

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AZ5176
Datum uitspraak	27 december 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 maart 2006 heeft verweerder met toepassing van artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer de bij besluit van 11 december 2001 voor de inrichting van appellante sub 1 verleende revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, gewijzigd. Dit besluit is op 13 april 2006 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200603463/1.

Datum uitspraak: 27 december 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "BM Vastgoed B.V.", gevestigd te Otterlo, gemeente Ede,
2. [appellant sub 2] en anderen, wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2006 heeft verweerder met toepassing van artikel 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer de bij besluit van 11 december 2001 voor de inrichting van appellante sub 1 verleende revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, gewijzigd. Dit besluit is op 13 april 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 5 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, en appellanten sub 2 bij brief van 26 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld.

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

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 december 2006, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door B. Mets en O. Elkhoulfi, en appellanten sub 2, van wie [appellant sub 2] in persoon en bijgestaan door ing. M.H. Middelkamp, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. S.W. Knoop, advocaat te Zutphen, en J. Koerts, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij het bestreden besluit heeft verweerder een aantal voorschriften ingetrokken die waren verbonden aan de bij besluit van 11 december 2001 voor de inrichting verleende revisievergunning. Voorts zijn er bij dit besluit nieuwe voorschriften aan de vergunning verbonden. Deze voorschriften verplichten er, kort samengevat, toe dat de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen binnen de inrichting plaatsvindt in overeenstemming met het gestelde in de Publicatiereeks gevaarlijke stoffen 15 (hierna: PGS 15).

2.2. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Dit artikel moet, gezien de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, blz. 5 e.v. en nr. 11), aldus worden uitgelegd dat een belanghebbende slechts beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten over een onderdeel geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.

Aan een besluit inzake een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer ligt een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie, ten grondslag. Deze beslissingen kunnen naar het oordeel van de Afdeling als onderdelen in vorenbedoelde zin van dat besluit worden beschouwd. Gelet hierop en gezien de weergegeven uitleg van artikel 6:13, kunnen in beroep in beginsel slechts categorieën milieugevolgen aan de orde worden gesteld waarover een zienswijze naar voren is gebracht.

Appellanten sub 2 hebben tegen het ontwerpbesluit zienswijzen naar voren gebracht met betrekking tot externe veiligheid. De beroepsgronden hebben eveneens betrekking op externe veiligheid. Gelet hierop is er - anders dan verweerder stelt - geen grond voor niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van appellanten sub 2. Het beroep van appellanten sub 2 is onder meer ingediend door [een van de appellanten], woonachtig te Hengelo (Overijssel). Niet aannemelijk is dat hij daar milieugevolgen van de inrichting kan ondervinden, zodat hij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Het beroep van appellanten sub 2, voor zover dat is ingediend door [een van de appellanten], dient derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard.

2.3. Appellante sub 1 voert aan dat zij aanzienlijke kosten moet maken om aan de gewijzigde voorschriften te kunnen voldoen. Zij kan zich om die reden niet verenigen met de aan de vergunning verbonden voorschriften.

2.3.1. 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.

2.3.2. Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Regeling aanwijzing BBT-documenten (hierna: de regeling) houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening met de documenten vermeld in tabel 2 van de bij deze regeling behorende bijlage. PGS 15 is als document opgenomen in tabel 2 van de bijlage bij de regeling.

2.3.3. Gelet op de Memorie van Toelichting op de wijziging van de Wet milieubeheer verontreiniging oppervlaktewateren (Tweede Kamer 2003/2004, 29 711, nr. 3, blz. 6) heeft verweerder het argument van appellante sub 1 dat het treffen van maatregelen om aan de gewijzigde voorschriften te kunnen voldoen haar voor aanzienlijke kosten zou plaatsen, terecht niet bij zijn besluitvorming betrokken. Hetgeen appellante sub 1 aanvoert geeft geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder PGS 15 niet als de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken mocht aanmerken. Voor zover appellante sub 1 een beroep doet op toezeggingen van verweerder, overweegt de Afdeling dat een besluit als het onderhavige dient te worden genomen in overeenstemming met artikel 8.23, derde lid, van de Wet milieubeheer. Het honoreren van gewekte verwachtingen kan dan ook slechts plaatsvinden voor zover daardoor geen strijd ontstaat met het in het derde lid van het genoemde artikel neergelegde beoordelingskader. Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.4. Appellanten sub 2 voeren aan dat verweerder ten onrechte niet heeft beoordeeld of wordt voldaan aan de overige regelgeving die in het kader van de externe veiligheid relevant is.

2.4.1. Blijkens de overwegingen van het bestreden besluit heeft verweerder het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de Regeling externe veiligheid inrichtingen betrokken bij zijn besluitvorming. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de door hen bedoelde regelgeving in de weg staat aan het bestreden besluit. Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.5. Appellanten sub 2 brengen naar voren dat de voorschriften 1.1.7 en 1.1.8 niet duidelijk zijn, daar onduidelijk is wat onder een bestaande stelling moet worden verstaan. Zij stellen verder dat voorschrift 1.1.12 voor meerderlei uitleg vatbaar is vanwege het hierin vermelde begrip "opslagvoorziening van meer dan 10 ton".

2.5.1. In de voorschriften 1.1.7 en 1.1.8 is bepaald dat stellingen moeten voldoen aan de voorschriften van paragraaf 3.4 van PGS 15. In afwijking hiervan moet van bestaande stellingen binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning aan gedeputeerde staten zijn aangetoond dat is voldaan aan de gestelde eisen.

In voorschrift 1.1.12 is bepaald dat een opslagvoorziening van meer dan 10 ton moet voldoen aan de voorschriften van de paragrafen 4.2 tot en met 4.8 van PGS 15.

2.5.2. In voorschrift 1.1.7 wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van PGS 15. In deze paragraaf

zijn diverse voorschriften opgenomen over de kwaliteit van stellingen die binnen de inrichting worden gebruikt voor de opslag van gevaarlijke stoffen. Uit voorschrift 1.1.8 blijkt duidelijk dat reeds aanwezige stellingen op een later tijdstip aan de bepalingen uit paragraaf 3.4 van PGS 15 behoeven te voldoen.

In PGS 15 wordt onderscheid gemaakt tussen opslagvoorzieningen met een opslagcapaciteit van minder dan 10 ton en een capaciteit groter dan 10 ton. In de voorschriften wordt hierbij aangesloten. Anders dan appellanten sub 2, is de Afdeling van oordeel dat de door hen bedoelde voorschriften niet zodanig veel ruimte voor interpretatie laten dat deze ontoereikend zijn dan wel tot rechtsonzekerheid leiden. Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.6. Appellanten sub 2 voeren aan dat de voorschriften 1.1.13 en 1.1.14 onduidelijk zijn, aangezien onzeker is welke instructie wordt verlangd en wat onder een intern en actueel noodplan moet worden verstaan.

2.6.1. In voorschrift 1.1.13 is bepaald dat binnen de inrichting van de opslag van gevaarlijke stoffen een actueel journaal en registratie dient te worden bijgehouden overeenkomstig paragraaf 3.18 van PGS 15.

In voorschrift 1.1.14 is bepaald dat binnen de inrichting binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de vergunning een intern en actueel noodplan aanwezig dient te zijn overeenkomstig paragraaf 3.19 van PGS 15.

2.6.2. In paragraaf 3.18 van PGS 15 wordt duidelijk omschreven welke onderdelen het journaal moet bevatten. Het journaal moet zijn voorzien van een instructie, waarin de namen en telefoonnummers van personen waarmee hulpverlenende diensten in het geval van een calamiteit contact kunnen opnemen, worden vermeld. In paragraaf 3.19 is bepaald dat de getroffen organisatorische en technische maatregelen ter bestrijding van een redelijkerwijs te verwachten ongeval of incident worden omschreven in een actueel intern noodplan. Aldus bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen onduidelijkheid over hetgeen waartoe de voorschriften 1.1.13 en 1.1.14 verplichten. Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.6.3. Appellanten sub 2 betogen dat de voorschriften 1.1.15 en 1.1.16 onvoldoende rechtszekerheid bieden, daar niet duidelijk is wat onder de in deze voorschriften genoemde wijzigingen moet worden verstaan.

2.6.4. In voorschrift 1.1.15 is bepaald dat wijzigingen ten aanzien van de bepalingen van PGS 15 mogelijk zijn, indien de wijzigingen minimaal gelijkwaardig zijn aan de bepalingen van PGS 15.

In voorschrift 1.1.16 is bepaald dat vergunninghoudster de gelijkwaardigheid van de wijzigingen dient aan te tonen. De wijzigingen mogen pas worden doorgevoerd wanneer verweerder met de wijzigingen heeft ingestemd.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze voorschriften niet duidelijk genoeg zijn. Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.7. Appellanten sub 2 hebben 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. Appellanten sub 2 hebben noch in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom deze reactie onjuist zou zijn. Ook voor het overige zijn daarvoor geen gronden.

2.8. De beroepen van appellanten sub 1 en sub 2 zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling 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 2 niet-ontvankelijk voor zover het is ingediend door [een van de appellanten];

II. verklaart het beroep van appellante sub 1 ongegrond;

III. verklaart het beroep van appellanten sub 2, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Fransen, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Fransen

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2006

407-537.