

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA8106
Datum uitspraak	27 juni 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 september 2006 heeft verweerder aan appellante een vergunning, als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, verleend voor een bedrijf voor de op- en overslag en de be- en verwerking van agrarische producten en landbouwartikelen, gelegen op het perceel Zuiddijk 2b te Langeweg.

Volledige tekst

200608114/1.

Datum uitspraak: 27 juni 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Agerland B.V.", gevestigd te Heythuysen,
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2006 heeft verweerder aan appellante een vergunning, als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, verleend voor een bedrijf voor de op- en overslag en de be- en verwerking van agrarische producten en landbouwartikelen, gelegen op het perceel Zuiddijk 2b te Langeweg.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 6 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op 8 november 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 december 2006.

Bij brief, verzonden op 10 januari 2007, heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 april 2007, waar appellante,

vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door J.J. Wassenberg, M. Pikaar, S. van Helden, F. de Bree, H. Oligschläger en R. van den Broek, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. K.A. Eshuis en L. Jansen, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft appellante haar beroepsgrond inzake het aan de vergunning verbonden voorschrift 5.11.1 ingetrokken.

2.2. 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.

Voorschrift 3.3.3

2.3. Appellante heeft bezwaar tegen het aan de vergunning verbonden voorschrift 3.3.3. Dit voorschrift biedt volgens haar ten onrechte niet de mogelijkheid bepaalde energiemaatregelen- en voorzieningen vanwege bijvoorbeeld de gewenste bedrijfsvoering of de regels inzake arbeidsomstandigheden en voedselveiligheid achterwege te laten.

2.3.1. Verweerder stelt dat hij appellante in de vergunning de ruimte heeft willen bieden om bepaalde energiemaatregelen of -voorzieningen niet uit te voeren. Volgens hem bieden de voorschriften 3.3.1 en 3.3.3, in samenhang gezien, die ruimte. In het in voorschrift 3.3.1 voorgeschreven energiebesparingsonderzoek en het op basis daarvan op te stellen bedrijfsenergieplan kan appellante gemotiveerd aangeven dat zij bepaalde energiemaatregelen of -voorzieningen niet zal uitvoeren, aldus verweerder.

2.3.2. Ingevolge voorschrift 3.3.1, voor zover hier van belang, moeten binnen 6 maanden na het in werking treden van de beschikking de resultaten van een energiebesparingsonderzoek, die dienen te worden vastgelegd in een rapport, ter goedkeuring aan het bevoegd gezag zijn gezonden. Het onderzoek dient betrekking te hebben op de gehele inrichting. Verder moet vergunninghoudster op basis van het rapport een bedrijfsenergieplan opstellen. In het plan moeten de energiemaatregelen met een terugverdientijd tot en met vijf jaar worden opgenomen.

Ingevolge voorschrift 3.3.3 moeten binnen de inrichting die energiemaatregelen of -voorzieningen worden uitgevoerd, die een terugverdientijd hebben van minder dan vijf jaar voor aanpassingen of maatregelen ten aanzien van gebouwen en faciliteiten, en drie jaar voor aanpassingen of maatregelen ten aanzien van processen. Organisatorische maatregelen dienen te allen tijde te worden uitgevoerd.

2.3.3. De Afdeling overweegt dat voorschrift 3.3.3 niet de ruimte biedt om, zoals door verweerder is beoogd, sommige van de in het energiebesparingsonderzoek en het bedrijfsenergieplan te noemen energiemaatregelen en -voorzieningen zonodig niet uit te voeren. Voorschrift 3.3.1 biedt die mogelijkheid evenmin. Geconcludeerd moet worden het bestreden besluit, voor zover het voorschrift 3.3.3 betreft, in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig dient te worden genomen.

Voorschriften 5.8.1 en 5.8.2

2.4. Appellante kan zich niet verenigen met de vergunningvoorschriften 5.8.1. en 5.8.2. Zij voert aan dat niet duidelijk is waartoe zij op grond van deze voorschriften is gehouden. Voor zover de voorschriften er toe strekken dat op het moment van het van kracht worden van de vergunning een goedkeurend inspectierapport of certificaat aanwezig is waaruit blijkt dat de brandbeveiligingsinstallaties in de opslagen voor gewasbestrijdingsmiddelen voldoen aan de desbetreffende eisen van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 15 (hierna: de PGS 15), kan dat van haar niet worden gevergd. In de aanvraag is volgens appellante vermeld dat een jaar na het van kracht worden van de vergunning aan de desbetreffende eisen van de PGS 15 kan worden voldaan; verweerder had die termijn in de voorschriften moeten opnemen. De opslagen voor gewasbestrijdingsmiddelen voldoen volgens appellante aan de eisen van de voorganger van de PGS 15, de richtlijn CPR 15-3 van de Commissie Preventie Rampen door Gevaarlijke Stoffen (hierna: de CPR 15-3).

2.4.1. Verweerder heeft ter invulling van zijn beoordelingsvrijheid wat betreft de externe veiligheid van de opslag van gewasbestrijdingsmiddelen in emballage de PGS 15 gehanteerd. In paragraaf 1.3 van de PGS 15 is vermeld dat indien een bestaande opslagvoorziening is gebaseerd op de CPR 15-richtlijnen, deze situatie nog steeds als de stand der techniek kan worden beschouwd. Vermeld is verder dat de uitgangspunten voor ontwerp en bouw van een opslagvoorziening over het algemeen niet gedurende de levensduur gewijzigd kunnen worden en dat aangenomen mag worden dat dergelijke uitgangspunten ongewijzigd blijven.

2.4.2. Ingevolge voorschrift 5.8.1 moeten de uitgangspunten voor ontwerp, aanleg, onderhoud, beheer, opleveringsinspectie en periodieke inspectie van de brandbeveiligingsinstallatie zijn goedgekeurd door het bevoegd gezag.

Ingevolge voorschrift 5.8.2, voor zover hier belang, dient een goedkeurend inspectierapport of certificaat door een daartoe geaccrediteerde instelling te zijn afgegeven. Uit het inspectierapport of certificaat moet blijken dat de brandbeveiligingsinstallatie is aangelegd en opgeleverd conform de door het bevoegd gezag goedgekeurde uitgangspunten als bedoeld in voorschrift 5.8.1. Dit inspectierapport of certificaat moet binnen de inrichting aanwezig zijn.

2.4.3. Niet in geschil is dat binnen de inrichting een goedkeurend inspectierapport aanwezig is waaruit blijkt dat de brandbeveiligingsinstallatie in de opslagen voor gewasbestrijdingsmiddelen voldoen aan de eisen die de CPR 15-3 daaraan stelt. Verweerder is blijkens de overwegingen in het bestreden besluit en zijn verklaring ter zitting van mening dat hiermee op het moment van de inwerkingtreding van het bestreden besluit aan de voorschriften 5.8.1 en 5.8.2 werd voldaan en dat appellante, indien de desbetreffende opslagen binnen een jaar na het van kracht worden van de vergunning voldoen aan de PGS 15 en een goedkeurend inspectierapport of certificaat in de inrichting aanwezig is waaruit dat blijkt, aan die voorschriften blijft voldoen.

Er is gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat appellante niet duidelijk kan zijn waartoe zij op grond van de voorschriften 5.8.1 en 5.8.2 is gehouden. Deze beroepsgrond faalt.

Voorschriften 5.9.2 en 5.9.4

2.5. Appellante heeft bezwaren tegen de vergunningvoorschriften 5.9.2 en 5.9.4. Zij betoogt - samengevat weergegeven - dat het niet redelijk is dat is voorgeschreven dat onder bepaalde omstandigheden een risicoanalyse wordt uitgevoerd waaruit blijkt dat de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} per jaar niet buiten grens van de inrichting is gelegen. Zij voert onder meer aan dat bij een stikstofpercentage van 16%, hetgeen volgens haar

gezien de beschikbare informatie een realistisch uitgangspunt is, de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ per jaar buiten de grens van de inrichting is gelegen. Zij vreest dat de voorschriften een beperking van het stikstofpercentage met zich brengen. Nu in de onderliggende vergunning geen beperkingen waren gesteld aan het stikstofpercentage, leiden de voorschriften 5.9.2 en 5.9.4 tot een aantasting van eerder vergunde rechten, aldus appellante.

2.5.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voorschriften 5.9.2 en 5.9.4 nodig zijn om de externe veiligheid van de opslag van gevaarlijke stoffen in de inrichting te waarborgen. Hij overweegt dat, nu de aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico, toetsing aan het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi) in beginsel achterwege kan blijven. Verweerder acht het evenwel noodzakelijk dat ter bescherming van de omgeving van de inrichting en om te voorkomen dat saneringssituaties als bedoeld in de artikelen 17 en 18 van het Bevi ontstaan, wordt verzekerd dat de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ per jaar niet buiten grens van de inrichting ligt.

2.5.2. Ingevolge voorschrift 5.9.2, voor zover hier van belang, dient, indien het massapercentage stikstof van de gemiddeld aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen op jaarbasis in de afzonderlijke loodsen meer bedraagt dan 1,5%, door middel van een risicoanalyse te worden aangetoond dat de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ per jaar niet buiten grens van de inrichting is gelegen.

Ingevolge voorschrift 5.9.4 dient, indien meer dan honderd maal per jaar zeer vergiftige stoffen of preparaten in de open lucht worden gelost en geladen, door middel van een risicoanalyse te worden aangetoond dat de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ per jaar niet buiten grens van de inrichting is gelegen.

2.5.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor het plaatsgebonden risico en dat verweerder bij het bestreden besluit derhalve de grenswaarden genoemd in de artikelen 7, eerste lid, en 24, eerste lid, van het Bevi niet in acht behoefde te nemen en voorts geen rekening behoefde te houden met de richtwaarde, genoemd in artikel 7, tweede lid, van het Bevi.

2.5.4. Verweerder heeft zijn beoordelingsvrijheid wat betreft de externe veiligheid van de opslag van gevaarlijke stoffen ingevuld door in de voorschriften 5.9.2 en 5.9.4 de verplichting op te nemen dat de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ per jaar niet buiten de grens van de inrichting mag liggen.

De Afdeling stelt vast dat de afstand van de opslagen van gevaarlijke stoffen in de inrichting tot het dichtstbijgelegen kwetsbaar object en het dichtstbijgelegen beperkt kwetsbaar object als bedoeld in het Bevi blijkens de stukken circa 400 respectievelijk circa 105 meter bedraagt. Dat zich ten tijde van het bestreden besluit op kortere afstand van de inrichting wel geprojecteerde kwetsbare objecten of geprojecteerde beperkt kwetsbare objecten bevonden, is niet duidelijk geworden. De afstand van de opslagen van gevaarlijke stoffen in de inrichting tot de grens van de inrichting is, blijkens de stukken, aanmerkelijk kleiner dan 105 meter. Nu derhalve niet duidelijk is geworden dat zich ten tijde van het bestreden besluit nabij de inrichting, op een afstand van minder dan 105 meter van de opslagen van gevaarlijke stoffen aldaar, te beschermen - al dan niet geprojecteerde - objecten bevonden, heeft verweerder niet deugdelijk gemotiveerd dat het in het belang van de bescherming van het milieu nodig was voor te schrijven dat de berekende plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ per jaar niet buiten de grens van de inrichting mag liggen. Het bestreden besluit is in zoverre

in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.
Voorschrift 5.9.3

2.6. Appellante stelt dat de in vergunningvoorschrift 5.9.3 opgenomen registratieplicht ten onrechte niet is beperkt tot zeer giftige stoffen. Verder is het volgens haar niet nodig dat zij jaarlijks uit eigen beweging de registratiegegevens aan verweerder overlegt. Het zou voldoende zijn als verweerder jaarlijks de registratiegegevens kan opvragen.

2.6.1. Ingevolge voorschrift 5.9.3, voor zover hier van belang, dient vergunninghoudster jaarlijks het aantal verladingen van giftige stoffen in emballage te registreren en vóór 1 april te overleggen aan het bevoegd gezag.

2.6.2. Verweerder erkent dat voorschrift 5.9.3 onjuist is nu daarin is vermeld "giftige stoffen", terwijl "zeer giftige stoffen" is bedoeld. Geconcludeerd moet worden dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat eist dat een besluit zorgvuldig wordt genomen.

2.6.3. Verweerder heeft te kennen gegeven dat hij het jaarlijks overleggen van de registratiegegevens van ondergeschikt belang acht. De Afdeling begrijpt verweerder aldus dat hij deze verplichting niet noodzakelijk acht in het belang van de bescherming van het milieu. Geconcludeerd moet worden dat verweerder voorschrift 5.9.3 in zoverre in strijd met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer aan de vergunning heeft verbonden.

Voorschriften 6.1.3 en 7.1.3

2.7. Appellante voert bezwaren aan tegen een aantal voorschriften waarin maatregelen en voorzieningen zijn voorgeschreven die gericht zijn op het voorkomen dan wel beperken van de emissie van stof. Ter zitting heeft appellante deze bezwaren toegespitst op de voorschriften 6.1.3 en 7.1.3, waarin met betrekking tot de op- en overslag en verwerking van respectievelijk nitraathoudende meststoffen en granen een afzuiginstallatie en een stofafscheidingsinstallatie zijn voorgeschreven. Zij voert aan dat in de aanvraag weliswaar is vermeld dat deze voorzieningen in de inrichting aanwezig zijn, maar dat de aanvraag in zoverre foutief is. Onder verwijzing naar het door haar overgelegde rapport van 4 december 2006, nummer 2006.1502.FE.49-P3679-rap, opgesteld door het adviesbureau "Buro Blauw B.V.", voert appellante verder aan - samengevat weergegeven - dat de desbetreffende voorzieningen niet kosteneffectief zijn.

2.7.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij de desbetreffende voorzieningen heeft kunnen voorschrijven omdat deze zijn aangevraagd. De voorzieningen zijn volgens hem bovendien gebaseerd op de beste beschikbare technieken.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat verweerder gehouden was om te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Eerst in beroep heeft appellante te kennen gegeven dat de aanvraag voor wat betreft de afzuiginstallatie en de stofafscheidingsinstallatie foutief is. Deze beroepsgrond faalt.

Voorschrift 7.9.1

2.8. Appellante heeft bezwaren tegen voorschrift 7.9.1. Zij voert primair aan dat het daarbij voorgeschreven onderzoek naar de beste beschikbare technieken niet nodig is gezien de in de vergunning reeds voorgeschreven maatregelen en voorzieningen ter voorkoming dan wel beperking van de emissie van stof. Subsidiair betoogt zij dat in het voorschrift de definitie van het begrip beste beschikbare technieken zoals die is vermeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet milieubeheer moet worden opgenomen.

2.8.1. Verweerder stelt dat naar aanleiding van de door appellante tegen het ontwerpbesluit ingebrachte zienswijzen, ten aanzien van verschillende aangevraagde activiteiten voorschriften zijn geschrapt die gericht waren op het treffen van maatregelen en voorzieningen ter voorkoming dan wel beperking van stofemissie bij deze activiteiten. Om te verzekeren dat bij deze activiteiten de emissie van stof wordt voorkomen dan wel voldoende wordt beperkt, heeft hij voorschrift 7.9.1 aan de vergunning verbonden.

2.8.2. Ingevolge voorschrift 7.9.1, voor zover hier van belang, moet door of namens vergunninghoudster binnen 6 maanden na het in werking treden van de vergunning een onderzoek worden uitgevoerd naar de beste beschikbare technieken met betrekking tot het voorkomen dan wel beperken van stofemissies. De resultaten van dit onderzoek moeten worden vastgelegd in een rapport dat binnen vier weken na het beëindigen van het onderzoek ter beoordeling aan het bevoegd gezag dient te worden gezonden. In het rapportage dient een overzicht te worden gegeven van de treffen maatregelen met een termijn waarbinnen de maatregelen en voorzieningen worden getroffen.

2.8.3. De Afdeling overweegt dat zij in hetgeen appellante heeft aangevoerd geen aanleiding ziet voor oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het voorschrift nodig is in het belang van de bescherming van het milieu.

Verder overweegt de Afdeling dat appellante en verweerder in het kader van het onderzoek en de beslissing over goedkeuring van het rapport daarvan gebonden zijn aan het begrip beste beschikbare technieken zoals dat in artikel 1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is omschreven. Er was geen noodzaak die wettelijke omschrijving in voorschrift 7.9.1 over te nemen.

Slotoverwegingen

2.9. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het de voorschriften 3.3.3, 5.9.2, 5.9.3 en 5.9.4 betreft. Verweerder dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

2.10. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van het verzoek van appellante om verweerder te veroordelen in de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en van het meebrengen van getuigen en deskundigen ter zitting, overweegt de Afdeling het volgende. Van kosten gemaakt voor een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken. Van het meebrengen van getuigen en deskundigen had overeenkomstig artikel 8:60, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht uiterlijk een week voor de dag van de zitting mededeling moeten zijn gedaan. De Afdeling heeft aanleiding gezien de vier personen die appellante vier dagen voor de zitting had aangemeld en ter zitting heeft meegenomen, aldaar als gemachtigden van appellante toe te laten. Het verzoek om een veroordeling in de kosten van het meebrengen van deze vier personen, waarvan niet is gebleken dat ze appellante beroepsmatig rechtsbijstand verleenden, wordt daarom afgewezen.

Ten aanzien van het door appellante overgelegde rapport van 4 december 2006, nummer 2006.1502.FE.49-P3679-rap, opgesteld door het adviesbureau "Buro Blauw B.V.", overweegt de Afdeling dat dit, anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd, een verslag van een deskundige betreft als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, waarvan de kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

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 burgemeester en wethouders van Moerdijk van 19 september 2006, voor zover het de voorschriften 3.3.3, 5.9.2, 5.9.3 en 5.9.4 betreft;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk op binnen 8 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 238,33 (zegge: tweehonderdachtendertig euro en drieëndertig cent); het dient door de gemeente Moerdijk aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de gemeente Moerdijk 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. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en mr. H.P.J.A.M. Hennekens en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. W.G. Timmerman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Timmerman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2007

431