

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten],

en

burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2000, kenmerk Bmz 47-99/3458, hebben verweerders krachtens de Wet milieubeheer aan persoon a een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting bestemd voor het opslaan van maximaal 500 m³ eierschalen op het perceel Middenraai 3 te Nieuweroord, kadastraal bekend gemeente Westerbork, sectie K, nummer 2200. Dit aangehechte besluit is op 23 februari 2000 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 28 maart 2000, bij de Raad van State ingekomen op 29 maart 2000, appellanten sub 2 bij brief van 1 april 2000, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 3 april 2000, en appellante sub 3 bij brief van 4 april 2000, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 2 en 3.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2001, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. J.J. Nicolaas, gemachtigde, appellante sub 3 in persoon en verweerders, vertegenwoordigd door R. Auwema en M.H. van der Meulen-Petrusma, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is vergunninghouder verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellanten hebben de grond inzake de vraag of de eierschalen als een afvalstof dan wel een meststof moeten worden aangemerkt niet als bedenking tegen het ontwerp-besluit ingebracht. Voorts hebben appellanten de gronden inzake geluidoverlast bij aan- en afvoerbewegingen en de nadelige gevolgen van de opslag voor een nabijgelegen houtwal en oude eikenbomen niet als bedenkingen tegen het ontwerp-besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan evengenoemde appellanten redelijkerwijs niet kan worden verweten op deze punten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat hun beroepen in zoverre niet-ontvankelijk zijn.

2.2. Appellanten hebben aangevoerd dat de eierschalen die in de inrichting worden opgeslagen, moeten worden aangemerkt als afvalstof.

2.2.1. De term afvalstoffen zoals gebezigd in de Wet milieubeheer moet worden uitgelegd in het licht van Richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van deze Richtlijn wordt

onder afvalstof verstaan: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage 1 genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 15 juni 2000, gevoegde zaken nrs. C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311), voor recht verklaard, dat de vraag of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van die Richtlijn en er voor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.2.2. Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening van 1 augustus 2000 dat is uitgebracht in het kader van de behandeling van de door appellanten ingediende verzoeken om voorlopige voorziening, en het verhandelde ter zitting is het volgende gebleken.

Vergunninghouder heeft vergunning aangevraagd voor het opslaan van maximaal 500 m³ eierschalen. De eierschalen zijn afkomstig van diverse eierverwerkingsbedrijven die de eierschalen, na behandeling met stikstofafbrekende bacteriën en enzymen om de achtergebleven organische resten te verwijderen, op een zodanige manier bewerken dat een gruis van droge, fijngemalen eierschalen ontstaat. Dit gruis, dat nagenoeg geheel uit kalk (calciumcarbonaat) bestaat en derhalve in de landbouw kan worden gebruikt voor de bevordering van de groei van gewassen, wordt binnen de inrichting opgeslagen en op een door vergunninghouder gewenst tijdstip als kalkmeststof op eigen landbouwgrond aangewend.

In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in genoemd arrest van 15 juni 2000 voor recht heeft verklaard, overweegt de Afdeling dat genoegzaam is gebleken dat in het bewerkingsproces ten aanzien van de eierschalen handelingen worden verricht die tot gevolg hebben dat die eierschalen een aan een grondstof gelijkwaardig product worden, dat dezelfde kenmerken als die grondstof bezit en kan worden gebruikt wanneer dezelfde voorzorgsmaatregelen voor het milieu worden getroffen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt dit voldoende aanwijzing voor de vaststelling dat noch bij de eierverwerkingsbedrijven als bewerkers van de eierschalen noch bij vergunninghouder sprake is van een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van de eierschalen te ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder sub a, van de Richtlijn en daarmee van een afvalstof. Hetgeen appellanten sub 2 en appellante sub 3 naar voren hebben gebracht, noch de stukken hebben de Afdeling er van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat de bewerkte eierschalen zouden moeten worden beschouwd als een afvalstof. De beroepen treffen in zoverre geen doel.

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. 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 moeten aan een vergunning de voorschriften worden verbonden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, moeten aan de vergunning de voorschriften worden verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat

redelijkerwijs niet kan worden geveerd.

Uit dit samenstel van bepalingen 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 artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer komt verweerders een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit.

2.4. Appellanten sub 2 en 3 betogen dat van de eierschalen onaanvaardbare stankhinder is te duchten. In dit verband voeren zij aan dat onduidelijk is wat onder schone eierschalen als genoemd in vergunningvoorschrift 4.4 moet worden verstaan. Appellanten sub 2 betogen dat de stankoverlast een ongezonde situatie oplevert.

2.4.1. Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat stankhinder ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting voldoende wordt voorkomen door de aan de vergunning verbonden voorschriften 4.3 en 4.4. In voorschrift 4.3 is bepaald dat de eierschalen op een deugdelijke wijze dienen te worden afgedekt. Deze afdekking dient, behoudens de af- en aanvoer van de eierschalen, te allen tijde te zijn aangebracht.

In voorschrift 4.4 is bepaald dat uitsluitend gereinigde, schone eierschalen mogen worden opgeslagen. Onder 'schone eierschalen' moet volgens verweerders, zo blijkt uit de considerans van het bestreden besluit, worden verstaan gereinigde, gewassen eierschalen zonder verontreinigingen zoals maden, vliezen, eiwitten, struif, et cetera.

Gelet op de door verweerders gegeven uitleg, die de Afdeling niet onredelijk voorkomt, bestaat geen aanleiding om te oordelen dat door het gebruik van het begrip 'schone eierschalen' in voorschrift 4.4 de rechtszekerheid in gevaar komt. Verweerders behoeften het begrip 'schone eierschalen' in de voorschriften dan ook niet nader te omschrijven.

Voorts ziet de Afdeling in hetgeen appellanten sub 2 en 3 hebben aangevoerd onvoldoende grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de voorschriften 4.3 en 4.4 toereikend zijn om geurhinder afkomstig van de inrichting te voorkomen dan wel in voldoende mate te beperken. Evenmin bestaan aanknopingspunten voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid het standpunt hebben kunnen innemen dat de wijze van opslag van de eierschalen dusdanig is dat er zich geen bijzondere risico's voordoen.

Voorzover appellanten sub 2 en 3 vrezen dat de vergunning niet zal worden nageleefd, overweegt de Afdeling dat dit bezwaar zich niet richt tegen de ter beoordeling staande vergunning en om die reden niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. De Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de Wet milieubeheer voorziet overigens in maatregelen die strekken tot het afdwingen van de naleving van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden.

2.5. Appellanten betogen verder dat de vergunde opslagcapaciteit van 500 m³ groter is dan noodzakelijk, gelet op de oppervlakte van 40 à 50 hectare landbouwgrond van vergunninghouder, en dat, indien deze hoeveelheid verwerkt wordt op de landbouwgrond van vergunninghouder, dat leidt tot overbemesting en aantasting van het milieu. Appellante sub 3 wijst er nog op dat de opslag niet wordt gebruikt voor eigen landbouwgrond, maar voor de bedrijfsoefening van de

landbouwonderneming van vergunninghouder. Appellanten sub 1 betogen verder dat een groter aantal af- en aanvoerbewegingen is vergund dan noodzakelijk.

2.5.1. De Afdeling stelt voorop dat verweerders dienen te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Een vergunning kan op grond van artikel 8.10 van de Wet milieubeheer slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Indien door het stellen van voorschriften de nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen dan wel voldoende kunnen worden beperkt, moet de vergunning overeenkomstig de aanvraag worden verleend.

Naar het oordeel van de Afdeling kan, mede gelet op de voorschriften 4.3 en 4.4 die - zoals eerder in deze uitspraak is vastgesteld - een toereikend beschermingsniveau bieden, niet met vrucht worden gesteld dat de milieubelasting ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting zodanig is dat verweerders beperkingen ten aanzien van de aangevraagde opslagcapaciteit hadden behoren op te leggen. Dat de opslag niet wordt gebruikt voor eigen landbouwgrond, wat van deze stelling van appellante sub 3 ook zij, kan niet tot een ander oordeel leiden. De bestemming van de eierschalen na opslag is niet relevant voor de beoordeling van de nadelige gevolgen die het in werking zijn van de inrichting met zich brengt.

De Afdeling overweegt voorts dat appellanten sub 1 in hun beroepschrift noch ter zitting aannemelijk hebben gemaakt dat er een milieubelang is dat zich verzet tegen het aantal aangevraagde aan- en afvoerbewegingen. Verweerders hebben derhalve in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat er, gelet op artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, geen grond is dit aantal te beperken.

Voorzover appellanten sub 1 aanvoeren dat de vergunde situatie niet overeenkomt met de huidige werkwijze van vergunninghouder, moet worden overwogen dat dit bezwaar in het kader van de beoordeling van een besluit op de aanvraag niet aan de orde kan komen, aangezien slechts ter beoordeling staat of verweerders de rechtens juiste beslissing hebben genomen op de aanvraag, zoals die is ingediend.

2.6. Appellanten sub 2 vrezen verder onaanvaardbare geluidhinder op zon- en feestdagen.

2.6.1. In voorschrift 2.1 in samenhang gelezen met de voorschriften 2.2 en 2.3 is, kort gezegd, bepaald dat op zondagen en algemeen erkende feestdagen het equivalente geluidniveau (L_{Aeq}) ter plaatse van woningen van derden niet meer mag bedragen dan 35 dB(A) en het maximale geluidniveau (L_{max}) niet meer dan 55 dB(A).

2.6.2. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting hebben verweerders bij de beoordeling van de geluidbelasting van de inrichting de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (hierna: de Handreiking) gehanteerd. Omdat in de gemeente Midden-Drenthe nog geen gemeentelijk beleid als bedoeld in de Handreiking is vastgesteld, hebben verweerders overeenkomstig het bepaalde in de Handreiking de in hoofdstuk 4 van de Handreiking aanbevolen beoordelingswijze tot uitgangspunt genomen. Deze beoordelingswijze komt overeen met die van de circulaire Industrielawaai. De Afdeling acht dit niet in strijd met het recht.

Verweerders hebben bij de vaststelling van de grenswaarde voor het equivalente geluidniveau de Handreiking aldus toegepast dat zij aansluiting hebben gezocht bij het ter plaatse heersende referentieniveau van het omgevingsgeluid. Ter zitting hebben verweerders medegedeeld dat zij een

referentieniveaukaart hebben laten opstellen, waaruit is gebleken dat het referentieniveau ter plaatse 40 dB(A) in de dagperiode bedraagt. Gesteld noch gebleken is dat het referentieniveau op onjuiste wijze is vastgesteld. Voorts kan worden geconstateerd dat de gestelde piekgeluidgrenswaarde van 55 dB(A) niet afwijkt van de in Handreiking maximaal toelaatbare waarde.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich, gezien het door hen gehanteerde beoordelingskader, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de vastgestelde geluidgrenswaarden voor zon- en feestdagen toereikend zijn ter bescherming van het milieu en dat derhalve niet behoeft te worden gevreesd voor onaanvaardbare geluidhinder vanwege de inrichting.

2.7. Appellanten sub 1 en 2 beperken zich verder tot het verwijzen naar de door hen tegen het ontwerp-besluit ingebrachte bedenkingen.

In de considerans van het bestreden besluit zijn verweerders ingegaan op de door hen ingebrachte bedenkingen. Appellanten sub 1 en 2 hebben geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende bedenkingen in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Ook voor het overige is niet gebleken dat die weerlegging van de bedenkingen onjuist zou zijn. De beroepen van appellanten sub 1 en 2 treffen in zoverre geen doel.

2.8. De Afdeling overweegt tot slot dat ook in hetgeen appellante sub 3 overigens heeft aangevoerd geen grond kan worden gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk onrechtmatig zou zijn.

2.9. Uit het vorenstaande volgt dat de beroepen, voorzover ontvankelijk, ongegrond zijn.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de beroepen van appellanten sub 1 en appellanten sub 2, van wie H. Drenth, A. Zijngje-Kriekjes, C.E. Everts-Karens, B. Eefting en J. Eefting-Span, niet-ontvankelijk, voorzover het de grond inzake de vraag of de eierschalen als een afvalstof dan wel een meststof moeten worden aangemerkt betreft;
- II. verklaart het beroep van appellanten sub 2 niet-ontvankelijk, voorzover het de grond inzake vergunningvoorschrift 2.5 betreft;
- III. verklaart het beroep van appellante sub 3 niet-ontvankelijk, voorzover het de gronden inzake geluidoverlast bij aan- en afvoerbewegingen en de nadelige gevolgen van de opslag voor een nabijgelegen houtwal en oude eikenbomen betreft;
- IV. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door drs. M.W.M. Vos-van Gortel, Voorzitter, en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en mr. J.P.H. Donner, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

w.g. Donner
Voorzitter

w.g. Plambeck
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 juli 2001

159-334.
Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,