

Uitspraak 201204498/1/A4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 26 juni 2013
TEGEN	het college van burgemeester en wethouders van De Marne
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Milieu - Vee en andere dieren

201204498/1/A4.

Datum uitspraak: 26 juni 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A], [appellant B] en [appellant C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),
gevestigd respectievelijk wonend te Vierhuizen, gemeente De Marne,

en

het college van burgemeester en wethouders van De Marne,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 maart 2012 heeft het college aan [vergunninghoudster] een
revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de
Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor het opslaan en verwerken en bewerken van
schaal- en weekdieren, vis en garnalen op het perceel [locatie] te Zoutkamp.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

Het college heeft desverzocht schriftelijke inlichtingen als bedoeld in artikel 8:45 van de
Algemene wet bestuursrecht gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 mei 2013, waar [appellant B] en
[appellant], bijgestaan respectievelijk vertegenwoordigd door mr. M.J. Smaling, en het college,
vertegenwoordigd door R.J.M. Oosterbaan, werkzaam bij de gemeente, M. Meijdam en R.
Bloemberg, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door
H. Zwiers en E.J. Hageman, gehoord.

Overwegingen

1. [appellant] heeft de beroepsgrond over geluidhinder van het verkeer van en naar de
inrichting ter zitting ingetrokken.

2. [appellant] betoogt onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober
2009, C 255/08, Commissie tegen Nederland (www.curia.europa.eu) dat voor de aangevraagde
activiteiten ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld dan wel een
beoordeling is gemaakt of het opstellen van een MER nodig is (hierna: mer-beoordeling).
Volgens [appellant] volgt uit dit arrest dat het college rekening had moeten houden met andere
factoren of selectiecriteria die zijn genoemd in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG van de
Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en
particuliere projecten (PB 1985 L 175), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/31/EG van
het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009 L 140) (hierna: Richtlijn
85/337/EEG). [appellant] wijst er in dit verband op dat de inrichting valt onder de Richtlijn
2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde
preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 2008 L 24/8) (hierna: IPPC-richtlijn) en zeer
belastend is voor het milieu en dat in de nabijheid van de inrichting een natuurgebied ligt.

2.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Ingevolge het derde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

2.1.1. De activiteiten waarvoor vergunning is gevraagd vallen niet onder een categorie die in onderdeel C van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage is omschreven. In zoverre bestaat geen plicht tot het maken van een MER.

2.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

2.2.1. In onderdeel D van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage is in categorie 35 onder c, aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een productiecapaciteit van 10.000 ton per jaar of meer.

Volgens de nota van toelichting wordt onder 'conservenindustrie' in categorie 35 verstaan het produceren van dierlijke en plantaardige producten in glas en blik.

2.2.2. Bij het bestreden besluit is een vergunning verleend voor het bewerken en verwerken van 30 miljoen kg garnalen en schaaldieren per jaar. Ten opzichte van de onderliggende vergunning wordt de productie uitgebreid met 8,5 miljoen kg garnalen en schaaldieren per jaar.

2.2.3. Uit de vergunningaanvraag en het verhandelde ter zitting blijkt dat de producten niet in glas of blik, maar in uit kunststof folie bestaande zakjes, bakjes en bakken worden verpakt. Het conserveren van producten vindt plaats door toevoeging van conserveermiddel. De producten worden niet verhit. Het productieproces is niet gericht op een langdurige houdbaarheid maar op consumptie binnen 15 tot 40 dagen.

Gelet hierop alsmede op de nota van toelichting kan de inrichting niet worden aangemerkt als een inrichting bestemd voor het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten, als bedoeld in categorie 35, onderdeel D, van het Besluit milieueffectrapportage.

In zoverre bestaat geen plicht tot het verrichten van een mer-beoordeling.

2.3. Verder is niet gebleken dat de inrichting valt onder een andere categorie van onderdelen C en D van het Besluit milieueffectrapportage dan wel onder een project genoemd in bijlage I of II van Richtlijn 85/337/EEG. Dit betekent dat geen plicht bestaat voor het opstellen van een MER of voor het verrichten van een mer-beoordeling.

Het onder 2 genoemde arrest van het Hof van Justitie maakt dit niet anders. Uit dit arrest volgt dat het bevoegd gezag uit de enkele omstandigheid dat de drempelwaarden in het Besluit milieueffectrapportage niet worden overschreden, niet mag afleiden dat geen aanleiding bestaat tot het opstellen van een MER of het verrichten van een mer-beoordeling. Het arrest heeft geen betrekking op activiteiten die niet in het Besluit milieueffectrapportage of in Richtlijn

85/337/EEG zijn genoemd. Dat de inrichting onder de IPPC-richtlijn valt is in dit verband niet relevant.

2.4. De beroepsgrond faalt.

3. 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 wetwijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvraag om een vergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo is ingediend. Verder in deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

4. 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.

5. [appellant] voert aan geurhinder van de inrichting te ondervinden. Zij betoogt dat de vergunningvoorschriften 6.1 en 6.2 niet toereikend zijn om geurhinder te voorkomen. Verder voert zij aan dat het college een geuronderzoek had moeten verrichten en een concrete geurnorm in de vergunning had moeten opnemen.

5.1. Het college stelt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften toereikend zijn om geurhinder te voorkomen dan wel voldoende te beperken. Volgens het college voldoen de geurbronnen aan de beste beschikbare technieken en blijkt uit constatering van milieutoezichthouders dat de geurbelasting verwaarloosbaar klein is. Een toeneming van de geurbelasting als gevolg van de aangevraagde uitbreiding van de activiteiten is niet te verwachten. Daarbij is het aantal klachten over geuroverlast gering, aldus het college. Verder verwijst het college naar de vergunningvoorschriften 6.3 en 6.4 die als vangnetbepalingen dienen. Het college heeft het onder deze omstandigheden niet nodig geacht om een geuronderzoek te verlangen of om een concrete geurnorm in de vergunning op te nemen.

5.2. Ingevolge voorschrift 6.1 mag de geuremissie afkomstig van de inrichting ter plaatse van woningen en andere geurgevoelige objecten geen aanleiding geven tot onevenredige geurhinder. De inrichtinghouder is derhalve verplicht tot het nemen van maatregelen welke de geuremissies afkomstig van de inrichting zoveel mogelijk beperken.

Ingevolge voorschrift 6.2 moet al het bederfelijke afval gekoeld worden opgeslagen en periodiek, maar ten minste zo vaak als nodig is om geuroverlast buiten de inrichting te voorkomen, worden afgevoerd.

In de voorschriften 6.3 en 6.4 is bepaald dat op aanwijzing van het bevoegd gezag geuronderzoeken of -metingen worden uitgevoerd indien structurele en gegronde klachten over geur worden ontvangen.

5.3. De term 'onevenredige geurhinder' in voorschrift 6.1 is onvoldoende bepaald en daarmee in strijd met de rechtszekerheid. Hetzelfde geldt voor de zinsnede 'periodiek, maar tenminste zo vaak als nodig is om geuroverlast buiten de inrichting te voorkomen' in voorschrift 6.2. Gelet hierop kunnen de voorschriften 6.1 en 6.2 niet in redelijkheid toereikend worden geacht ter voorkoming of beperking van geurhinder.

5.4. Uit artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat het college bij de bepaling van een toereikend beschermingsniveau voor het milieu en bij het stellen van vergunningvoorschriften ten minste moet uitgaan van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De toepassing van deze technieken garandeert evenwel niet dat zich geen onaanvaardbare milieugevolgen kunnen voordoen. Indien bij de toepassing van de beste beschikbare technieken de nadelige gevolgen voor het milieu door het stellen van voorschriften en beperkingen niet voldoende kunnen worden beperkt, moet, gelet op artikel 8.11, tweede en derde lid, de vergunning niettemin worden geweigerd.

5.5. De inrichting valt onder het bereik van de IPPC-richtlijn omdat meer dan 75 ton garnalen per dag wordt verwerkt. Ingevolge de Regeling aanwijzing BBT-documenten dient het college bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken met de BREF Voedingsmiddelen, dranken en zuivel in ieder geval rekening te houden. Uit de oplegnotitie van deze BREF is af te leiden dat indien - zoals in dit geval - bijzondere emissierichtlijnen niet van toepassing zijn, de algemene bepalingen van de Nederlandse emissierichtlijnen lucht (NeR) gelden. In de NeR is een stappenplan opgenomen ter beoordeling van geurhinder. Indien - zoals in dit geval - geen lokaal geurbeleid is vastgesteld dient de geuremissie te worden getoetst aan het landelijke beleid. Volgens dat beleid dient in geval zich relevante geuremissie kan voordoen, door het bevoegd gezag een aanvaardbaar hinderniveau te worden vastgesteld waaraan de vergunningaanvraag kan worden getoetst.

5.6. Zoals in het bestreden besluit is overwogen, vinden in de inrichting verschillende processen plaats als gevolg waarvan geuroverlast zou kunnen optreden. De belangrijkste bronnen zijn de opslag en afvoer van bederfelijk afval, de afvalwaterzuivering en het koken van garnalen.

Weliswaar heeft het college overwogen dat aan het vereiste van beste beschikbare technieken wordt voldaan, doch hiermee staat, zoals onder 5.4 is overwogen, niet vast dat er geen onaanvaardbare geurhinder kan optreden.

Gelet op de aard en de omvang van de inrichting lag het op de weg van het college een geuronderzoek te verrichten en het aanvaardbare geurhinderniveau vast te stellen, waaraan de resultaten van het onderzoek kunnen worden getoetst. Met de voorschriften 6.3 en 6.4, die als vangnetbepaling dienen voor het geval geurhinder optreedt, kon in dit geval in redelijkheid niet worden volstaan.

5.7. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit op dit punt in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer. Aangezien de mate van geurhinder mede bepalend is voor de vraag of de vergunning kan worden verleend, dient het gehele besluit te worden vernietigd.

6. [appellant] kan zich niet verenigen met de in de vergunningvoorschriften 5.1 en 5.2 opgenomen grenswaarden voor het geluid in de nachtperiode ter plaatse van de woning Panserweg 5. Zij wijst erop dat bij die woning een laag referentieniveau van het omgevingsgeluid heerst. Verder stelt zij dat de grenswaarden in voorschrift 5.2 gedurende maximaal zeven dagen per jaar gelden ten behoeve van een incidentele bedrijfssituatie terwijl die incidentele bedrijfssituatie zich veel vaker, namelijk ten minste 30 dagen per jaar, voordoet. Zij wijst daartoe op de bij besluit van 1 maart 2012 krachtens de Waterwet verleende vergunning, waarin is uitgegaan van een afwijkende bedrijfssituatie die zich drie maal per jaar gedurende tien achtereenvolgende dagen voordoet.

6.1. Het college heeft bij de beoordeling van de van de inrichting te duchten geluidhinder de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Handreiking) als uitgangspunt gehanteerd.

6.2. Ingevolge voorschrift 5.1 mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr, LT) op de gevel van de Panserweg 5 niet meer bedragen dan 31 dB(A) in de nachtperiode. In de Handreiking wordt voor een landelijk gebied, zoals de omgeving van de woning kan worden gekarakteriseerd, een richtwaarde aanbevolen van 30 dB(A) voor de nachtperiode. De in de

vergunning opgenomen waarde is 1 dB(A) hoger. In de Handreiking wordt de mogelijkheid gegeven gemotiveerd van de richtwaarde af te wijken.

Het college heeft zich bij het stellen van deze grenswaarde gebaseerd op het akoestisch rapport "Akoestisch onderzoek revisievergunning Wet milieubeheer, [vergunninghoudster] [locatie], Zoutkamp", van DMGR, van 27 april 2011. Het college heeft rekening gehouden met de kosten van de maatregelen die moeten worden getroffen om aan de richtwaarde te voldoen. Gelet op deze kosten en op de geringe overschrijding van de richtwaarde, heeft het college de grenswaarde van 31 dB(A) in redelijkheid toereikend kunnen achten ter beperking van geluidhinder.

De beroepsgrond faalt in zoverre.

6.3. Ingevolge voorschrift 5.2 mag in afwijking van voorschrift 5.1 het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr, LT) op de gevel van de Panserweg 5 gedurende ten hoogste zeven dagen per jaar ten behoeve van de bedrijfssituatie zoals omschreven in het akoestisch rapport niet meer bedragen dan 33 dB(A) in de nachtperiode.

In het in 6.1.1 genoemde akoestisch rapport is vermeld dat het gaat om de laatste week van december (zeven dagen) waarin 24 uur per dag wordt geproduceerd. Zoals [appellant] terecht heeft aangevoerd is dit niet in overeenstemming met de Waterwetvergunning waarin is uitgegaan van drie perioden per jaar van tien achtereenvolgende dagen waarin continu wordt geproduceerd.

6.4. Gebleken is dat [vergunninghoudster] een aanvraag om een veranderingsvergunning heeft ingediend voor een regelmatige afwijking van de representatieve bedrijfssituatie, die er uit bestaat dat 30 dagen per jaar (tien dagen voor Pasen, Pinksteren en Kerstmis) 24 uur per dag wordt geproduceerd. Het college heeft in februari 2013 een ontwerpbesluit vastgesteld dat strekt tot verlening van de gevraagde vergunning. [appellant] heeft zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren gebracht.

Nu het bestreden besluit wordt vernietigd, dient het college een nieuw besluit op de vergunningaanvraag te nemen. Daarbij kan de aanvraag om de veranderingsvergunning worden aangemerkt als wijziging van de vergunningaanvraag. Nu bij dit nieuwe besluit de geluidemissie van de afwijkende bedrijfssituatie in dat kader en in samenhang met de naar voren gebrachte zienswijze door het college moet worden beoordeeld, behoeft de beroepsgrond over voorschrift 5.2 geen bespreking.

7. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van De Marne van 21 maart 2012;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van De Marne tot vergoeding van bij [appellante A], [appellant B] en [appellant C] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van De Marne aan [appellante A], [appellant B] en [appellant C] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 26 juni 2013

190