

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB1765
Datum uitspraak	15 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 oktober 2006 heeft verweerder aan [vergunninghouder], een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een koffiebranderij aan de [locatie] te [plaats], gemeente [...]. Dit besluit is op 9 november 2006 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200609274/1.

Datum uitspraak: 15 augustus 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2006 heeft verweerder aan [vergunninghouder], een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een koffiebranderij aan de [locatie] te [plaats], gemeente [...]. Dit besluit is op 9 november 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 21 december 2006, bij de Raad van State per fax ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld.

Bij brief van 24 januari 2007 heeft appellant de gronden van zijn beroep van 21 december 2006 nader aangevuld.

Bij brief van 27 maart 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 juni 2007, waar appellant in persoon en bijgestaan door mr. L. Lancée, en verweerder, vertegenwoordigd door J. Metselaar en J.L.M. Keijser, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is [vergunninghouder] als partij gehoord, vertegenwoordigd door mr. drs. I.F.M. Kwint.

2. Overwegingen

2.1. Verweerder betoogt dat het beroep, voor zover het ziet op het ontbreken van een basis voor het winstgevend exploiteren van een koffiebranderij, niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat in zoverre geen zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren is gebracht.

2.2. Uit artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bij besluiten inzake een milieuvergunning worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als onderdelen van een besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt. (Uitspraak van 1 november 2006, in zaak no. 200602308/1, AB 2007, 95.)

Nu de beroepsgrond over het ontbreken van een basis voor het winstgevend exploiteren van een koffiebranderij geen betrekking heeft op een besluitonderdeel als hiervoor bedoeld, staat artikel 6:13 er niet aan in de weg dat deze grond eerst in beroep wordt aangevoerd. Anders dan verweerder stelt, is het beroep op dit punt ontvankelijk.

2.3. Appellant stelt dat verweerder heeft miskend dat het ontwerpbesluit niet aan de wettelijke vereisten voldoet, nu het niet is ondertekend.

2.3.1. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, van de Awb, voor zover hier van belang, geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp.

Ingevolge artikel 3:13, eerste lid, van de Awb zendt het bestuursorgaan, indien het besluit tot een of meer belanghebbenden is gericht, voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toe aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

2.3.2. In het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals geregeld in afdeling 3.4 van de Awb, dient een ontwerp van een besluit te worden opgesteld en moet daarvan mededeling worden gedaan op de wijze zoals omschreven in de artikelen 3:11 en 3:12. Pas nadat de gehele uniforme openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen kan een definitief besluit worden genomen. Het opgestelde ontwerpbesluit is zelf nog geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Voorts volgt uit voormelde artikelen noch uit het systeem van de Awb dat een opgesteld ontwerpbesluit moet zijn ondertekend. Nu verder niet in geschil is dat het ontwerpbesluit door verweerder is opgesteld, slaagt deze beroepsgrond niet.

2.4. 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. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt 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.

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.

2.5. Appellant betoogt dat verweerder de vergunning had moeten weigeren omdat overschrijdingen van de voor de inrichting geldende normen zeer reëel en waarschijnlijk zullen zijn. Gezien de geplande inrichting en capaciteit, is het volgens appellant namelijk zeer aannemelijk dat bulkhoeveelheden koffie zullen worden gebrand. Verweerder heeft zich volgens appellant ten onrechte gebaseerd op een capaciteit van 50 kilogram koffiebranden per keer, nu deze geen enkele reële economische basis vormt voor het winstgevend exploiteren van een koffiebranderij.

2.5.1. De Afdeling overweegt dat uit het stelsel van de Wet milieubeheer volgt dat het bevoegde gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend. Verweerder is dan ook terecht uitgegaan van een capaciteit van 50 kilogram koffiebranden per keer. Voor zover appellant vreest dat de vergunning, waarvan de aanvraag blijkens het dictum van het bestreden besluit deel uitmaakt, op het punt van de capaciteit dan wel de daarin gestelde normen niet wordt nageleefd, heeft deze beroepsgrond geen betrekking op de rechtmatigheid van de ter beoordeling staande vergunning en kan deze om die reden niet slagen. De Awb voorziet overigens in de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen die strekken tot het afdwingen van de naleving van de vergunning.

2.6. Appellant betoogt dat niet blijkt dat verweerder in zijn beoordeling heeft betrokken wat de gebruikelijke en maximaal aanvaardbare geluidnormen voor een situatie als de onderhavige zijn. Verder stelt appellant zich op het standpunt dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht of de in de vergunning opgenomen geluidnormen kunnen worden nageleefd.

2.6.1. Verweerder betoogt dat de geluidwaarden van hoofdstuk E van de vergunningvoorschriften zijn gebaseerd op landelijk geldende en algemeen aanvaardbaar geachte richtlijnen. Voorts voert verweerder aan dat aan de gestelde geluidgrenswaarden kan worden voldaan, omdat de activiteiten in het bebouwde deel van de inrichting zullen plaatsvinden en daarbuiten alleen gedurende korte tijd laad- en losactiviteiten zullen plaatsvinden.

2.6.2. Ter voorkoming dan wel beperking van geluidoverlast heeft verweerder, voor zover hier van belang, in de vergunning de voorschriften E.1 en E.2 opgenomen.

In voorschrift E.1 zijn grenswaarden neergelegd voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr;LT) ter plaatse van de gevel van de woning van appellant — welke het dichtst bij de inrichting is gelegen — van 50 dB(A) tussen 07.00 uur en 19.00 uur (de dagperiode) en 45 dB(A) tussen 19.00 uur en 23.00 uur (de avondperiode).

Ingevolge voorschrift E.2 mag het maximale geluidniveau (LAm_{ax}) veroorzaakt door

werkzaamheden en geluidbronnen binnen de inrichting op de woning van appellant niet meer bedragen dan 60 dB(A) en 55 dB(A) gedurende respectievelijk de dag- en avondperiode.

2.6.3. Bij de beoordeling van geluidhinder heeft verweerder de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Handreiking) gehanteerd.

De inrichting is in het buitengebied gevestigd, tussen een start- en landingsbaan van luchthaven Schiphol en het industriegebied Boesingheliede, in de nabije omgeving van de rijkswegen A4 en A5. Gelet hierop komt de omgeving volgens verweerder het meest in aanmerking voor een kwalificatie als woonwijk in de stad.

De Afdeling acht het niet onjuist dat verweerder bij de bepaling van de richtwaarden voor de omgeving van de inrichting is uitgegaan van de in tabel 4 van de Handreiking genoemde richtwaarden voor een woonwijk in de stad. De in voorschrift E.1 gestelde grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau stemmen met deze richtwaarden overeen. De in voorschrift E.2 gestelde grenswaarden voor het maximale geluidniveau zijn niet hoger dan de volgens de Handreiking aanvaardbaar geachte waarden van 70 en 65 dB(A) in respectievelijk de dag- en avondperiode. Verweerder heeft deze grenswaarden dan ook in redelijkheid toereikend kunnen achten.

Voorts is, mede gezien de aard en omvang van de vergunde activiteiten, niet aannemelijk geworden dat de gestelde grenswaarden niet kunnen worden nageleefd. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in zoverre onvoldoende onderzoek heeft verricht.

De desbetreffende beroepsgronden treffen geen doel.

2.7. Appellant betoogt dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht of de in de vergunning opgenomen geurnorm kan worden nageleefd.

2.7.1. Verweerder voert aan dat uit het geurrapport van Witteveen + Bos van 5 mei 2006 blijkt dat, met de maatregelen die worden getroffen, de geurbelasting bij de omliggende woningen niet boven de 1 geureenheid per m³ als 98 percentiel zal uitkomen.

2.7.2. Ingevolge het aan de vergunning verbonden voorschrift L.2 mag ter plaatse van [locatie] de uurgemiddelde concentratie van 1 geureenheid per m³ gedurende niet meer dan 98% van de tijd van het jaar worden overschreden.

2.7.3. De Afdeling overweegt allereerst dat uit de considerans van het bestreden besluit blijkt dat verweerder heeft beoogd met voorschrift L.2 een geurnorm te stellen van 1 geureenheid per m³ als 98 percentiel, hetgeen inhoudt dat de uurgemiddelde concentratie van 1 geureenheid per m³ gedurende ten minste 98% van de tijd van het jaar niet mag worden overschreden. In het voorschrift is echter bepaald dat de concentratie van 1 geureenheid per m³ gedurende niet meer dan 98% van de tijd van het jaar mag worden overschreden. Het bestreden besluit is gelet hierop, wat voorschrift L.2 betreft, in strijd met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

Ten aanzien van de naleefbaarheid van de door verweerder beoogde geurnorm overweegt de Afdeling voorts als volgt. Door bureau Witteveen + Bos is een oriënterend geuronderzoek verricht. In paragraaf 4 van het desbetreffende rapport van 5 mei 2006 wordt vermeld dat ter hoogte van de aaneengesloten woonbebouwing geen overschrijding plaatsvindt van 1 geureenheid per m³ als 98 percentiel. Wel bevindt zich volgens het rapport juist binnen deze contour een object aan de overkant van de [locatie]. Uit bijlage III (Geurcontouren aangevraagde situatie) van het rapport, in samenhang met de bij de aanvraag gevoegde

kadastrale kaart, blijkt dat vorenbedoeld object het in voorschrift L.2 vermelde pand [locatie] betreft.

Het rapport maakt derhalve niet aannemelijk dat ter plaatse van het pand [locatie] aan een geurnorm van 1 geureenheid per m³ als 98 percentiel kan worden voldaan, noch is dit uit andere stukken of het verhandelde ter zitting gebleken. Verweerder heeft dan ook tevens, in strijd met artikel 3:2 van de Awb, bij de voorbereiding van het bestreden besluit, wat voorschrift L.2 betreft, niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaard.

2.8. Appellant betoogt dat verweerder ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar explosiegevaar in de inrichting.

2.8.1. Verweerder voert aan dat zich bij het branden van koffie geen explosiegevaar voordoet, zodat hiernaar geen nader onderzoek behoefde te worden gedaan en hierover in de vergunning geen voorschriften behoeften te worden opgenomen.

2.8.2. Bij de aanvraag is een notitie van A. Hulshof gevoegd. In deze notitie wordt gesteld dat in roostprocessen met een hoger energieverbruik wordt overgegaan tot het recirculeren van rookgassen. Het recirculeren van rookgassen is volgens deze notitie per definitie explosiegevaarlijk. Een recirculatiesysteem is volgens de notitie alleen kosteneffectief voor grotere installaties met een hoge lucht/koffie verhouding en wordt derhalve in industriële typen branders toegepast. Winkelbranders met een zeer lage lucht/koffie verhouding lenen zich volgens de notitie niet voor een recirculatiesysteem, dat voor dit type brander ook niet op de markt wordt gebracht.

Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat voormelde conclusies van A. Hulshof onjuist zijn. Nu appellant niet heeft weersproken dat het bestreden besluit ziet op een zogenoemde winkelbrander, waarin geen recirculatie wordt toegepast, en ook overigens niet van indicaties voor explosiegevaar is gebleken, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder nader onderzoek naar explosiegevaar had moeten verrichten.

De desbetreffende beroepsgrond treft geen doel.

2.9. Appellant betoogt dat verweerder onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de omstandigheid dat er al voldoende garanties aanwezig zijn voor de handhaving van grens- en planwaarden voor de luchtkwaliteit.

Nu volgens appellant reeds voldoende garanties voor de naleving van de luchtkwaliteitsnormen bestaan, vermag de Afdeling niet in te zien welk gebrek volgens appellant dienaangaande aan het bestreden besluit kleeft.

De desbetreffende beroepsgrond kan derhalve geen doel treffen.

2.10. Appellant heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de over het ontwerp van het besluit naar voren gebrachte zienswijzen. In het bestreden besluit heeft verweerder zijn reactie daarop gegeven. Appellant heeft noch in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom deze reactie onjuist zou zijn. Ook voor het overige zijn daarvoor geen gronden. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.11. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover het voorschrift L.2 betreft.

2.12. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Hierbij zijn de door appellant opgevoerde kosten van een getuige niet in aanmerking genomen, reeds omdat deze ter zitting niet is verschenen.

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 Haarlemmermeer van 17 oktober 2006, kenmerk 6042, voor zover het voorschrift L.2 betreft;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer op binnen zes 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 Haarlemmermeer tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 660,63 (zegge: zeshonderdzestig euro en drieënzestig cent), waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Haarlemmermeer aan appellant onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de gemeente Haarlemmermeeer aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Kuipers

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 augustus 2007

271-489.