met de Stichting Waalwijk Linksaf beroep ingesteld door middel van het indienen van één beroepschrift. Nu dat beroepschrift inhoudelijk wordt beoordeeld, is de Afdeling van oordeel dat de handelwijze van verweerder evenmin gevolg heeft voor de beoordeling van het beroep van die vereniging. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat die vereniging door die handelwijze niet in haar belangen is geschaad.

2.2. Appellanten sub 3 stellen zich op het standpunt dat verweerder ten onrechte geen tweede ontwerpbesluit heeft opgesteld, nu de aanvraag na de bedenkingenfase is gewijzigd ten nadele van het milieu.

2.2.1. De Afdeling stelt vast dat de aanvrager na afloop van de termijn voor het indienen van

bedenkingen correcties heeft aangebracht op de bij de aanvraag behorende tekening en op het akoestisch rapport. Die wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de ingediende bedenkingen tegen het ontwerp-besluit. Ter zitting zijn de verschillen tussen de oude en de nieuwe tekening toegelicht. Daarbij is aannemelijk gemaakt dat in de oorspronkelijk tekening op enkele onderdelen een onjuiste schaal is gehanteerd en dat het herstel van die fout niet leidt tot een voor derden ongunstiger situatie. Het deskundigenbericht biedt steun voor die aanname. Daarnaast is de Afdeling mede op grond van het deskundigenbericht van oordeel dat de wijzigingen in het akoestische rapport van ondergeschikte aard zijn. Daarom is de Afdeling van oordeel dat appellanten door deze wijziging niet in hun belangen zijn geschaad.

2.3. Appellanten sub 3 voeren aan dat de aanvraag op een aantal punten onvolledig is en daarom niet in behandeling had mogen worden genomen.

2.3.1. Mede gezien het deskundigenbericht leidt hetgeen appellanten sub 3 in dit verband hebben aangevoerd niet tot het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen voor het milieu.

2.4. 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.

2.5. Appellanten sub 1, 2a en 2b betogen dat in plaats van een revisievergunning een oprichtingsvergunning had moeten worden verleend, aangezien de inrichting wordt uitgebreid met zowel de activiteiten van een ander bedrijf ter plaatse als met geheel nieuwe activiteiten. Verder zijn zij van mening dat voor al die activiteiten ten onrechte is uitgegaan van bestaande rechten.

2.5.1. De Afdeling stelt vast dat verweerder op 20 december 1965 aan [partij] een vergunning heeft verleend voor het oprichten en het in werking hebben van een benzinepompinstallatie. De onderhavige vergunningaanvraag behelst de voortzetting van de inrichting die destijds is vergund, ondanks dat de activiteiten daarvan in de loop der jaren zijn gewijzigd en uitgebreid. Geen rechtsregel is aan te wijzen op grond waarvan voor de onderhavige inrichting nogmaals een oprichtingsvergunning moet worden verleend. Niet gebleken is dat verweerder bestaande rechten heeft toegekend aan niet eerder vergunde activiteiten.

2.6. Appellanten sub 2a, 2b en 3 stellen primair dat het Besluit LPG-tankstations milieubeheer (hierna: het Besluit) niet van toepassing is op de inrichting, nu de afstand tussen de woning

aan de [locatie] en de aansluitpunten van de leidingen op het reservoir minder bedraagt dan de op grond van artikel 1, tweede lid, van het Besluit geldende minimumafstand van 15 meter. Volgens hen had de vergunning om die reden moeten worden geweigerd wegens strijd met artikel 8.9 van de Wet milieubeheer.

Zij stellen zich verder op het standpunt dat de inrichting ten onrechte is ingedeeld als tankstation klasse B als bedoeld in het Besluit, aangezien niet wordt voldaan aan de voor die klasse geldende afstandseis van 20 meter tot een woning van derden. Daartoe betogen zij dat de woning [locatie] de bedrijfswoning is geweest van de inrichting van [appellant sub 2a], die ter plaatse tot 2001 een zelfstandige autoherstelinrichting dreef. Volgens hen is daarom in ieder geval vanaf 2001 geen sprake meer van een bedrijfswoning.

Verder is in dit verband aangevoerd dat vanwege de ligging van de inrichting aan een doodlopende weg niet kan worden voldaan aan voorschrift 4.5.1 van het Besluit, waarin is bepaald dat de tankwagen tijdens het lossen in de wegrichting moet zijn opgesteld, zodanig dat deze in geval van nood zonder manoeuvreren kan wegrijden naar de openbare weg.

Appellanten sub 3 voeren in dit verband nog aan dat verweerder bij de beslissing op de aanvraag ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het Ontwerp Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid, zoals de minister van VROM in zijn brief van 18 april 2002 heeft geadviseerd. Volgens hen voldoet de inrichting niet aan de afstandseisen die in dat ontwerp zijn opgenomen voor bestaande LPG-tankstations. Ten slotte voeren deze appellanten aan dat het Besluit is totstandgekomen ten tijde van de Hinderwet, zodat, gezien de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer, aanvullende voorschriften op het punt van LPG aangewezen zijn.

2.6.1. Verweerder heeft aan de indeling als LPG-tankstation Klasse B ten grondslag gelegd dat uit het systeem en uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Besluit moet worden afgeleid dat een LPG-tankstation alleen vóór het in werking treden van het Besluit diende te worden ingedeeld in klasse A of B, ter uitvoering van het Werkprogramma sanering bestaande LPG-tankstations van 18 april 1985. In dit geval is de melding van de indeling in klasse B door verweerder bij besluit van 27 oktober 1986 geaccepteerd. Doch zelfs indien in het kader van de onderhavige aanvraag opnieuw dient te worden bepaald in welke klasse het tankstation op dit moment zou moeten worden ingedeeld, dan is verweerder van mening dat niet wordt voldaan aan de voor klasse A gestelde eis van verplaatsing, zodat het LPG-tankstation ook thans in klasse B zou moeten worden ingedeeld.

2.6.2. In Bijlage I bij het Besluit wordt verstaan onder LPG-tankstation klasse A: een LPG-tankstation ten behoeve waarvan vóór 1 juli 1984 een Hinderwetvergunning is verleend en waarbij zich, na realisatie van de in voorschrift 4.6.1 genoemde verplaatsing, tevens binnen 20 m afstand van het vulpunt of van het reservoir (gerekend vanaf de aansluitpunten van de leidingen, alsmede het bovengrondse deel van de leidingen en de pomp bij het reservoir) een woning van derden of een object categorie II bevindt.

Onder tankstation klasse B wordt verstaan: een LPG-tankstation ten behoeve waarvan vóór 1 juli 1984 een Hinderwetvergunning is verleend en dat niet behoort tot een LPG-tankstation klasse A.

Voorschrift 4.6.1: Indien zich bij een LPG-tankstation, ten behoeve waarvan vóór 1 juli 1984 een hinderwetvergunning is verleend, binnen 20 m van het reservoir (gerekend vanaf de aansluitpunten op het reservoir, alsmede het bovengrondse deel van de leidingen en de pomp bij het reservoir) of van het vulpunt woningen van derden of objecten categorie II bevinden, moeten het reservoir en het vulpunt tot buiten de genoemde afstand worden

verplaatst.

Voorschrift 4.6.3: Is een verplaatsing als bedoeld in voorschrift 4.6.1 in redelijkheid niet of slechts ten dele mogelijk en bedraagt de afstand van het reservoir of van het vulpunt tot woningen van derden of objecten categorie II meer dan 15 m doch minder dan 20 m, dan dienen, met inachtneming van de vereisten ten aanzien van de natuurlijke ventilatie van het terrein waarop de LPG-installatie is geplaatst, zodanige maatregelen te worden genomen dat een fakkelbrand met een fakkellengte van 15 m, die het gevolg is van een LPG-lekkage ter plaatse van het vulpunt en de aansluitpunten van de leidingen op het reservoir, alsmede het bovengrondse deel van de leidingen en de pomp bij het reservoir, in nabij gelegen woningen van derden of objecten categorie II geen warmtestralingsintensiteit kan veroorzaken hoger dan 7,5 kW/m².

2.6.3. De Afdeling stelt voorop dat de tekst van het Besluit niet uitsluit dat een LPG-tankstation naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden moet worden heringedeeld in een andere klasse. De toelichting op het Besluit en het met de uitvoering van het Besluit samenhangende werkprogramma bieden op zichzelf onvoldoende steun voor het standpunt van verweerder, dat er kort gezegd op neer komt dat een indeling slechts eenmalig hoeft te worden gemaakt. Verder brengt de definitie van LPG-tankstation klasse A niet met zich dat sprake moet zijn van een verplaatsing. Uit de voorschriften 4.6.1 en 4.6.3 in onderlinge samenhang volgt dat een verplaatsing niet in alle gevallen kan worden gevergd of mogelijk is.

Met betrekking tot de feitelijke situatie stelt de Afdeling mede op grond van het deskundigenbericht vast, dat de afstand tussen de woning aan de [locatie] en de aansluitpunten van de leidingen op het reservoir na de aanpassing overeenkomstig de aanvraag meer zal bedragen dan 15 meter. De aanvraag is bepalend voor hetgeen is vergund. De genoemde afstand staat dan ook niet in de weg aan toepassing van het Besluit.

De Afdeling stelt voorts vast dat alle tussen 1965 en 1985 ingevolge de Hinderwet verleende vergunningen voor de inrichting betrekking hebben op alle activiteiten die ter plaatse werden verricht, dus met inbegrip van de herstelwerkzaamheden van [appellant sub 2a]. De Afdeling gaat er om die reden vanuit dat die activiteiten samen één inrichting vormden in de zin van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. Dat binnen die inrichting twee drijvers voor eigen rekening activiteiten verrichtten, doet daaraan niet af. Verder is gesteld noch gebleken dat [appellant sub 2a] vóór de inwerkingtreding van het Besluit in rechte is opgekomen tegen het verlenen van vergunningen die mede zijn bedrijf omvatten. De bewoning van de woning [locatie] door [appellant sub 2a] kon tot aan het beëindigen van diens activiteiten ter plaatse in 2001 dan ook niet worden aangemerkt als bewoning door een derde.

Aangezien [appellant sub 2a] ter plaatse is blijven wonen, brengen de hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden met zich dat de woning voor de toepassing van het Besluit niet als woning van derden kan worden aangemerkt. Gezien het vorenstaande is de Afdeling, zij het op andere gronden, van oordeel dat verweerder terecht is uitgegaan van indeling in klasse B.

Blijkens het deskundigenbericht wordt voldaan aan de afstandseisen die gelden voor klasse B. Daarbij neemt de Afdeling op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting aan, dat voorschrift 4.5.1 van het Besluit er toe strekt dat een tankauto zich in noodsituaties kan verplaatsen tot buiten de effectafstand. Blijkens de stukken kan de tankauto zich in dit geval verplaatsen tot buiten de effectafstand, waardoor er voldaan kan worden aan dat voorschrift. Dat de tankauto daarvoor een doodlopende weg dient in te rijden, doet daaraan niet af.

Naar het oordeel van de Afdeling staat het Besluit niet in de weg aan vergunningverlening.

Het Besluit bevat een uitputtende en dwingende regeling van de daarin opgenomen LPG-aspecten, zodat verweerder terzake niet meer of anders kon bepalen.

De brief van 18 april 2002, waarin de Minister adviseert rekening te houden met het ontwerp Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid, dateert van na de beslissing op de onderhavige aanvraag, zodat verweerder daarmee geen rekening kon houden. Verder valt niet in te zien op welke andere wijze verweerder, in afwijking van het Besluit, aan de strekking van dat ontwerp zou zijn gebonden.

2.7. Appellanten betogen dat de gestelde geluidgrenswaarden te hoog zijn en dat die bovendien niet kunnen worden nageleefd. Daarbij is betoogd zij zich op het standpunt dat in de vergunning ten onrechte overeenkomstig het Besluit tankstations milieubeheer de dag in twee in plaats van drie perioden is verdeeld, omdat het Besluit tankstations milieubeheer niet van toepassing is op de inrichting. Verder is aangevoerd dat ten onrechte ontheffing is verleend voor af- en aanvoer buiten de dagperiode.

2.7.1. Verweerder heeft bij de beoordeling van de geluidssituatie van de inrichting de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening gehanteerd. Wat de dagindeling betreft is verweerder afgeweken van de Handreiking en heeft hij een tweedeling gehanteerd overeenkomstig Bijlage II bij het Besluit tankstations milieubeheer, omdat volgens hem sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid van tankstation en wegverkeer. Ter onderbouwing daarvan heeft hij uitvoerig uiteengezet dat de omgeving van de inrichting door onder meer de nabijheid van rijksweg A59 en van het gezoneerde industrieterrein Haven volgens hem akoestisch vergelijkbaar is met de situatie waarvoor in het Besluit tankstations milieubeheer een tweedeling wordt gehanteerd. De geluidgrenswaarden zijn bepaald aan de hand van het ter plaatse heersende referentieniveau. Voorzover daarbij op de gevel van de woning [locatie] hogere waarden zijn gesteld (meetpunt 1 en 2), is rekening gehouden met de gebruiksfunctie ter plaatse van de meetpunten.

2.7.2. Uit de stukken volgt dat de inrichting vanwege het LPG-reservoir reeds is aan te merken als een tankstation voor het wegverkeer type A als bedoeld in artikel 1 van het Besluit tankstations milieubeheer, waarvoor de vergunningplicht blijft gelden. Ingevolge artikel 2 van dat besluit gelden voor dat type niet de in Bijlage II bij dat besluit gestelde voorschriften. In bijlage II zijn geluidvoorschriften opgenomen waarin is uitgegaan van een tweedeling van de dagperiode (te weten: van 07.00-21.00 en van 21.00-07.00). Uit de toelichting op het Besluit tankstations milieubeheer volgt dat die tweedeling steunt op de wederzijdse afhankelijkheid van tankstations en wegverkeer. Gelet op de motivering van het bestreden besluit, is de Afdeling van oordeel dat verweerder op goede gronden de dagindeling uit bijlage II bij het Besluit tankstations milieubeheer analoog heeft toegepast op deze inrichting.

De in vergunningvoorschrift 3.8.1 onder a opgenomen waarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het piekniveau zijn onder meer bepaald aan de hand van het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Die waarden zijn op alle referentiepunten lager of gelijk aan de grenswaarden die ingevolge de voorschriften 3.2 en 3.3 van voornoemde bijlage gelden voor inrichtingen die zijn opgericht voor 1 januari 1992. Overeenkomstig hetgeen over de normstelling voor geluid in het bestreden besluit is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat vergunningvoorschrift 3.8.1, onder a aan derden voldoende bescherming biedt.

De in vergunningvoorschrift 3.8.1, onder b opgenomen ontheffing van de piekgeluidgrenswaarden voor twee transportbewegingen in de week in de periode tussen 21.00 en 07.00 ten behoeve van bevoorrading vormt volgens de stukken een beperking ten

opzichte van de feitelijke situatie tot dusverre. Uit de eerder verleende vergunningen blijkt niet dat bevoorrading gedurende die periode niet was toegestaan. Op grond van de stukken is aannemelijk dat de continuïteit van de bedrijfsvoering vereist dat bevoorrading ook buiten de periode van 07.00 tot 21.00 uur mogelijk is. In vergunningvoorschrift 3.12.1 is bepaald dat de bevoorradingsgegevens in die periode geregistreerd dienen te worden, om de noodzaak van die ontheffing nader aan te tonen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder, met name vanwege de reeds lang bestaande situatie, in redelijkheid tot deze ontheffing kunnen besluiten.

Uitgaande van de door verweerder gehanteerde etmaalindeling, ziet de Afdeling in de stukken onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de geluidvoorschriften niet kunnen worden nageleefd.

Hetgeen is aangevoerd met betrekking tot geluid is ongegrond.

2.8. Hetgeen appellanten verder hebben aangevoerd geeft de Afdeling, gezien de overwegingen terzake in het bestreden besluit, het verweerschrift en het deskundigenbericht, geen aanleiding om aan te nemen dat het besluit onrechtmatig is. De beroepen dienen daarom ongegrond te worden verklaard.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en drs. H. Borstlap, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Melse

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2003

191-157.