

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB4300
Datum uitspraak	26 september 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 februari 2007 heeft verweerder met toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer de op 7 september 2004 aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Asfalt Productie Maatschappij B.V." (hierna: vergunninghoudster) verleende revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor een inrichting voor het vervaardigen, op- en overslaan van asfalt en asfalthoudende producten, gewijzigd. Dit besluit is op 27 februari 2007 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200702265/1.

Datum uitspraak: 26 september 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid "Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A.", gevestigd te Nijmegen,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 februari 2007 heeft verweerder met toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer de op 7 september 2004 aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Asfalt Productie Maatschappij B.V." (hierna: vergunninghoudster) verleende revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor een inrichting voor het vervaardigen, op- en overslaan van asfalt en asfalthoudende producten, gewijzigd. Dit besluit is op 27 februari 2007 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 29 maart 2007, bij de Raad van State

ingekomen op 30 maart 2007, beroep ingesteld.

Bij brief van 28 juni 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van appellante. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 augustus 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door drs. ing. J.G. Vollenbroek, en verweerder, vertegenwoordigd door ing. J.H. van Dillen en G.J.J.M. Boots, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. J.J. Leissner, advocaat te Bunnik, en door M.H.T. Vront.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

Ingevolge artikel 8.23, derde 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.

2.2. Appellante voert aan dat verweerder de voor de inrichting geldende normen voor de emissie van stikstofdioxiden (NO₂) en zwaveldioxiden (SO₂) ten onrechte met toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer heeft verruimd.

2.2.1. Gelet op artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan een besluit tot wijziging van een vergunning op grond van die bepaling slechts worden genomen in het belang van de bescherming van het milieu. Dit betekent dat een dergelijke wijziging niet mag leiden tot een grotere belasting van het milieu. De Afdeling stelt vast dat de in voorschrift 1.1.1 van het bestreden besluit opgenomen normen voor de emissie van NO₂ en SO₂ een versoepeling inhouden ten opzichte van het door voorschrift 1.1.1 vervangen voorschrift 2.1.1 van de vergunning van 7 september 2004, zodat het bestreden besluit in zoverre een grotere belasting van het milieu toestaat. Het betoog van verweerder dat het bestreden besluit recycling van asfalt in de inrichting mogelijk maakt, hetgeen volgens hem in het belang van het milieu is, doet er niet aan af dat wat betreft de emissie vanuit de inrichting van NO₂ en SO₂ een grotere belasting van het milieu wordt toegestaan. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2.3. Appellante voert aan dat voorschrift 1.1.4 van het bestreden besluit ontoereikend is ter bescherming van het milieu. Volgens haar is in dit voorschrift ten onrechte opgenomen dat de maximale emissie van stof uit de bestaande droogtrommels en asfaltmenginstallaties van de inrichting tot 31 oktober 2010 10 mg/mo³ mag bedragen. Volgens appellante kan, gelet op ervaringen met andere asfaltcentrales, zonder problemen worden voldaan aan een norm van 5 mg/mo³. Een norm van 10 mg/mo³ is ook niet in overeenstemming met het vereiste dat de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, aldus appellante.

2.3.1. Ingevolge voorschrift 1.1.4 van het bestreden besluit moeten de stofconcentraties van de droogtrommels en de asfaltmenginstallaties in de gereinigde afgevoerde lucht na een filtrerende afscheider (doekfilter) voor bestaande installaties ten minste voldoen aan een emissie-eis van 10 mg/mo³. Na 31 oktober 2010 moeten deze stofconcentraties ten minste voldoen aan een emissie-eis van 5 mg/mo³. Nieuwe ontstoffingsinstallaties moeten vanaf het in werking treden van deze vergunning voldoen aan een emissie-eis van 5 mg/mo³.

2.3.2. Verweerder heeft bij zijn beoordeling aansluiting gezocht bij de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: de NeR) en de daarin opgenomen bijzondere regeling voor asfaltmenginstallaties (hierna: de bijzondere regeling). De in voorschrift 1.1.4 opgenomen emissienorm voor bestaande installaties van 10 mg/mo³ is afkomstig uit de bijzondere regeling. In hetgeen appellante aanvoert, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze norm niet in overeenstemming is met het vereiste dat de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Daarbij betreft de Afdeling dat verweerder op grond van artikel 1 van de Regeling aanwijzing BBT-documenten, bezien in samenhang met tabel 2 van de bij de Regeling aanwijzing BBT-documenten behorende bijlage, rekening dient te houden met de NeR bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De Afdeling ziet, mede gelet op het voorgaande, geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voorschrift 1.1.4 een voldoende waarborg biedt tegen nadelige gevolgen voor het milieu van de emissie van stof uit de inrichting.

2.4. Appellante voert aan dat de controle van de emissie van stof onvoldoende is geregeld. Volgens appellante stelt verweerder zich ten onrechte op het standpunt dat voorschrift 1.1.1 van de vergunning van 7 september 2004 in zoverre voldoende waarborgen bevat. Volgens appellante had verweerder met betrekking tot dit aspect toepassing moeten geven aan paragraaf 3.7 van de NeR.

2.4.1. Ingevolge artikel 8.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer geven de aan een vergunning te verbinden voorschriften de doeleinden aan, die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.

Ingevolge het tweede lid worden bij de voorschriften emissiegrenswaarden gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen - in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging -, die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water, lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Ingevolge het vierde lid worden, voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het eerste en tweede lid, daaraan in ieder geval ook voorschriften verbonden, inhoudende dat:

a. moet worden bepaald of aan de eerstbedoelde voorschriften wordt voldaan, waarbij de wijze van bepaling wordt aangegeven, die ten minste betrekking heeft op de methode en de frequentie van de bepaling en de procedure voor de beoordeling van de bij die bepaling verkregen gegevens en die tevens betrekking kan hebben op de organisatie van die bepalingen en beoordelingen en op de registratie van die gegevens en de resultaten van die beoordelingen;

b. de bij die bepaling verkregen gegevens aan het bevoegd gezag moeten worden gemeld of

ter inzage gegeven of anderszins ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.

2.4.2. Ingevolge voorschrift 1.1.1 van de vergunning van 7 september 2004 dient binnen de inrichting een inspectie- en onderhoudsysteem aanwezig te zijn, dat periodiek onderhoud en controle van installaties met een afdoende frequentie en diepgang waarborgt.

2.4.3. De Afdeling overweegt dat voorschrift 1.1.4 van het bestreden besluit een doelvoorschrift is als bedoeld in artikel 8.12, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer. Uit artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat met betrekking tot dit voorschrift een of meerdere controlevoorschriften dienen te zijn gesteld, waarin in ieder geval de in het vierde lid genoemde aspecten zijn geregeld. Voorschrift 1.1.1 van de vergunning van 7 september 2004 voldoet hier niet aan, nu dit voorschrift niet ziet op de bepaling of aan de in voorschrift 1.1.4 opgenomen emissiegrenswaarden voor stof wordt voldaan. Ook in de overige op grond van het bestreden besluit en de vergunning van 7 september 2004 voor de inrichting geldende voorschriften zijn met betrekking tot de in voorschrift 1.1.4 opgenomen emissiegrenswaarden voor stof niet alle in artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer genoemde aspecten geregeld. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Verweerder dient ten aanzien van voorschrift 1.1.4 alsnog een controlevoorschrift als bedoeld in artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer te stellen. Bij de beslissing daarover zal verweerder moeten betrekken hetgeen door appellante is aangevoerd ten aanzien van paragraaf 3.7 van de NeR.

2.5. Appellante voert aan dat ten onrechte geen emissienorm voor koolwaterstoffen is gesteld.

2.5.1. Ingevolge artikel 8.12a, eerste lid, van de Wet milieubeheer kunnen, voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, aan de vergunning voorschriften worden verbonden, inhoudende de verplichting tot het treffen van technische maatregelen. Voor zover die voorschriften betrekking hebben op gpbv-installaties, wordt daarbij niet het gebruik van bepaalde technieken of technologieën voorgeschreven.

In het tweede lid is bepaald dat, indien voorschriften als bedoeld in het eerste lid aan de vergunning worden verbonden in plaats van voorschriften als bedoeld in artikel 8.12, eerste en tweede lid, de technische maatregelen tot een gelijkwaardige bescherming van het milieu leiden.

2.5.2. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is verweerder ervan uitgegaan dat de emissie van koolwaterstoffen niet meer mag bedragen dan 200 mg/mo³. Deze emissienorm is afkomstig uit de bijzondere regeling. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat verweerder in redelijkheid niet van deze norm heeft kunnen uitgaan. Uit de bijzondere regeling volgt dat aan de norm van 200 mg/mo³ wordt voldaan, indien de verbrandingsinstallaties van de inrichting worden afgesteld en onderhouden op basis van de SCIOS-regeling (scope 5). De verplichting daartoe is opgenomen in voorschrift 1.1.2 van het bestreden besluit. De Afdeling overweegt dat voorschrift 1.1.2 een middelvoorschrift is als bedoeld in artikel 8.12a van de Wet milieubeheer. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder er in redelijkheid voor kunnen kiezen om dit voorschrift op te nemen in plaats van een doelvoorschrift, inhoudende een emissiegrenswaarde voor koolwaterstoffen van 200 mg/mo³. Gelet op hetgeen is vermeld in de bijzondere regeling, moet worden aangenomen dat met voorschrift 1.1.2 een gelijkwaardige bescherming van het milieu is gewaarborgd als met een zodanige grenswaarde. Voor zover appellante stelt dat de NeR zich tegen deze handelwijze verzet, overweegt de Afdeling dat in paragraaf 2.5.1 van de NeR uitdrukkelijk is

vermeld dat emissie-eisen in de vorm van doel- of middelvoorschriften in de vergunning kunnen worden vastgelegd.

2.6. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover daarbij voorschrift 2.1.1 van de vergunning van 7 september 2004 is vervangen door voorschrift 1.1.1, alsmede voor zover ten aanzien van voorschrift 1.1.4 geen controlevoorschrift als bedoeld in artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer is gesteld. Verweerder dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

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

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 Noord-Brabant van 16 februari 2007, kenmerk 1263897, voor zover daarbij voorschrift 2.1.1 van de vergunning van 7 september 2004, kenmerk 1023746, is vervangen door voorschrift 1.1.1, alsmede voor zover ten aanzien van voorschrift 1.1.4 geen controlevoorschrift als bedoeld in artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer is gesteld;

III. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant 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. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 35,83 (zegge: vijfendertig euro en drieëntachtig cent); het dient door de provincie Noord-Brabant aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat de provincie Noord-Brabant aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 26 september 2007

462.