ECLI:NL:RVS:2007:BB7829

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	14-11-2007
Datum publicatie	14-11-2007
Zaaknummer	200609413/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 november 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een vergunning onder voorschriften als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend, voor zover hier van belang, voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor het verwerken van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen, opslaan van gevaarlijke afvalstoffen en het op- en overslaan van (bedrijfs)afvalstoffen gelegen aan de [locatie] te [plaats], voor een periode van drie jaar. Dit besluit is op 27 november 2006 ter inzage gelegd.
Wetsverwijzingen	Wet milieubeheer Wet milieubeheer 20.1 Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 1:2
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2007/5370 JOM 2008/69 OGR-Updates.nl 1001506

Uitspraak

200609413/1.

Datum uitspraak: 14 november 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting "Stichting Werkgroep Derde Merwedehaven", gevestigd te Sliedrecht,
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats],

appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een vergunning onder voorschriften als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend, voor zover hier van belang, voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor het verwerken van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen, opslaan van gevaarlijke afvalstoffen en het op- en overslaan van (bedrijfs)afvalstoffen gelegen aan de [locatie] te [plaats], voor een periode van drie jaar. Dit besluit is op 27 november 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 29 december 2006, bij de Raad van State ingekomen op 29 december 2006, en appellanten sub 2 bij brief van 5 januari 2007, bij de Raad van State ingekomen op 6 januari 2007, beroep ingesteld.

Bij brief van 2 april 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 12 juli 2007. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 1 en sub 2, verweerder en vergunninghoudster. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2007, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door drs. ing. J.G. Vollenbroek, en appellanten sub 2, vertegenwoordigd door [gemachtigden] en verweerder, vertegenwoordigd door mr. W.Th. Braams en mr. E.H.P. Brans, beiden advocaat te Den Haag, mr. drs. M. Woestenenk, M.J.M. Dauds, ing. I. Romijn en ing. C.C.L. van der Pijl, allen ambtenaar van de provincie, J. van den Bos en ir. F. de Vries, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting als belanghebbenden gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. D.N. Broerse, advocaat te Amsterdam, H.H.A.G. Wevers, L. de Bruin, M.H. Daan, H. Sieben, en het college van burgemeester en wethouders van Ouderkerk, vertegenwoordigd door J.D.M. Nouwen en B. van der Meer, beiden ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

Aard van de inrichting

2.1. Het bestreden besluit ziet op de sanering van de binnen de grenzen van de inrichting aanwezige ernstige bodemverontreiniging. Deze ontgraving van de bodem zal gefaseerd plaatsvinden, waarbij reeds bestaande gevaarlijke afvalstoffen, te weten vliegas, als hulpmiddel zullen worden gebruikt. Eveneens zal ten behoeve van de activiteiten een waterzuiveringsinstallatie in werking zijn.

Ontvankelijkheid

2.2. Verweerder en vergunninghoudster hebben naar voren gebracht dat appellante sub 1 niet als belanghebbende in deze procedure kan worden aangemerkt.

2.2.1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2.3. Een rechtspersoon wordt als belanghebbende aangemerkt als cumulatief aan de eisen van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wordt voldaan. De desbetreffende belangen moeten zowel tot haar doelstellingen als tot haar feitelijke werkzaamheden behoren.

Op grond van de statuten, zoals deze luidden ten tijde van het instellen van beroep door appellante sub 1, richt zij zich, voor zover hier van belang, op het bevorderen en beschermen van het (leef)milieu als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Statuten, waarbij haar werkgebied Sliedrecht bestrijkt. Zij tracht haar doel te bereiken door het (leef)milieu aldaar te beschermen tegen negatieve effecten vanwege met name activiteiten, waaronder het storten van afvalstoffen, gesitueerd op en rond het industrieterrein "De Staart" en "De Baanhoekweg" en de Derde Merwedehaven die naar hun aard het (leef)milieu in Sliedrecht kunnen beïnvloeden.

2.2.4. De inrichting is op een aanzienlijke afstand gelegen van Sliedrecht. Het is uitgesloten dat de vergunde activiteiten het leefmilieu aldaar kunnen beïnvloeden. Van de vereiste rechtstreekse betrokkenheid bij het voornoemde besluit is dan ook geen sprake.

Gelet op het in de statuten neergelegde doel kan hetgeen appellante sub 1 heeft aangevoerd met betrekking tot zijn vermeende feitelijke werkzaamheden buiten het hiervoor genoemde werkgebied, wat daar verder ook van zij, niet tot een ander oordeel leiden. Dit geldt eveneens voor de vrees van appellante sub 1 dat de binnen de inrichting afgegraven grond mogelijk zal worden verwijderd naar een stortplaats gelegen binnen de eerdergenoemde locaties. De verleende vergunning heeft niet, zoals appellante sub 1 stelt, betrekking op de wijze waarop de afgegraven grond na afgifte aan een derde verder zal worden verwijderd. Hetgeen appellante sub 1 vreest staat daarmee in een te ver verwijderd verband tot het bestreden besluit en raakt haar belang dan ook niet rechtstreeks.

2.2.5. Gezien het vorenstaande kan appellante sub 1 ten aanzien van het bestreden besluit dan ook niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Hieruit volgt dat haar beroep niet-ontvankelijk is.

2.3. Verweerder en vergunninghoudster betogen dat het beroep van appellanten sub 2 niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor zover het beroep betrekking heeft op geluid- en geurhinder, onduidelijkheden in het omgevingsplan van de GGD inzake monitoring van de diffuse emissie van benzeen en naftaleen en immissie van 2-naftylamine, de aard van de bodemverontreiniging en de gevolgen van luchtemissies voor de kastanjeboom.

2.3.1. Uit artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bij besluiten inzake milieuvergunningen worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als onderdelen van een besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt (uitspraak van 1 november 2006, in zaak no. 200602308/1, (AB 2007, 95).

Appellanten sub 2 hebben geen zienswijzen met betrekking tot de besluitonderdelen geluid- en geurhinder naar voren gebracht. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan dit hen redelijkerwijs niet kan worden verweten. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep van appellanten sub 2 in zoverre niet-ontvankelijk is.

Anders dan verweerder en vergunninghoudster stellen, hebben de beroepsonderdelen ter zake de vermeende onduidelijkheden in het omgevingsplan van de GGD inzake monitoring van de diffuse emissie van benzeen en naftaleen en immissie van 2-naftylamine en de gevolgen van luchtemissies voor de Kastanjeboom betrekking op een besluitonderdeel, namelijk luchtverontreiniging, waaronder mede wordt verstaan de luchtkwaliteit, waarover zienswijzen door appellanten sub 2 naar voren zijn gebracht. In zoverre is er geen grond voor niet-ontvankelijk verklaring van dit beroep.

2.3.2. Verweerder en vergunninghoudster betogen voorts dat het beroep eveneens niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor zover appellanten sub 2 stellen dat het omgevingsplan van de GGD nimmer ter inzage is gelegd, het bestreden besluit ten onrechte niet is getoetst aan Europese regelgeving en geen informatie bevat omtrent elders uitgevoerde grootschalige saneringen, de sanering gevolgen zou hebben voor de waterkwaliteit van de binnendijkse plas "de Waal" mede in relatie tot de kastanjeboom, de locatie niet geschikt is voor een passantenhaven, de dijk ten onrechte binnendijks wordt aangestort en voor zover zij de aard van de bodemverontreiniging betwisten, omdat zij deze beroepsgronden niet als zienswijzen over het ontwerp van het besluit naar voren hebben gebracht. Nu de beroepsgronden geen betrekking hebben op een besluitonderdeel als hiervoor bedoeld, staat artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht er niet aan in de weg dat deze gronden eerste in beroep worden aangevoerd en bestaat er dan ook geen grond om het beroep ook in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Evenwel faalt het beroep van appellanten sub 2 in zoverre nu deze beroepsgronden geen betrekking hebben op het belang van de bescherming van het milieu in de zin van artikel 8.10 van de Wet milieubeheer.

Procedure

2.4. Appellanten sub 2 betogen dat het door de GGD-Hollands Midden opgestelde Omgevingsplan Zellingwijk van 16 oktober 2006 (hierna: het Omgevingsplan) ten onrechte niet met het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd.

2.4.1. Artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage legt.

2.4.2. Het Omgevingsplan is opgemaakt in opdracht van het college van burgemeester en wethouders van Ouderkerk. Onweersproken is dat het een openbaar stuk betreft dat kan worden ingezien, dat niet is opgemaakt ten behoeve van deze aanvraag en daarom daar ook geen onderdeel van uitmaakt. Dat in het ontwerp van het besluit naar het Omgevingsplan en de daarin gehanteerde uitgangspunten wordt verwezen, maakt niet dat het ter inzage leggen van het Omgevingsplan met het ontwerp redelijkerwijs nodig is voor een beoordeling daarvan. Het niet ter inzage leggen van het Omgevingsplan kan dan ook niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Voor zover appellanten sub 2 daarnaast stellen dat het Omgevingsplan gedurende de termijn om beroep in te stellen tegen het definitieve besluit ten onrechte niet ter inzage is gelegd, ligt hierin geen grond voor vernietiging van het bestreden besluit, aangezien een eventuele onregelmatigheid, die dateert van na het nemen van het bestreden besluit, de rechtmatigheid daarvan niet als het ware met terugwerkende kracht kan aantasten.

Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

EG-regelgeving

2.5. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat verweerder ten onrechte EG-regelgeving niet heeft betrokken bij de besluitvorming, overweegt de Afdeling dat deze beroepsgrond reeds faalt omdat zij niet hebben geconcretiseerd welke Europese regelgeving mogelijk in het geding zou zijn en waarom de Wet milieubeheer en daaraan verwante regelgeving daarmee niet in overeenstemming zou zijn.

Algemeen beoordelingskader

2.6. 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, van dit artikel 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, 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 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 verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Contra-expertise en partijdigheid

2.7. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat verweerder gelden ter beschikking had moeten stellen om een contra-expertise te kunnen verrichten, overweegt de Afdeling dat de Wet milieubeheer noch enig andere geschreven of ongeschreven regel hiertoe verplicht. Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.8. Appellanten sub 2 betogen verder dat verweerder zijn taak niet zonder vooringenomenheid heeft vervuld.

2.8.1. Verweerder is medeoprichter van de Stichting Herontwikkeling Zellingwijk, zijnde opdrachtgeefster voor de werkzaamheden binnen de onderhavige inrichting. Dit betekent op zichzelf niet dat reeds hierom sprake is van vooringenomenheid in de zin van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Appellanten sub 2 hebben niet aannemelijk gemaakt dat het in die bepaling vervatte verbod van vooringenomenheid door verweerder is geschonden. Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

Luchtkwaliteit

2.9. Appellanten sub 2 betogen dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht of de in het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Besluit) gestelde grenswaarden voor zwevende deeltjes en benzeen wegens het in werking zijn van de inrichting niet worden overschreden.

2.9.1. Verweerder heeft, onder verwijzing naar met name de aanvulling op de aanvraag met kenmerk BHHZ-B-3-1528 van 14 juli 2006, het Flowschema "luchtbehandeling ten behoeve van bodemluchtextractie" van Boskalis en Heijmans van 8 december 2005 en het rapport "Proefopstelling Grondwater- en luchtonttrekking Zellingwijk te Gouderak" van Grontmij 29 februari 2000, zich op het standpunt gesteld dat de concentratie van zwevende deeltjes als gevolg van de gedurende de werkzaamheden vrijkomende verbrandingsgassen ruim blijft beneden de daarvoor gestelde grenswaarden op grond van het Besluit. Met betrekking tot benzeen brengt hij naar voren dat alvorens te ontgraven, bodemlucht met daarin onder meer benzeen met behulp van bodemluchtextractie wordt onttrokken aan de bodem en behandeld door middel van een actief koolfilter. De concentratie benzeen die daarna nog vrijkomt bij het ontgraven van de bodem zal zijns inziens naar verwachting de in het Besluit gestelde grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie benzeen niet overschrijden.

2.9.2. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassingen van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden voor onder meer zwevende deeltjes en benzeen in acht.

2.9.3. Mede gezien het deskundigenbericht is het aannemelijk dat het in werking zijn van de inrichting niet zal leiden tot een overschrijding van de op grond van artikel 7 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 in acht te nemen grenswaarden voor de concentraties zwevende deeltjes en benzeen. Geen grond bestaat voor het oordeel dat verweerder hiernaar nader onderzoek had moeten verrichten. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het Besluit luchtkwaliteit 2005 niet in de weg staat aan vergunningverlening.

Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

Stofhinder

2.10. Appellanten sub 2 betogen dat het in werking zijn van de inrichting voor hen zal leiden tot onaanvaardbare stofhinder. Verweerder had huns inziens verdergaande maatregelen dan thans het geval is, moeten voorschrijven. Dit omdat bij het saneren ernstig verontreinigde stuifgevoelige stoffen vrijkomen die onder meer schadelijk kunnen zijn voor de op hun perceel gelegen kastanjeboom, de daarop geteelde gewassen en de waterorganismen in de binnendijkse plas "de Waal", aldus appellanten sub 2.

2.10.1. Ter voorkoming dan wel beperking van hinder vanwege stof heeft verweerder in de vergunning in hoofdstuk 4, met betrekking tot de op- en overslag en verwerking van vliegas, en in hoofdstuk 11, voor zover het betreft grof stof in het algemeen, voorschriften gesteld. Daarnaast zijn in de aanvraag, welke onderdeel uitmaakt van het bestreden besluit, alsmede elders in de vergunningvoorschriften maatregelen vermeld die eveneens leiden tot het voorkomen dan wel beperken van stofhinder vanwege het in werking zijn van de inrichting.

Blijkens de considerans van het bestreden besluit heeft verweerder bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken, voor zover hier van belang, het BAT-Reference Document Op- en overslag bulkgoederen (hierna: het BREF-document) en paragraaf 3.8.1. van de Nederlandse emissierichtlijn Lucht (hierna: de NeR) gehanteerd. De stoffen die in de inrichting worden aangevoerd en/of bewerkt, behoren - behoudens het vliegas - tot de stuifklassen S4 en S5 als bedoeld in de NeR. Vliegas behoort tot stuifklasse S1.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voorgeschreven maatregelen overeenkomen met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken.

2.10.2. Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer in samenhang met artikel 1, tweede lid, van de Regeling aanwijzing BBT-documenten (hierna: de regeling) houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken in ieder geval rekening met de documenten vermeld in tabel 1 van de bij deze regeling behorende bijlage, voor zover het de daarbij vermelde gpbv-installaties betreft. In tabel 1 van de bijlage bij de regeling is als document onder meer het BREF-document opgenomen.

Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Regeling aanwijzing BBT-documenten houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening met de documenten in tabel 2 van de bij deze regeling behorende bijlage. De NeR is als document opgenomen in tabel 2 van de bijlage bij de regeling.

Gelet hierop kon verweerder zich bij het stellen van voorschriften baseren op het BREF-document en de NeR.

2.10.3. De in de vergunning gestelde en in de aanvraag vermelde maatregelen stemmen, voor zover hier van belang, overeen met hetgeen in het BREF-document en de NeR ten aanzien daarvan is opgenomen. Nu voor stofhinder buiten de inrichting niet behoeft te worden gevreesd, bestaat in hetgeen appellanten sub 2 hebben betoogd geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op

het standpunt heeft kunnen stellen dat de aard van de werkzaamheden, de geografische ligging van de inrichting, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden, aanleiding geven om in de vergunning strengere maatregelen op te nemen dan thans is geschied, dan wel de vergunning om deze reden te weigeren.

Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

Lucht (overig)

2.11. Appellanten sub 2 betogen - kort weergegeven - dat zij onvoldoende worden beschermd tegen blootstelling aan de diffuse emissie en immissie van giftige dampen. In dat kader voeren zij onder meer aan dat het gehanteerde verspreidingsmodel een onvoldoende beeld geeft van de met de sanering gepaard gaande gezondheidsrisico's en de voorschriften 9.15 en 9.16 van de vergunning niet volledig zijn.

2.11.1. Ingevolge voorschrift 9.15 van de vergunning mag gedurende de gehele saneringsperiode de gemiddelde concentratie van benzeen en naftaleen de chronische MRL-waarden niet overschrijden, een en ander conform het Omgevingsplan. Indien uit de metingen van de signaalwaarden en/ of 8-uurgemiddelde waarden (acute MRL) buiten de grenzen van de inrichting overschrijdingen dreigen, dienen passende maatregelen te worden genomen. Als toetsingswaarden voor benzeen en naftaleen geldt de signaalwaarde van 489 µg/m3 respectievelijk 800 µg/m3 en een acute MRL voor benzeen van 163 µg/m3 en voor naftaleen van 50 µg/m3.

Voorschrift 9.16 van de vergunning bepaalt dat gedurende de gehele saneringsperiode de gemiddelde concentratie van naftylaminen het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) niet mag overschrijden, een en ander overeenkomstig het Omgevingsplan. Indien uit de immissiemetingen blijkt dat buiten de grenzen van de inrichting overschrijding van de MTR dreigt, dienen passende maatregelen te worden genomen. De MTR-waarde voor naftylaminen is 2 µg/m3.

2.11.2. Verweerder heeft ter invulling van de aan hem toekomende beoordelingsvrijheid ten aanzien van dit aspect het Omgevingsplan, waaronder het advies van het RIVM inzake naftylaminen, bij de besluitvorming betrokken.

In dit plan is voor de berekening van de verwachte emissie en immissie van vluchtige stoffen gedurende het in werking zijn van de inrichting gebruik gemaakt van het computermodel Divocos. Het model is bedoeld om een inschatting te maken van de mate waarin omwonenden aan vluchtige stoffen worden blootgesteld. Het berekent op basis van onder meer de gemeten concentraties vluchtige stoffen in de bodem, waaronder het grondwater, de emissie van die stoffen tijdens de sanering en de concentraties van de stoffen in de buitenlucht in het omringende gebied. Deze concentraties kunnen worden getoetst aan de toxicologische grenswaarden en/of geurdrempels.

Uit het model volgt dat in de omgeving vanwege de vergunde activiteiten waarschijnlijk verhoogde concentraties benzeen en naftaleen zullen optreden. Het betreft volgens het Omgevingsplan een "worst case"-situatie, nu emissiebeperkende maatregelen, zoals het gebruik van vliegas en bodemluchtextractie, niet in de berekening zijn meegenomen. Voor benzeen en naftaleen zijn in het plan signaalwaarden en 8-uursgemiddelde waarden (acute MRL) gesteld, waarbij voor naftaleen de signaalwaarde gelijk is aan de mediaan geurdrempel en de acute MRL aan de laagste waarde geurdrempel. Ten aanzien van naftylaminen is volstaan met het stellen van een MTR-waarde, omdat deze parameter een carcinogene stof is die geen acute effecten zal bewerkstelligen.

Gezien de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting bestaat geen aanleiding om aan de juistheid van de in het Omgevingsplan Zellingwijk, waaronder het advies van het RIVM inzake naftylaminen, gehanteerde uitgangspunten en de daaruit voortvloeiende resultaten te twijfelen.

2.11.3. Verweerder heeft zich beperkt tot het in de voorschriften 9.15 en 9.16 van de vergunning stellen van de hiervoor genoemde grenswaarden als toetsingwaarden voor de eerdergenoemde parameters, nu deze stoffen vanwege het voorkomen daarvan in de te ontgraven bodem en hun giftigheid als gidsparameters dienen voor andere vluchtige stoffen zoals xyleen. Deze stellingname komt de Afdeling op grond van de in rechtsoverweging 2.11.2. genoemde stukken en het verhandelde ter zitting niet onjuist voor. In hetgeen appellanten sub 2 betogen ziet zij dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in deze voorschriften gestelde grenswaarden toereikend zijn.

Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

2.12. Appellanten sub 2 betogen dat voorschrift 9.17 van de vergunning in onvoldoende mate inzicht geeft in de wijze van monitoring van de in de voorschriften 9.15 en 9.16 gestelde toetsingwaarden.

2.12.1. Ingevolge artikel 8.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer geven de aan een vergunning te verbinden voorschriften de doeleinden aan, die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.

In het vierde lid, aanhef en onder a, van dit artikel is, voor zover hier van belang, bepaald dat, voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het eerste en tweede lid, daaraan in ieder geval ook voorschriften worden verbonden, inhoudende dat moet worden bepaald of aan de eerstbedoelde voorschriften wordt voldaan, waarbij de wijze van bepaling wordt aangegeven, die ten minste betrekking heeft op de methode en de frequentie van de bepaling en de procedure voor de beoordeling van de bij die bepaling verkregen gegevens.

2.12.2. Ingevolge voorschrift 9.17 van de vergunning moeten aan het begin van de sanering én ten tijde van de sanering, wanneer de grootste emissie en immissie van vluchtige stoffen worden verwacht, op de grens van de inrichting (daar waar op dat moment saneringswerkzaamheden plaatsvinden rekeninghoudend met de windrichting) 8-uursgemiddelde concentratiemetingen worden gedaan. De locaties, de parameters en de meetmethoden dienen voorafgaande aan de sanering in een meetprotocol te worden vastgesteld en ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de GGD en het bevoegd gezag. Er dient te worden gewerkt volgens het goedgekeurde meetprotocol.

2.12.3. De aan de vergunning verbonden voorschriften 9.15 en 9.16, waarin grenswaarden zijn gesteld voor benzeen, naftaleen en naftylaminen, moeten worden aangemerkt als doelvoorschriften als bedoeld in artikel 8.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Uit het vierde lid van dit artikel volgt dat in dat geval ook een of meerdere controlevoorschriften als bedoeld in het vierde lid aan de vergunning dienen te worden verbonden.

Verweerder heeft bedoeld met voorschrift 9.17 van de vergunning een dergelijk controlevoorschrift aan de vergunning te verbinden. Volgens de stukken en het verhandelde ter zitting heeft verweerder beoogd de momenten, waarop na de eerste meting aan het begin van de sanering zal worden gemeten, afhankelijk te stellen van continue metingen bij het ontgravingsvlak. Dit blijkt evenwel niet uit dit voorschrift. Deze laatstgenoemde continue metingen vinden plaats in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en daarmee verwante regelingen. Ook volgt uit voorschrift 9.17 van de vergunning niet in hoeverre tussentijds inzicht wordt verschaft in de verwachte gemiddelde concentratie van naftylaminen gedurende de gehele saneringsperiode. Daarnaast ontbreekt inzicht in de te hanteren meetmethoden voor de emissie respectievelijk immissie van de eerdergenoemde vluchtige stoffen. Het bestreden besluit voldoet in zoverre niet aan de uit artikel 8.12, vierde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer voortvloeiende vereisten. Gezien het vorenstaande is het bestreden besluit in zoverre strijdig met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig dient te worden genomen en met het algemene rechtsbeginsel der rechtszekerheid. Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 slaagt.

2.13. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat in de vergunning ten onrechte geen voorschriften zijn gesteld met betrekking tot de door het bevoegd gezag vanwege de luchtverontreiniging uit te voeren maatregelen, waaronder onder meer het onderwerpen van omwonenden van de inrichting aan biomonitoring en, indien nodig, het aanbieden van vervangende woonruimte, overweegt de Afdeling dat het voorschrijven van dergelijke door verweerder te treffen maatregelen - wat van deze maatregelen verder ook zij - zich niet zou verdragen met het systeem van de Wet milieubeheer. Vergunninghoudster zou daarmee namelijk voor de naleving van haar vergunning afhankelijk zijn van de medewerking van derden. Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

Schade aan gebouwen

2.14. Appellanten sub 2 betogen dat het in werking zijn van de inrichting zal leiden tot schade aan hun gebouwen vanwege trillingen.

2.14.1. Bouwwerkzaamheden ten behoeve van het oprichten van de inrichting, in het onderhavige geval het plaatsen van damwanden op de grens van het terrein van de inrichting, kunnen niet als een structureel in de inrichting uit te oefenen activiteit worden aangemerkt. Verweerder heeft deze werkzaamheden dan ook terecht bij de onderhavige besluitvorming buiten beschouwing gelaten.

Voor de beoordeling van de mogelijke schadelijke invloed van trillingen op funderingen en de daarop rustende constructies gedurende het in werking zijn van de inrichting is het heien en uittrillen van damwanden als onderdeel van de saneringswerkzaamheden bepalend.

Uit het rapport "Trillingprognose voor schade en hinder in verband met in- en uittrillen van damwandplanken" van Alcedo B.V. van 11 juli 2006 volgt dat de kans dat schade aan bouwwerken en funderingen zal optreden aanvaardbaar klein is (kleiner dan 1%). De uitkomsten van deze prognose, waarbij, voor zover hier van belang, de SBR-richtlijn A "Schade aan gebouwen" als uitgangspunt is gehanteerd, komen de Afdeling in zoverre niet onjuist voor. Verweerder heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat voor schade aan de gebouwen van appellanten sub 2 als gevolg van trillingen, mede gezien de afstand daarvan tot aan de grens van de inrichting, in zoverre niet behoeft te worden gevreesd. Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

Calamiteitenplan

2.15. Voor zover appellanten sub 2 betogen dat het bestreden besluit niet voorziet in een calamiteitenregeling, overweegt de Afdeling dat hoofdstuk 13 van de vergunning voorschriften bevat met betrekking tot calamiteiten en incidenten, waaronder voorschrift 13.4 dat - voor zover hier van belang - bepaalt dat vergunninghouder dient te werken conform het noodplan, zoals bijgevoegd als bijlage 13 van de aanvraag. Het beroep van appellanten sub 2 mist in zoverre feitelijke grondslag. Deze beroepsgrond van appellanten sub 2 faalt.

Conclusie

2.16. Het beroep van appellante sub 1 is niet-ontvankelijk. Het beroep van appellanten sub 2 is, voor zover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking, voor zover het voorschrift 9.17 van de vergunning betreft. Verweerder dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Het beroep van appellanten sub 2 is voor het overige ongegrond.

Proceskosten

2.17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat voor zover het appellante sub 1 betreft geen aanleiding. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is voor zover het betreft appellanten sub 2 niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van appellante sub 1 in het geheel en het beroep van appellanten sub 2, wat betreft geluid- en geurhinder, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van appellanten sub 2 gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 10 november 2006, kenmerk DGWM/2006/16100, voor zover het voorschrift 9.17 betreft;

IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op binnen 4 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. verklaart het beroep van appellanten sub 2 voor het overige ongegrond;

VI. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellanten sub 2 het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,00 (zegge: honderdeenenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. S.F.M. Wortmann, Leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Drouen

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2007

375-542.