

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY3718
Datum uitspraak	21 november 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 april 2011 heeft het college van gedeputeerde staten op verzoek van de stichting met toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer voorschriften gewijzigd en toegevoegd aan de bij besluit van 2 april 2002 verleende milieuvergunning voor de inrichting van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Derde Merwedehaven B.V. (hierna: vergunninghoudster) op het perceel Baanhoekweg 92a te Dordrecht.

Volledige tekst

201106600/1/A4.

Datum uitspraak: 21 november 2012

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Werkgroep Derde Merwedehaven Sliedrecht, gevestigd te Sliedrecht,
2. het college van burgemeester en wethouders van Sliedrecht, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 april 2011 heeft het college van gedeputeerde staten op verzoek van de stichting met toepassing van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer voorschriften gewijzigd en toegevoegd aan de bij besluit van 2 april 2002 verleende milieuvergunning voor de inrichting van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Derde Merwedehaven B.V. (hierna: vergunninghoudster) op het perceel Baanhoekweg 92a te Dordrecht.

Tegen dit besluit hebben de stichting en het college van burgemeester en wethouders beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

Het college van burgemeester en wethouders en vergunninghoudster hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2012, waar de stichting en het college van burgemeester en wethouders, beide vertegenwoordigd door drs. ing. J.G. Vollenbroek, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door G.H.C.M. Renne en R.A.J. Bontje, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. E.T. Sillevius Smitt, advocaat te Rotterdam, ing. L. Bruining en A.J. Kaijser, gehoord.

Overwegingen

1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht van de Invoeringswet Wabo volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

2. Vergunninghoudster betoogt dat de gemeente Sliedrecht beroep heeft ingesteld terwijl het college van burgemeester en wethouders het ter zake bevoegde orgaan is. Gelet hierop dient het beroep van de gemeente niet-ontvankelijk te worden verklaard.

2.1. In het door Vollenbroek ondertekende beroepschrift staat dat namens de gemeente Sliedrecht beroep wordt ingesteld. Uit de bij het beroepschrift gevoegde machtiging blijkt echter dat niet de gemeente maar het college van burgemeester en wethouders Vollenbroek hebben gemachtigd namens het college beroep in te stellen. Derhalve kan worden aangenomen dat beoogd is beroep in te stellen namens het college. Gelet op het vorenstaande kan het beroep worden geacht te zijn ingesteld door het college, zodat het ontvankelijk is.

3. Vergunninghoudster betoogt voorts dat het beroep van de stichting niet-ontvankelijk is, voor zover dat verder strekt dan voorschrift B.8.

3.1. In het beroepschrift van de stichting worden bezwaren aangevoerd tegen voorschrift B.8 van het bestreden besluit, welk voorschrift beoogt stofhinder te voorkomen dan wel voldoende te beperken. Verder vermeldt het beroepschrift dat de stichting zich aansluit bij het beroep dat namens de gemeente is ingediend. De stichting verzoekt in het beroepschrift de inhoud daarvan als ingelast en herhaald te beschouwen. Er is geen rechtsregel die zich tegen een dergelijke verwijzing voor het aanvoeren van beroepsgronden verzet. De omstandigheid dat het beroepschrift van de stichting één dag eerder is gedateerd dan het beroepschrift waarnaar wordt verwezen, maakt dit niet anders. Anders dan vergunninghoudster stelt, zijn alle beroepsgronden tijdig ingediend. Verder vinden de beroepsgronden, die alle betrekking hebben op stofhinder, grondslag in de door de stichting naar voren gebrachte zienswijzen. Er bestaat geen aanleiding het beroep van de stichting geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren.

4. 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 het tweede lid kan een belanghebbende, met uitzondering van de vergunninghouder, het bevoegd gezag verzoeken een vergunning in het belang van de

bescherming van het milieu met toepassing van het eerste lid te wijzigen. Ingevolge het derde lid in samenhang met artikel 8.11, 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.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college van gedeputeerde staten een zekere beoordelingsvrijheid toe.

5. De beroepen hebben betrekking op de voorschriften B5, B7 en B8 van het bestreden besluit en voorschrift 5.25.3 van de vergunning van 2 april 2002.

5.1 Voor zover het college van burgemeester en wethouders betoogt dat deze voorschriften niet toereikend zijn en moeten worden aangescherpt omdat binnen de inrichting in strijd met de vergunning van 2002 gevaarlijk afval wordt gestort, faalt dit betoog omdat bij het opstellen van deze voorschriften en de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan geen rekening kan worden gehouden met activiteiten die zonder vergunning of in strijd met de vergunning van 2002 worden uitgevoerd.

5.2. Ingevolge voorschrift B5 moeten shovels zorgvuldig worden gebruikt om emissies van stof te voorkomen. Dit moet worden gewaarborgd door het opstellen van een werkinstructie waarin zorgvuldig gebruik van de shovels binnen de inrichting wordt verplicht. Onder zorgvuldig gebruik wordt minimaal verstaan: geleidelijk storten, niet morsen, geringe storthoogte, niet laden bij hoge windsnelheden zoals genoemd in voorschrift 5.23.1 en niet rijden met overbeladen laadbak.

5.2.1. De stichting en het college van burgemeester en wethouders betogen dat dit voorschrift, voor zover daarin een geringe storthoogte is voorgeschreven, niet handhaafbaar is. Zij stellen dat ter voorkoming van stofemissies met shovels een maximale storthoogte van 1 meter moet worden voorgeschreven. In dit verband verwijzen zij naar andere door het college van gedeputeerde staten verleende milieuvergunningen waarin wel een storthoogte is opgenomen.

5.2.2. Bij het opstellen van voorschrift B5 heeft het college van gedeputeerde staten zich gebaseerd op de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: NeR). Uit paragraaf 3.8.4, factsheet T0.5-OP1 "Code goed gebruik mobiele laadsystemen" van de NeR volgt dat door zorgvuldig gebruik van een mobiel laadsysteem stofemissie kan worden beperkt. Onder zorgvuldig gebruik valt in ieder geval het aanhouden van een geringe storthoogte. Dat in eerdere vergunningen wel een specifieke hoogte is opgenomen houdt verband met de bepalingen van de NeR vóór de wijziging van december 2009. Na deze wijziging is in de NeR geen specifieke hoogte meer opgenomen, aldus het college.

Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van de NeR had moeten afwijken. Het college heeft het voorschrift dan ook in redelijkheid toereikend kunnen achten ter beperking van stofhinder. Voor het oordeel dat het voorschrift niet handhaafbaar is, bestaat geen aanleiding.

De beroepsgrond faalt.

5.3 Ingevolge voorschrift B7 dienen, met uitzondering van stortactiviteiten, alle overige

activiteiten met stuifgevoelige goederen in de buitenlucht zodanig plaats te vinden dat deze niet leiden tot een visueel waarneembare stofverspreiding van stuifgevoelige goederen over een afstand van meer dan twee meter van de bron. Onder stuifgevoelige goederen wordt verstaan: stuifgevoelige afvalstoffen, (secundaire) grond- en bouwstoffen en producten volgens of naar analogie van bijlage 4.6 van de NeR. Vergunninghoudster dient door het nemen van doeltreffende maatregelen, zoals afscherming, afdekking en/of bevochtiging en het schoonmaken van wegen het optreden van visueel waarneembare stofverspreiding als gevolg van activiteiten met stuifgevoelige goederen, over een afstand van meer dan twee meter van de bron te voorkomen. Onder doeltreffende maatregelen valt ook het inzaaien van grassen zoals genoemd in de voorschriften 5.2.4 en 5.3.1.

5.3.1. De stichting en het college van burgemeester en wethouders betogen dat dit voorschrift moet worden aangevuld met de eis dat de taluds zijn begroeid met gras en/of zijn besproeid met korstvormers in plaats van het als doeltreffende maatregel vermelden van het inzaaien van gras als genoemd in de voorschriften 5.2.4 en 5.3.1. Zij stellen dat het inzaaien van gras geen effect heeft en het begroeid zijn met gras en/of het besproeid zijn met korstvormers als beste beschikbare techniek geldt.

5.3.2. In paragraaf 3.8.4, factsheet T3.1-OP2 "Korstvorming" van de NeR wordt het aanbrengen van korstvormers als maatregel ter voorkoming van stof bij open en langdurige opslag genoemd. Daarbij is vermeld dat deze techniek toepasbaar is bij kolen- en ertsoverslagbedrijven. In de NeR wordt deze maatregel niet genoemd voor afvalstortplaatsen. Daar komt bij dat de taluds niet uit opgeslagen afval bestaan. Verder is door vergunninghoudster onweersproken gesteld dat de maatregel niet geschikt is voor de inrichting omdat deze verstikkend werkt, waardoor bodemleven en daarmee beperking van de geuremissie wordt gefrustreerd. Dat de taluds moeten zijn begroeid met gras kan niet in de vergunning worden voorgeschreven, nu dit niet onder alle omstandigheden kan worden nageleefd.

Gelet op het vorenstaande kan in hetgeen de stichting en het college van burgemeester en wethouders hebben aangevoerd geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten niet in redelijkheid heeft kunnen volstaan met het voorschrijven van de in voorschrift B7 genoemde maatregelen.

De beroepsgrond faalt.

5.4. Ingevolge voorschrift B8 dienen stortactiviteiten zodanig plaats te vinden dat deze niet leiden tot een visueel waarneembare stofverspreiding over een afstand van meer dan 20 meter van de bron. Vergunninghoudster dient door het nemen van doeltreffende maatregelen, zoals afdekking en/of bevochtiging, het optreden van visueel waarneembare stofverspreiding over een afstand van meer dan 20 meter van de bron te voorkomen.

5.4.1. De stichting en het college van burgemeester en wethouders betogen dat dit voorschrift onvoldoende bescherming biedt tegen stofhinder omdat daarin een afstand van 20 meter wordt voorgeschreven terwijl in de NeR een afstand van twee meter wordt aanbevolen.

5.4.2. Volgens de NeR, paragraaf 3.8.4, geldt met betrekking tot de diffuse stofemissies als uitgangspunt voor het bepalen van de beste beschikbare technieken, dat binnen de inrichting geen visueel waarneembare stofverspreiding in de buitenlucht mag optreden. In bijzondere omstandigheden zal het echter niet mogelijk zijn om hieraan te voldoen. In die gevallen is het uitgangspunt dat op een afstand van twee meter van de bron geen visueel waarneembare stofverspreiding optreedt, aldus paragraaf 3.8.4 van de NeR.

Het bevoegd gezag kan gemotiveerd afwijken van hetgeen in de NeR wordt aanbevolen. Het college van gedeputeerde staten stelt zich op het standpunt dat voor de grootschalige stortactiviteiten op de afvalberging niet alle in de NeR aanbevolen maatregelen die ertoe strekken dat op een afstand groter dan twee meter van de bron geen visueel waarneembare stofverspreiding plaatsvindt, kunnen worden getroffen. Het college wijst erop dat deze stortactiviteiten op steeds wisselende locaties binnen de inrichting plaatsvinden. Maatregelen zoals het gebruik van transportbanden, stortgoten en storttrechters kunnen daarom niet van vergunninghoudster worden gevergd. Verder zijn de meeste stortfronten alleen berijdbaar door gespecialiseerd materieel; er kunnen geen sproeiwagens worden ingezet voor het nathouden van stuifgevoelige goederen. Algemene maatregelen die wel op de stortlocaties kunnen worden uitgevoerd, zijn al in de onderliggende vergunning van 2002 voorgeschreven. Voorts verwijst het college naar de uitspraak van de Afdeling van 7 december 2003, in zaak nr. 200203001/1, waarin over de in 2002 verleende vergunning is geoordeeld dat een afstandsnorm voor visueel waarneembare stofverspreiding van 20 meter vanaf de plaats waar wordt gestort of gewerkt of buiten de stortwallen, vanwege de omvang van de inrichting en de samenhang met de overige voorschriften van de vergunning toereikend is om onaanvaardbare stofhinder te voorkomen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college voorschrift B8 onder de gegeven motivering en in samenhang met de in de vergunning van 2002 opgenomen voorschriften in redelijkheid toereikend kunnen achten ter voorkoming of voldoende beperking van stofhinder.

De beroepsgrond faalt.

5.5. De stichting en het college van burgemeester en wethouders betogen ten slotte dat in de vergunning een maximale snelheid voor voertuigen die op het terrein van de inrichting rijden, moet worden voorgeschreven. Zij stellen in dit verband dat voorschrift 5.25.3 van de vergunning van 2002 onvoldoende specifiek is en niet handhaafbaar is.

5.5.1. Ingevolge voorschrift 5.25.3 van de vergunning van 2002 dient stofverspreiding door rijdend materieel of voertuigen op niet verharde wegen binnen de inrichting te worden beperkt door de snelheid te matigen. Gebleken is dat binnen de inrichting verkeersborden staan die een maximale snelheid van 15 km/uur vermelden. Verder zijn in het terreinreglement gedragsvoorschriften over het rijden met voertuigen binnen de inrichting opgenomen. Gelet hierop heeft het college van gedeputeerde staten in redelijkheid kunnen afzien van het in de vergunning opnemen van een maximale snelheid.

De beroepsgrond faalt.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. T.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Van der Maesen de Sombreff
Voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 november 2012

190-742.