

BR 2009, 62

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	22 oktober 2008
Magistraten:	Mr. K. Brink (voorzitter), en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr. C.W. Mouton (leden)	Zaaknr:	200800532/1
Conclusie:	-	LJN:	BG1146
Roepnaam:	-	Noot:	C. van Deutekom

Snel naar: Essentie | Uitspraak | Noot

Essentie

Wijziging milieuvergunning voor een inrichting voor onder meer de verkoop van motorbrandstoffen inclusief lpg. Beperking van niet-gemaximeerde doorzet is in beginsel in het belang van de bescherming van het milieu:

Uitspraak

(...)

2. Overwegingen

2.1

Ter zitting van 28 juli 2008 heeft [appellant] zijn beroepsgrond over de te late indiening van het nadere stuk van het college, dat bij de Raad van State is ingekomen op 14 april 2008, ingetrokken.

2.2

[Appellant] betoogt dat het college zijn besluit ten onrechte heeft doen steunen op door hem overgelegde doorzetgegevens. Deze gegevens zijn volgens hem op onjuiste gronden verkregen.

2.2.1

De enkele omstandigheid dat [appellant] de doorzetgegevens aan het college heeft verstrekt nadat het college hem daartoe een last onder dwangsom had opgelegd, terwijl later de Afdeling bij uitspraak van 31 juli 2007 heeft overwogen dat dat dwangsbesluit een wettelijke grondslag ontbeerde, heeft niet tot gevolg dat het college in het kader van het thans betreden besluit niet van de aldus verkregen gegevens, waarvan [appellant] de juistheid niet heeft betwist, geen gebruik mocht maken. Deze beroepsgrond faalt.

2.3

Bij het bestreden besluit heeft het college de jaarlijkse doorzet van lpg binnen de inrichting beperkt tot maximaal 1000 m³ per jaar en heeft hij een aantal nieuwe voorschriften aan de vergunning verbonden ter controle van de doorzet.

2.4

Ingevolge art. 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

2.5. [Appellant] voert, kort weergegeven, aan dat de beperking van de doorzet van lpg binnen de inrichting tot maximaal 1000 m³ niet in het belang van de bescherming van het milieu is. Tevens zal volgens hem, als gevolg van een toenemende vraag naar lpg en de sanering van nabijgelegen lpg-tankstations, de lpg-doorzet in de nabije toekomst groter worden dan 1000 m³ per jaar. De limitering van de doorzet is dan ook onnodig beperkend, aldus [appellant]

2.5.1

Het college stelt zich op het standpunt dat, aangezien in de milieuvergunning van 30 maart 2004 geen beperking van de jaarlijkse doorzet van lpg is opgenomen, het limiteren van de doorzet van lpg nodig is om de risico's voor de omgeving vast te leggen. Ook acht het college het vastleggen van de doorzet wenselijk zodat ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving

niet worden beperkt. Het voert tevens aan dat bij een maximale doorzet van 1000 m³ lpg per jaar [appellant] niet onnodig wordt beperkt in zijn activiteiten.

2.5.2. In titel 8.1 van de Wet milieubeheer komt tot uitdrukking dat duidelijk dient te zijn voor welke activiteiten een milieuvergunning is verleend en wat de milieugevolgen zijn van deze activiteiten. Dit uitgangspunt komt mede tot uitdrukking in art. 5.1, eerste lid, onder f en h, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer waarin, voor zover hier van belang, is bepaald dat de aanvrager in of bij de aanvraag om een vergunning vermeldt de maximale capaciteit van de inrichting onderscheidenlijk de aard en omvang van de belasting van het milieu die de inrichting tijdens normaal bedrijf kan veroorzaken. De Afdeling stelt vast dat de maximale doorzet in bedoelde milieuvergunning niet expliciet is gelimiteerd. Ook uit de aan de milieuvergunning ten grondslag liggende aanvraag kan geen beperking van de doorzet worden afgeleid. Dit betekent, wat het aspect externe veiligheid betreft, dat niet duidelijk is welke milieugevolgen de inrichting heeft. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel, anders dan volgt uit de uitspraak van 24 oktober 2007 in zaak nr. 200702498/1, dat het limiteren van de doorzet van lpg in een geval als dit in beginsel in het belang van de bescherming van het milieu is. Gezien het vorenstaande heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het limiteren van de doorzet van lpg in het belang is van de bescherming van het milieu

Ter zitting van 28 juli 2008 is gebleken dat de doorzet van lpg de afgelopen jaren minder dan 1000 m³ per jaar bedroeg. Hoewel [appellant] in verband met de volgens hem te verwachten sanering van lpg-tankstations in de omgeving rekening houdt met een toenemende vraag naar lpg, is niet aannemelijk gemaakt dat er een reële verwachting bestaat op een doorzet van lpg van meer dan 1000 m³ per jaar. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bij het nemen van het bestreden besluit voldoende rekening heeft gehouden met de bedrijfsvoering van [appellant]. De beroepsgrond faalt.

2.6

Het beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

Met noot van C. van Deutekom

Noot

1

In deze zaak is de wijziging van een milieuvergunning voor een inrichting waar lpg wordt verkocht aan de orde. Deze uitspraak is relevant voor de bouwrechtelijke praktijk, omdat het mes lijkt te kunnen worden gezet in vergunde rechten, mede ten faveure van planologische ontwikkelingen in het omliggende gebied.

De betreffende inrichting valt onder de werking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Welke afstandsnorm in een concreet geval voor een inrichting heeft te gelden is afhankelijk van de maximale doorzet van lpg die op grond van de milieuvergunning is toegestaan. Hoe hoger de maximale doorzet, hoe groter de in acht te nemen veiligheidsafstand tot een (beperkt) kwetsbaar object. Voor een nadere uiteenzetting over dit onderwerp verwijs ik naar mijn eerdere annotatie bij de uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2008 (BR 2008, p. 438). Ook in die zaak betrof het een lpg-inrichting in de gemeente Spijkenisse. Thans heeft Spijkenisse meer succes bij het aanscherpen van de milieuvergunning dan in de eerdere zaak.

2

Voor de betreffende inrichting (De Witte Pomp) gold een milieuvergunning uit 2004, waarin geen maximale doorzet voor lpg was opgenomen. Het college van burgemeester en wethouders van Spijkenisse had na oplegging van een last onder dwangsom de hand weten te leggen op de doorzetgegevens van de inrichting en besloot de doorzet in de milieuvergunning tot een maximum van 1000 m³ te beperken door toepassing te geven aan art. 8.23 Wet milieubeheer. Het limiteren van de doorzet van lpg was volgens het college nodig om de risico's voor de omgeving vast te leggen. Ook achtte het college het vastleggen van de doorzet wenselijk zodat ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving niet nader zouden worden beperkt.

3

Op grond van art. 8.23 WMB kan het bevoegd gezag alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu. De vergunninghouder voerde aan dat de beperking van de doorzet niet in het belang van de bescherming van het milieu was en beriep zich daarbij op eerdere rechtspraak van de Afdeling van 24 oktober 2007, zaak nr. 200702498/1. In die uitspraak oordeelde de Afdeling (evenals in de bovengenoemde uitspraak van 19 maart 2008) dat het maximeren van de doorzet in strijd was met art. 8.23 WMB omdat er geen objecten in de directe omgeving van de inrichting aanwezig waren die daartegen bescherming behoefden.

Bovendien was er geen sprake van concrete redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen, die het college op grond van art. 8.8 lid 1 aanhef en onder c van de Wet milieubeheer bij zijn besluitvorming kon betrekken. Gelet op het systeem van het Bevi een juiste uitspraak. Immers, enkel in saneringssituaties ex art. 17 of 18 Bevi kunnen — zo volgt uit art. 2 lid 4 Bevi — met toepassing van art. 8.23 WMB vergunde rechten worden beperkt.

4

Beide bovengenoemde omstandigheden doen zich in de onderhavige zaak echter niet voor; van kwetsbare objecten is geen sprake, ook is geen sprake van concrete uitbreidingsplannen. Het betreft dus geen saneringssituatie. Niettemin is de Afdeling thans van mening dat een limitering van de doorzet van lpg in het belang van de bescherming van het milieu is. Het feit dat de doorzet niet expliciet is gelimiteerd en de omstandigheid dat uit de aan de milieuvergunning ten grondslag liggende aanvraag geen beperking van de doorzet kan worden afgeleid, maken dat wat het aspect externe veiligheid betreft, niet duidelijk is welke milieugevolgen de inrichting heeft (of kan hebben, CvD).

5

De systematiek van het Bevi brengt met zich dat de ruimtelijke implicaties van de aanwezigheid van een lpg-inrichting (de risicocontour) samenhangen met de doorzet die aan een dergelijke inrichting is vergund. Een inrichting zonder gelimiteerde doorzet heeft een risicocontour van 110 meter (gemeten vanaf het vulpunt), zonder dat een dergelijke contour op basis van de feitelijke doorzet in alle gevallen gerechtvaardigd hoeft te zijn. In zoverre lijkt de Afdeling het bevoegd gezag hier een handreiking te doen waarmee zij een einde kan maken aan situaties waar sprake is van een ongelimiteerde doorzet. Daarmee wordt tevens de weg vrijgemaakt voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van deze lpg-inrichtingen.

6

Ik spreek hier bewust van een handreiking. De AMvB wetgever heeft immers in het Bevi geen grondslag gecreëerd voor een beperking van de doorzet in de situatie die zich hier voordoet. Op basis van art. 2 lid 4 is het Bevi namelijk slechts van toepassing op een besluit in de zin van art. 8.23 WMB, voor zover dat besluit wordt genomen ter uitvoering van de saneringsplicht op grond van art. 17 of 18 Bevi. Met andere woorden, het (alsnog) aanbrengen van beperkingen op grond van het Bevi kan slechts aan de orde zijn in saneringssituaties. Het bevoegd gezag kan echter wel aansluiting zoeken bij de systematiek van het Bevi, omdat wordt aangenomen dat de vergroting van de externe veiligheid valt onder het toetsingskader van de WMB, zie bijvoorbeeld ABRvS 3 september 2008, nr. 200706782 (JM 2008, 118, m.nt. Slappendel). Hoewel ik niet uitsluit dat het bevoegd gezag ook los van art. 2 van het Bevi toepassing kan geven aan art. 8.23 WMB, vormen de beperkingen die voortvloeien uit het Bevi hier het motief om te snijden in de vergunde rechten. Mijs inziens was het in deze zaak dan ook logischer geweest wanneer de Afdeling aansluiting had gezocht bij deze eerdere formulering.

7

Het blijft nog even de vraag of de Afdeling op dit punt definitief om is. Dat de begrenzing van de maximale doorzet van een lpg-inrichting in zijn algemeenheid in het belang van de bescherming van het milieu is, lijkt me verdedigbaar. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat het Bevi niet ziet op gevallen waar geen sprake is van een saneringssituatie. Mocht deze uitspraak van de Afdeling geen vervolg krijgen, dan zal het aan de AMvB wetgever zijn om voor deze problematiek alsnog een adequate oplossing te verzinnen.

C. van Deutekom [1]

Voetnoot

[1] Mr. C. van Deutekom is advocaat bij CMS Derks Star Busmann N.V. te Arnhem.