

LJN: BB5221, Raad van State , 200608176/1

Datum uitspraak: 10-10-2007
Datum publicatie: 10-10-2007
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Bij besluit van 20 september 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor groenrecycling, gelegen aan de [locatie 1] te [plaats]. Dit besluit is op 19 oktober 2006 ter inzage gelegd.

Uitspraak

200608176/1

Datum uitspraak: 10 oktober 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 september 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor groenrecycling, gelegen aan de [locatie 1] te [plaats]. Dit besluit is op 19 oktober 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 10 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 8 december 2006.

Bij brief van 19 januari 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 24 april 2007. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nog stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partijen gezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2007, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. F.J.M. Wolbers, advocaat te Arnhem, en verweerder vertegenwoordigd door mr. T. van Esch en ir. H.D. de Jong-Hekkelman, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. Th.A.G. Vermeulen, advocaat te 's-Hertogenbosch, en H.H.C. Neelen.

2. Overwegingen

2.1. Appellanten hebben de gronden inzake de coördinatie met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, geurhinder, luchtkwaliteit en flora en fauna ter zitting ingetrokken.

2.2. Verweerder betoogt dat niet alle appellanten als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Hij stelt verder dat een aantal appellanten redelijkerwijs geen milieugevolgen vanwege de inrichting kan ondervinden en een aantal appellanten geen zienswijzen heeft ingediend tegen het ontwerp van het besluit.

2.2.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder belanghebbende

verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Wanneer krachtens de Wet milieubeheer een vergunning voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting of een zogenoemde revisievergunning wordt verleend, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van deze inrichting kunnen worden ondervonden belanghebbenden.

Op grond van de stukken en de ter zitting verstrekte, voor zover hier van belang, niet weersproken gegevens over adressen en afstanden is naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk dat de bewoners van de woningen op de percelen [5 locaties], [locatie 2], [4 locaties] op een zodanige afstand van de inrichting wonen dat ter plaatse van deze percelen milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Wat betreft de overige appellanten is het niet aannemelijk dat ter plaatse van hun percelen milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Deze overige appellanten zijn daardoor geen belanghebbenden, zodat het beroep voor zover ingesteld door deze appellanten niet-ontvankelijk is.

2.2.2. 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.

Uit de stukken blijkt dat [appellant A], woonachtig op het perceel [locatie 2], geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet hierop is het beroep voor zover ingesteld door deze appellant, niet-ontvankelijk.

2.3. Appellanten hebben betoogd dat de aanvraag op diverse punten onvoldoende dan wel tegenstrijdige informatie bevat.

Hetgeen appellanten hebben aangevoerd leidt niet tot het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen voor het milieu.

2.4. Appellanten stellen dat verweerder, bij de beoordeling of op grond van onderdeel D, categorie 18.2 van de bijlage behorende bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit mer) voor de inrichting een milieueffectrapport moet worden gemaakt, heeft miskend dat de technische capaciteit van de inrichting groter is dan 100 ton per dag. Zij voeren hierbij aan dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de verwerking van 70.000 ton zand en grond.

2.4.1. Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kort weergegeven, moet het bevoegd gezag ten aanzien van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer worden als activiteiten, als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de wet, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de Bijlage is omschreven.

In categorie 18.2 van onderdeel D van de Bijlage behorende bij het Besluit mer wordt, voor zover thans van belang, als zodanige activiteit aangewezen de oprichting van een inrichting bestemd voor het bewerken, verwerken of vernietigen van overige organische meststoffen, groenafval en GFT, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een capaciteit van 100 ton per dag of meer.

2.4.2. In de aanvraag is aangegeven dat in de inrichting 70.000 ton schone grond/zand wordt geaccepteerd. Mede in aanmerking genomen het deskundigenbericht vallen het zand en de grond in de inrichting niet onder de begrippen dierlijke of overige organische meststoffen, groenafval en GFT genoemd in categorie 18.2 van onderdeel D van het Besluit mer. Verweerder was derhalve niet gehouden de hoeveelheid zand en grond bij het berekenen van de capaciteit van de inrichting te betrekken. Aangezien uit de stukken blijkt dat de hoeveelheid te verwerken afvalstoffen onder de drempelwaarde van 100 ton per dag blijft, is de Afdeling van oordeel dat verweerder de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt, als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, terecht achterwege heeft gelaten.

2.5. 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, 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.

2.6. Appellanten betogen dat verweerder geen juiste toepassing heeft gegeven aan de Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: de IPPC-richtlijn). Volgens hen is toepassing van de beste beschikbare technieken achterwege gebleven.

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 5 september 2007 in zaak no. 200606758/1 (www.raadvanstate.nl), kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Niet is gebleken dat de IPPC-richtlijn, voor zover hier van belang, op incorrecte wijze is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Verder geeft hetgeen appellant heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de IPPC-richtlijn in zoverre niet daadwerkelijk is verzekerd. Een rechtstreeks beroep op de bepalingen van de IPPC-richtlijn kan in dit geval dan ook niet aan de orde komen.

2.7. Appellanten stellen dat verweerder bij de toetsing van de vergunningaanvraag aan het Landelijk Afvalbeheerplan (hierna: LAP) de composteeractiviteiten in de inrichting ten onrechte heeft aangemerkt als nuttige toepassing van groenafval. Zij stellen dat de activiteiten in de inrichting aan te merken zijn als verwijderingshandelingen zoals bedoeld in rubriek D8 of D9 uit bijlage IIA van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Zij voeren aan dat de eerste handeling die de afvalstoffen ondergaan in de inrichting beslissend is voor de beantwoording van de vraag of kan worden gesproken van nuttige toepassing.

2.7.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de minimumstandaard voor gescheiden ingezameld groenafval volgens sectorplan 9 van het LAP nuttig toepassen is in de vorm van materiaalhergebruik. Het nuttig toepassen van de houtfractie uit het groenafval met hoofdgebruik als brandstof is volgens verweerder eveneens toegestaan. De aangevraagde activiteiten voldoen volgens hem aan deze minimumstandaard. Eventuele sorteer- en bewerkingshandelingen doen daaraan niet af.

2.7.2. In de Richtlijn 2006/12/EG van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (hierna: Kaderrichtlijn afvalstoffen) wordt in Bijlage IIA een overzicht gegeven van handelingen die het verwijderen van afvalstoffen tot doel hebben. In Bijlage IIB van deze richtlijn wordt een overzicht gegeven van handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen.

Gelet op de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat de eindproducten van de inrichting niet worden verwijderd volgens een in Bijlage IIA genoemde methode, maar worden hergebruikt volgens een methode als genoemd in Bijlage IIB. In deze bijlage wordt onder R1 als handeling genoemd het hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking en onder R3 als handeling genoemd, de Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostbemesting en bemesting met ander biologisch omgezette stoffen). Hierdoor is in de inrichting sprake van nuttige toepassing van de afvalstoffen groenafval en houtfractie uit het groenafval in de inrichting.

Voor zover appellanten hebben betoogd dat de procedures voor acceptatie, analyse en controle van afvalstromen ondeugdelijk zijn, overweegt de Afdeling dat hoofdstuk 7 van de vergunningvoorschriften, voorschriften voor de acceptatie, de controle van het afval en de acceptatie- en verwerkingsprocedure bevat. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel, dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de desbetreffende voorschriften toereikend zijn.

Het beroep faalt in zoverre.

2.8. Appellanten vrezen voor geluidhinder veroorzaakt door de installaties en activiteiten op het terrein van de inrichting. Volgens hen heeft verweerder bij het stellen van grenswaarden ten onrechte de richtwaarden uit de Handreiking en niet het referentieniveau van het omgevingsgeluid tot uitgangspunt genomen.

2.8.1. Verweerder heeft voor de beoordeling van het aspect geluid hoofdstuk 4 en hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (hierna: de Handreiking) tot uitgangspunt genomen. In hoofdstuk 4 wordt, voor zover hier van belang, voor nieuwe inrichtingen aanbevolen om de richtwaarden voor woonomgevingen te hanteren. Verweerder heeft de omgeving gekwalificeerd als een landelijke omgeving, waarvoor als richtwaarden 40, 35 en 30 dB(A) gelden voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Ter plaatse van woningen in de omgeving van de inrichting gelden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAR,LT) grenswaarden die gelijk of lager zijn dan de genoemde richtwaarden. Voorts heeft hij - uitsluitend als controlewaarden ten behoeve van de handhaving - geluidgrenswaarden gesteld op de controlepunten 1, 2, 3 en 4.

Naar het oordeel van de Afdeling is het hanteren van de Handreiking niet in strijd met het recht. Het uitgangspunt van verweerder om de geluidgrenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau af te stemmen op de richtwaarden die voor te beschermen objecten in een bepaalde omgeving in acht moeten worden genomen, verdraagt zich met de Handreiking. Gelet op de situering van de inrichting is verweerder terecht uitgegaan van een landelijke omgeving. De in de voorschriften gestelde geluidgrenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ter plaatse van woningen van derden zijn niet hoger dan de aanbevolen richtwaarden voor een landelijke omgeving, zodat verweerder deze geluidgrenswaarden in redelijkheid toereikend heeft kunnen achten. Wat betreft de omgeving van de controlepunten is niet gebleken van de aanwezigheid van geluidgevoelige objecten.

De Afdeling stelt verder vast dat de in de vergunning gestelde grenswaarden voor het maximale geluidniveau ter plaatse van woningen van derden, niet hoger zijn dan de volgens de Handreiking aanvaardbaar geachte waarden van 70, 65 en 60 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode.

Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de in de voorschriften gestelde geluidgrenswaarden toereikend zijn om geluidhinder te voorkomen dan wel in voldoende mate te beperken.

2.8.2. Voorts stellen appellanten geluidhinder te ondervinden vanwege de verkeersbewegingen van en naar de inrichting.

2.8.3. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is aannemelijk dat het verkeer van en naar de inrichting ter hoogte van de woningen van derden door hun rij- en stopgedrag niet meer te onderscheiden is van het overige verkeer dat op deze weg aanwezig kan zijn, zodat het moet worden geacht te zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Derhalve wordt dit verkeer niet meer toegerekend aan het in werking zijn van de inrichting, zodat hierin geen reden is gelegen om de gevraagde vergunning te weigeren, dan wel op dit punt voorschriften aan de vergunning te verbinden.

2.9. Appellanten hebben zich in het beroepschrift inzake de beroepsgrond visuele hinder, 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 hebben 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 is in zoverre ongegrond.

2.10. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.11. 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 niet-ontvankelijk behoudens voor zover het is ingesteld door de bewoners van de woningen op de percelen [5 locaties], [4 locaties];

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Boll, Voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. H.P.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, ambtenaar van Staat.

w.g. Boll w.g. Melse
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 oktober 2007

191-495
