

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AO4361
Datum uitspraak	25 februari 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 mei 2003, kenmerk MW02.43526, heeft verweerder krachtens artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer de bij besluit van 16 oktober 2001 aan appellante verleende revisievergunning voor een inrichting voor de inzameling, opslag en (voor-)bewerking van organische rest- en bijproducten tot diervoeder (-grondstof) dan wel ten behoeve van afzet naar non-food en non-feed verwerkers alsmede de opslag en de handel van/in diervoeder (-grondstoffen), gelegen aan de [locatie] te [plaats], ingetrokken. Krachtens artikel 20.5 van de Wet milieubeheer heeft verweerder daarbij tevens bepaald dat het besluit terstond in werking treedt. Het besluit is op 2 juni 2003 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200303650/1.

Datum uitspraak: 25 februari 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 mei 2003, kenmerk MW02.43526, heeft verweerder krachtens artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer de bij besluit van 16 oktober 2001 aan appellante verleende revisievergunning voor een inrichting voor de inzameling, opslag en (voor-)bewerking van organische rest- en bijproducten tot diervoeder (-grondstof) dan wel ten behoeve van afzet naar non-food en non-feed verwerkers alsmede de opslag en de handel van/in diervoeder (-grondstoffen), gelegen aan de [locatie] te [plaats], ingetrokken. Krachtens

artikel 20.5 van de Wet milieubeheer heeft verweerder daarbij tevens bepaald dat het besluit terstond in werking treedt. Het besluit is op 2 juni 2003 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 6 juni 2003, bij de Raad van State ingekomen op 10 juni 2003, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 24 juni 2003.

Bij brief van 13 augustus 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 5 november 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 22 januari 2004, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. drs. E.D.M. Knegt, advocaat te Breda, A. Jansen, gemachtigde, en J.G.M. Colsen, deskundige, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.M. de Jonge-van Swaay, mr. J. de Leeuw en J.J.T. Ahoud, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 16 oktober 2001 heeft verweerder aan appellante krachtens de Wet milieubeheer een revisievergunning verleend voor een inrichting aan de [locatie] te [plaats]. Op 4 juli 2002 heeft zich tijdens onderhoudswerkzaamheden in de inrichting een explosie voorgedaan in twee silo's waarin vetresiduen lagen opgeslagen. Bij de explosie zijn twee mensen om het leven gekomen. Uit onderzoeken is gebleken dat de calamiteit is veroorzaakt door een ophoping van gassen in de hoogste silo's tot een mengsel dat tot ontploffing is gekomen doordat 'hete' onderhoudswerkzaamheden werden uitgevoerd op het dak van één van de silo's. Tevens is van belang geweest dat zich in de procesinstallaties biologische afbraak/vergistingsprocessen hebben voorgedaan. Mede naar aanleiding van de calamiteit heeft verweerder bij het bestreden besluit krachtens artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer de revisievergunning ingetrokken, omdat de inrichting volgens verweerder ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van artikel 8.23 daarvoor geen oplossing biedt.

2.2. Ingevolge artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag – onverminderd het in de artikelen 8.34, 8.38, 8.39 en 18.12 bepaalde – een vergunning voor een inrichting geheel of gedeeltelijk intrekken indien de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van artikel 8.23 redelijkerwijs daarvoor geen oplossing biedt.

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen, komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit.

Indien de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt is verweerder bevoegd de vergunning in te trekken; het bevoegd gezag komt daarbij beleidsvrijheid toe.

2.3. Appellante stelt – kort samengevat – dat geen sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu. Verder betwist zij dat zich de situatie voordoet waarin artikel 8.23 van de Wet milieubeheer redelijkerwijs geen oplossing biedt. Indien er al een wettelijke grondslag voor intrekking zou bestaan, is er naar haar mening voorts geen grondslag voor een volledige intrekking van de vergunning. Zij verwijst daartoe naar de in haar opdracht

opgestelde deskundigenrapporten van Colsen B.V., GASTEC Certification B.V. en MACOS B.V., alsmede naar een tweetal brieven van de Arbeidsinspectie van 31 januari 2003 en 2 juni 2003.

2.3.1. Verweerder stelt zich op basis van de deskundigenrapporten van TNO en Colsen B.V., die beide onderzoek hebben gedaan naar onder meer de oorzaak van de explosie, op het standpunt dat als de inrichting in werking is conform de bij het besluit van 16 oktober 2001 verleende vergunning er zonder beheersmaatregelen een onveilige situatie ontstaat. Daartoe overweegt verweerder dat deze vergunning is gebaseerd op een aanvraag waarin niet is beschreven dat in de silo's vergistingsprocessen plaatsvinden dan wel ophoping van gassen kan ontstaan. Nu de vigerende vergunning niet voorziet in een waarborg voor veiligheidsrisico's, acht hij het noodzakelijk dat de vergunning wordt ingetrokken om te voorkomen dat de inrichting bij het in werking zijn conform de vergunning ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu zal veroorzaken. Daarbij heeft hij tevens betrokken de ernst van de calamiteit die zich heeft voorgedaan op 4 juli 2002, het oordeel van TNO en Colsen B.V. inhoudende dat een herbezinning op de procesvoering noodzakelijk is, alsmede de constatering van een aantal overtredingen van de milieuvergunning.

Volgens verweerder biedt toepassing van artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer in dit geval redelijkerwijs geen oplossing. Het verbinden van voorschriften aan de vergunning die de verplichting tot het treffen van beheersmaatregelen inhouden, is naar zijn mening niet mogelijk, nu deze maatregelen ertoe leiden dat een andere inrichting ontstaat dan waarvoor de vigerende vergunning is aangevraagd. Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich bevoegd geacht om op grond van artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer tot intrekking van de vergunning over te gaan.

Verweerder heeft in het bestreden besluit voorts overwogen dat in dit geval het belang van het milieu en dat van derden, te weten het voorkomen van gevaar, schade en hinder, zwaarder moet wegen dan het bedrijfseconomisch belang van appellante.

2.3.2. Ter zitting is gebleken dat ten gevolge van de explosie diverse brokstukken op grote afstand buiten de inrichting zijn verspreid. Verder is gebleken dat op korte afstand naast de inrichting een spoorlijn is gelegen waarover onder meer de spoorverbinding Amersfoort-Zwolle loopt. Voorts zijn in de directe nabijheid van de inrichting diverse bedrijven en woningen gelegen. Nu uit de stukken en ter zitting is gebleken dat de kans op herhaling van de calamiteit niet is uit te sluiten, is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu in de zin van artikel 8.25 van de Wet milieubeheer.

2.3.2.1. Voor de vraag of toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer redelijkerwijs hiervoor een oplossing kan bieden, heeft verweerder zich gebaseerd op het rapport van TNO van augustus 2002 waarin wordt geconcludeerd dat het gewenst is dat het bedrijfsproces wordt herbezien wat betreft procesvoering, metingen en procedures. Deze wijze van invulling van de aan de verweerders toekomende beoordelingsvrijheid is niet in strijd met het recht.

Verweerder heeft bij het verweerschrift een schrijven van TNO van 11 juli 2003 gevoegd waarin een toelichting wordt gegeven op dit heroverwegingsproces. Daarin is onder meer vermeld dat niet alleen de opslagtijd van de stoffen moet worden heroverwogen maar ook een technisch andere uitvoering van de afvoer van gassen zal moeten worden doorgevoerd. Voorts wordt in dit schrijven opgemerkt dat er een voorziening moet worden aangebracht om in de dampruimte van de tanks te meten of er gassen aanwezig zijn zodat bij overslag uit de

tanks naar een tankwagen vooraf duidelijk wordt of een gevaarlijke situatie aanwezig is. Tenslotte wordt opgemerkt dat er voorstellen dienen te worden gedaan voor het aanpassen van het centrale afzuigstelsel van de overige tanks en voor een beheersing van de processen in de tankput en de afvoer vanuit de tankput naar een tijdelijke opslag. Niet in geschil is dat indien deze maatregelen waren voorgeschreven, verweerder de grondslag van de aanvraag zou hebben verlaten. Dit verdraagt zich niet met het stelsel van de Wet milieubeheer, dat met zich meebrengt dat verweerder bij toepassing van dit artikel beslist op de aanvraag zoals deze destijds is ingediend ten behoeve van het verkrijgen van de revisievergunning. Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer in dit geval redelijkerwijs geen oplossing kan bieden.

2.3.2.2. Ten aanzien van de vraag of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de revisievergunning van appellante in te trekken, ziet de Afdeling, met name gelet op de risico's die aan de opslag van de materialen zijn verbonden zoals het gevaar voor explosies door gasvorming in de opslagtanks, geen grond voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid het belang bij het beëindigen van de activiteiten heeft kunnen laten prevaleren boven het (financiële) belang van appellante bij het voortduren daarvan.

2.4. Het beroep is derhalve ongegrond.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. Ch.W. Mouton en drs. H. Borstlap, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.D. Trippert-van Gemeren, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Trippert-van Gemeren
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 februari 2004

289.