

E03.94.1098

Datum uitspraak: 27-01-1998

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

R.W. H. en anderen te Groningen (appellanten)

en

gedeputeerde staten van Groningen (verweerder)..

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 1994, nr. 94/9439/22/8, MA, hebben verweerders aan de Coöperatie Suiker Unie U.A. een vergunning onder voorschriften ingevolge de Wet milieubeheer verleend voor het uitbreiden van de suikerfabriek met een nieuwe grondberging, plaatselijk bekend Van Heemskerckstraat 101, kadastraal bekend gemeente Hoogkerk, sectie C3, nrs. 253, 254, 260, 261, 269, 280, 424, 427, 434, 435, 441, 445, 446, 812, 813 en 3373.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Desgevraagd hebben verweerders een verweerschrift ingediend en heeft de Adviseur Beroepen Milieubeheer als deskundige een verslag van zijn onderzoek uitgebracht.

Verweerders hebben een memorie ingezonden.

Het geschil is op 7 oktober 1997 behandeld in een openbare zitting van de Afdeling ....

*In rechte*

Op 1 januari 1994 is in werking getreden de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, gewijzigd bij wet van 26 april 1995, Stb. 250 (Leemtewet Awb). Uit de daarbij behorende overgangsbepalingen volgt dat het geschil voor wat betreft de totstandkoming en de inhoud van het besluit dient te worden behandeld met toepassing van het recht dat gold vóór 1 januari 1994.

In artikel 36, eerste lid, van de Wet op de Raad van State is, voorzover hier van belang, bepaald dat hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is, indien bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

De bij het bestreden besluit verleende vergunning heeft betrekking op een nieuwe grondberging voor de suikerfabriek van de Coöperatie Suiker Unie U.A.

De ten behoeve van de suikerproductie benodigde bieten worden met aanhangende massa, bestaande uit grondresten, wortelrestanten, loof en dergelijke (de zogeheten tarra), aangevoerd per vrachtwagencombinatie. In de bestaande situatie

wordt de tarra na het wassen van de bieten gepompt naar vloeivelden waar het was- en transportwater boven de tarra blijft staan, de zogeheten 'natte' grondberging. De in geschil zijnde uitbreiding van de suikerfabriek ziet op een nieuwe vorm van tarraberging, de zogeheten 'droge' grondberging. De uitbreiding omhelst de aanleg van 9 tarradepots met een oppervlakte tussen de 1,5 en 3 hectare. Het ingedikte modderwater van de bietenwasserij wordt via pijpleidingen over een spoorlijn naar de nieuwe grondberging getransporteerd. Na bezinking van de bietengrond wordt ongeveer 800 m<sup>3</sup> water/uur teruggepompt naar de waterzuivering op het terrein van de fabriek. Na de campagne, die loopt van september tot kerstmis, is het retourwater afgepompt en staan de tarravelden droog. Na zo'n twee jaar kan de grond droog worden afgevoerd. Om de rijping en droging van de grond te bevorderen worden greppels gegraven en wordt de grond omgezet met machines.

Appellanten, omwonenden, kunnen zich om verschillende redenen niet met het bestreden besluit verenigen.

Appellanten hebben als bezwaar van formele aard aangevoerd dat de gemeente Groningen en vergunninghoudster een gebrekkige voorlichting over de plannen hebben gegeven.

De Afdeling overweegt dat bij de behandeling van dit geschil, waarbij gedeputeerde staten van Groningen het bevoegde gezag zijn, niet aan de orde kan komen of de gemeente Groningen een gebrekkige voorlichting heeft gegeven.

Voorzover appellanten bedoelen dat verweerders, gedeputeerde staten van Groningen, een gebrekkige voorlichting hebben gegeven, hebben appellanten dit bezwaar niet nader gespecificeerd. Dit bezwaar van appellanten treft derhalve geen doel.

Appellanten voeren verder aan dat in het besluit niet volledig is ingegaan op de punten, genoemd in het advies van de Regionaal Inspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne.

Ingevolge artikel 13.20, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, zoals dit artikel luidde vóór 1 januari 1994, vermeldt het bevoegd gezag in de beschikking ten minste zijn overwegingen over de adviezen die voor het einde van de in artikel 13.17 bedoelde termijn zijn ingebracht.

De Afdeling is van oordeel dat uit het bestreden besluit en de voorschriften in afdoende mate blijkt wat de overwegingen van verweerders met betrekking tot het advies van de Regionaal Inspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne zijn geweest. Ten aanzien van het TNO-rapport en de brongegevens van het geluid van de graafmachines, is de Afdeling gebleken dat verweerders bij het nemen van het bestreden besluit in ieder geval met deze punten rekening hebben gehouden. Verder is niet gebleken dat appellanten door het niet expliciet vermelden van de overwegingen hieromtrent in het bestreden besluit in hun belangen zijn geschaad. Dit bezwaar treft dan ook geen doel.

Appellanten zijn onder meer beducht voor verkeersonveiligheid en slipgevaar, veroorzaakt door het vervoer dat zal plaatsvinden op de Peizerweg.

Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud) 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 (oud) 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.

De Afdeling overweegt dat de verkeersveiligheid geen milieubelang vormt dat op grond van de Wet milieubeheer bescherming behoeft, zodat daarmee in deze procedure geen rekening kan worden gehouden. Indien de verkeersveiligheid in geding is, zullen maatregelen in het kader van de wegenverkeerswetgeving moeten worden getroffen. Het bezwaar is derhalve tevergeefs opgeworpen.

Appellanten vrezen verder hinderlijke trilling vanwege de afvoer van bietengrond per as op de Peizerweg.

Aan het bestreden besluit hebben verweerders onder meer voorschrift D.4 verbonden ter voorkoming dan wel beperking van trillinghinder.

Voorschrift D.4 luidt als volgt.

“Door het in werking zijn van de uitbreiding/ wijziging van deze inrichting mogen in woningen van derden en in andere geluidgevoelige bestemmingen geen trillingen met een continue of continue intermitterend karakter worden veroorzaakt hoger dan de in de norm DIN 4150, uitgave 1992, gedefinieerde waarnemingssterkte 0,1.”

In de DIN 4150 worden Duitse begrippen gehanteerd die afwijken van de in Nederland gangbare begrippen, onder meer wat de omschrijving van de omgeving en de dag- en nachtperioden betreft. In maart 1993 is de meet- en beoordelingsrichtlijn 2 “Hinder voor personen in gebouwen door trillingen” van de Stichting bouwresearch (verder te noemen de SBR-richtlijn) verschenen. De SBR-richtlijn is het resultaat van een onderzoek waaraan is meegewerkt door onder andere afvaardigingen van TNO-bouw, diverse ingenieursbureaus en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In deze SBR-richtlijn worden streefwaarden gegeven, waarbij redelijkerwijs mag worden aangenomen dat geen trillingshinder optreedt. Bij het opstellen van de SBR-richtlijn is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande buitenlandse normen, waaronder de genoemde DIN 4150 van 1992, en internationale normen. De bepalingmethode en gehanteerde begrippen komen in grote lijnen overeen met de DIN 4150, deel 2, van 1992, maar zijn toegesneden op de Nederlandse situatie. In zoverre moeten naar het oordeel van de Afdeling de in de SBR-richtlijn neergelegde inzichten worden beschouwd als de ten tijde van het nemen van het bestreden besluit meest recente, aanvaardbare milieuhygiënische inzichten.

Gelet op het vorenstaande verdraagt voorschrift D.4 zich niet met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Het bestreden besluit moet derhalve op dit punt worden vernietigd.

Appellanten stellen voorts dat uit het besluit niet expliciet blijkt dat de geuroverlast zal verminderen. Garanties worden naar hun mening ten onrechte niet gegeven.

Verweerders hebben in dit verband overwogen dat de wijziging van de inrichting leidt tot een aanzienlijke verbetering van de geuremissie van de grondberging. Op basis van berekeningen (Nationaal Model) kan, aldus verweerders, gesteld worden dat de bijdrage van de nieuwe grondberging aan geur bij de Peizerweg één geureenheid gedurende 2% van de tijd (98/1 contour) bedraagt. In de bestaande situatie is volgens het bestreden besluit de geurconcentratie bij de Peizerweg als gevolg van de grondberging nog ongeveer 3 geureenheden gedurende 2% van de tijd (98/3 contour). De geuremissie zal voornamelijk

gedurende de campagne optreden, terwijl het huidige grondbergingsysteem gedurende het hele jaar geur emitteert, aldus verweerders.

Verweerders hebben de volgende voorschriften ter voorkoming en beperking van geurhinder aan de bij het bestreden besluit verleende vergunning verbonden.

#### Voorschrift B.1

“De geuremissie van de grondberging, uitgevoerd volgens het ‘droge’ systeem mag niet meer bedragen dan 500 x 10 geureenheden per uur.”

#### Voorschrift B.2

“Vergunninghoudster moet na de feitelijke ingebruikneming van de nieuwe grondberging, ingericht volgens het ‘droge’ systeem, elk jaar, te beginnen in het jaar van ingebruikneming, metingen uitvoeren naar de geuruitworp van de grondberging. Een meetplan dient voorafgaand aan elke meting ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de directeur.

De resultaten van de metingen dienen binnen 2 maanden na afloop van de campagne aan de directeur te worden overgelegd.

De frequentie waarmee de metingen worden uitgevoerd kan na een daartoe strekkend verzoek van vergunninghoudster aan de directeur worden gewijzigd.”

#### Voorschrift B.3

“Nadat de grondberging volgens het ‘droge’ systeem feitelijk in gebruik is genomen mag geen berging meer volgens het ‘natte’ systeem plaatsvinden.”

#### Voorschrift B.5

“Zo spoedig mogelijk na de campagne moet een begin worden gemaakt met de volledige ontwatering van de opgespoten bergingsvelden.”

Bij de aangevraagde droge grondberging wordt het was- en transportwater kort na het bezinken van de tarra teruggepompt naar de fabriek, dit in tegenstelling tot hetgeen tot nu toe bij de natte berging gebeurde, waarbij het water boven de tarra bleef staan. Hierdoor ontstond gedurende het hele jaar door geuroverlast ten gevolge van de anaërobe omzetting waardoor zwavelwaterstofgas gedurende het hele jaar vrijkwam. Verder blijkt uit de aanvraag om vergunning, welke blijkens het dictum van het bestreden besluit deel uit maakt van de verleende vergunning, dat de nieuwe grondberging in tegenstelling tot de bestaande gedurende de intercampagne droog staat en de geuremissie voornamelijk gedurende de campagneperiode zal plaatsvinden.

De geuremissie zal, aldus de aanvraag, verminderen van ongeveer 3000 miljoen geureenheden per uur tot 500 miljoen geureenheden per uur.

Gelet hierop, alsmede in aanmerking genomen het verslag van de Adviseur Beroepen Milieubeheer, is de Afdeling van oordeel dat de norm van voorschrift B.1 toereikend is ter voorkoming van geurhinder. De Afdeling is niet gebleken dat deze norm niet naleefbaar zou zijn. Gelet voorts op de overige voorschriften is de Afdeling van oordeel dat geurhinder in voldoende mate wordt beperkt dan wel voorkomen. De voorschriften zijn dan ook toereikend in het belang van de bescherming van het milieu. De bezwaren zijn tevergeefs opgeworpen.

Appellanten stellen vervolgens dat de vergunning is gebaseerd op vage normen.

De Afdeling stelt vast dat een aantal van de door appellanten genoemde zogeheten vage normen voorkomt in de overwegingen van het bestreden besluit. Deze overwegingen dienen ter motivering van het te nemen besluit en kunnen van belang zijn voor de door de Afdeling te verrichten rechtmatigheidstoets, maar komen als zodanig niet voor vernietiging in aanmerking.

Voorzover de volgens appellanten vage normen niet hebben geleid tot voorschriften, waarmee appellanten zich niet kunnen verenigen, kan het beroep niet slagen.

Appellanten kunnen zich in dit verband niet verenigen met de omstandigheid dat verweerders in het bestreden besluit vermelden dat de 55 dB(A)-contour tijdens de intercampagne iets ruimer zal komen te liggen dan nu het geval is. Zij vrezen geluidoverlast van het vrachtverkeer.

Verweerders hebben in het bestreden besluit overwogen dat het in gebruik nemen van de nieuwe grondberging geen invloed zal hebben op de ligging van de geluidzonegrens. Wel zal de 55 dB(A)-contour tijdens de intercampagne iets ruimer komen te liggen dan nu het geval is. Dit zal echter geen gevolgen hebben voor (toekomstige) woonlocaties, waarvoor deze contour in de eerste plaats van belang is, aldus het bestreden besluit. De uitbreiding van het vrachtverkeer over de Peizerweg en de nieuw aan te leggen openbare ontsluitingsweg zal niet leiden tot overschrijding van de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) ex artikel 74, hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder, zo stellen verweerders.

Verweerders hebben ter voorkoming en beperking van geluidhinder de volgende voorschriften aan de bij het bestreden besluit verleende vergunning verbonden.

Voorschrift D.1 luidt, voorzover van belang, als volgt.

“Het equivalente geluidsniveau, veroorzaakt door apparatuur en handelingen die behoren bij, respectievelijk worden uitgevoerd aan deze verandering van de inrichting, mag de hieronder genoemde waarden niet overschrijden. Deze waarden bedragen, bepaald en beoordeeld op een hoogte van 5 meter volgens de in het ICG-rapport IL-HR-13-01 gestelde regels, op de hierna genoemde immissiepunten:

Tijdens de bietencampagne, volcontinu:

1': 25 dB(A)

I: 29 dB(A)

II: 16 dB(A)

III: 15 dB(A)

IV: 19 dB(A)

Buiten de bietencampagne, dagperiode van 07.00 tot 19.00 uur:

1': 43 dB(A)

I: 44 dB(A)

II: 33 dB(A)

III: 33 dB(A)

IV: 37 dB(A).”

Voorschrift D.2 luidt als volgt.

“Het momentane geluidsniveau, veroorzaakt door geluidpieken afkomstig van de inrichting, mag de in voorschrift D.1 genoemde waarden met niet meer dan 10 dB(A) overschrijden.”

Voorschrift D.5 luidt als volgt.

“De afvoer van bietengrond per as dient vanaf de ontsluitingsweg via de Peizerweg in oostelijke richting plaats te vinden.”

Ingevolge artikel 8.9 van de Wet milieubeheer (oud) draagt het bevoegd gezag er bij de beslissing op de aanvraag zorg voor dat, voorzover van belang, geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting gelden, gesteld bij of krachtens deze wet, dan wel bij of krachtens de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wetten. In artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer (oud) wordt de Wet geluidhinder genoemd.

Ingevolge artikel 1 van de Wet geluidhinder is een industrieterrein een terrein waaraan een bestemming is gegeven als omschreven in de artikelen 41 en 53.

Ingevolge artikel 41 van de Wet geluidhinder wordt, indien bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan aan gronden een bestemming wordt gegeven, die de mogelijkheid van vestiging van inrichtingen, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, insluit, daarbij tevens een rond het betrokken terrein gelegen zone vastgesteld, waarbuiten de geluidbelasting vanwege dat terrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan.

In artikel 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (oud) worden als inrichtingen, als bedoeld in artikel 41 Wet geluidhinder, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken onder meer aangewezen inrichtingen voor het vervaardigen van suiker uit suikerbieten met een capaciteit ten aanzien daarvan van 2,5.10 kg suikerbieten per dag of meer, als bedoeld in categorie 9.3, onder g, van bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (oud).

Niet in geschil is dat de uitbreiding deel uitmaakt van een suikerfabriek, genoemd in categorie 9.3, onder g, van bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (oud). De uitbreiding moet dan ook worden gezien als een onlosmakelijk onderdeel van een inrichting die in belangrijke mate geluidhinder kan veroorzaken, als bedoeld in artikel 41 van de Wet geluidhinder.

Uit het systeem van de Wet geluidhinder leidt de Afdeling af dat een dergelijke inrichting en dus ook de daarbij horende uitbreiding op een gezoneerd industrieterrein moet liggen. De Wet geluidhinder koppelt immers een verplichte zonering aan de mogelijkheid tot vestiging van zogeheten grote lawaaimakers.

In dit geval ligt de uitbreiding niet op het gezoneerde industrieterrein, maar in de zone daaromheen. Weliswaar is ter zitting namens verweerders gesteld dat ten behoeve van de uitbreiding een besluit tot vrijstelling in de zin van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is genomen, maar dit neemt niet weg dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit het industrieterrein noch de zone waren aangepast aan die uitbreiding van de suikerfabriek. Bovendien splitsen verweerders door

vergunning te verlenen voor een niet op het industrieterrein gelegen uitbreiding van een grote lawaaimaker, de van de suikerfabriek in zijn geheel afkomstige geluidbelasting in geluidbelasting vanwege de fabriek zelf en geluidbelasting afkomstig van de in de zone gelegen uitbreiding. De geluidbelasting afkomstig van de suikerfabriek zelf valt dan onder het regime van de Wet geluidhinder. De geluidbelasting afkomstig van de uitbreiding zou daarentegen moeten worden beoordeeld aan de hand van de circulaire Industrielawaai.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit zich niet verdraagt met het hiervoor aangegeven systeem van de Wet geluidhinder. Alvorens vergunning te verlenen voor de uitbreiding had naar het oordeel van de Afdeling het bestemmingsplan moeten worden herzien, terwijl tevens de zone had moeten worden gewijzigd, zoals de artikelen 41 en 42 van de Wet geluidhinder bepalen.

Verweerders hebben bij het nemen van het bestreden besluit, in strijd met artikel 8.9 van de Wet milieubeheer, er onvoldoende zorg voor gedragen dat geen strijd ontstaat met deze bij de Wet geluidhinder gestelde regels, die met betrekking tot de inrichting en derhalve ook de uitbreiding gelden.

Het bestreden besluit, waarbij vergunning is verleend voor de uitbreiding van een zogeheten grote lawaaimaker zonder dat deze is gelegen op een gezoneerd industrieterrein, verdraagt zich naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet met artikel 8.9 van de Wet milieubeheer bezien in samenhang met het stelsel van de Wet geluidhinder. Dit leidt ertoe dat het hele besluit op deze grond moet worden vernietigd.

Het beroep is mitsdien gegrond.

Gelet op het vorenstaande behoeven de overige bezwaren van appellanten geen bespreking meer.

Nu niet is gebleken van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten, acht de Afdeling geen termen aanwezig toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

I verklaart het beroep gegrond;

II vernietigt het besluit van verweerders van 31 mei 1994, nr. 94/9439/22/8, MA;

III gelast dat door de provincie Groningen aan appellanten het door hen gestorte recht (f 400,—) wordt vergoed.