

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AN7224
Datum uitspraak	5 november 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 september 2002, kenmerk 340986, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de [vergunninghoudster] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor onder meer de op- en overslag, de verwerking en het export klaar maken van agrarische producten, de opslag van diverse bouwstoffen en grond en de inzameling en verwerking van organisch bedrijfsafval in een inrichting op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie[-], nummers [-], [-] en [-], en sectie [-], nummer [-]. Dit besluit is op 12 september 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200205615/1.

Datum uitspraak: 5 november 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 september 2002, kenmerk 340986, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de [vergunninghoudster] een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor onder meer de op- en overslag, de verwerking en het export klaar maken van agrarische producten, de opslag van diverse bouwstoffen en grond en de inzameling en verwerking van organisch bedrijfsafval in een inrichting op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie[-], nummers [-], [-] en [-], en sectie [-], nummer [-]. Dit besluit is op 12 september 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 22 oktober 2002, bij de Raad van State ingekomen op 23 oktober 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 27 januari 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 24 april 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. P. Rens, advocaat te Rotterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door [gemachtigde], zijn verschenen.

Voorts is vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. J.J. Vermeulen, advocaat te Middelharnis, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. In de inrichting worden pootaardappelen en andere agrarische producten op- en overgeslagen, en voor de export klaar gemaakt dan wel verwerkt. Voorts worden er landbouwvoertuigen en machines gestald en onderhouden, zoogkoeien gehouden, wormen gekweekt en diverse bouwstoffen en grond opgeslagen. Ten slotte vindt er binnen de inrichting bewerking en ten dele verwerking van per jaar 11.000 ton van buiten de inrichting afkomstig organisch bedrijfsafval plaats.

2.2. Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer wordt onder bescherming van het milieu onder meer verstaan de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen.

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. Appellante betoogt dat de aanvraag na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit niet meer had mogen worden gewijzigd.

2.3.1. Vergunninghoudster heeft naar aanleiding van ingebrachte bedenkingen in een brief van 24 juli 2002 de aanvraag in die zin gepreciseerd dat alleen sanitair afvalwater op de

gemeentelijke riolering wordt geloosd.

De wijziging houdt in dat niet al het afvalwater van de inrichting maar alleen het huishoudelijk afvalwater van de inrichting op het openbaar riool zal worden geloosd. Het is niet aannemelijk dat deze wijziging nadelige gevolgen voor het milieu met zich meebrengt. Voorts is niet aannemelijk dat derden door de wijziging en de gevolgen daarvan in hun belangen zijn geschaad. In het onderhavige geval was het daarom geoorloofd om de aanvraag te wijzigen.

2.4. Appellante betoogt dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: WVO) is vereist.

2.4.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de WVO is het verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de WVO geldt het verbod, bedoeld in het eerste lid, niet voor een lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Deze uitzondering geldt, voorzover hier van belang, niet voor lozingen vanuit bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soorten van inrichtingen.

In artikel I, aanhef en onder c, van het Besluit ex artikel 1, tweede lid, en 31, vierde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn inrichtingen, behorende tot de categorie van bedrijven die afvalstoffen opslaan, behandelen of verwerken, aangewezen als soort van inrichting in de zin van artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Ingevolge artikel IA van het Besluit ex artikel 1, tweede lid, en 31, vierde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren is artikel I niet van toepassing op inrichtingen waaruit alleen afvalwater van huishoudelijke aard wordt geloosd.

2.4.2. In voorschrift 5.13 is bepaald dat het afvalwater van de inrichting moet worden verzameld en via een bedrijfsriolering overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke bepalingen uit de inrichting dient te worden verwijderd.

In voorschrift 9.1 is bepaald dat krachtens de vergunning uitsluitend bedrijfsafvalwater van huishoudelijke aard op het openbaar riool mag worden geloosd.

2.4.3. De Afdeling leidt uit deze voorschriften in samenhang met de precisering van de aanvraag bij brief van 24 juli 2002 af dat uitsluitend het lozen van huishoudelijk afvalwater op het riool is aangevraagd en vergund.

Nu alleen het lozen van huishoudelijk afvalwater op de riolering is vergund, heeft verweerder zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat geen aanvraag om een WVO-vergunning behoefde te worden ingediend.

2.5. Appellante voert aan dat in de aanvraag in strijd met artikel 5.11, aanhef en onder g, van het Ivb, geen gegevens zijn opgenomen over de afzet van afvalstoffen.

Ingevolge artikel 5.11, aanhef en onder g, van het Ivb – voor zover hier van belang - dient de aanvrager in een aanvraag die betrekking heeft op een inrichting als de onderhavige de wijze te vermelden waarop de bij het proces van nuttig toepassen of verwijderen ontstane stoffen, preparaten of andere producten of afvalstoffen worden afgezet, afgevoerd, nuttig toegepast of verwijderd, alsmede de wijze van registratie daarvan.

Hetgeen appellante heeft aangevoerd leidt 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.

2.6. Appellante kan zich niet verenigen met de laatste volzin van voorschrift 5.1. Zij vreest dat hierdoor de opvang van percolaatwater niet is gewaarborgd.

Ingevolge voorschrift 5.1 dient de opslag van puingranulaat, zwarte grond en organische bedrijfsafvalstoffen binnen 6 maanden na het in werking treden van het bestreden besluit te geschieden op een blijvend vloeistofdichte vloer die voldoet aan de eisen voor een opvangvoorziening categorie 1, zoals gesteld in de NRB. Indien de zwarte grond en het puingranulaat worden opgeslagen onder een doelmatige overkapping, kan, indien er geen sprake is van uittredend vocht, worden volstaan met het aanbrengen van een aaneengesloten verharding.

Gelet op de formulering van bedoelde volzin kan bij de opslag van zwarte grond en puingranulaat alleen dan met een aaneengesloten verharding worden volstaan, indien uit het opgeslagen materiaal geen percolaatwater kan vrijkomen en er een doelmatige overkapping aanwezig is, waaronder in het onderhavige geval moet worden volstaan een overkapping die inregenen en dus het ontstaan van percolaatwater voorkomt. De Afdeling is gelet hierop van oordeel dat deze klacht feitelijke grondslag mist.

2.7. Appellante is van mening dat het onderwerken van organische afvalstoffen op de landerijen in strijd is met een doelmatig beheer van afvalstoffen.

2.7.1. Ingevolge voorschrift 2.3 mag per jaar in de inrichting maximaal 11.000 ton organisch bedrijfsafval worden geaccepteerd.

Ingevolge voorschrift 30.2 moeten organische afvalstoffen binnen 24 uur na ontvangst in de inrichting worden afgevoerd, ingekuild of worden ondergewerkt op de landerijen van het bedrijf.

In voorschrift 30.3 is bepaald: "Het bedrijf moet 24 uur voorafgaand aan het onderwerken van de organische bedrijfsafvalstoffen op de landerijen van het bedrijf, deze activiteit schriftelijk melden aan de directeur DCMR.

Ingevolge voorschrift 30.6 moet de kwaliteit van de op het eigen bedrijf toegepaste organische afvalstoffen minimaal voldoen aan de normen voor compost.

In voorschrift 30.7 is bepaald dat bij toepassing van organische afvalstoffen op de eigen landerijen de hoeveelheid zware metalen die hiermee wordt gegeven, niet mag overschrijden de maximale gift aan zware metalen die is toegestaan met zuiveringsslib, zoals aangegeven in het BOOM.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat het onderwerken van organische afvalstoffen plaatsvindt op landerijen van vergunninghoudster. Deze worden in het kader van de vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer niet tot de inrichting gerekend. Nu de voorschriften 30.3, 30.6 en 30.7 betrekking hebben op activiteiten op niet tot de inrichting behorende terreinen, is de Afdeling van oordeel dat verweerder niet bevoegd was deze voorschriften aan de vergunning te verbinden.

2.8. Appellante vreest geurhinder ten gevolge van het binnen de inrichting aanwezige organische bedrijfsafval. Zij betoogt dat ten onrechte geen voorschriften aan de vergunning zijn verbonden om deze geurhinder te voorkomen. Voorts ontbreekt haars inziens een voorschrift waarin een geurhinderonderzoek is voorgeschreven.

2.8.1. Verweerder wijst erop dat ingevolge voorschrift 30.2 organische afvalstoffen binnen 24 uur na ontvangst in de inrichting moeten worden afgevoerd, ingekuild of ondergewerkt op de landerijen. Dit ter voorkoming van compostering of rotting van deze afvalstoffen. Verweerder stelt dat er bij het opstellen van voorschrift 30.2 rekening mee is gehouden dat de aanvoer van organisch afval in de maanden oktober tot en met december een piek bereikt. Wanneer het aanbod van organische afvalstoffen zeer groot is kunnen de afvalstoffen eerst worden ingekuild alvorens te worden afgevoerd of ondergewerkt. Op deze wijze blijven de aangevoerde afvalstoffen niet langer dan 24 uur onbewerkt in de inrichting, zodat voor geurhinder niet behoeft te worden gevreesd.

2.8.2. Ingevolge voorschrift 6.1 dienen alle activiteiten met (afval)stoffen op zodanige wijze te geschieden dat geen hinderlijke emissies naar buiten de inrichting plaatsvinden.

In voorschrift 6.5 is bepaald dat indien de stof- en geurverspreiding als gevolg van de in de inrichting uitgevoerde werkzaamheden zodanig is, dat ondanks de getroffen maatregelen redelijkerwijs moet worden aangenomen dat hinder buiten de inrichting kan ontstaan, de werkzaamheden die de oorzaak hiervan zijn terstond moeten worden gestaakt.

Ingevolge voorschrift 6.6, voor zover hier van belang, kan het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op basis van een hinderanalyse vergunninghoudster opdragen een geuronderzoek in te stellen en dit ter goedkeuring aan de directeur van de DCMR aan te bieden.

In voorschrift 6.7, voor zover hier van belang, is bepaald dat indien bedrijfsactiviteiten overlast in de omgeving blijken te veroorzaken de vergunninghoudster maatregelen dient te nemen om geuroverlast te beperken en/of te beëindigen.

2.8.3. De Afdeling overweegt dat het, mede gelet op het deskundigenbericht, niet aannemelijk is te achten dat, nu de organische afvalstoffen slechts korte tijd onbewerkt in de inrichting aanwezig mogen zijn, deze afvalstoffen geurhinder van enige relevante omvang zullen veroorzaken. Bovendien dienen, indien zich toch geurhinder zou voordoen, ingevolge de voorschriften 6.5 en 6.7 terstond maatregelen te worden genomen dan wel, indien deze niet toereikend blijken te zijn, de activiteiten te worden gestaakt. Gelet hierop heeft verweerder dan ook kunnen afzien van het eisen van een voorafgaand geurhinderonderzoek en van het stellen van verdergaande voorschriften met betrekking tot geurhinder. Ten overvloede merkt de Afdeling nog op dat, indien klachten daar aanleiding toe geven, ingevolge voorschrift 6.6 alsnog een geurhinderonderzoek kan worden gevergd van vergunninghoudster.

2.9. Appellante stelt dat binnen de inrichting afvalstoffen worden verwerkt tot kattenbakkorrels en stalstrooisel. Appellante kan zich er niet mee verenigen dat in de aanvraag en het bestreden besluit geen gegevens zijn opgenomen die betrekking hebben op de wijze van verwerking van deze stoffen.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de verwerking van gesnipperde bedrijfsafvalstoffen binnen de inrichting is aangevraagd noch vergund. Deze klacht treft geen doel.

2.10. Appellante stelt dat het onduidelijk is of er een ontheffing voor het verhandelen van een meststof is vereist van het Rijks-Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten (RIKILT). 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 treft reeds om die reden geen doel.

2.11. Appellante betoogt dat niet kan worden voldaan aan voorschrift 6.10 op grond waarvan het niet is toegestaan binnen de inrichting te composteren. In dat kader wijst zij op het Alterra-rapport "Milieukundige beoordeling van de opslag en toepassing van organisch bedrijfsafval/ plantensnippers als bodemverbeterend middel in de landbouw" uit 2000 (hierna: het Alterra-rapport) waaruit volgens haar blijkt dat de genomen monsters bestaan uit gedeeltelijk gecomposteerd materiaal.

De Afdeling overweegt dat blijkens de aanvraag alleen materiaal wordt geaccepteerd dat maximaal drie dagen daarvoor is gerooid. Dit materiaal dient ingevolge voorschrift 30.2 binnen 24 uur na ontvangst te worden afgevoerd, ingekuild of ondergewerkt. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat voorschrift 6.10 niet naleefbaar is. Dat in het Alterra-rapport wellicht van gedeeltelijk gecomposteerd materiaal is uitgegaan, wat daar ook van zij, doet aan het vorenstaande niet af.

Voorzover appellante vreest dat voorschrift 6.10 niet zal 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.

2.12. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

2.13. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Van verletkosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken, nu ter zitting namens appellante alleen haar advocaat is verschenen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 4 september 2002, kenmerk 340986, voorzover het de voorschriften 30.3 30.6 en 30.7 betreft;

III. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellante;

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

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. B.J. van Ettehoven en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.J. Overdijk, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Overdijk

Voorzitter ambtenaar van Staat
Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2003
320-441.