

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3797
Datum uitspraak	25 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 april 2006 heeft verweerder aan appellante sub 1 een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor onder meer het op- en overslaan van afvalstoffen, granulaat en andere minerale grondstoffen, het breken van bouw- en sloopafval en het produceren van betonproducten op het perceel [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 20 april 2006 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200603891/1.

Datum uitspraak: 25 april 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
2. het college van burgemeester en wethouders van Helden,
3. [appellante sub 3A] en [appellante sub 3B], beide gevestigd te [plaats], en [appellant sub 3C], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2006 heeft verweerder aan appellante sub 1 een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor onder meer het op- en overslaan van afvalstoffen, granulaat en andere minerale grondstoffen, het breken van bouw- en sloopafval en het produceren van betonproducten op het perceel [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 20 april 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 31 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, appellant sub 2 bij brief van 1 juni 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, en appellanten sub 3 bij brief van 24 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op 26 mei 2006, beroep ingesteld. Appellant sub 2 heeft zijn beroep

aangevuld bij brief van 29 juni 2006.

Bij brief van 1 augustus 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 26 oktober 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nog stukken ontvangen van appellante sub 1. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 januari 2007, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door mr. drs. J. Wildschut, werkzaam bij Andromi B.V., appellant sub 2, vertegenwoordigd door G.P.M. Boonekamp en F.H. Wijnen, ambtenaren van de gemeente, en appellanten sub 3, vertegenwoordigd door ing. H.H.C. Neelen, werkzaam bij SCM Milieu B.V., en verweerder, vertegenwoordigd door R.P. Franken en J.H.M.M. de Jongh, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

Op verzoek van partijen heeft de Afdeling tot 26 maart 2007 het doen van uitspraak aangehouden teneinde partijen in de gelegenheid te stellen tot overeenstemming te komen.

Er zijn nog stukken ontvangen van verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Partijen zijn niet tot overeenstemming gekomen.

2. Overwegingen

2.1. Appellanten sub 3 betogen dat verweerder niet op de juiste wijze kennis heeft gegeven van het ontwerp van het bestreden besluit, nu de kennisgeving daarvan niet is geplaatst in een huis-aan-huisblad, maar alleen in het dagblad De Limburger, editie Noord-Limburg.

2.1.1. Ingevolge artikel 3.12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geeft het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere wijze kennis van het ontwerp van het besluit.

De Afdeling overweegt dat deze bepaling het bestuursorgaan een zekere vrijheid biedt in de keuze van de bladen waarin de kennisgeving wordt geplaatst. Publicatie in het dagblad De Limburger, editie Noord-Limburg, acht de Afdeling, mede gelet op de locatie waar de inrichting is gevestigd, niet in strijd met deze bepaling. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.2. Ingevolge artikel 8.8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 dan wel voortvloeit uit de artikelen 41, 46 tot en met 50, 53, 65 tot en met 68 of 72, tweede lid, van de Wet geluidhinder.

Ingevolge artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Ingevolge het tweede lid van dit artikel, voor zover hier van belang, wordt de vergunning in ieder geval geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast of indien verlening daarvan niet in overeenstemming zou zijn met hetgeen overeenkomstig artikel 8.8, derde lid, door het bevoegd gezag in acht moet worden genomen.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel 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. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, 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 hiervoor genoemde bepalingen komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.3. Appellanten sub 2 en 3 hebben onder meer aangevoerd dat het niet duidelijk is of de zonegrenswaarde en enkele zogeheten MTG-waarden (maximaal toegestane geluidwaarden) aan de gevels van woningen binnen de zone kunnen worden nageleefd. Zo bestaat volgens appellanten onduidelijkheid over de isolatiewaarde van de loods waarin de puinbreker zich bevindt, over het geluid van de transportband (en bijbehorende shovel) en van vallend puin. Appellanten sub 3 betogen dat het ontbreken van een positief advies van de zonebeheerder erop wijst dat de inrichting te veel geluid produceert.

2.3.1. De inrichting is gesitueerd op het krachtens de Wet geluidhinder gezoneerde industrieterrein 'Beringe' waarbuiten de geluidbelasting vanwege dat terrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan.

Tot de vergunningaanvraag behoort een akoestisch rapport van Andromi B.V. van 30 augustus 2005. Dit rapport is aangevuld bij rapport van 31 januari 2006, dat als bijlage is gevoegd bij het deskundigenadvies en als zodanig bekend kan worden verondersteld. Uit het akoestisch rapport en de aanvulling daarop blijkt dat met het isoleren van de bewuste loods de zonegrenswaarde en de MTG-waarden kunnen worden nageleefd. Gelet op het deskundigenrapport ziet de Afdeling geen aanleiding aan deze conclusie te twijfelen. Nu het rapport, inclusief de aanvulling, ingevolge het dictum van het bestreden besluit deel uitmaakt van de vergunning, bestaat voor appellante sub 1 de verplichting de loods op adequate wijze te isoleren. Daarvan uitgaand kunnen de grenswaarden worden nageleefd.

Het ontbreken van een positief advies van de zonebeheerder (appellante sub 1) maakt dit niet anders. Overigens heeft appellante sub 1 ter zitting verklaard dat met het aanvullend rapport de onduidelijkheden zijn weggenomen en dat de inrichting inpasbaar is binnen de zone.

De desbetreffende beroepsgronden treffen geen doel.

In de overige bezwaren omtrent de geluidbelasting van activiteiten binnen de inrichting ziet de Afdeling, gelet ook op hetgeen ter zitting naar voren is gebracht, evenmin aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit.

2.4. Anders dan appellanten sub 3 stellen is verweerder, gelet op het deskundigenbericht, bij de beoordeling van de geluidemissie van het verkeer van en naar de inrichting terecht uitgegaan van een geluidisolatie van 20 dB(A) van de woning aan de Meijelseweg 39. Het beroep kan in zoverre niet slagen.

2.5. Appellanten sub 3 stellen dat verweerder ten onrechte niet heeft getoetst of met het in werking zijn van de inrichting kan worden voldaan aan de normen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 voor de concentratie zwevende deeltjes.

2.5.1. Volgens verweerder blijkt uit de provinciale luchtkwaliteitskaart, waarop de achtergrondconcentratie in het gebied is vermeld, dat ruimschoots kan worden voldaan aan de grenswaarde van 40 µg/m³ voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes. Wat betreft de grenswaarde voor de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie van 50 µg/m³ overweegt verweerder in het bestreden besluit dat deze in grote delen van Nederland vaker dan het toegestane maximum van 35 keer per jaar wordt overschreden. Verweerder betoogt dat de aangevraagde activiteiten geen significante invloed op de luchtkwaliteit van de omgeving hebben. Hij heeft in dit kader gekeken naar een in 2000 verricht onderzoek van Haskoning ingenieurs en architectenbureau naar diffuse emissies van zwevende deeltjes door (semi-)industriële activiteiten.

2.5.2. In artikel 7, eerste lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 is bepaald dat bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassing van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden in acht moeten nemen.

In artikel 20 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 is, voor zover hier van belang, een grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes (PM₁₀) gesteld van 40 µg/m³, en een grenswaarde voor de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie van 50 µg/m³, waarbij geldt dat deze maximaal vijfendertig maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

2.5.3. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt dat verschillende activiteiten binnen de inrichting de verspreiding van zwevende deeltjes tot gevolg kunnen hebben. Verweerder heeft de emissies daarvan bij de verschillende bedrijfsactiviteiten niet onderzocht. Derhalve is onduidelijk hoe verweerder tot de conclusie heeft kunnen komen dat de aangevraagde activiteiten geen significante invloed hebben op de luchtkwaliteit van de omgeving. Verder is onzeker of met het in werking zijn van de inrichting aan de normen van het Besluit Luchtkwaliteit 2005 kan worden voldaan. Een verwijzing naar het genoemde onderzoek uit 2000, wat van dat onderzoek zijn moge, is algemeen van aard en reeds om die reden voor het onderhavige geval niet toereikend, laat staan concludent.

Gelet op het voorgaande ligt aan het bestreden besluit op dit punt onvoldoende onderzoek ten grondslag, zodat het in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.6. Appellanten sub 3 vrezen stofhinder. Zij stellen dat verweerder ten onrechte als maatregel voor de buitenopslag het afdekken met een zeil heeft voorgeschreven terwijl in de aanvraag staat dat deze maatregel niet uitvoerbaar is. Verder wijzen zij erop dat geen toereikende andere maatregel is voorgeschreven met betrekking tot de opslag van stoffen met stuifcategorie S2, S4 en S5. Ook ontbreekt een maatregel met betrekking tot stofemissie als gevolg van het in werking zijn van de trommelzeef.

2.6.1. Verweerder betoogt dat met de door hem in paragraaf 7 van het bestreden besluit opgelegde voorschriften en met de in hoofdstuk 6 van de aanvraag neergelegde maatregelen in voldoende mate stofhinder wordt voorkomen dan wel beperkt.

2.6.2. Bij de beoordeling van stofhinder heeft verweerder de NeR tot uitgangspunt genomen. In paragraaf 3.8.1 van de NeR zijn richtlijnen gegeven voor stofemissie bij verwerking, bereiding, transport, laden en lossen alsmede opslag van stuifgevoelige stoffen.

In voorschrift 7.1.1, onder g en h, is bepaald dat bij kortstondige buitenopslag van goederen behorend tot stuifklasse S4 en S5 de berg opgeslagen materiaal vochtig moet worden gehouden of met een zeil moet worden afgedekt. Bij langduriger opslag dient de berg zo vaak als nodig met een vastleggend middel of bindmiddel te worden bespoten.

In voorschrift 7.1.1, onder d, voor zover hier van belang, is bepaald dat diffuse stofemissie ten gevolge van laden, lossen, verplaatsen of opwerken van stuifgevoelige stoffen dient te worden voorkomen door machines en apparaten zo mogelijk stofdicht af te sluiten en bevochtigbare goederen te bevochtigen.

De maatregelen die zijn neergelegd in voorschrift 7.1.1, onder d, g en h, sluiten aan bij hetgeen in de NeR voor dergelijke activiteiten wordt aanbevolen. Verweerder heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat bij naleving van deze voorschriften voor onaanvaardbare stofhinder als gevolg van de opslag van stuifgevoelige stoffen en het gebruik van de puinbreker niet hoeft te worden gevreesd. Verder is niet aannemelijk geworden dat de voorschriften om stofhinder te voorkomen dan wel in voldoende mate te beperken niet kunnen worden nageleefd. De Afdeling acht in dit kader van belang dat voorschrift 7.1.1 de keuze laat tussen verschillende maatregelen en voorts dat ter zitting is gebleken dat binnen de inrichting voorzieningen aanwezig zijn om, in aanmerking genomen de eisen die daaraan worden gesteld in voorschrift 7.1.1, onder e, grote opslaghoogtes te besproeien.

2.6.3. Appellanten sub 3 vrezen trillinghinder als gevolg van het in werking zijn van de inrichting en als gevolg van vrachtwagens van en naar de inrichting. Zij wijzen er op dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat in het bedrijf van [appellante sub 3A], dat nabij de inrichting is gelegen, wordt gewerkt met trillinggevoelige apparatuur.

2.6.4. Blijkens de stukken kunnen trillingen worden veroorzaakt door het in werking zijn van de puinbreker en door het af- en aanrijden van vrachtwagens. De afstand van het naburige bedrijf met trillinggevoelige apparatuur tot de puinbreker of de opslag van betonpuin bedraagt ten minste 200 m. De afstand van dat bedrijf tot de uitrit van de inrichting waarvoor vergunning is verleend bedraagt circa 50 m.

Gelet op deze afstanden en gelet ook op de omstandigheid dat de puinbreker in pandig staat opgesteld, is het niet aannemelijk dat onaanvaardbare trillinghinder zal optreden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat voorschriften ter beperking van trillinghinder niet nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu. Het beroep kan in zoverre niet slagen.

2.7. Appellante sub 1 kan zich er niet mee verenigen dat de puinbreker slechts zes uur per dag in werking mag zijn. Zij wijst er op de loods waar de puinbreker is opgesteld van geluidisolatie wordt voorzien.

Nu appellante sub 1 vergunning heeft aangevraagd voor het zes uur per dag in werking hebben van een puinbreker, heeft verweerder terecht op grondslag daarvan dienovereenkomstig vergunning verleend. Dat het in rechtsoverweging 2.3.1 genoemde aanvullend rapport uitgaat van acht uur per dag maakt dat niet anders nu dat rapport niet kan worden geacht een wijziging van de aanvraag op dat punt of een verzoek daartoe te impliceren.

Het beroep kan in zoverre niet slagen.

2.8. Appellante sub 1 keert zich voorts tegen de financiële zekerheidstelling. Zij stelt in de eerste plaats dat dit, gezien ook haar sterke financiële positie, niet nodig is en in de tweede plaats dat het bedrag waarvoor zekerheid is gesteld, mede uit een oogpunt van concurrentieverhoudingen, te hoog is. Bij het vaststellen van dat bedrag is verweerder, aldus appellante, ten onrechte uitgegaan van de maximale opslagcapaciteit van afvalstoffen, terwijl die lang niet altijd wordt benut en is hij voorts voorbij gegaan aan de positieve restwaarde van puin.

2.8.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (hierna: het Besluit), voor zover hier van belang, kan het bevoegd gezag aan de vergunning voor een inrichting in categorieën van gevallen als aangewezen in bijlage 1, voorschriften verbinden, die voor degene die de inrichting drijft, de verplichting inhouden tot het stellen van financiële zekerheid voor het nakomen van krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen ten aanzien van het opslaan van in de vergunning aangegeven afvalstoffen of ten aanzien van het beheer van afvalstoffen na het beëindigen van de activiteiten in die inrichting.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het Besluit betreft het bevoegd gezag hierbij in ieder geval:

- a. de specifieke omstandigheden van het betreffende bedrijf, de solvabiliteit en de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem,
- b. de aard en de omvang van de afvalstoffen,
- c. de frequentie van het afvoeren van de afvalstoffen,
- d. de verhouding tussen de maximaal te verwachten kosten van beheer van afvalstoffen en de hoogte van de kosten voor het stellen van financiële zekerheid,
- e. het reeds zodanig vrijwillig gesteld zijn van financiële zekerheid door degene die de inrichting drijft, dat de krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, kunnen worden nagekomen, en
- f. de naleving van aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen.

In artikel 4 van het Besluit is bepaald dat het bedrag waarvoor de financiële zekerheid in stand wordt gehouden, niet hoger is dan redelijkerwijs nodig is ter dekking van de kosten voor nakoming van de in artikel 3 bedoelde verplichtingen voor degene die de inrichting drijft.

2.8.2. De inrichting van appellante sub 1 behoort tot een categorie die is aangewezen in bijlage 1 van het Besluit zodat verweerder de bevoegdheid heeft om financiële zekerheidstelling te verlangen. Verder heeft verweerder bij het verlangen van financiële zekerheid de onderwerpen betrokken die zijn genoemd in artikel 3, tweede lid, van het Besluit. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid het stellen van financiële zekerheid nodig heeft kunnen achten in het belang van de bescherming van het milieu.

Bij het bepalen van de hoogte van het bedrag heeft verweerder rekening gehouden met de maximale opslagcapaciteit van afvalstoffen en met een relatief laag verwijderingstarief vanwege de omstandigheid dat het bouw- en sloopafval relatief weinig verontreiniging met gevaarlijke afvalstoffen bevat. Verweerder heeft berekend dat het verwijderingstarief van alle afvalstromen tezamen € 700.000 bedraagt. Verder is hij uitgegaan van 25 % van dit bedrag voor de kosten van opslag, handling en transport. Op basis daarvan heeft verweerder het stellen van financiële zekerheid voor een bedrag van € 875.000 nodig geacht.

Niet is gebleken dat verweerder bij het vaststellen van dit bedrag van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om het besluit in zoverre te vernietigen.

2.9. De beroepen van appellante sub 1 en appellant sub 2 zijn ongegrond. Het beroep van appellanten sub 3 is gegrond en heeft tot gevolg dat het bestreden besluit in zijn geheel voor vernietiging in aanmerking komt.

2.10. Het verzoek van appellanten sub 3 om schadevergoeding, gebaseerd op artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht, dient te worden afgewezen, reeds omdat nadere besluitvorming is vereist en op de uitkomst daarvan niet kan worden vooruitgelopen.

2.11. Verweerder dient ten aanzien van appellanten sub 3 op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor een proceskostenvergoeding ten aanzien van appellanten sub 1 en 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 appellanten sub 3 gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 11 april 2006, kenmerk 2005/41722;

III. verklaart de beroepen van appellante sub 1 en appellant sub 2 ongegrond;

IV. wijst het verzoek van appellanten sub 3 om schadevergoeding af;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij appellanten sub 3 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 36,50 (zegge: zesendertig euro en vijftig cent); het dient door de provincie Limburg aan appellanten sub 3 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de provincie Limburg aan appellanten sub 3 het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Boll, Voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van Staat.

w.g. Boll w.g. Van der Maesen de Sombreff
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2007