

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX9715
Datum uitspraak	10 oktober 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 maart 2011 heeft het college aan [vergunninghoudster] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een landbouwbedrijf met een windturbine op het perceel [locatie] te [plaats].

Volledige tekst

201104791/1/A4.

Datum uitspraak: 10 oktober 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te [woonplaats], gemeente
Midden-Drenthe,

en

het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2011 heeft het college aan [vergunninghoudster] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een landbouwbedrijf met een windturbine op het perceel [locatie] te [plaats].

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant] en anderen en het college hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

[appellant] en anderen, het college en [vergunninghoudster] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2012, waar het college,

vertegenwoordigd door H.H.J. Holt en A.J. Abbingh, beiden werkzaam bij de gemeente, is verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door Th. Rispens en J. Joffers, gehoord.

Overwegingen

Overgangsoverweging Wabo

1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvraag om een vergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo is ingediend. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Ontvankelijkheid

2. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), 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.

Uit dit artikel vloeit voort 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 die, zoals hier, vóór 1 april 2011 zijn bekendgemaakt, worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen nog als onderdelen van een besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt (uitspraak van 9 maart 2011 in zaak nr. 201006983/1/M2).

2.1. [appellant] en anderen hebben geen zienswijzen naar voren gebracht over luchtkwaliteit en verontreiniging van het grondwater. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan hun dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Het beroep, voor zover dit betrekking heeft op deze aspecten, is daarom niet-ontvankelijk.

Vergunningaanvraag

3. [appellant] en anderen betogen dat de vergunningaanvraag onvoldoende en deels onjuiste informatie bevat over onder meer de in de inrichting plaatsvindende activiteiten, het aantal vervoerbewegingen van en naar de inrichting en de geluidsemissie vanwege de inrichting. Zij stellen dat op basis van deze aanvraag de milieugevolgen van het in werking zijn van de inrichting niet goed kunnen worden beoordeeld.

3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de aanvraag voldoet aan de eisen die daarvoor in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna: lvb) zijn opgenomen. Volgens het college bevat de aanvraag met de daarbij gevoegde bescheiden voldoende informatie om de geluidsemissie juist te kunnen beoordelen. Het college wijst er in dit verband op dat de inrichting niet valt onder de categorie inrichtingen als bedoeld in artikel 5.10 van het lvb, waarvoor geldt dat het bevoegd gezag kan verlangen dat bij of in de aanvraag bepaalde gegevens over de geluidsbelasting worden vermeld.

3.2. Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het lvb moeten in of bij een aanvraag om een vergunning onder meer worden vermeld de aard en omvang van de belasting voor het milieu die de inrichting tijdens normaal bedrijf kan veroorzaken.

Ingevolge artikel 5.6 verstrekt de aanvrager op verzoek van het bevoegd gezag bij de aanvraag nadere gegevens voor zover die gegevens nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag.

Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

3.3. Anders dan het college kennelijk veronderstelt, kan het bevoegd gezag ook in andere gevallen dan die waarop artikel 5.10 van het Ivb ziet een akoestisch onderzoek verlangen, voor zover dat nodig is voor de beslissing op de aanvraag. Artikel 5.10 geeft hierover slechts aanvullende regels.

3.4. In de inrichting worden werkzaamheden verricht ten behoeve van de akkerbouw en bloembollenteelt. Op het bedrijfsterrein bevinden zich onder meer drie opslagloodsen, een gebouw waarin koelcellen en een spoelmachine zijn ondergebracht en een spoelbassin. Tevens wordt op het terrein van de inrichting een 15 m hoge windturbine geplaatst.

De dichtst bij de inrichting gelegen woningen liggen op 5 m ten zuidwesten en 15 m ten noordoosten van het bedrijfsterrein. De inrichting wordt aan de voorzijde ontsloten door een in- en uitrit aan de Kanaalweg en aan de achterzijde via een ontsluitingsweg.

Blijkens de aanvraag wordt vergunning gevraagd voor onder meer ruim 60 vrachtwagenbewegingen en ruim 100 tractorbewegingen per etmaal op het terrein van de inrichting en van en naar de inrichting. Gelet hierop alsmede op de situering van de inrichting nabij woningen, is het ter beoordeling of aan de te stellen en toereikend te achten geluidsgrenswaarden kan worden voldaan, noodzakelijk dat de vergunningaanvraag inzicht verschaft in de geluidsbelasting die de inrichting bij woningen van derden veroorzaakt.

3.5. Bij de aanvraag is het akoestisch rapport van DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V. (hierna: DGMR) van 11 december 2009 gevoegd. In dit rapport wordt de bijdrage van de windturbine getoetst aan de windnormcurve van artikel 3.15 (oud) van het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (hierna: Barim). Aan de hand van deze toets wordt in het rapport geconcludeerd dat plaatsing van de windturbine niet leidt tot overschrijdingen van de te stellen geluidsnormen voor het langtijdgemiddeldbeoordelingsniveau. Daarbij zijn de geluidsniveaus van de windturbine en de overige aanwezige geluidsbronnen bij elkaar opgeteld. De bijdrage van de overige geluidsbronnen is echter niet gebaseerd op een berekening van de werkelijke geluidsemissie, maar fictief vastgesteld op 50 dB(A) als etmaalwaarde. Het rapport geeft aldus geen inzicht in de werkelijke geluidsbelasting bij woningen van derden vanwege de overige geluidsbronnen binnen de inrichting. Ook anderszins zijn hierover in de vergunningaanvraag geen gegevens opgenomen. Verder ontbreken in de vergunningaanvraag gegevens over de optredende maximale geluidsniveaus, de geluidsemissie van het verkeer van en naar de inrichting, de bedrijfstijden, de routing van de mobiele bronnen binnen de inrichting en de incidentele en representatieve bedrijfssituaties.

Gelet hierop kan op basis van de in de aanvraag en het daarbij behorende akoestisch rapport niet worden beoordeeld of aan de te stellen geluidsgrenswaarden kan worden voldaan. Verder wordt uit de aanvraag niet duidelijk of deze ook betrekking heeft op de aan de achterzijde van het bedrijf gelegen ontsluitingsweg die feitelijk behoort tot de inrichting.

Het college heeft dan ook niet in redelijkheid kunnen oordelen dat de aanvraag voldoende informatie bevat om een goede beoordeling van de gevolgen voor het milieu mogelijk te maken. Door toch inhoudelijk op de aanvraag te beslissen, heeft het college gehandeld in strijd met artikel 3:2 van de Awb, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaart.

De beroepsgrond slaagt.

Conclusie

4. Het beroep, voor zover ontvankelijk, is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd. Gelet op de aard van de vernietiging zal op basis van een nieuwe of aangevulde vergunningaanvraag een nieuw besluit moeten worden genomen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om, zoals het college heeft verzocht, ingevolge artikel 8.51a van de Awb toepassing te geven aan de zogeheten bestuurlijke lus. De Afdeling zal met het oog op een mogelijk nieuwe vergunningprocedure de onder 6, 7 en 8 weergegeven beroepsgronden behandelen.

Toetsingskader Wet milieubeheer

5. 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, 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, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid 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 het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Geluidshinder

6. [appellant] en anderen stellen ernstige geluidshinder te ondervinden vanwege het in werking zijn van de inrichting. Volgens hen is het onzeker of aan de gestelde geluidsgrenswaarden kan worden voldaan.

6.1. Zoals hiervoor onder 3.5 is overwogen, wordt in het akoestisch rapport van DGMR van 11 december 2009 de bijdrage van de windturbine getoetst aan de windnormcurve van artikel 3.15 (oud) van het Barim. Bij besluit van 14 oktober 2010 (Stb. 749), in werking getreden op 1 januari 2011, is de regeling voor windturbines in het Barim echter gewijzigd. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit golden de in artikel 3:14a opgenomen

normen van 47dB Lden en 41 dB Lnight. Bij de gewijzigde normstelling is tevens de methode voor het meten en berekenen van de geluidsbelasting van windturbines gewijzigd (artikel 3.15 in samenhang met bijlage 4 van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer). Het onderzoek dat aan het rapport ten grondslag ligt is niet overeenkomstig deze meet- en rekenmethode uitgevoerd.

Het college is van mening dat het rapport uit een oogpunt van rechtszekerheid niettemin aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen worden gelegd, nu ten tijde van de aanvraag de gewijzigde bepalingen nog niet golden. Hierover is in het besluit van 14 oktober 2010 echter geen overgangsrecht opgenomen. Dat heeft tot gevolg dat de gewijzigde bepalingen van toepassing waren ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Gelet hierop had het college zich bij de beoordeling van de geluidsemissie van de windturbine niet op het rapport mogen baseren. Het bestreden besluit is zoverre onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.

6.2. Het college heeft naar aanleiding van het deskundigenbericht, dus na het nemen van het bestreden besluit, een nader akoestisch onderzoek doen uitvoeren. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport van DGMR van 5 maart 2012. Uit dit rapport blijkt dat ter plaatse van een groot aantal omliggende woningen niet aan de in vergunningvoorschrift 13.2.2 gestelde geluidsgrenswaarde voor het maximale geluidsniveau in de nachtperiode kan worden voldaan. Voorts kan ter plaatse van enkele woningen niet aan de gestelde geluidsgrenswaarden voor het maximale geluidsniveau in de dag- en avondperiode worden voldaan. Gelet hierop hebben de in voorschrift 13.2.2 opgenomen geluidsgrenswaarden tot gevolg dat de aangevraagde bedrijfsvoering niet mogelijk is, zodat het stellen van dit voorschrift neerkomt op een weigering van de gevraagde vergunning in zoverre. Dit verdraagt zich niet met het stelsel van de Wet milieubeheer. In een geval als hier aan de orde dient de vergunning expliciet geheel of gedeeltelijk te worden geweigerd.

6.3. Uit het akoestisch rapport van DGMR van 5 maart 2012 blijkt tevens dat niet wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) etmaalwaarde die is opgenomen in de ministeriële circulaire "Geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting (...)" van 29 februari 1996. Overschrijding van deze voorkeursgrenswaarde is volgens de circulaire toegestaan tot 65 dB(A), indien en voor zover redelijkerwijs geen bron- of geluidswerende maatregelen in de overdrachtssfeer kunnen worden getroffen en indien rekening wordt gehouden met onder meer de geldende grenswaarden uit de Wet geluidhinder, waaronder de maximaal toelaatbare binnengrenswaarde van 35 dB(A). Het college heeft alvorens de vergunning te verlenen niet aan de circulaire getoetst en evenmin anderszins toereikend gemotiveerd waarom de geluidshinder vanwege het verkeer van en naar de inrichting voldoende is beperkt. Het bestreden besluit is op dit punt onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.

Stofhinder

7. [appellant] en anderen voeren aan stofhinder te ondervinden als gevolg van de aan- en afvoer van spoelzand.

7.1. Niet in geschil is dat de aan- en afvoer van spoelzand de verspreiding van stof tot gevolg heeft. Aan de vergunning zijn geen specifieke voorschriften verbonden ter voorkoming dan wel beperking van stofhinder. In het deskundigenbericht is vermeld dat met betrekkelijk eenvoudige maatregelen, zoals het schoonvegen en bevochtigen van de ontsluitingsweg, het afdekken van de lading van de kiepwagens en het schoonspuiten van de banden van de kiepwagens voordat deze met de lading uit de inrichting vertrekken, de verspreiding van stof

kan worden voorkomen. Gelet hierop en zoals het college ter zitting heeft erkend, hadden aan de vergunning nadere voorschriften kunnen en moeten worden verbonden ter beperking van stofhinder. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Verkeershinder

8. [appellant] en anderen stellen dat het vrachtverkeer van en naar de inrichting ernstige verkeershinder op de Kanaalweg veroorzaakt.

8.1 De Wegenverkeerswet en daarop gebaseerde regelgeving bieden het primaire toetsingskader voor verkeershinder. Daarnaast is plaats voor een aanvullende toetsing in het kader van de Wet milieubeheer.

8.2. De gestelde verkeershinder kan worden voorkomen of beperkt indien het vrachtverkeer gebruik maakt van de ontsluitingsweg aan de achterzijde van de inrichting. Gelet hierop en op de situering van de in- en uitrit aan de Kanaalweg, had het college moeten onderzoeken of het voorschrijven van een routing mogelijk en geboden is. In dat verband is van belang dat - zoals het college ter zitting heeft bevestigd - de ontsluitingsweg, die eigendom is van [vergunninghoudster], deel uitmaakt van de inrichting. Het college heeft dit bij de voorbereiding van het besluit miskend. Uit het bestreden besluit blijkt niet dat de inrichting zoals deze is vergund mede de ontsluitingsweg omvat.

Het bestreden besluit is ten aanzien van de beoordeling van de verkeershinder onzorgvuldig voorbereid.

Proceskosten

9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op luchtkwaliteit en grondwaterverontreiniging;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe van 1 maart 2011;

IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van staat.

De Voorzitter w.g. Van der Maesen de Sombreff
is verhinderd de uitspraak ambtenaar van staat
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 10 oktober 2012

190-732.