

ECLI:NL:RBOBR:2020:4707

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak	29-09-2020
Datum publicatie	05-10-2020
Zaaknummer	19/2828
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	De provincie Noord-Brabant heeft een omgevingsvergunning verleend voor een milieuneutrale wijziging van een bedrijf op een bedrijventerrein in Oss omdat de provincie denkt dat het milieu niet zwaarder wordt belast. De gemeente Oss vreest dat dit wel het geval is en heeft daarom beroep ingesteld. De rechtbank brengt de situatie eerst in kaart. Daarna bekijkt de rechtbank of in de aangevraagde situatie nog steeds aan de voorschriften van de oude omgevingsvergunning kan worden voldaan. Dat staat volgens de rechtbank onvoldoende vast. De opmerking in de aanvraag dat er niet meer geuremissie zal optreden, wil nog niet zeggen dat zal worden voldaan aan de geurimmissiegrenswaarde in de voorschriften van de oude omgevingsvergunning. Bovendien is dit lastig te handhaven.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2020-0230

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 19/2828

uitspraak van de meervoudige kamer van 29 september 2020 in de zaak tussen

[eiser] , eiser

(gemachtigde: B. Velthausz),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant, verweerder

(gemachtigde: R.M. de Groot).

Als derde partij heeft deelgenomen: **[derde belanghebbende]** te Oss (vergunninghoudster).

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning (nr. Z/078537) verleend voor het milieuneutraal veranderen van een inrichting.

Bij besluit van 17 september 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft partijen vragen gesteld. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op elkaars antwoorden. De rechtbank heeft met toestemming van partijen en met toepassing van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. In deze uitspraak worden eerst de feiten op een rij gezet. Daarna wordt het beroep afgebakend en worden de beroepsgronden behandeld. De relevante wettelijke regelingen en vergunningsvoorschriften staan in de bijlage bij deze uitspraak.

2. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.

- De zaak gaat over een bedrijf aan de [adres] te [vestigingsplaats] . Het is een inrichting met een IPPC-installatie. Op 15 november 2016 is een revisievergunning verleend voor deze inrichting. Deze omgevingsvergunning is later enkele malen aangepast. Voorschriften 6.1.1, 6.2.4 en 6.2.5 (zie bijlage) zijn relevant voor deze zaak.
- Op 28 juni 2018 heeft vergunninghoudster bij verweerder een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning tot verandering als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo voor het uitbreiden van de inrichting met de opslag en het afleveren van dieselolie ten behoeve van eigen rijdend materieel en nieuw te accepteren afvalstoffen. In Bijlage 1 onder de aanhef Beoordeling milieu aspecten van het document Acceptatieprocedure & Administratiesysteem [derde belanghebbende] Oss d.d. 3 juli 2018 is aangegeven dat de uitbreiding van het aantal te accepteren afvalstromen niet zal leiden tot een andere geuremissie dan vergund. Tevens is vermeld dat afvalstoffen op het buitenterrein worden opgeslagen.
- In bijlage 2 (Acceptatie afvalstoffen) bij de vergunning zijn de nieuw te accepteren afvalstoffen gespecificeerd.
- Verweerder heeft de aanvraag in de reguliere (gewone) procedure afgewikkeld. In eerste instantie had verweerder aangegeven dat bij de behandeling van de aanvraag de uitgebreide procedure zou worden gehanteerd.

3. Het beroep van eiser richt zich niet tegen de omgevingsvergunning voor zover hierbij de opslag en het afleveren van dieselolie ten behoeve van eigen materieel is vergund. Eiser heeft dit desgevraagd bevestigd.

4.1 Volgens eiser is geen sprake van een milieuneutrale wijziging. Verweerder heeft dit onvoldoende onderbouwd. Zo heeft verweerder geen geuronderzoek laten uitvoeren. De geur van nieuwe afvalstoffen (onder andere materiaal uit de zuivelindustrie en bakkerijen dat ongeschikt is voor verwerking of consumptie en schraapafval van de leer- en bontindustrie) is niet vergelijkbaar met de geur van de reeds vergunde op- en overslag van gemengd bouw- en sloopafval, vet of watermengsels of biomassa. De nieuwe afvalstoffen zijn niet betrokken in de onderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan de revisievergunning van 2016. Daarom kan niet zonder meer worden voldaan aan voorschrift 6.2.4 van de revisievergunning uit 2016. Ook zou de volledige capaciteit aan op- en overslag gevuld kunnen worden met stank verspreidend afval.

4.2 Verweerder bevestigt dat hij aanvankelijk dacht dat het geen milieuneutrale wijziging betrof. Op basis van voortschrijdend inzicht heeft hij besloten de reguliere procedure te volgen (wat alleen kan bij een milieuneutrale wijziging). De op- en overslaghandelingen zijn gelijk aan die bij de eerder vergunde afvalstoffen. Volgens verweerder is er een bepaalde geuremissie vergund en is in de aanvraag opgenomen dat uitbreiding van het aantal te accepteren afvalstromen niet zal leiden tot een hogere geuremissie. Er wordt slechts toegestaan dat een aantal stoffen met andere Euralcodes mogen worden opgeslagen binnen de randvoorwaarden en met inachtneming van de voorschriften van de geldende vergunning. Als er toch meer geuremissie plaatsvindt, dan kan verweerder handhavend optreden want dan wordt gehandeld in afwijking van de revisievergunning uit 2016. Verweerder heeft in het bestreden besluit aangegeven dat voorschriften 6.1.1, 6.2.4 en 6.2.5 van de revisievergunning ook gelden voor de nieuwe afvalstromen. Verweerder is van mening dat als gevolg van de aanvraag ook dan binnen de geuremissieplafonds moet worden gebleven.

In reactie op de vragen van de rechtbank heeft verweerder aangegeven dat voorschrift 6.2.4 niet van toepassing is op de inname en opslag van nieuwe afvalstoffen. Verder heeft verweerder aangegeven dat de grenswaarden in voorschrift 6.2.5 zijn gebaseerd op een hedonisch gewogen geurimmissie. Tot slot merkt verweerder op dat de hedonische correctiefactor niet behoort tot de emissierelevante parameters die worden bedoeld in voorschrift 6.2.4. Volgens verweerder is alleen voorschrift 6.1.1 van toepassing op de inname en opslag van nieuwe afvalstoffen. De rechtmatigheid van de revisievergunning van 2016 is volgens verweerder geen onderwerp van geschil.

4.3 Deze beroepsgrond draait eigenlijk om de vraag of sprake is van een milieuneutrale wijziging (dus een wijziging maar met dezelfde milieubelasting) of een uitbreiding (grotere milieubelasting). Bij een uitbreiding moet de uitgebreide procedure worden doorlopen en bij een milieuneutrale wijziging wordt de reguliere procedure doorlopen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) moet voor de beantwoording van de vraag of de vergunde veranderingen andere of grotere gevolgen voor het milieu hebben, een vergelijking worden gemaakt tussen de laatst vergunde werking van de inrichting en de aangevraagde werking van de inrichting. Er wordt géén vergelijking gemaakt met de feitelijke werking van de inrichting en de aangevraagde werking van de inrichting. De toetsing van de vergunningaanvraag voor deze verandering beperkt zich tot de vraag of aannemelijk is gemaakt dat de verandering inderdaad niet leidt tot andere of grotere nadelige milieugevolgen ten opzichte van de reeds vergunde situatie. Toename van de feitelijke milieubelasting is toegestaan, zolang de toename binnen de maximale vergunde emissie blijft (zie de uitspraak van de Afdeling van 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2832).

4.4 De rechtbank stelt eerst een aantal zaken vast.

- Voor alle duidelijkheid merkt de rechtbank op dat geuremissie de hoeveelheid geur is bij het verlaten van een geuremissiepunt (zoals een schoorsteen). Geurimmissie is de hoeveelheid geur die bij een geurgevoelig object binnenkomt.
- De omvang van de geurimmissie op basis van de eerdere vergunning is geregeld in voorschrift 6.2.5 van de revisievergunning van 2016. Deze vergunning is onherroepelijk en de rechtmatigheid hiervan

staat in deze procedure niet ter discussie. In deze revisievergunning wordt verwezen naar de geurimmissie op de toetspunten in bijlage II van het geurrapport Geuronderzoek OOC Terminals BV locatie T2 in verband met de aanvraag van een omgevingsvergunning onderdeel milieu van 24 mei 2016, projectnummer 8.5091 (verder: het geurrapport). Overigens heeft het onderliggende rapport een andere titel: Geuronderzoek in verband het opsplitsen van Bulk Terminal Oss op industrieterrein Elzenburg te Oss in OOC Terminals en Sita Recycling Services Zuid B.V. (letterlijk weergegeven). Deze titel wordt wel correct genoemd in de overwegingen bij de revisievergunning. De rechtbank heeft het rapport opgevraagd en ontvangen. Het wordt verder aangeduid als geurrapport. De rechtbank vindt het duidelijk op welk onderzoek voorschrift 6.2.5 betrekking heeft.

- In bijlage II van het geurrapport wordt de geurimmissie op 4 toetspunten ten noorden en westen van de inrichting berekend. In bijlage I van het geurrapport worden de geurbronnen vermeld. Hierbij zijn verwarrend genoeg zowel de inrichtingstekening van vergunninghoudster opgenomen als de inrichtingstekening van OOC Terminals. In bijlage 1 van het geurrapport worden de geurbronnen ook genoemd (aanvoer vetten, afvoer vetten, opslag en verkleinen biomassa en schoorsteen drogen biomassa). Op basis van figuur 2 bij het geurrapport en de beschrijving van geurbronnen in paragraaf 3.1 van het geurrapport gaat de rechtbank er van uit dat deze geurbronnen liggen binnen de inrichting van vergunninghoudster. Dat betekent dat de berekende geurimmissie alleen afkomstig is van de inrichting van vergunninghoudster en niet van OOC Terminals. De geurimmissienorm in voorschrift 6.2.5 ziet dus alleen op geur afkomstig van de inrichting van vergunninghoudster.
- In bijlage 1 van de aanvraag die heeft geleid tot het primaire besluit is aangegeven dat de uitbreiding van de te accepteren afvalstromen niet leidt tot een andere geuremissie dan vergund.
- De rechtbank stelt verder vast dat de in bijlage 1 van het geurrapport genoemde parameters (met als belangrijkste de emissiepunthoogte) alleen betrekking hebben op de in bijlage 1 genoemde geurbronnen (aanvoer vetten, afvoer vetten, opslag en verkleinen biomassa en schoorsteen drogen biomassa). Voorschrift 6.2.4 verwijst naar de niet hedonisch gewogen geuremissienormen in voorschriften 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3 van de revisievergunning uit 2016.
- Voorschriften 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3 zien alleen op de geurbronnen die in deze voorschriften worden genoemd. Voorschrift 6.2.4 ziet dus ook alleen op de geurbronnen in voorschriften 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3.
- De geurbronnen genoemd in bijlage 1 van het geurrapport zijn niet hedonisch gecorrigeerd. Dat betekent dat de berekende geurimmissie die wordt bedoeld in voorschrift 6.2.5 ook niet hedonisch is gewogen. Uit het geurrapport kan de rechtbank niet opmaken dat over deze geurbronnen enige hedonische correctie heeft plaatsgevonden. Dit blijkt niet uit de tekst van het geurrapport en ook niet uit bijlage II van het geurrapport. In het geurrapport wordt juist aangegeven dat bij de opslag van biomassa geen hedonische correctie is toegepast omdat de hedonische factor van de biomassa moeilijk is te bepalen.
- De rechtbank beschouwt de soort en de aard van een afvalstof niet als een emissierelevante parameter als bedoeld in voorschrift 6.2.4 van de revisievergunning van 2016. De nieuwe afvalstoffen worden ook niet genoemd in voorschriften 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3. Voorschriften 6.2.1 tot en met 6.2.4 zijn dus niet van toepassing op de opslag en inname van nieuwe afvalstoffen.
- Verweerder heeft nadrukkelijk aangegeven dat in het bestreden besluit alleen de inname en opslag van nieuwe afvalstoffen is vergund, niet de verwerking daarvan. Ook de acceptatie van de hoeveelheid afvalstoffen (doorzet) of de opslagcapaciteit nemen niet toe. De rechtbank is van oordeel dat het verwerken van nieuwe afvalstoffen niet is aangevraagd. Als dat gebeurt, dan wordt gehandeld in afwijking van de in het primaire besluit verleende omgevingsvergunning.
- Voorschrift 6.2.5 van de revisievergunning van 2016 ziet op de geurimmissie vanwege de gehele inrichting, niet op de geurimmissie vanwege specifieke geurbronnen binnen die inrichting. Anders dan verweerder is de rechtbank van oordeel dat de aangevraagde opslag van nieuwe afvalstoffen niet alleen moet voldoen aan voorschrift 6.1.1 maar ook aan voorschrift 6.2.5. In de aangevraagde situatie worden diverse afvalstoffen ingenomen en opgeslagen. Op sommige van deze afvalstoffen zal wel een hedonisch gewogen correctiefactor moeten worden toegepast. Deze hedonische correctiefactor zal ertoe leiden dat er bij de opslag van hinderlijk ruikende nieuwe afvalstoffen een hogere geurimmissie zal optreden dan bij de opslag van de in 2016 vergunde afvalstoffen. In dat geval wordt bij hinderlijk ruikende nieuwe afvalstoffen de grenswaarde van de vergunde geurimmissie in voorschrift 6.2.5

sneller bereikt. Dit betekent feitelijk dat de inrichting dit soort hinderlijk ruikende nieuwe afvalstoffen slechts in mindere mate of gedurende kortere tijd kan opslaan dan de in 2016 vergunde afvalstoffen, wil de inrichting kunnen blijven voldoen aan voorschrift 6.2.5.

4.5 Is voldoende aannemelijk dat in de aangevraagde situatie nog steeds aan voorschrift 6.2.5 kan worden voldaan? Idealiter wordt op voorhand een inschatting gemaakt van de hoeveelheid en de soort afvalstoffen. Bovendien wordt de hedonische correctiefactor van de geurhinder van de afvalstoffen bepaald. Als dat is gedaan, is van te voren duidelijk hoeveel geurimmissie vanwege de opslag van specifieke soorten afvalstoffen zal optreden en wanneer de geurimmissiegrenswaarde in voorschrift 6.2.5 zal worden overschreden. Dit is echter niet gedaan. Verweerder heeft volstaan met de opmerking dat zal worden gehandhaafd als niet wordt voldaan aan de beperking in de aanvraag.

4.6 De rechtbank is van oordeel dat verweerder onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt of wel kan worden voldaan aan artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo alsmede aan voorschrift 6.2.5 om meerdere redenen:

- Het enige houvast dat verweerder heeft, is dat in de aanvraag is aangegeven dat de uitbreiding van de te accepteren afvalstromen niet zal leiden tot een andere *geuremissie* dan vergund. Dat is na vergunningverlening de enige beperking van de geurhinder. Deze beperking is echter niet toereikend. De in 2016 vergunde geuremissie en geurimmissie zijn niet hedonisch gecorrigeerd. Zoals hierboven is aangegeven, kan dit niet worden afgeleid uit het geurrapport. Als sterk geurende afvalstoffen worden opgeslagen, kan dit tot problemen leiden. De vergunde geuremissie is ook iets anders dan de vergunde geurimmissie. Het is niet genoeg dat de geuremissie hetzelfde blijft. De vergunde geuremissie is de geuremissie van bepaalde bronnen. Er moet tevens worden voldaan aan de *geurimmissiegrenswaarde* die is vergund in voorschrift 6.2.5. De geurimmissie is de geurhinder afkomstig van de gehele inrichting, niet alleen van bepaalde bronnen. Daar kan dus ruis tussen zitten.
- De geurimmissiegrenswaarde is uitgedrukt in een 98-percentiel geurconcentratie. Dit betekent dat een berekende geurconcentratie 2% van de tijd in een jaar (ongeveer 175 uren) boven een gestelde waarde mag uitkomen, en 98% van de tijd niet. Dat maakt handhaving achteraf niet eenvoudig. De rechtbank wijst er in dit verband op dat voorschriften 6.3.1 tot en met 6.3.4 (met meet- en registratieverplichtingen) niet zien op de opslag en inname van nieuwe afvalstoffen. Als verweerder zou willen handhaven, dan zal van dag tot dag moeten worden vastgelegd welke nieuwe afvalstof is ingenomen en opgeslagen, in welke hoeveelheid en wat hiervan de hedonische correctiefactor is geweest. Als dat niet gebeurt, dan kan verweerder niet controleren of voorschrift 6.2.5 gedurende een heel jaar wordt nageleefd.
- Het nadeel van handhaving achteraf is verder dat er dan wel mogelijk een overtreding van voorschrift 6.2.5 heeft plaatsgevonden en dat een omwonende dus geurhinder ondervindt in een mate die niet aanvaardbaar is geacht in de revisievergunning van 2016.
- De rechtbank ziet in dit verband ook niet in waarom vergunninghoudster bij afwijken van de emissierelevante parameters in voorschrift 6.2.4 wel eerst een geurberekening moet maken en waarom deze zorgvuldigheid niet wordt betracht bij het vergunnen van de inname en opslag van nieuwe afvalstoffen.

4.7 Verweerder moet aannemelijk maken dat aan de vergunningsvoorschriften van de revisievergunning uit 2016 kan worden voldaan. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is de rechtbank van oordeel dat verweerder hierin niet is geslaagd.

5. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit behoudens voor zover hierbij de opslag en het afleveren van dieselolie ten behoeve van eigen materieel is vergund. Verweerder zal een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak.

6. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit behoudens voor zover hierbij de opslag en het afleveren van dieselolie ten behoeve van eigen materieel is vergund;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 345,00 aan eiser te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.J.H.M Verhoeven, voorzitter, en mr. J. Heijerman en mr. C.N. van der Sluis, leden, in aanwezigheid van mr. J.F.M. Emons, griffier. De uitspraak is in het openbaar geschied op 29 september 2020.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bijlage:

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid aanhef en onder e.

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- 1°. het oprichten,
 - 2°. het veranderen of veranderen van de werking of
 - 3°. het in werking hebben
- van een inrichting of mijnbouwwerk.

Artikel 2.14, lid 5

In afwijking van het eerste tot en met vierde lid wordt in gevallen als bedoeld in artikel 3.10, derde lid, de omgevingsvergunning verleend indien wordt voldaan aan de in het laatstgenoemde lid gestelde voorwaarden.

Artikel 3.10, derde lid

In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning met betrekking tot een verandering van een inrichting of mijnbouwwerk of de werking daarvan, die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan, waarvoor geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, en die niet leidt tot een andere inrichting of mijnbouwwerk dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend.

Vergunningsvoorschriften

Voorschrift 6.1.1

Stankverspreidende stoffen moeten op doelmatige wijze worden afgedekt en binnen 24 uur uit de inrichting worden afgevoerd.

Voorschrift 6.2.1

De geuremissie van de torrefactie-installatie naar de buitenlucht afgevoerde lucht mag maximaal 63x106 Europese geureenheden (Oue) per uur bedragen.

Voorschrift 6.2.2

De geuremissie van verkleinen van biomassa en van op- en overslag van verkleinde biomassa door geopende deuren naar de buitenlucht mag maximaal 75x106 Europese geureenheden (Oue) per uur bedragen.

Voorschrift 6.2.3

De geuremissie van de overslag van vet-/watermengsels naar de buitenlucht afgevoerde lucht mag maximaal 30x106 Europese geureenheden (Oue) per uur bedragen. Aanvoer mag maximaal 2x per week plaatsvinden gedurende 15 minuten per keer. Afvoer mag maximaal 1x per week plaatsvinden gedurende 30 minuten per keer.

Voorschrift 6.2.4

De emissierelevante parameters moeten voldoen aan de voorwaarden uit bijlage I van het geurrapport Geuronderzoek in verband met het opsplitsen van Bulk Terminal Oss op het industrieterrein Elzenburg te Oss in OOC Terminals en Sita Recycling Services Zuid B.V. (nu: SUEZ), gedateerd 15 maart, projectnummer 8.5091.

Bij afwijking ervan moet vergunninghouder door middel van berekeningen conform NTA 9065 aantonen dat de geuremissies de in dit hoofdstuk opgenomen waarden niet overschrijden.

Voorschrift 6.2.5

De geurimmissie vanwege de inrichting mag op de aangegeven toetspunten in Bijlage II van het geurrapport Geuronderzoek OOC terminals BV locatie T2 in verband met de aanvraag van een omgevingsvergunning onderdeel milieu, gedateerd 24 mei 2016, projectnummer 8.5091, maximaal de in

Bijlage II van bedoeld geurrapport vermelde Europese geureenheden (OUe) per kubieke meter bedragen zoals vermeld voor het 98-percentiel en voor het 99,99 percentiel.