

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AO3355
Datum uitspraak	11 februari 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 februari 2003, kenmerk BLMIL/WM 14116, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "N.S. Railinfrabeheer B.V." (thans: Railinfrabeheer B.V.) een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een spoorwegemplacement met bijbehorende faciliteiten. Voorts is daarbij vergunning geweigerd voor het wisselen van locomotieven van treinen met wagons met brandbaar gas, (zeer) toxisch gas en (zeer) toxische vloeistof, het uitvoeren van rangeerbewegingen met wagons en/of treindelen met die stoffen en het stallen van wagons met die stoffen. De inrichting is gelegen aan het Stationsplein 1 te Venlo, kadastraal bekend gemeente Venlo, sectie H, nummers 4658, 4743, 4860, 5111, 5472 en 5924 (allen gedeeltelijk). Dit besluit is op 7 maart 2003 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200302412/1.

Datum uitspraak: 11 februari 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Railinfrabeheer B.V.", tevens handelende onder de naam "ProRail", gevestigd te Utrecht,
2. de naamloze vennootschap "Railion Benelux N.V.", gevestigd te Utrecht, appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Venlo, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 februari 2003, kenmerk BLMIL/WM 14116, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "N.S. Railinfrabeheer B.V." (thans: Railinfrabeheer B.V.) een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een spoorwegemplacement met bijbehorende faciliteiten. Voorts is daarbij vergunning geweigerd voor het wisselen van locomotieven van treinen met wagons met brandbaar gas, (zeer) toxisch gas en (zeer) toxische vloeistof, het uitvoeren van rangeerbewegingen met wagons en/of treindelen met die stoffen en het stallen van wagons met die stoffen. De inrichting is gelegen aan het Stationsplein 1 te Venlo, kadastraal bekend gemeente Venlo, sectie H, nummers 4658, 4743, 4860, 5111, 5472 en 5924 (allen gedeeltelijk). Dit besluit is op 7 maart 2003 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 14 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op 15 april 2003, en appellante sub 2 bij brief van 17 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld.

Bij brief van 10 juli 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 30 juli 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 1 en 2. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 oktober 2003, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, en C.L.J.M. van den Ende, W.M.J. Evers, J.I.J.M. Lafeber, en C.J.M. van der Moolen, gemachtigden, appellante sub 2, vertegenwoordigd door mr. drs. M.E.F. Staal, advocaat te Utrecht, en ir. M.W.M. den Brok en A.A.G. van Deursen, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam, en ing. H.C. Klerkx en mr. R.J. Zwiebel, gemachtigden, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. 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.

2.2. Appellanten betogen dat verweerder ten onrechte vergunning heeft geweigerd voor de aangevraagde activiteiten met brandbaar gas, (zeer) toxisch gas en (zeer) toxische vloeistof.

2.2.1. Verweerder heeft vergunning voor de hiervoor genoemde activiteiten geweigerd omdat niet kan worden voldaan aan de eisen op het punt van de externe veiligheid van de inrichting. In het bijzonder acht verweerder daarbij van belang dat voor het zogenoemde groepsrisico niet kan worden voldaan aan de oriënterende waarde, ook niet na het treffen van maatregelen als bedoeld in het Plan van Aanpak Goederenemplacementen. Het toestaan van een tijdelijke overschrijding kan volgens verweerder slechts overwogen worden indien er concreet zicht bestaat op beëindiging van de overschrijding. Nu daarvan geen sprake is, noch door verplaatsing van de inrichting noch door concrete alternatieven, is weigering volgens verweerder de enige optie. Dit standpunt is mede gebaseerd op het door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding uitgebrachte rapport "Effectbenadering Spoorwegemplacement Venlo: omgaan met groepsrisico's" van januari 2002.

2.2.2. Tussen partijen is niet in geschil dat wordt voldaan aan de grenswaarde voor het individuele of plaatsgebonden risico, die is vastgesteld in de door verweerder gehanteerde circulaire "Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen" van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 augustus 1995 en in het "Ontwerp-besluit vaststelling milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen" gepubliceerd in de Staatscourant van 22 februari 2002, nr. 38. Evenmin is in geschil dat ten tijde van het bestreden besluit de normwaarde voor het groepsrisico werd overschreden. In verband met de vraag of verweerder in de overschrijding van deze normwaarde aanleiding heeft kunnen zien om de aangevraagde vergunning gedeeltelijk te weigeren overweegt de Afdeling het volgende.

De Afdeling stelt vast dat in het onderhavige geval sprake is van een feitelijk al lang bestaande situatie. Nadat spoorwegemplacementen onder de vergunningplicht van de Wet milieubeheer waren gebracht, dienden de milieugevolgen van dergelijke inrichtingen te worden gesaneerd. In het onderhavige geval is sprake van een situatie waarin voor onderdelen van de inrichting in het verleden vergunning is verleend krachtens de Hinderwet. Naar het oordeel van de Afdeling brengen de omstandigheden van dit geval met zich dat de vraag centraal dient te staan of de nadelige milieugevolgen van de activiteiten in de inrichting op termijn tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht. In zoverre heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling terecht van groot belang geacht dat concreet zicht moet bestaan op beëindiging van de onveilige situatie in die zin dat moet worden gestreefd naar beëindiging van de overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is de overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico in de loop der tijd teruggebracht van een factor 223 tot, naar schatting in het deskundigenbericht, op dit moment een factor 20. In de aanvraag om vergunning is aan verweerder gevraagd om mede in verband met de voorziene capaciteitsuitbreiding op het spoor een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico toe te staan. Daarbij zijn de maatregelen beschreven die kunnen worden getroffen om de overschrijding te reduceren en is voorts gesteld dat "verdergaande risicoreducerende maatregelen momenteel onhaalbaar zijn". Onder verwijzing naar het capaciteitsscenario "Railned 2010" is in de aanvraag verzocht om een risicoruimte te vergunnen waarbij de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico met een factor 33 wordt overschreden.

Geconcludeerd moet worden dat de aanvraag om vergunning mede betrekking heeft op uitbreiding in de toekomst van activiteiten in de inrichting die een verhoging van het externe veiligheidsrisico tot gevolg hebben, terwijl geen uitzicht wordt geboden op beëindiging van de onveilige situatie. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder een aanvaardbaar te achten externe veiligheid had kunnen bereiken door binnen de grondslag van de aanvraag voorschriften aan de vergunning te verbinden of door de onderhavige activiteiten slechts gedeeltelijk te weigeren. Onder deze omstandigheden en gelet op hetgeen overigens uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat verlening van de vergunning voor de aangevraagde activiteiten met brandbaar gas, (zeer) toxisch gas en (zeer) toxische vloeistof zich niet verdraagt met het belang van de bescherming van het milieu. De beroepen zijn in zoverre ongegrond.

2.3. Appellante sub 1 kan zich niet verenigen met het aan de vergunning verbonden voorschrift A.14. Volgens haar is het voorschrift opgesteld in het kader van de externe veiligheid en bedoeld voor het verschaffen van inzicht in het aantal wagons met (zeer) brandbare vloeistoffen dat in een bepaald jaar in de inrichting aanwezig is geweest. Gezien het doel van dit voorschrift is hierin volgens appellante sub 1 ten onrechte voorgescreven om gegevens te verstrekken met betrekking tot alle treinen waarmee rangeerhandelingen worden verricht. Het verstrekken van gegevens met betrekking tot de aard van de rangeerhandelingen (kopmaken, locomotief wisselen, e.d.) betekent volgens appellante sub 1 een zware en in de praktijk ondoenlijke verplichting. Bovendien gaat deze verplichting volgens appellante sub 1 verder dan de in voornoemde circulaire "Risicobenadering voor NS-goederenemplacementen" opgenomen modelvoorschriften.

2.3.1. Verweerder stelt dat sprake is van een gebruikelijk voorschrift dat uit milieuhygiënisch oogpunt noodzakelijk is. Volgens verweerder ziet het voorschrift niet op de externe veiligheid van de inrichting maar op andere milieuhygiënische effecten van de vergunde activiteiten. In dit verband heeft verweerder met name gewezen op het aspect geluid en de zeer hoge geluidbelasting die is aangevraagd.

2.3.2. De Afdeling stelt vast dat de in voorschrift A.14 opgenomen rapportageverplichting onder meer betrekking heeft op het verstrekken van gegevens over het aantal wagons met (zeer) brandbare vloeistoffen dat in de inrichting aanwezig is geweest. Hoewel verweerder stelt dat het voorschrift geen betrekking heeft op de externe veiligheid van de inrichting, wordt hierin wel de verplichting opgelegd om gegevens te verstrekken die de externe veiligheid van de inrichting betreffen. Gelet hierop en op hetgeen overigens uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is in zoverre gegrond.

2.4. Appellante sub 1 kan zich niet verenigen met het aan de vergunning verbonden voorschrift B.7. Ingevolge dit voorschrift dient aan het bevoegd gezag binnen 6 maanden na het van kracht worden van de vergunning een rapport ter goedkeuring te worden overgelegd waarin wordt aangegeven wat de geluidbelasting vanwege het spoorwegemplacement is, veroorzaakt door de vergunde activiteiten met inachtneming van de reeds uitgevoerde maatregelen. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting stelt verweerder zich na heroverweging op het standpunt dat de zinsnede "na het van kracht worden" dient te worden gewijzigd in "na het onherroepelijk worden". Gelet hierop concludeert de Afdeling dat het bestreden besluit op dit punt in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een

besluit zorgvuldig moet worden genomen. Het beroep is in zoverre gegrond.

2.5. Appellante sub 1 kan zich niet verenigen met het aan de vergunning verbonden voorschrift G.50. Volgens appellante sub 1 is dit voorschrift voorzover het de daarin voorgeschreven noodstroomvoorziening betreft onredelijk bezwarend. In het deskundigenbericht is opgemerkt dat het voorschrift wat de daarin verlangde noodstroomvoorziening betreft aansluit bij de vigerende CPR-richtlijn 9-6 en dat de feitelijke omstandigheden afwijking daarvan onvoldoende rechtvaardigen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder het voorschrift, voorzover het de betwiste voorziening betreft, niet in redelijkheid aan de vergunning heeft kunnen verbinden. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.6. Appellante sub 1 kan zich niet verenigen met het aan de vergunning verbonden voorschrift H.4, waarin is bepaald dat de installatie voor het afleveren van dieselolie moet worden uitgevoerd en worden gebruikt overeenkomstig hoofdstuk 6.1 van CPR-richtlijn 9-1. Volgens appellante sub 1 is met de enkele verwijzing naar hoofdstuk 6.1 van genoemde richtlijn onvoldoende duidelijk welke verplichtingen hieruit in het concrete geval voortvloeien. Omdat de tankinstallatie in de buitenlucht staat kunnen paragraaf 6.1.8 en 6.1.9 van hoofdstuk 6.1 volgens appellante sub 1 niet van toepassing worden verklaard, omdat deze geen betrekking hebben op de aangevraagde situatie. Bovendien is het hierin voorgeschreven voorzieningenniveau volgens appellante sub 1 toegesneden op het afleveren van brandstof ten behoeve van het wegverkeer en is dit voor de situatie op het spoorwegemplacement volstrekt overbodig.

2.6.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat ingevolge voorschrift H.4 de in de inrichting aanwezige installatie voor het afleveren van dieselolie in een omkasting moet worden geplaatst. Volgens verweerder is het voorschrift voldoende concreet en doet het enkele feit dat de installatie buiten staat niet af aan de noodzaak van omkasting. Bovendien is deze verplichting volgens verweerder ook opgenomen in een eerder voor deze installatie verleende milieuvergunning.

2.6.2. De Afdeling acht de uit voorschrift H.4 voortvloeiende verplichtingen voldoende duidelijk. Ook in hetgeen appellante sub 1 verder heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder onderhavig voorschrift niet in redelijkheid aan de vergunning heeft kunnen verbinden. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.7. Appellante sub 1 kan zich niet verenigen met het aan de vergunning verbonden voorschrift J.2, waarin is bepaald dat de vloer van een ruimte waar herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd en waarbij gevaarlijke stoffen worden gebruikt, vloeistofdicht moet zijn. Blijkens het verhandelde ter zitting stelt verweerder zich na heroverweging op het standpunt dat de zinsnede "waarbij gevaarlijke stoffen worden gebruikt" dient te worden gewijzigd in "waarbij gevaarlijke vloeistoffen worden gebruikt". Gelet hierop concludeert de Afdeling dat het bestreden besluit op dit punt in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen. Het beroep is in zoverre gegrond.

2.8. Het beroep van appellante sub 1 is gedeeltelijk gegrond en het beroep van appellante sub 2 is ongegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voorzover het de hierna in het dictum te noemen voorschriften of gedeelten daarvan betreft. Inzake voorschrift A.14 dient verweerder een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Voorts ziet de Afdeling in het verhandelde ter zitting aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht in de zaak te voorzien voorzover het de voorschriften B.7 en J.2 betreft en te

bepalen dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit voorzover het de vernietigde gedeelten van deze voorschriften betreft.

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van appellante sub 1 te worden veroordeeld. Voor een proceskostenveroordeling wat betreft appellante sub 2 bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van appellante sub 1 gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Venlo van 25 februari 2003, kenmerk BLMIL/WM 14116, voorzover het de voorschriften A.14, B7, de zinsnede "na het van kracht worden" en J.2, de zinsnede "waarbij gevaarlijke stoffen worden gebruikt" betreft;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Venlo op binnen dertien weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen;

IV. verklaart het beroep van appellante sub 1 voor het overige en het beroep van appellante sub 2 ongegrond;

V. bepaalt dat het hiervoor onder II vernietigde gedeelte van voorschrift B.7 wordt vervangen door "na het onherroepelijk worden", dat het vernietigde gedeelte van voorschrift J.2 wordt vervangen door "waarbij gevaarlijke vloeistoffen worden gebruikt" en dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit voorzover het deze gedeelten van de voorschriften betreft;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Venlo in de door appellante sub 1 in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 851,57, waarvan een gedeelte groot € 805,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de gemeente Venlo te worden betaald aan appellante;

VII. gelast dat de gemeente Venlo aan appellante sub 1 het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 232,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. Konijnenbelt, Voorzitter, en mr. B.J. van Ettekov en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S.P.M. Zwinkels, ambtenaar van Staat.

w.g. Konijnenbelt w.g. Zwinkels

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 februari 2004

309.