

Uitspraken

ZAAKNUMMER	201008546/1/M1
DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 2 november 2011
TEGEN	het college van gedeputeerde staten van Gelderland
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Milieu - Overige



201008546/1/M1.

Datum uitspraak: 2 november 2011

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Vereniging Stedelijk Leefmilieu Groen- en Milieubeheer, gevestigd te Nijmegen, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de Vereniging Stedelijk Leefmilieu), en
2. het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2010 heeft het college van gedeputeerde staten aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Puinrecycling Nijmegen B.V. een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een puinrecyclingbedrijf op het perceel Ambachtsweg 4 te Nijmegen. Dit besluit is op 22 juli 2010 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft de Vereniging Stedelijk Leefmilieu bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 augustus 2010, en het college van burgemeester en wethouders bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 september 2010, beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

De Vereniging Stedelijk Leefmilieu, het college van burgemeester en wethouders en Puinrecycling Nijmegen B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2011, waar de Vereniging Stedelijk Leefmilieu, vertegenwoordigd door

[gemachtigden], het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. I.M.I. van den Bergh en B. Overes, beiden werkzaam bij de gemeente, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door P.W.T. Rosendaal en A. Sulter, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Puinrecycling Nijmegen B.V., vertegenwoordigd door mr. J. Schrijnemaekers, advocaat te Rotterdam, en [gemachtigde], verschenen.

2. Overwegingen

2.1. 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, 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. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

2.2. Ingevolge artikel 20.1 van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als hier in geding beroep worden ingesteld door een belanghebbende.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

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

Het beroep van de Vereniging Stedelijk Leefmilieu is mede ingesteld door [appellant sub 1a] en [appellant sub 1b], beiden wonend op de [locatie sub 1] te Nijmegen, [appellant sub 2a] en [appellant sub 2b], beiden wonend op de [locatie sub 2] te Nijmegen, en [appellant sub 3], wonend op de [locatie sub 3] te Nijmegen. Deze woningen zijn op een afstand van ten minste 700 m van de inrichting gelegen. Niet aannemelijk is dat ter plaatse van die woningen milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. De genoemde personen kunnen dan ook niet als belanghebbenden bij het bestreden besluit worden aangemerkt. Het beroep, voor zover dat door hen is ingesteld, is niet-ontvankelijk.

2.3. 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 het 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 van gedeputeerde staten een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.4. De Vereniging Stedelijk Leefmilieu en het college van burgemeester en wethouders betogen dat de vergunning in strijd is met het op 16

december 2008 door het college vastgestelde "Zonebeheerplan Nijmegen" (hierna: het zonebeheerplan). Zij wijzen er op dat de vergunningverlening leidt tot overschrijding van de geluidruimte die in het zonebeheerplan voor de desbetreffende kavel is gereserveerd.

De Vereniging Stedelijk Leefmilieu stelt hierbij dat het zonebeheerplan een concretisering is van het belang van de bescherming van het milieu, als bedoeld in artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zodat de vergunning op grond van dat artikellid had moeten worden geweigerd.

Het college van burgemeester en wethouders stelt in dit verband dat het college van gedeputeerde staten het zonebeheerplan op grond van artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder b en c, bij de beoordeling van de vergunningaanvraag had moeten betrekken en de vergunning wegens overschrijding van de gereserveerde geluidruimte had moeten weigeren. Volgens het college van burgemeester en wethouders is het zonebeheerplan een beleidsregel voor toekomstige vergunningaanvragen en moet het in die zin als toekomstige ontwikkeling als bedoeld in artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, worden aangemerkt. Verder stelt het college dat alleen onder bijzondere omstandigheden van het zonebeheerplan, als beleidsregel, kan worden afgeweken. Ten slotte moet het zonebeheerplan ook worden betrokken bij de afweging van belangen. Het college wijst daarbij op de belangen van de zonebeheerder en de toekomstige gebruikers van het industrieterrein.

2.4.1. Het college van gedeputeerde staten heeft overwogen dat het zonebeheerplan geen plan is dat bij de besluitvorming in acht moet worden genomen. Het college heeft zonebeheerplan wel betrokken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag maar een overschrijding van de gereserveerde geluidruimte kan volgens hem niet leiden tot weigering van de vergunning. Het betreft niet een belang van de bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 8.10 van de Wet milieubeheer en evenmin een toekomstige ontwikkeling, als bedoeld in artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, aldus het college.

2.4.2. Ingevolge artikel 163, eerste lid, van de Wet geluidhinder zorgen burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen ervoor dat er voldoende informatie beschikbaar is over de geluidruimte binnen de zone.

Ingevolge artikel 164 kan ter vervulling van de in artikel 163 bedoelde taak een zonebeheerplan worden opgesteld.

Ingevolge artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien haar technische kenmerken en haar geografische ligging.

Ingevolge het bepaalde in die aanhef en onder c, betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, 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 voortvloeit uit de artikelen 40, 44 tot en met 47, 50, 51, 53 tot en met 56, 59 tot en met 61, 63, tweede lid, 64, 65 of 66 van de Wet geluidhinder.

2.4.3. De inrichting is gelegen op een industrieterrein waaromheen krachtens artikel 53 van de Wet geluidhinder een zone is vastgelegd. Dit betekent dat geldende zonegrenswaarden in acht moeten worden genomen. Onbestreden is dat aan deze grenswaarden wordt voldaan.

2.4.4. Het zonebeheerplan is vastgesteld krachtens artikel 164 van de Wet geluidhinder. Het zonebeheerplan geeft door middel van kavelreservering aan op welke wijze de geluidruimte binnen een geluidgezoneerd industrieterrein wordt beheerd en verdeeld. In het zonebeheerplan is vermeld dat het een belangrijk hulpmiddel is bij de uitvoering van de taken voortvloeiend uit de Wet milieubeheer. Artikel 18 van het zonebeheerplan bepaalt

dat een aanvraag om een milieuvergunning wordt getoetst aan de conform artikel 16 of 17 voor de kavel gereserveerde geluidruimte. Onbestreden is dat de bij het bestreden besluit verleende vergunning leidt tot overschrijding van de geluidruimte die in het beheerplan voor de desbetreffende kavel is gereserveerd.

2.4.5. In de Wet milieubeheer is niet bepaald noch kan daaruit worden afgeleid, dat een vergunningaanvraag mede moet worden getoetst aan een krachtens artikel 164 van de Wet geluidhinder vastgesteld zonebeheerplan. Daartoe overweegt de Afdeling dat - anders dan de Vereniging Stedelijk Leefmilieu betoogt - een zonebeheerplan niet kan worden beschouwd als een concretisering of invulling van het belang van de bescherming van het milieu, als bedoeld in artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Gelet op artikel 163, eerste lid, van de Wet geluidhinder gaat het primair om informatieverschaffing over de geluidruimte binnen de zone. Verder vloeit uit artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer niet voort dat het zonebeheerplan bij de beoordeling van de vergunningaanvraag moet worden betrokken. De term 'geografische ligging' in deze bepaling ziet op de beschermenswaardigheid van de omgeving en niet op een mogelijke vestiging van andere bedrijven die van invloed is op naleving van de geluidzone. Evenmin kan worden gesproken van redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen als bedoeld in artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, die bij de beslissing op de aanvraag dienden te worden betrokken. Er zijn geen vergunningaanvragen ingediend en ook overigens is de vestiging van andere bedrijven op het industrieterrein onvoldoende zeker. Het enkele feit dat een zonebeheerplan is opgesteld maakt niet dat de vestiging van bedrijven op het industrieterrein redelijkerwijs is te verwachten. Ten slotte zijn de in een zonebeheerplan opgenomen grenswaarden niet genoemd in artikel 8.8, derde lid, onder a, en is het zonebeheerplan evenmin in enige andere bepaling van de Wet milieubeheer als toetsingskader voor vergunningaanvragen opgenomen. Voor zover er niettemin ruimte zou zijn om het zonebeheerplan als beleidsregel, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, te betrekken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag, kan dit, nu aan de ingevolge artikel 8.8, derde lid, onder a, in acht te nemen zonegrenswaarden wordt voldaan, niet leiden tot weigering van de vergunning.

Uit het vorenstaande volgt dat het college van gedeputeerde staten de vergunning terecht niet heeft geweigerd wegens strijd met het zonebeheerplan. De desbetreffende beroepsgronden falen.

2.5. De Vereniging Stedelijk Leefmilieu betoogt dat de woningen op het industrieterrein onvoldoende zijn beschermd tegen geluidhinder.

In dat verband voert zij aan dat, gelet ook op het vereiste van de toepassing van de beste beschikbare technieken, het breken van puin inpandig moet geschieden. Verder voert de Vereniging Stedelijk Leefmilieu aan dat het verkeer van en naar de inrichting leidt tot een hogere geluidbelasting bij die woningen. Zij stelt dat dat verkeer ter plaatse van de woning [locatie sub 4] aan het in werking zijn van de inrichting kan worden toegerekend.

2.5.1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling kan een woning op een gezoneerd industrieterrein worden beschermd tegen geluidhinder voor zover dat niet leidt tot weigering van de vergunning of tot aantasting van het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op dat terrein. (Onder meer uitspraak van 24 januari 2007, in zaak nr. [200600676/1](#)).

In de toepasselijke regelgeving kan geen grond worden gevonden voor het standpunt dat het inpandig breken van puin als beste beschikbare techniek voor het breken van puin moet worden voorgeschreven. (Uitspraak van 10 november 2010, in zaak nr. [200909586/1/M1](#)). Voor het overige is niet bestreden dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Het college van gedeputeerde staten heeft in redelijkheid het voorschrijven van verdergaande voorzieningen achterwege kunnen laten.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling behoeft de geluidemissie van het verkeer van en naar de inrichting die is gelegen op een gezoneerd industrieterrein niet te worden getoetst aan de voor de inrichting geldende geluidgrenswaarden. Dat betekent niet dat in het geheel geen voorschriften kunnen worden gesteld ter beperking van geluidhinder van transportbewegingen buiten de inrichting. (Onder meer uitspraak van 13 oktober 1997, in zaak nr. E03.96.0906, AB 1998, 29). Niet is gesteld en evenmin is gebleken dat het stellen van nadere voorschriften ter beperking

van geluidhinder van het aan- en afrijdend verkeer, voor zover dat aan het in werking zijn van de inrichting kan worden toegerekend, nodig en mogelijk is.

De beroepsgronden falen.

2.6. De Vereniging Stedelijk Leefmilieu betoogt dat de doorstroming van het verkeer buiten de inrichting zal worden belemmerd.

2.6.1. De doorstroming van het verkeer en de daarmee samenhangende infrastructuur van het wegennet vinden primair hun regeling in de wegenverkeerswetgeving en planologische regelgeving. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college van gedeputeerde staten was gehouden aanvullende voorschriften ten behoeve van de doorstroming van het verkeer aan de vergunning te verbinden.

Het betoog faalt.

2.7. De Vereniging Stedelijk Leefmilieu betoogt ten slotte dat vergunningvoorschrift 6.1.1 onvoldoende bescherming biedt tegen stofhinder. Zij stelt dat het voorschrift in strijd is met de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: NeR).

2.7.1. Ingevolge voorschrift 6.1.1 mogen handelingen met stuifgevoelige (afval)stoffen die leiden tot een visueel waarneembare stofverspreiding over een afstand van meer dan 2 meter van de bron niet worden uitgevoerd.

2.7.2. 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 2 meter van de bron geen visueel waarneembare stofverspreiding optreedt, aldus paragraaf 3.8.4 van de NeR. In voorschrift 6.1.1 is aangesloten bij de laatstgenoemde norm. Verder wordt met het voorschrift bewerkstelligd dat er geen stofverspreiding buiten de inrichting plaatsvindt. Het college van gedeputeerde staten heeft het voorschrift in redelijkheid toereikend kunnen achten ter voorkoming of voldoende beperking van stofhinder.

De beroepsgrond faalt.

2.8. De beroepen, voor zover ontvankelijk, zijn ongegrond.

2.9. 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 van de vereniging Vereniging Stedelijk Leefmilieu Groen- en Milieubeheer en anderen, voor zover het is ingesteld door [appellant sub 1a], [appellant sub 1b], [appellant sub 2a], [appellant sub 2b] en [appellant sub 3], niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de vereniging Vereniging Stedelijk Leefmilieu Groen- en Milieubeheer en anderen voor het overige en het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der

Maesen de Sombreff, ambtenaar van staat.

w.g. Brink w.g. Van der Maesen de Sombreff
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 november 2011

190-379.