

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

6 december 2006, zaaknummer 200602381/1 (mrs. Konijnenbelt, Sorgdrager, drs. Borstlap) Noten Jong, De Vries, Pieters

Afvalstoffen. Asfalt. Asfaltgranulaat. Concentratienorm. Geluidruimte. PAK's. Rechtszekerheid. Vrachtnorm. Luchtqualiteit.

Mer-beoordelingsplicht.

[Awb art. 3.2; Wm art. 7.2 derde lid, art. 7.4 eerste lid, art. 7bb en 7.8d, art. 8.10 eerste lid, art. 8.11 tweede en derde lid; Besluit luchtqualiteit 2005 art. 7 eerste lid en art. 20; Besluit milieu-effectrapportage 1994 art. 2; Richtlijn 96/61/EG; Regeling Europese Afvalstoffenlijst]

In beroep is het besluit van 7 maart 2006 van het college van gedeputeerde staten van Drenthe, verweerder.

In beroep is het besluit van 7 maart 2006 van het college van G.S. aan een wegenbouwmaatschappij tot verlening van een Wm-vergunning voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de vervaardiging van nieuw asfalt en het verwerken van asfaltgranulaat. Appellanten voeren meerdere beroepsgronden aan, onder meer met betrekking tot de Mer-beoordelingsprocedure, de grondslag van de aanvraag, richtlijn 96/61/EG, stofhinder, geurhinder en trillinghinder. Wat de in de vorige zin genoemde gronden betreft, treft het beroep volgens de Afdeling geen doel. Op de punten van luchtverontreiniging (gedeeltelijk), geluidhinder en luchtqualiteit slaagt het beroep echter wel. De bestreden beslissing wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], te [woonplaats],
 2. [appellanten sub 2], te [woonplaats],
 3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Friesland Foods B.V.", te Meppel,
 4. [appellante sub 4], waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], te [woonplaats],
 5. de stichting "Stichting Milieufederatie Drenthe", te Assen,
 6. de vereniging "Politieke vereniging Sterk Meppel", te Meppel,
- appellanten,
en

het college van gedeputeerde staten van Drenthe, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 maart 2006 heeft verweerder aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Wegenbouwmaatschappij J. Heijmans B.V." (hierna: Heijmans) een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer, verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de vervaardiging van nieuw asfalt en het verwerken van asfaltgranulaat, gelegen op een perceel aan de Setheweg te Meppel. Het besluit is op 16 maart 2006 ter inzage gelegd.

(...)

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 16 augustus 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

(...)

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wetten doorgevoerde wetswijzigingen niet van toepassing zijn op het geding.

(...)

Luchtverontreiniging

2.6. Appellanten sub 1 en appellante sub 3 stellen dat de inrichting niet zal kunnen voldoen aan de in vergunningvoorschrift 2.1.1 gestelde vrachtnormen. Volgens appellante sub 3 is voorts de in dit voorschrift gestelde concentratienorm voor zwaveldioxide niet in overeenstemming is met de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: de NeR).

2.6.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat voorschrift 2.1.1 volgens verweerder zo geïnterpreteerd moet worden dat de daarin genoemde emissievrachten geen maximaal toegestane hoeveelheden betreffen, maar hoeveelheden bij overschrijding waarvan de in hetzelfde voorschrift voor de betreffende component gestelde concentratienorm moet worden nageleefd. Nu dit echter niet uit de formulering van het voorschrift blijkt, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met het be-

ginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen. De beroepen treffen in zoverre doel. De in voorschrift 2.1.1 gestelde concentratienorm voor zwaveldioxide van 50–75 mg per m³ geeft, nu niet is gekozen voor een specifieke norm, geen duidelijkheid over de norm die ingevolge het voorschrift moet worden nageleefd. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid, dat vereist dat duidelijk blijkt welke rechten en verplichtingen uit een vergunning voortvloeien. Het beroep van appellante sub 3 treft ook in zoverre doel.

2.7. Appellanten sub 1 stellen dat onvoldoende voorschriften zijn gesteld om een goede werking van de in de inrichting aanwezige doekfilters te garanderen. Volgens hen ontbreekt ten onrechte een voorschrift waarin het bijhouden van een logboek met betrekking tot het onderhoud van de doekfilters is voorgeschreven.

2.7.1. Verweerder heeft in de voorschriften 2.2.6 tot en met 2.2.9 voorschriften gesteld met betrekking tot controle en onderhoud van de doekfilterinstallaties. In voorschrift 2.3.4 is eveneens voorzien in de verplichting een logboek bij te houden met betrekking tot de filters van de doekfilterinstallaties. De Afdeling ziet, mede gezien het deskundigenbericht, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder deze voorschriften niet in redelijkheid toereikend heeft kunnen achten. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.8. Appellanten sub 1 stellen dat goede monitoringvoorschriften met betrekking tot de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen, stof, koolmonoxide en geuremissies ontbreken. Volgens appellanten worden de emissies niet vaak genoeg gemeten en heeft verweerder in dit opzicht niet getoetst aan paragraaf 3.7 van de NeR.

2.8.1. Ingevolge voorschrift 6.2.3 dient acceptatie van partijen asfaltgranulaat te geschieden volgens de standaard innameprocedure asfaltgranulaat van Heijmans, gebaseerd op hetgeen gesteld is in de NBRL 9320.

Ingevolge voorschrift 2.3.1, voor zover van belang, dient vergunninghoudster uiterlijk zes maanden na ingebruikname van de asfaltmenginstallatie aan het college van gedeputeerde staten te rapporteren omtrent de werkelijke emissies naar de lucht van de componenten genoemd in het bij de aanvraag gevoegde rapport: “Emissieonderzoek 2000 Asfaltcentrale

Alphen a/d Rijn (VAA-pakket)”.

Ingevolge voorschrift 2.3.3 dient het onder 2.3.1 genoemde emissieonderzoek iedere drie jaar te worden uitgevoerd.

2.8.2. In het deskundigenbericht is gesteld dat, nu in de voorschriften 6.2.1 tot en met 6.2.8 is gewaarborgd dat het asfalt en asfaltgranulaat dat wordt ingenomen moet voldoen aan de kwaliteitseisen van de BRL 9320, in voldoende mate is gegarandeerd dat de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen voldoet aan de in voorschrift 2.1.1 opgenomen concentratiewaarde van 0,05 mg/m³. Nu voorts ingevolge de voorschriften 2.3.1 en 2.3.3 onderscheidenlijk zes maanden na ingebruikname van de inrichting en voorts iedere drie jaar emissieonderzoek moet worden verricht naar onder meer de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen, heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorschriften in dit opzicht toereikend zijn.

Met betrekking tot de monitoring van de emissie van stof, koolmonoxide en geur overweegt de Afdeling dat ook deze componenten zijn opgenomen in het in voorschrift 2.3.1 bedoelde rapport, zodat de emissieonderzoeken die ingevolge de voorschriften 2.3.1 en 2.3.3 moeten worden verricht, ook daarop betrekking hebben. De Afdeling is niet gebleken dat de frequentie waarmee ingevolge die voorschriften de onderzoeken plaats moeten hebben, in strijd is met paragraaf 3.7 van de NeR. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de Afdeling ook in zoverre in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorschriften toereikend zijn.

Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.9. Appellanten sub 2 stellen dat ten onrechte op grond van het rapport van het RIVM is geconcludeerd dat de totale blootstelling aan polycyclische aromatische koolwaterstoffen is gelegen onder de norm voor Toelaatbare Dagelijkse Inname. Appellanten sub 6 vrezen voor de blootstelling van omwonenden aan polycyclische aromatische koolwaterstoffen.

2.9.1. In het rapport van het RIVM, kenmerk 609023007/2005, wordt geconcludeerd dat de blootstelling van de mens aan polycyclische aromatische koolwaterstoffen uit de onderhavige inrichting ruim onder de grenswaarde ligt die wordt aangeduid als Acceptable Daily Intake. Nu appellanten sub 2 niet nader hebben be-

argumenteerd waarom deze conclusie onjuist is en nu ook uit het deskundigenbericht niet blijkt dat het rapport op dit punt onvolkomenheden vertoont, ziet de Afdeling in deze beroepsgrond geen aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit.

(...)

Geluidhinder

2.14. Appellanten sub 1, appellanten sub 2 en appellante sub 6 stellen dat verweerder de zonegrenswaarde ten onrechte niet in acht heeft genomen. Zij wijzen er daarbij op dat de gemeente Meppel als zonebeheerder aan verweerder heeft meegedeeld dat met het in werking zijn van de inrichting niet aan de zonegrenswaarde kan worden voldaan. Volgens appellanten is niet duidelijk waarom de gemeente later op dit standpunt is teruggekomen. Voorts stellen appellanten sub 1 en appellanten sub 2 dat verweerder bij de beoordeling van de aanvraag op het punt van geluid ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat hun woningen burgerwoningen zijn en geen bedrijfswoningen, zodat aan hun woningen toch enige bescherming tegen geluidhinder zou moeten toekomen. Volgens appellante sub 6 heeft verweerder ook ten onrechte geen rekening gehouden met de nog te bouwen woonwijk. Appellante sub 4 vreest dat uitbreiding van haar inrichting in de toekomst op problemen zal stuiten door de omstandigheid dat bij het bestreden besluit veel geluidruimte aan Heijmans is vergund.

2.14.1. Ingevolge artikel 8.8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, neemt het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2, dan wel voortvloeit uit de artikelen 41, 46 tot en met 50, 53, 65 tot en met 68 of 72, tweede lid, van de Wet geluidhinder.

2.14.2. De inrichting waarvoor bij het bestreden besluit vergunning is verleend, zal zijn gelegen op het gezoneerd industrieterrein "Oevers D" te Meppel. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting is gebleken dat het aanvaardbare standpunt van de zonebeheerder dat vergunningverlening ertoe zal leiden dat de zone-

grenswaarde van 50 dB(A) niet in acht wordt genomen, was gebaseerd op gegevens die afkomstig waren van een zonebeheersmodel waarin geluidruimte was toegekend aan lege percelen waarvoor nog geen concrete plannen bestonden om daarop inrichtingen op te richten. De zonebeheerder is later op het standpunt teruggekomen dat de zonegrenswaarde niet in acht kan worden genomen, doch uit het deskundigenbericht valt af te leiden dat geen rapport aan de provincie is overgelegd waaruit blijkt dat, indien de bedoelde geluidruimte voor lege percelen buiten beschouwing wordt gelaten, de zonegrenswaarde wel in acht kan worden genomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder dan ook in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten.

Overigens merkt de Afdeling op dat bij de berekeningen die de zonebeheerder aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak heeft overgelegd, wederom de geluidruimte voor de lege percelen is betrokken. Niet is gebleken waarom deze berekeningen, anders dan eerdere berekeningen, leiden tot de conclusie dat de zonegrenswaarde zelfs met het daarbij betrekken van de geluidruimte voor de lege percelen in acht kan worden genomen.

De beroepen treffen in zoverre doel.

2.14.3. Met betrekking tot de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting die is vastgesteld op gevels van woningen die zich binnen de zone bevinden, overweegt de Afdeling dat uit een faxbericht van 7 juli 2005 van Stoop Raadgevende Ingenieurs B.V., de adviseur van de zonebeheerder, blijkt dat de geluidbelasting vanwege het industrieterrein op de gevel van de woning Bremenbergweg 10, 56 dB(A) bedraagt. Op de gevel van deze woning is echter een ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege het industrieterrein vastgesteld van 55 dB(A). Uit het deskundigenbericht kan worden afgeleid dat verweerder zich op het standpunt stelt dat, indien de geluidruimte die in het zonebeheersmodel is toegekend aan nog lege percelen, buiten beschouwing wordt gelaten, wel aan de vastgestelde waarde van 55 dB(A) kan worden voldaan. Verweerder beschikte bij het nemen van het bestreden besluit echter ook ten aanzien van dit punt niet over een rapport waaruit zulks blijkt. Verweerder heeft in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet be-

stuursrecht bij de voorbereiding van het bestreden besluit niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten.

De beroepen treffen in zoverre doel.

2.14.4. Met betrekking tot de woningen van appellanten sub 1 en appellanten sub 2 overweegt de Afdeling dat deze woningen aan de Zomerdijk zijn gelegen op het gezoneerd industrieterrein "Oevers D".

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 6 augustus 2003 in zaak no. 200206662/1, moet uit de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet geluidhinder worden afgeleid dat met deze wet ten aanzien van de gevallen waarop deze wet ziet een uitputtende regeling is beoogd ter zake van de bescherming tegen geluidhinder. Voorts is in die uitspraak overwogen dat de Wet geluidhinder niet voorziet in geluidgrenswaarden die gelden voor geluidgevoelige objecten op een gezoneerd industrieterrein. Gezien het vorenstaande is niet van belang of verweerder de woningen van appellanten als burgerwoningen of als bedrijfswoningen heeft aangemerkt.

De beroepen treffen in zoverre geen doel.

2.14.5. De Afdeling overweegt dat de woonwijk "Nieuwveense Landen" en de uitbreiding van het bedrijf van appellante sub 4 niet kunnen worden aangemerkt als redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen, die verweerder ingevolge artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer in ieder geval bij de beslissing op de aanvraag had moeten betrekken. Daarbij is van belang dat uit het deskundigenbericht blijkt dat voor de woonwijk nog geen bestemmingsplan is vastgesteld. Voorts is niet gebleken van concrete plannen voor uitbreiding van de inrichting van appellante sub 4.

De beroepen kunnen in zoverre niet slagen.

Luchtkwaliteit

2.15. Appellanten sub 1, appellanten sub 2, appellante sub 3, appellanten sub 5 en appellante sub 6 stellen dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht of de in het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Besluit) opgenomen grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) kunnen worden nageleefd indien de inrichting in werking zal zijn. Zij voeren daartoe aan dat de door verweerder gebruikte rapporten van TNO en RIVM gebreken vertonen waardoor aan de conclusies van die rapporten geen waarde kan worden gehecht.

2.15.1. Ingevolge artikel 20 van het Besluit gelden voor zwevende deeltjes (PM10) de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

a. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie:

b. 50 microgram per m³ als vierentwintig-uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal vijfendertig maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Besluit nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassingen van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10), lood, koolmonoxide en benzeen in acht.

Ingevolge het derde lid van dit artikel, aanhef en onder a, kunnen bestuursorganen de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, in afwijking van dat lid, mede uitoefenen indien de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van de uitoefening van die bevoegdheden per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft.

2.15.2. Verweerder heeft zich, zo is ter zitting bevestigd, bij het nemen van het bestreden besluit voor het aspect van de luchtkwaliteit gebaseerd op het rapport van het RIVM, kenmerk 609023007/2005. In het deskundigenbericht is gesteld dat in dit rapport enkel de emissie van zwevende deeltjes uit de schoorsteen bij de beoordeling is betrokken, maar dat de emissie van een aantal andere bronnen van de inrichting, zoals de vulstofsilo, de asfaltrecyclingsinstallatie, de mineraalopslagvakken en de vrachtwagens op het terrein van de inrichting buiten beschouwing is gelaten. Derhalve is in dit rapport niet de volledige emissie van zwevende deeltjes door de inrichting in beeld gebracht. Dit klemt temeer nu uit het deskundigenbericht valt af te leiden dat niet is uitgesloten dat de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie van 50 microgram per m³ reeds zonder het in werking zijn van de inrichting meer dan vijfendertig maal per kalenderjaar wordt overschreden in de directe omgeving van de inrichting. Gezien het vorenstaande heeft verweerder de bijdrage van de inrichting aan de concentratie zwevende deeltjes onvoldoende nauwkeurig bepaald. Verweerder heeft derhalve in strijd met artikel

3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet de nodige kennis vergaard omtrent de relevante feiten.

De beroepen treffen in zoverre doel.

2.16. Aangezien het bestreden besluit niet in stand kan blijven op punten die bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of de vergunning zoals deze is aangevraagd kan worden verleend, zijn de beroepen gegrond en dient het bestreden besluit in zijn geheel te worden vernietigd. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding bespreking van de overige beroepsgronden achterwege te laten.

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

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
 - II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Drenthe van 7 maart 2006, kenmerk MB/5.1/2004006377;
- (...)

NOOT 1

Asfaltcentrale Meppel: een lange voorgeschiedenis

Informatie over de geplande asfaltcentrale te Meppel en de juridische procedures daaromtrent is te vinden via internet. Er blijkt zelfs een aparte website te zijn ingericht die volledig is gewijd aan deze case: www.asfaltcentralemep-pel.nl. Op deze site lezen we onder meer het volgende: sinds het najaar van 2003 is er sprake van dat asfaltfabriek Heijmans zich wil vestigen in Meppel; een asfaltcentrale betreft een zogenaamd categorie 5-bedrijf. Ook lezen we dat in de nieuw te bouwen asfaltcentrale in Meppel enkele delen van de ontmantelde centrale in Alphen aan den Rijn zullen worden hergebruikt. Met betrekking tot deze asfaltcentrale heeft Heijmans in het verleden enkele keren in de clinch gelegen met de gemeente Alphen aan den Rijn. Aanleiding was een voortdurende regen van klachten over stank- en lawaai-overlast. Ook uit een beknopt overzicht op deze website blijkt dat een zorgvuldig onderzoek van de nadelige gevolgen voor mens en milieu op zijn plaats is. De productie van asfalt gaat 24-uur per dag,

non-stop door; 120 tot 160 vrachtwagens per etmaal rijden af en aan; de schoorsteenpijp is 60 tot 65 meter hoog; én fijn stof leidt tot grote gezondheidsrisico's. Helaas biedt deze annotatie geen ruimte om uitgebreid op deze zaak in te gaan. Deze zaak kan mijns inziens zowel in het milieurechtelijke onderwijs als in het onderzoek goed gebruikt worden: wat is er misgegaan, wat kunnen wij ervan leren? Wellicht zijn er studenten die hier een werkstuk aan willen wijden.

In het onderstaande ga ik eerst in op de uitspraak met betrekking tot de Wvo-vergunning (zaaknummer 200603076) en vervolgens op de uitspraak met betrekking tot de Wm-vergunning (zaaknummer 200602381/1).

Wvo-vergunning

Allereerst kijken we naar de uitspraak over de Wvo-vergunning. Uit overweging 2.3 blijkt dat in de bedenkingen tegen de ontwerp-vergunning was aangevoerd dat de vergunning onvoldoende bescherming biedt tegen de verontreinigingen in het te lozen *regenwater*. Concreet gaat het dus om de situatie dat regenwater (hemelwater) neerdaalt op de asfaltcentrale en vervolgens afspoelt richting het oppervlaktewater en richting één of meer afvoerputten naar de gemeentelijke riolering. Appellant betoogt dat bij de vergunning-verlening ten onrechte niet is uitgegaan van de beste beschikbare technieken. De norm voor de lozing van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) is volgens haar te ruim. De reactie van het bevoegd gezag, het dagelijks bestuur van het waterschap, vinden we in overweging 2.5.2 Het bevoegd gezag stelt normen voor het lozen van PAK's te hebben opgenomen om erop te kunnen toezien dat PAK's daadwerkelijk niet worden geloosd. Het is volgens het bevoegd gezag niet nodig om strengere normen voor PAK's te stellen, "nu het gehalte polycyclische aromatische koolwaterstoffen dat na zuivering door de rioolwaterzuiveringsinstallatie of via de overstort van de regenwaterriolering uiteindelijk wordt geloosd op het oppervlaktewater, ruim lager zal zijn dan 1 µg/l." Het lijkt alsof het waterschap zich hierbij beroept op het "reinigend vermogen van de waterketen", waar de zuivering van afvalwater een belangrijk onderdeel van is. Zie voor het

onderscheid tussen waterketen (m.n. drinkwater en afvalwater) en watersysteem (m.n. oppervlaktewater en grondwater): mijn bijdrage in de feestbundel van het Centrum voor Milieurecht (M.V.C. Aalders en R. Uylenburg, *Het milieurecht als proeftuin*, 20 jaar Centrum voor Milieurecht, Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam, 2007, p. 57–72). Vanuit de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) wordt het gezuiverde afvalwater als “effluent” geloosd op het oppervlaktewater. Op zich lijkt de pragmatische redenering van het waterschap zo gek nog niet – de Wvo is immers gericht op de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater – ware het niet dat zowel de wet als de handhavingspraktijk om een beoordeling van de lozing op zichzelf vraagt. De Afdeling bestuursrechtspraak noemt in overweging 2.5.3 de wettelijke bezwaren tegen deze pragmatische redenering. Uit artikel 7, vijfde lid, van de Wvo, in samenhang met artikel 8.11, derde lid van de Wm, vloeit voort dat voor de aangevraagde lozingen zelf zodanige lozingsnormen in de vergunning moeten worden gesteld dat die tenminste de toepassing van de beste beschikbare technieken impliceren. Dat leidt concreet tot lozingsnormen waar aan voldaan moet kunnen worden in een controleput, de put waar het geloosde afvalwater de inrichting verlaat richting de riolering. Wat er daarna – na de controleput – met het afvalwater gebeurt, is voor het voldoen aan de lozingsnormen niet relevant. Ook uit een oogpunt van handhaving is een beoordeling van de individuele lozing vereist. De individuele lozer op de riolering kan via zijn Wvo-vergunning aangesproken worden op de normen waar ter plaatse van de controleput aan voldaan moet worden. De kwaliteit van het effluent dat uit de zuivering in het oppervlaktewater stroomt is een optelsom van vele factoren en ontelbare lozingen vanuit diverse huishoudens en bedrijven. De lozing van het effluent op het oppervlaktewater wordt gereguleerd door de Wvo-vergunning van de beheerder van de rwzi (het waterschap). De Afdeling bestuursrechtspraak leidt uit het deskundigenbericht af dat de gestelde lozingsnormen hoger zijn dan nodig is voor de detectie van PAK's, terwijl verweerder juist had aangegeven dat deze lozingsnormen slechts zijn gesteld om erop toe te kunnen zien dat

geen PAK's worden geloosd. De Afdeling concludeert dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft gemotiveerd dat deze lozingsnormen zodanig zijn dat zij ten minste toepassing van de beste beschikbare technieken impliceren. Deze gebrekkige motivering is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 3:46 Awb.

Wm-vergunning

Voor zover het beroep tegen het besluit tot Wm-vergunningverlening naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak geen doel trof, heb ik de overwegingen uit de uitspraak weggelaten. De volledige uitspraak is te vinden op de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl).

In de overwegingen 2.6 en 2.6.1 lezen we hoe de Afdeling bestuursrechtspraak een vergunningvoorschrift beoordeelt waarin ter voorkoming van luchtverontreiniging “vrachtnormen” en een “concentratienorm” zijn opgenomen. Op het punt van dit voorschrift is het bestreden besluit in strijd met het beginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen. Het bevoegd gezag had ter zitting en in de stukken een interpretatie aan het betreffende voorschrift gegeven die “niet uit de formulering van het voorschrift blijkt”. Daarnaast was er een concentratienorm voor zwaveldioxide opgenomen van 50–75 mg per kubieke meter. In dit geval had het bevoegd gezag dus een soort bandbreedte voorgeschreven, die geen duidelijkheid bood over de specifieke norm die moest worden nageleefd. Dit is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in strijd met het beginsel van de rechtzekerheid, dat vereist dat duidelijk blijkt welke rechten en verplichtingen uit een vergunning voortvloeien.

In de overwegingen 2.14 e.v. lezen we over hoe de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt over de beroepsgronden ten aanzien van geluidhinder. Burgemeester en wethouders van de gemeente Meppel zijn zonebeheerder. De zonebeheerder heeft in deze zaak op verschillende momenten verschillende standpunten ingenomen. Aanvankelijk was het standpunt dat vergunningverlening ertoe zal leiden dat de zonegrenswaarde van 50 dB(A) niet in acht wordt genomen. Dit standpunt was gebaseerd op gegevens die afkomstig waren van een zonebeheersmodel waarin geluidruimte was

toegekend aan lege percelen waarvoor nog geen concrete plannen bestonden om daarop inrichtingen op te richten. Later is de zone-beheerder van dit standpunt teruggekomen. Burgemeester en wethouders van de gemeente Meppel hebben echter verzuimd om dit andere standpunt schriftelijk te rapporteren aan het bevoegd gezag voor de Wm-vergunningverlening (G.S.). De Afdeling bestuursrechtspraak rekent dit verzuim van de gemeente in casu toe aan de provincie. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college van G.S. in strijd met art. 3:2 Awb niet de nodige kennis vergaard omtrent de feiten (zie ov. 2.14.2 en 2.14.3). Anders gezegd: wanneer een bevoegd gezag informatie krijgt van medeoverheden en die informatie is tegenstrijdig – bijv.: wat mondeling wordt gezegd blijkt niet uit de schriftelijke stukken – dan dient het bevoegd daar geen genoeg mee te nemen. Een coulante, “gedogende” houding van de provincie naar de gemeente – althans op het punt van de geluidhinder – leidt er uiteindelijk toe dat het besluit van G.S. vernietigd wordt. Het laatste milieuaspect van de asfaltcentrale waarover de Afdeling zich buigt betreft de luchtkwaliteit. Ter bescherming van de gezondheid van de mens zijn in het Besluit luchtkwaliteit 2005 onder meer grenswaarden gesteld voor zwevende deeltjes (PM10). Deze grenswaarden dienen ook bij de milieu-vergunningverlening in acht te worden genomen. Gedeputeerde Staten van Drenthe hadden door het RIVM onderzoek laten verrichten naar het aspect van de luchtkwaliteit. Dat onderzoek was echter beperkt tot de emissie van zwevende deeltjes uit de schoorsteen; de emissie vanuit een aantal andere bronnen van de inrichting, zoals de vulstofsilos, de asfaltrecyclinginstallatie, de mineraalopslagvakken en de vrachtwagens op het terrein van de inrichting waren opmerkelijk genoeg buiten beschouwing gelaten. Wat hier ook de achtergrond van moge zijn, het is buitengewoon vreemd dat G.S. zich bij een beoordeling van de luchtkwaliteitsaspecten van de asfaltcentrale baseren op een onderzoek dat louter focust op de “schoorsteen” en niet ziet op alle overige relevante aspecten van de inrichting. De Afdeling concludeerde dat G.S. ook in dit geval in strijd met artikel 3:2 Awb niet de nodige kennis hadden vergaard omtrent de relevante feiten.

Wanneer we de gang van zaken inzake bovengenoemde drie milieuaspecten nader bezien, valt op dat in al deze gevallen “het schip strandt” omdat de betrokken overheden hun huiswerk niet goed hebben gedaan. De rechtszekerheid vereist een precieze norm in plaats van een bandbreedte, als een overheid relevante informatie mondeling inbrengt tijdens een juridische procedure moet dat ook blijken uit de schriftelijke stukken én als de gezondheid van de mens bedreigd kan worden door zwevende deeltjes dient het bevoegd gezag een volledig onderzoek te (laten doen). Hoewel over deze casus nog veel meer te zeggen valt én het laatste woord ook zeker nog niet gesproken is, wil ik deze noot eindigen met een persoonlijke reflectie. Naar mijn mening zou een transparante overheid de voortgang van de besluitvorming kunnen bevorderen en de kans op lange beroepsprocedures kunnen verminderen. Met transparant bedoel ik onder meer: wees als overheid consequent in woord én daad en zorg ervoor dat relevante mondelinge uitspraken corresponderen met de inhoud van de schriftelijke stukken. Wanneer ik het verslag van de gedachtenwisseling lees inzake de ontwerpbesluiten Wm-vergunning en Wvo-vergunning, dan lijkt het erop dat de betrokken gedeputeerde veel te optimistisch is geweest over de eventuele nadelige gevolgen van de asfaltcentrale (dit verslag van een gedachtenwisseling d.d. 12 juli 2005 te Ogterop, Meppel, is ook te vinden op internet). De gedeputeerde heeft onder meer gezegd dat uit het RIVM-rapport naar voren komt “dat op het gebied van fijn stof de bijdrage van de asfaltcentrale minimaal is”. Uit bovengenoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt echter “dat niet is uitgesloten dat de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie van 50 microgram per m³ reeds zonder het in werking zijn van de inrichting meer dan vijftig maal per kalenderjaar wordt overschreden in de directe omgeving van de inrichting” (cursivering PJ). Eén les voor de toekomst kunnen we nu reeds formuleren: kijk altijd verder dan de schoorsteen lang is!

Jong

NOOT 2

Voor de oprichting en in werking hebben van de onderhavige inrichting is door RIVM onderzoek verricht naar de luchtkwaliteit in het bijzonder naar de emissie van zwevende deeltjes. Het onderzoek is echter enkel gericht op de emissie van zwevende deeltjes uit de schoorsteen. De emissie van een aantal andere bronnen van de inrichting – waaronder de vrachtwagens op het terrein – is buiten beschouwing gelaten. Daarbij moet niet worden uitgesloten dat de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie van 50 microgram per m³ reeds zonder het in werking zijn van de inrichting, meer dan vijftig maal per kalenderjaar wordt overschreden in de directe omgeving van de inrichting. De bijdrage van de inrichting aan de concentratie zwevende deeltjes is dan ook onvoldoende bepaald. Het is onbegrijpelijk dat bij onderzoeken naar luchtkwaliteit niet alle bronnen in het onderzoek worden meegenomen. Zeker als de concentraties van de luchtkwaliteit zich in de buurt van de grenswaarden bevinden is de Afdeling hier zeer alert op. Zoals zo vaak gaat het dan met name vierentwintig-uurgemiddelde concentratie fijn stof. Dit is nl. vaste jurisprudentie van de Afdeling. Het gaat hier bovendien om een nieuwe inrichting, zodat ook niet kan worden teruggevallen op een reeds vergunde situatie van de inrichting.

De Vries

NOOT 3*M.e.r.-beoordelingsplicht?*

Is het vervaardigen van nieuw asfalt, dan wel het verwerken van asfaltgranulaat een activiteit als beschreven in het Besluit m.e.r., onderdeel D, activiteit 46? Activiteit 46 wordt in het Besluit m.e.r. omschreven als “de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van installaties voor de fabricage van mineraalvezels.” De Afdeling gaat technisch om met de voorgelegde m.e.r.-beoordelvraag. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak heeft in het deskundigenbericht aangegeven dat er in deze inrichting geen sprake is van het smelten van minerale stoffen. De verwerkingstemperatuur

van asfalt is volgens het deskundigenbericht te laag om steen en zand te doen smelten en het bitumen – daargelaten of dit een minerale stof is – wordt niet gesmolten, nu dit reeds vloeibaar is en door verhitting enkel minder viskeus wordt. Om die reden is er geen sprake van een activiteit als omschreven in onderdeel D van het Besluit m.e.r. Dit betreft een heldere uitspraak naar aanleiding van de door appellanten naar voren gebrachte kwestie.

Pieters

78 Melding buitenhaven – Amsterdam

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
4 april 2007, nr. 200602360/1
(mrs. Van Kreveld, Mouton en Simons-Vinckx)
Noot Zigenhorn

Melding. Wettelijk systeem. Aanpassen vergunning. Begrip inrichting. Zorgvuldigheidsbeginsel. Samenvallen vergunningen.

[Wm art. 8.19, 8.22, 8.23 en 8.25. Awb art. 3:2]

In beroep is een besluit waarbij gedeputeerde staten van Noord-Holland een melding op grond van artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer van de gemeente Amsterdam voor veranderingen aan de lichtvoorziening IJ-palen en Buitenkade 2 aan de Buitenhaven te Velsen-Noord hebben geaccepteerd. De vigerende milieuvergunning heeft betrekking op het gedeeltelijk verladen van droge bulkclading vanuit zeeschepen naar binnenvaartschepen om het voor die zeeschepen mogelijk te maken de haven van Amsterdam te bereiken. De onderhavige melding ziet op een verandering van de aard en een toename van de hoeveelheid overgeslagen producten. Appellanten voeren aan dat de vigerende milieuvergunning voor zover deze betrekking heeft op de onderhavige locatie samenvalt met de milieuvergunning voor een deel van de inrichting van Corus. Appellanten zijn van mening dat het niet mogelijk is twee vergunningen op één inrichting te laten rusten. Volgens hen had de gemelde verandering verweerder aanleiding moeten geven om de vergunning op dit punt aan te passen. Verweerder voert aan dat deze