

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AP4614
Datum uitspraak	30 juni 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 april 2003, kenmerk 2001/50063, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting voor het stallen en repareren van en handelen in tweedehands voertuigen, het demonteren van (vracht)autowrakken, het opslaan en verkopen van auto-onderdelen, het opslaan van gebruikte banden, het exploiteren van een transportonderneming, het stallen van nieuwe voertuigen, het opslaan en bewerken van en handelen in metalen voorwerpen en schroot, het opslaan van en handelen in zand, grind, bouwmaterialen en diverse goederen in kleine hoeveelheden, gelegen op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nummers [...]. Dit besluit is op 8 mei 2003 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200303836/1.

Datum uitspraak: 30 juni 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2003, kenmerk 2001/50063, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een inrichting voor het stallen en repareren van en handelen in

tweedehands voertuigen, het demonteren van (vracht)autowrakken, het opslaan en verkopen van auto-onderdelen, het opslaan van gebruikte banden, het exploiteren van een transportonderneming, het stallen van nieuwe voertuigen, het opslaan en bewerken van en handelen in metalen voorwerpen en schroot, het opslaan van en handelen in zand, grind, bouwmaterialen en diverse goederen in kleine hoeveelheden, gelegen op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nummers [...]. Dit besluit is op 8 mei 2003 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 13 juni 2003, bij de Raad van State ingekomen op 16 juni 2003, beroep ingesteld.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 5 februari 2004. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 april 2004, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. H.B.J. Reijnders, advocaat te Weert, en bijgestaan door H. Beckers, en verweerder, vertegenwoordigd door J.H.M.M. de Jongh en ing. G.G.A.T. Soons, beiden ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft appellante haar beroep ingetrokken voorzover het is gericht tegen de voorschriften in de hoofdstukken D tot en met I, met uitzondering van voorschrift E2, die zien op vrachtwagens en bedrijfsauto's boven de 3.500 kg. Voorts heeft appellante haar beroep wat betreft de voorschriften B.5, onder I, en K.2, onder d, ingetrokken.

2.2. Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellante heeft de gronden inzake de voorschriften N.1 en N.2 niet als bedenking tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellante redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk is.

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 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.

2.4. Appellante voert aan dat verweerder de vergunning wat betreft de door haar aangevraagde opslag van 32.000 vrachtwagenbanden ten onrechte heeft geweigerd voor 29.500 vrachtwagenbanden. In dit verband betoogt zij onder meer dat de banden niet als afvalstoffen kunnen worden aangemerkt. Bovendien heeft verweerder aan een ander bedrijf een vergunning verleend voor de opslag van 50.000 banden, zodat de weigering van de vergunning op dit punt in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Appellante kan zich voorts verder niet verenigen met voorschrift B.5, onder k. De hierin opgenomen maximale opslagtermijn van 1 jaar voor vrachtwagen- en personenbanden is volgens haar onevenredig bezwarend omdat deze banden voor hergebruik in aanmerking komen.

2.4.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de banden als afvalstof moeten worden aangemerkt. Bij de beoordeling van de gevraagde opslag heeft hij aansluiting gezocht bij sectorplan 11 van het Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012 (hierna: het LAP), waarbij de doorzet van deze banden van belang is voor de vraag welke opslagcapaciteit kan worden vergund. In het LAP is voor de opslag van afgedankte autobanden als zelfstandige activiteit een maximale opslagtermijn van 1 jaar opgenomen. Deze termijn heeft verweerder in voorschrift B.5, onder k, overgenomen. In het feit dat blijkens de aanvraag de doorzet ongeveer 2.500 banden per jaar bedraagt, heeft verweerder aanleiding gezien om van de aangevraagde opslag van 32.000 vrachtwagenbanden een deel groot 29.500 te weigeren.

2.4.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van richtlijn 75/442/EEG, terwijl ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 juni 2000, Arco Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, AB 2000, 311).

2.4.3. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken. Binnen de inrichting worden onder meer van derden afkomstige autowrakken gedemonteerd en voertuigen gerepareerd. Daarbij komen banden vrij. Voorts koopt vergunninghoudster af en toe oude banden los in. De banden zijn van verschillende kwaliteit. Het merendeel voldoet niet meer aan de nationale keurings- en kwaliteitseisen. Een deel van de banden is op geen enkele wijze geschikt om nog als band te worden gebruikt en wordt afgevoerd naar een bandenverwerker en een deel gebruikt vergunninghoudster als handelsvoorraad. Deze

banden kunnen los, in partijen, dan wel na montage onder vrachtwagens, worden verkocht in het buitenland. Gelet hierop moeten de banden als restproducten worden aangemerkt. In deze feiten en omstandigheden ligt naar het oordeel van de Afdeling voldoende aanwijzing besloten dat de vorige houders van de banden zich daarvan (moesten) ontdoen in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De omstandigheden dat een deel van de afgedankte banden nog een economische waarde heeft en dat een deel van de banden geen bewerking behoeft alvorens de desbetreffende banden los dan wel gemonteerd onder een vrachtwagen worden verkocht in het buitenland doet hieraan niet af, te minder omdat de banden ongesorteerd aan vergunninghoudster worden aangeboden.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de banden binnen de inrichting moeten worden aangemerkt als een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2.4.4. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder ter bepaling van de maximale opslagtermijn niet in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij sectorplan 11 van het Landelijk Afvalstoffenplan. De omstandigheid dat een deel van de banden geschikt is voor hergebruik maakt dit niet anders.

Dit beroepsonderdeel faalt.

2.4.5. Wat betreft de weigering van verweerder om de opslag van 29.500 banden te vergunnen, overweegt de Afdeling als volgt.

Voor het oordeel dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten nu verweerder ter zitting onweersproken heeft gesteld dat hij bij de beoordeling van beide desbetreffende vergunningaanvragen hetzelfde toetsingskader heeft gehanteerd en appellante voorts niet heeft aangetoond dat de twee gevallen op relevante, vergelijkbare punten, verschillend zijn beoordeeld.

Vast staat voorts dat vergunning is gevraagd voor de opslag van 32.000 banden die vergunninghoudster thans grotendeels als voorraad heeft opgebouwd. Niet in geschil is dat de doorzet van banden per jaar 2.500 bedraagt. Slechts een deel van de banden dat wordt aangeboden en ingekocht is voor hergebruik geschikt. Dit betekent dat vergunninghoudster een bepaalde 'startvoorraad' moet hebben alvorens een selectie te kunnen maken van 2.500 voor hergebruik geschikte banden. Verweerder heeft het vorenstaande bij de beoordeling van de aanvraag miskend. In zoverre is de weigering van de gevraagde vergunning in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht onzorgvuldig voorbereid. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder bij de beoordeling van de aanvraag niet onderkend dat door de weigering van de gevraagde opslag de door appellante beoogde bedrijfsuitoefening feitelijk niet (meer) mogelijk is, hetgeen neerkomt op een verkapte weigering van de vergunning en daarmee in strijd is met het stelsel van de Wet milieubeheer.

Dit beroepsonderdeel slaagt.

2.5. Appellante stelt voorts dat ten onrechte is geweigerd vergunning te verlenen voor de door haar aangevraagde bandenmuur. Zij voert daartoe aan dat de banden in de bandenmuur niet kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen, omdat ze aan de nationale keurings- en kwaliteitseisen voldoen en weer worden gebruikt. De banden kunnen bovendien, nu zij dezelfde eigenschappen bezitten als de grondstof, worden aangemerkt als primaire grondstof.

2.5.1. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 11 juni 2003, no. 200202046/1 geoordeeld dat de banden, zoals die in de inrichting zijn verwerkt in de bandenmuur, moeten worden

aangemerkt als afvalstoffen. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden die thans nopen tot een ander oordeel. In hetgeen appellante heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat verweerder de vergunning in zoverre ten onrechte heeft geweigerd.

Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.6. De Afdeling begrijpt de beroepsgrond van appellante wat betreft de weigering van verweerder om het opslaan van gevaarlijke stoffen en afvalstoffen in trailers te vergunnen aldus dat appellante bezwaar heeft tegen deze weigering voorzover deze mede betrekking zou hebben op de opslag van stukgoederen waarin mogelijk gevaarlijke stoffen zijn verwerkt, zoals bijvoorbeeld koelkasten.

2.6.1. Uit bijlage 6 van de aanvraag blijkt dat vergunning wordt gevraagd voor de opslag en het transport van stukgoederen. Hierbij is in paragraaf 6.7.1 aangegeven dat goederen kunnen worden opgeslagen die emissie van schadelijke stoffen naar de bodem kunnen veroorzaken. In zoverre staat vast dat gevraagd is vergunning te verlenen voor de opslag van stukgoederen waarin ook schadelijke stoffen aanwezig kunnen zijn. Aangenomen moet worden dat de weigering van verweerder hier (mede) betrekking op heeft. Voorts stelt de Afdeling vast dat de aanvraag noch de aanvullingen daarop inzicht verschaffen in onder meer de aard, de hoeveelheid en de samenstelling van deze mogelijk aanwezige schadelijke stoffen.

Verweerder heeft de aanvraag in behandeling genomen, hetgeen inhoudt dat hij de aanvraag toereikend heeft geacht om op basis daarvan de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken te kunnen beoordelen. Nu de aanvraag echter wat betreft de opslag van gevaarlijke stoffen noodzakelijke informatie omtrent de te beoordelen aspecten ontbeert en verweerder hier geen nader onderzoek naar heeft gedaan, heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling in zoverre in strijd gehandeld met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht dat vereist dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De enkele omstandigheid dat appellante in de gelegenheid is gesteld haar aanvraag aan te vullen maakt het vorenstaande niet anders.

Dit beroepsonderdeel slaagt.

2.7. Appellante meent dat ten onrechte vergunning is geweigerd voor het opslaan van afvalstoffen afkomstig van recyclingbedrijven. Zij voert daartoe, verkort weergegeven, aan dat de bouwmaterialen afkomstig van recyclingbedrijven niet kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen.

2.7.1. De vergunning is geweigerd voor stoffen afkomstig van recyclingbedrijven die zijn aan te merken als afvalstof en derhalve niet, zo overweegt de Afdeling, voor stoffen afkomstig van recyclingbedrijven die niet zijn aan te merken als afvalstof. In zoverre mist het beroep van appellante feitelijke grondslag en kan het niet slagen.

2.8. Appellante voert aan dat de vergunning ten onrechte is geweigerd voor het gebruik van de [locatie] ten behoeve van de in- en uitrit aan de achterzijde van het terrein van de inrichting. Het gebruik hiervan is voor de uitvoering van specifieke bedrijfsactiviteiten noodzakelijk.

2.8.1. Verweerder heeft ter beoordeling van de indirecte hinder aangesloten bij de circulaire 'Geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting' van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 februari 1996 (hierna: de

circulaire). Samengevat weergegeven stelt hij zich op het standpunt dat de geluidbelasting vanwege het verkeer van en naar de inrichting zodanig is dat deze niet te allen tijde onder de in de circulaire aanbevolen voorkeursgrenswaarde zal blijven.

2.8.2. Onbestreden staat vast dat aan de [locatie] één woning is gelegen. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 13 november 1997, no. E03.95.0223 (MR 1998/3), worden de gevolgen van het aan- en afrijdend verkeer voor het milieu ter plekke van de dichtstbijzijnde woning niet aan het in werking zijn van de inrichting toegerekend als het aan- en afrijdende verkeer van de inrichting op dat moment in het heersend verkeersbeeld is opgenomen. Dit is het geval op het moment dat de snelheid en het rij- en stopgedrag van het aan- en afrijdend verkeer zich nog niet dan wel niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg kan bevinden.

Ter zitting is onweersproken door vergunninghoudster gesteld dat de afstand van de woning aan de [locatie] tot aan de in- en uitrit van de inrichting ten minste 300 meter bedraagt. Gelet op deze afstand en gelet op de geringe kwaliteit van het wegdek, waardoor de snelheid van het verkeer laag zal zijn, moet er naar het oordeel van de Afdeling van worden uitgegaan dat het verkeer van en naar de inrichting ter hoogte van de betreffende woning is opgenomen in het heersend verkeersbeeld. Nu, het vorenstaande in aanmerking genomen, de hinder die ter plaatse van de woning wordt ondervonden vanwege het verkeer van en naar de inrichting niet aan de inrichting kan worden toegerekend, is de Afdeling van oordeel dat verweerder reeds hierom de vergunning in zoverre ten onrechte heeft geweigerd.

Dit beroepsonderdeel slaagt.

2.9. Appellante meent dat voorschrift K.2, onder c, moet worden gewijzigd in die zin dat hieraan moet worden toegevoegd "tenzij het laden en lossen inpandig plaatsvindt".

Verweerder heeft ter zitting erkend dat het voorschrift in die zin moet worden aangepast.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat verweerder in zoverre in strijd heeft gehandeld met het beginsel dat een besluit zorgvuldig dient te worden genomen.

Deze beroepsgrond slaagt.

2.10. Het beroep is, voorzover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voorzover het de weigering van de opslag van 29.500 vrachtwagenbanden, de weigering van het opslaan van gevaarlijke stoffen in trailers, de weigering van het gebruik van de [locatie] ten behoeve van de in- en uitrit aan de achterzijde van het bedrijfsterrein, en voorzover het voorschrift K.2, onder c, betreft.

2.11. 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 het beroep niet-ontvankelijk voorzover het de voorschriften N.1 en N.2 betreft;

II. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 29 april 2003, kenmerk 2001/50063, voorzover het de weigering van de opslag van 29.500 vrachtwagenbanden, de weigering van het opslaan van gevaarlijke stoffen in trailers, de

weigering van het gebruik van de [locatie] ten behoeve van de in- en uitrit aan de achterzijde van het bedrijfsterrein en voorzover het voorschrift K.2, onder c, betreft;

IV. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 696,28, welk bedrag voor een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Limburg te worden betaald aan appellante;

VI. gelast dat de provincie Limburg aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 232,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.R. Schaafsma, Voorzitter, en mr. M. Oosting en drs. H. Borstlap, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Scheerhout, ambtenaar van Staat.

w.g. Schaafsma w.g. Scheerhout
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 juni 2004

318.