

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3227
Datum uitspraak	18 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 april 2006 heeft verweerder met toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer besloten de voorschriften, verbonden aan de op 1 september 1975 krachtens de Hinderwet verleende vergunning en de daarop volgende veranderingsvergunningen voor een groenvoerdrogerij op het adres [locatie] te [plaats], in te trekken en nieuwe voorschriften aan de vergunningen te verbinden. Dit besluit is op 13 april 2006 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200603805/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Zeeland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2006 heeft verweerder met toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer besloten de voorschriften, verbonden aan de op 1 september 1975 krachtens de Hinderwet verleende vergunning en de daarop volgende veranderingsvergunningen voor een groenvoerdrogerij op het adres [locatie] te [plaats], in te trekken en nieuwe voorschriften aan de vergunningen te verbinden. Dit besluit is op 13 april 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 22 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op 23 mei 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 20 juni 2006.

Bij brief van 24 juli 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 30 oktober 2006. Partijen zijn in de gelegenheid

gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 januari 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, en [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door P.W.D. Beijaard en ing. W. Barkhuijsen, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wetten doorgevoerde wetswijzigingen niet van toepassing zijn op het geding.

2.2. Ingevolge artikel 8.22, tweede lid, van de Wet milieubeheer wijzigt het bevoegd gezag de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden, vult deze aan of trekt ze in, dan wel brengt alsnog aan de vergunning beperkingen aan of verbindt daaraan voorschriften, voor zover blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

Ingevolge artikel 8.22, vierde lid, in samenhang met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.22, vierde lid, in samenhang met artikel 8.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kunnen in het belang van de bescherming van het milieu andere voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Die voorschriften kunnen in ieder geval inhouden dat in een mate als bij het voorschrift aangegeven, onderzoek moet worden verricht naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien.

2.3. In voorschrift 5.2, voor zover hier van belang, is bepaald dat de vergunninghouder voor 1 januari 2007 een haalbaarheidsonderzoek verricht naar:

- de mogelijkheden om de meetopeningen op een meettechnisch juiste plaats te maken
- de mogelijkheden tot het treffen van voorzieningen die er voor zorgen dat in de afgasstromen bij SC-I en SC-II ter plaatse van de meetopeningen representatieve emissiemetingen mogelijk zijn.

2.3.1. Volgens appellante is het onnodig bezwarend een onderzoek als bedoeld in voorschrift 5.2 te moeten uitvoeren. In dit verband voert zij aan dat het technisch niet mogelijk is betrouwbare emissiemetingen aan de schoorstenen te verrichten, omdat de schoorstenen direct op de cycloon zijn geplaatst en zich een grillig stromingsprofiel voordoet. Vanwege de constructie van de schoorstenen is het evenmin mogelijk andere dan de thans aanwezige meetopeningen aan te brengen, aldus appellante.

2.3.2. Verweerder heeft een haalbaarheidsonderzoek zoals omschreven in voorschrift 5.2 nodig geacht, omdat in de bestaande situatie geen representatieve emissiemetingen kunnen

worden uitgevoerd. In het haalbaarheidsonderzoek zou onder meer moeten worden onderzocht of met behulp van luchtstroomgeleiders een zodanig stromingsprofiel kan worden gecreëerd, dat representatieve metingen in de schoorstenen wel mogelijk zijn.

2.3.3. De Afdeling overweegt dat het aanbrengen van andere dan de thans aanwezige meetopeningen in de schoorstenen er in de bestaande situatie niet toe kan leiden dat representatieve metingen kunnen worden verkregen, zoals verweerder ter zitting heeft erkend. Onderzoek naar andere dan de thans aanwezige meetopeningen in de schoorstenen is eerst zinvol, wanneer is gebleken dat het door het treffen van voorzieningen mogelijk is het stromingsprofiel van de afgasstromen te veranderen. Zoals uit het verhandelde ter zitting is gebleken, heeft verweerder met voorschrift 5.2 beoogd dat het onderzoek naar de mogelijkheden om de meetopeningen op een meettechnisch juiste plaats te maken een voorwaardelijk karakter heeft. Dit blijkt evenwel onvoldoende uit voorschrift 5.2. Het voorgaande brengt mee dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

2.3.4. Ten aanzien van de onderzoeksverplichting inzake de mogelijkheden tot het treffen van voorzieningen die er voor zorgen dat in de afgasstromen bij SC-I en SC-II ter plaatse van de meetopeningen representatieve emissiemetingen mogelijk zijn, is de Afdeling van oordeel dat verweerder een dergelijk onderzoek in redelijkheid nodig heeft kunnen achten. Daarbij is mede van belang dat verweerder ter zitting te kennen heeft gegeven dat in dit opzicht met een betrekkelijk beperkt haalbaarheidsonderzoek kan worden volstaan. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.4. Ingevolge voorschrift 5.3, voor zover hier van belang, dient de vergunninghouder onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden tot het aanbrengen van wijzigingen in de procesvoering en naar de mogelijkheden tot het toepassen van nageschakelde technieken die gericht zijn op de reductie van emissies van (fijn) stof om uiterlijk per 30 oktober 2010 te voldoen aan de stof-eis uit de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: NeR) (5 mg/Nm³, of als filtratie niet mogelijk is 20 mg/Nm³). Het onderzoek dient uiterlijk op 1 november 2007 te zijn afgerond.

2.4.1. Appellante verzet zich tegen de verplichting om onderzoek te doen naar de reductie van de uitstoot van fijn stof. Zij betoogt dat een dergelijk onderzoek, mede vanwege de daaraan verbonden kosten, niet van haar kan worden gevergd. Daartoe voert appellante in de eerste plaats aan dat in 2001 en 2002 onder leiding van het ministerie van VROM uitgebreid onderzoek heeft plaatsgevonden naar de mogelijkheden om binnen de bedrijfstak groenvoerdrogerijen de emissie van fijn stof te verminderen. Volgens appellante hebben zich sindsdien geen ontwikkelingen voorgedaan en zal nieuw onderzoek binnen haar bedrijf geen nieuwe inzichten opleveren. Voorts stelt appellante zich op het standpunt dat, indien onderzoek al nodig kan worden geacht, dit branchegewijs zou moeten plaatsvinden.

2.4.2. Verweerder heeft in het bestreden besluit overwogen dat in het Zeeuws milieubeleidsplan 2001-2006 "Groen Licht" een hoge prioriteit is toegekend aan de vermindering van de uitstoot van fijn stof. Gezien de ernst van het probleem mag van appellante worden verlangd te onderzoeken of uiterlijk per 30 oktober 2010 aan de emissie-eis uit de NeR kan worden voldaan. Hierbij heeft verweerder meegewogen dat de inrichting één van de grotere bronnen van de emissie van fijn stof binnen de provincie is.

2.4.3. In het deskundigenbericht is ingegaan op de onderzoeken die in 2001 en 2002 zijn gedaan naar de mogelijkheden voor beperking van de uitstoot van fijn stof door groenvoerdrogerijen. Volgens het deskundigenbericht geeft met name het door TNO-MEP

opgestelde rapport "Bestaande mogelijkheden voor verdergaande nageschakelde stofverwijdering bij groenvoerdrogerijen" van 12 november 2002 een goed beeld van de maximaal haalbare emissies met nageschakelde technieken en eventueel belemmerende factoren; de bevindingen van dit rapport zijn toepasbaar op de inrichting van appellante. Uit het bestaande onderzoek blijkt dat voor een vermindering van de emissie van fijn stof toepassing nodig is van andere technieken dan de thans gebruikelijke (multi)cyclonen. Volgens het deskundigenbericht kan op basis van het bestaande onderzoek worden geconcludeerd dat er geen doorslaggevende technische belemmeringen bestaan om één of meer emissiebeperkende technieken te gebruiken, maar zou toepassing van die technieken leiden tot kosten die door de bedrijfstak niet kunnen worden gedragen. Voorts is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan deze conclusies thans niet meer zouden gelden. De enkele omstandigheid dat de meest recente onderzoeken uit 2002 dateren, is daarvoor, anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd, onvoldoende. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het niet aannemelijk dat het in voorschrift 5.3 bedoelde onderzoek nieuwe kennis zal opleveren over de technische en economische mogelijkheden om de emissie van fijn stof verder te verlagen tot de in voorschrift 5.3 genoemde waarden. De Afdeling is daarom van oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voorschrift 5.3 nodig is ter bescherming van het milieu. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 8.22, vierde lid, in samenhang met artikel 8.11, derde lid, en artikel 8.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Deze beroepsgrond treft doel.

2.5. Ingevolge voorschrift 5.6 geldt ten aanzien van het rookgas van de schoorstenen op droger SC-I en droger SC-II met betrekking tot de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (hierna: PAK) bij een emissievracht van 0,15 gram per uur of meer een emissie-eis van 0,05 mg/Nm³. De vermelde concentratie geldt voor droog gas. Voorts is in dit voorschrift bepaald dat voor de emissie van PAK de minimalisatieverplichting geldt en de vergunninghouder onderzoek dient te verrichten naar de mogelijkheden tot verdergaande emissiereductie. De vergunninghouder dient daartoe uiterlijk op 1 april 2007 een onderzoeksplan ter goedkeuring voor te leggen, dat onder meer de volgende elementen bevat:

- het maximaal haalbare met in-procesmaatregelen
- het maximaal haalbare met nageschakelde technieken
- toepassing alternatieve brandstoffen.

2.5.1. Appellante kan zich niet met dit voorschrift verenigen. Zij acht het onevenredig bezwarend een onderzoek naar verdergaande reductie van de PAK-emissies te moeten uitvoeren, terwijl reeds ruimschoots wordt voldaan aan de emissie-eisen voor PAK op grond van de NeR. Appellante betoogt in dit verband tevens dat onderzoek naar de toepassing van alternatieve brandstoffen niet zinvol is, nu reeds is vastgesteld dat overschakeling op aardgas economisch niet haalbaar is. Evenmin is toepassing van warmtekrachtkoppeling mogelijk. Daarnaast stelt appellante zich op het standpunt dat een onderzoek als bedoeld in voorschrift 5.6 uitsluitend branchegewijs zou moeten plaatsvinden. Voorts verplicht paragraaf 3.2.1 van de NeR er volgens appellante niet toe om op korte termijn onderzoek te doen; eerst na vijf jaar bestaat eventueel aanleiding de mogelijkheden tot verdergaande emissiereductie te onderzoeken.

2.5.2. Verweerder stelt in het bestreden besluit dat uit onderzoek van het RIVM is gebleken dat de maximale concentratie PAK in de afgasstromen van groenvoerdrogerijen 399 ng/Nm³ bedraagt. Omdat paragraaf 3.2.1 van de NeR voor PAK een minimalisatieverplichting bevat, moet volgens verweerder niettemin onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden voor verdere vermindering van de uitstoot.

2.5.3. Niet in geschil is dat kan worden voldaan aan de - op de NeR gebaseerde - emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³. Het geschil beperkt zich tot de vraag of een onderzoek naar verdergaande reductie van de emissie van PAK kan worden voorgeschreven.

In het door verweerder aangehaalde onderzoek van het RIVM zijn, in het kader van een brancheonderzoek, de concentraties PAK in de afgasstromen van groenvoerdrogerijen gemeten. Gesteld noch gebleken is dat de resultaten van dit onderzoek niet representatief zijn voor de inrichting van appellante. Derhalve kan ervan worden uitgegaan dat de uitstoot van PAK uit de inrichting in ieder geval niet hoger zal zijn dan de hoogste gemeten waarde van 399 ng/Nm³. Voorts is in het deskundigenbericht vermeld dat de emissies van PAK niet zullen leiden tot een overschrijding van het maximaal toelaatbaar risiconiveau of de landelijke streefwaarde voor PAK op leefniveau.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitstoot van PAK uit de inrichting nog zodanig is, dat een onderzoek naar de mogelijkheden tot verdergaande reductie van deze emissies nodig is ter bescherming van het milieu. Voor zover een dergelijk onderzoek in voorschrift 5.6 is voorgeschreven, is het bestreden besluit in strijd met artikel 8.22, vierde lid, in samenhang met artikel 8.11, derde lid, en artikel 8.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Deze beroepsgrond slaagt.

2.6. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover in voorschrift 5.2 is bepaald dat een haalbaarheidsonderzoek moet worden verricht naar de mogelijkheden om de meetopeningen op een meettechnisch juiste plaats te maken, voor zover het betreft voorschrift 5.3 en voor zover in voorschrift 5.6 onderzoek naar de mogelijkheden tot verdergaande reductie van de emissie van PAK is voorgeschreven.

2.7. 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 gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zeeland van 4 april 2006, kenmerk 0603788/136/44, voor zover in voorschrift 5.2 is bepaald dat een haalbaarheidsonderzoek moet worden verricht naar de mogelijkheden om de meetopeningen op een meettechnisch juiste plaats te maken, voor zover het betreft voorschrift 5.3 en voor zover in voorschrift 5.6 onderzoek naar de mogelijkheden tot verdergaande reductie van de emissie van PAK is voorgeschreven;

III. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zeeland tot vergoeding van bij

appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 678,73 (zegge: zeshonderdachtenzeventig euro en drieënzeventig cent), waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Zeeland aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat de provincie Zeeland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. S.F.M. Wortmann, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Lap
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007

271-483.