

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 3, 2023

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:7](#) 03-01-2023

Handhaving/Zandvoort

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:164](#) 18-01-2023

Watervergunning/Minister van Infrastructuur en Waterstaat

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:194](#) 18-01-2023

Bestemmingsplan/Wijdmeren

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:167](#) 18-01-2023

Bestemmingsplan/Westland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:112](#) 13-01-2023

Bezwaar overbrengen afvalstoffen/Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

RECHTSPRAAK

Bezwaar overbrengen afvalstoffen/Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Onvoldoende reden om de overbrenging van PFAS als afvalstof naar België niet toe te staan.

Casus

De staatssecretaris heeft op grond van de Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA, EG nr. 1013/2006) bezwaar gemaakt tegen overbrengingen van afvalstoffen vanuit Nederland naar België. De staatssecretaris stelt dat de temperatuur waarbij PFAS-houdend afval in de inrichting in België wordt verbrand niet hoog genoeg is om de PFAS (vrijwel) volledig te vernietigen. Volgens de staatssecretaris moet die temperatuur, gelet op artikel 50 van de Rie, ten minste 1100 °C bedragen en biedt artikel 51 van de Richtlijn industriële emissies (Rie) geen mogelijkheid om hiervan bij vergunning af te wijken.

De afvalverwerker (Indaver IWS) heeft hiertegen beroep ingesteld. Zij wijst er onder meer op dat de inrichting beschikt over een vergunning als bedoeld in de Rie. Op grond van die vergunning wordt in de draaitrommelovens (DTO's) van de inrichting PFAS-houdend afval verbrand bij een gemiddelde temperatuur van 1040 °C. Dat is volgens Indaver IWS voldoende voor een (vrijwel) volledige vernietiging van de PFAS, omdat voor een efficiënt verbrandingsproces niet alleen een hoge temperatuur van belang is, maar ook de tijd waarbinnen de PFAS wordt blootgesteld aan die hoge temperatuur en de zogenoemde turbulentie, de beweging in de oven.

Rechtsvraag

Is er, op basis van een belangenafweging, aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen?

Uitspraak

Niet in geschil is dat PFAS-houdend afval in de inrichting wordt verbrand bij een gemiddelde temperatuur van 1040 °C en dat dit is toegestaan op grond van de voor de inrichting verleende vergunning. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat artikel 51, eerste lid, van de Rie

niet de mogelijkheid biedt om bij vergunning een lagere temperatuur toe te staan dan genoemd in artikel 50, tweede lid, van die richtlijn. Volgens de staatssecretaris ligt in het eerste lid van artikel 51 van de Rie besloten dat, wat de temperatuur betreft, alleen van het vierde lid van artikel 50 van de Rie mag worden afgeweken. Maar de voorzieningenrechter twijfelt aan de juistheid van deze uitleg van de staatssecretaris. Verder heeft Indaver IWS erop gewezen dat voor een deel van de afvalstoffen die zij wil overbrengen in artikel 50, tweede lid, van de Rie, een minimale temperatuur van slechts 850 °C is genoemd, zodat het verbrandingsproces in de inrichting in zoverre dus in overeenstemming is met dat artikellid. Gelet op de door Indaver IWS gegeven beschrijving van de werking van de DTO's, is de voorzieningenrechter er verder niet van overtuigd dat de verbrandingstemperatuur in de DTO's van de inrichting van 1040 °C onvoldoende is en dat met de DTO's niet de best beschikbare technieken worden toegepast. De notitie van het RIVM maakt dit voor de voorzieningenrechter niet anders, onder meer omdat die notitie niet gebaseerd is op onderzoek naar de specifieke wijze waarop in de inrichting met toepassing van DTO's PFAS-houdend afval wordt verwerkt. Verder heeft de staatssecretaris weliswaar gesteld dat de inrichting een bron is van verhoogde concentraties PFAS in de omgeving, de Schelde en de Westerschelde, maar ook dit is door Indaver IWS gemotiveerd bestreden. De voorzieningenrechter kan niet uitsluiten dat nader onderzoek in het kader van de bezwaarprocedure uitwijst dat de standpunten van de staatssecretaris juist zijn, maar Indaver IWS heeft daarover in ieder geval voldoende twijfel gezaaid om haar het voordeel van die twijfel te geven. Daarbij betreft de voorzieningenrechter ook nog dat de staatssecretaris jarenlang wel toestemming heeft gegeven voor de overbrenging van PFAS-houdend afval naar de inrichting.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:112

Zaaknummer: 202206985/1/R4

Wetsartikelen: 50 lid 2 Rie, 51 lid 1 Rie en 8:81 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Westland

Het plan voldoet aan de (derde) voorwaarde voor interne saldering; in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan zijn geen andere stikstofveroorzakende activiteiten ontplooid op het desbetreffende perceel.

Nader gemotiveerd is dat het uitgangspunt van 50% koude teelt en 50% warme teelt een reëel uitgangspunt was.

Het exacte gasverbruik per bedrijf hoeft niet te worden achterhaald, maar uitgegaan mag worden van het kengetal voor glastuinbouw uit de Aerius Calculator.

Casus

Het bestemmingsplan maakt een woonwijk van ruim 500 woningen ten noorden van Monster mogelijk. Een aantal omwonenden en de Algemene Vereniging voor Natuurbescherming voor 's-Gravenhage en omstreken vrezen voor de gevolgen voor het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen. Zij menen dat de stikstofuitstoot die het project veroorzaakt niet goed is onderzocht. Het rekenen met de 'stikstofrechten' van kassen en andere bedrijven in de buurt klopt niet volgens hen. De Afdeling deed op 6 juli 2022 tussenuitspraak in deze kwestie. Daarin overwoog de Afdeling als volgt. Hoewel de raad voldoende had gemotiveerd dat de activiteiten van de in het plangebied aanwezige zeven glastuinbouwbedrijven uit het eerste stikstofonderzoek bij de referentiesituatie mochten worden betrokken, had de raad onvoldoende gemotiveerd dat de activiteiten van de aanwezige zes glastuinbouwbedrijven die in het tweede stikstofonderzoek bij de referentiesituatie zijn betrokken, daarbij ook betrokken mochten worden. De raad had verder onvoldoende onderzoek gedaan naar de emissies van de kassen van de zeven glastuinbouwbedrijven uit het eerste stikstofonderzoek. De raad mocht weliswaar uitgaan van gasgestookte verwarming in de kassen, maar hij had niet nader onderzocht welke van de zeven bedrijven koude teelt of warme teelt hadden. Dat had de raad wel moeten doen, omdat hij moest motiveren dat het door hem gehanteerde uitgangspunt inhoudende 50% koude teelt en 50% warme teelt een reëel uitgangspunt was.

Daarom droeg zij de gemeente op om nader onderzoek te doen naar de stikstofgevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied 'Solleveld & Kapittelduinen'. De gemeente heeft in oktober 2022 een nieuw stikstofonderzoek ingediend.

Rechtsvragen

1. Zijn in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten ontplooid op het desbetreffende perceel?
2. Is het door de raad gehanteerde uitgangspunt inhoudende 50% koude teelt en 50% warme teelt een reëel uitgangspunt voor de berekening van stikstofdepositie?

Uitspraak

1. Referentiesituatie

In de tussenuitspraak heeft de Afdeling verwezen naar de uitspraak van 1 september 2021 over het bestemmingsplan 'Zandzoom 2019' (ECLI:NL:RVS:2021:1960, rechtsoverweging 24.2). In die uitspraak heeft de Afdeling uiteengezet onder welke voorwaarden in het kader van de interne saldering activiteiten die beëindigd zijn vóór de gehanteerde peildatum toch kunnen worden betrokken in de referentiesituatie. De derde voorwaarde is dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel.

Over de periode tussen de aankoop door de gemeente en de sloop van de kassen overweegt de Afdeling dat zij geen aanleiding ziet om niet uit te gaan van de juistheid van de bevindingen van de adviseur van de raad, Antea. Die bevindingen zijn dat er tussen de aankoop en de sloop van de kassen geen andere stikstofveroorzakende activiteiten hebben plaatsgevonden. Appellanten hebben hun stelling dat de kassen, nadat de glastuinbouwbedrijven hun glastuinbouwactiviteiten hadden beëindigd, werden verhuurd aan derden die de kassen gebruikten voor andere doeleinden dan glastuinbouwactiviteiten, niet onderbouwd. De Afdeling tekent hierbij aan dat zij in de stelling van appellanten dat op de luchtfoto's niet zichtbaar is of er in de kassen wel of niet sprake was van opslag, exploitatie of anderszins alternatief gebruik, geen reden ziet om te twifelen aan de juistheid van de bevindingen van Antea wat betreft de in die kassen uitgevoerde activiteiten.

Over de periode vanaf de sloop van de kassen overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling ziet geen aanleiding om niet uit te gaan van de juistheid van de bevindingen van

Antea dat, na de beëindiging van de activiteiten en de sloop van de kassen, de percelen in beheer zijn genomen bij de gemeente Westland en dat er toen geen stikstofveroorzakende activiteiten hebben plaatsgevonden. Uit het rapport en de daarbij gevoegde luchtfoto's blijkt naar het oordeel van de Afdeling niet dat er na de sloop van de kassen andere activiteiten dan de oorspronkelijke activiteiten op de percelen van de glastuinbouwbedrijven hebben plaatsgevonden. Wat betreft mogelijk stikstofveroorzakende activiteiten op onbebouwde terreinen ziet de Afdeling in de overgelegde luchtfoto's geen grond voor het oordeel dat sprake was van in dat opzicht representatief te achten, relevante activiteiten.

Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat zij in wat appellanten in hun zienswijzen hebben aangevoerd, geen aanknopingspunten ziet om eraan te twijfelen dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteiten van de zes glastuinbouwbedrijven en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op de desbetreffende percelen.

2. Emissie van kassen

In het rapport van september 2022 staat dat alle dertien bedrijven die in de referentiesituatie zijn betrokken, beschikten over een ketelinstallatie met buisverwarming of heteluchtkachels die geschikt zijn voor een jaarrond, warme teelt. De kassen en hun installaties zijn bij de oprichting ontworpen om warme teelt te realiseren. In het rapport is vermeld dat aan de hand van de diverse informatiebronnen per kas is achterhaald welke teelt plaatsvond ten tijde van de aankoop door de gemeente. Bepaalde gewassen kunnen, zo staat in het rapport, in Nederland immers altijd alleen als warme teelt worden gekweekt. Op basis van het onderzoek is geconcludeerd dat van de dertien bedrijven (met in totaal vijftien kassen) er zeven warme teelt hadden op het moment van het staken van de bedrijfsvoering en zes bedrijven koude teelt. Gelet op het oppervlak van de bedrijven leidt dat tot 58% warme teelt en 42% koude teelt. De raad heeft zich op basis hiervan op het standpunt gesteld dat het door hem gehanteerde uitgangspunt dat sprake was van 50% warme teelt en 50% koude teelt een reëel, en zelfs conservatief, uitgangspunt was.

Over de aanwezigheid van gasstookinstallaties in de kassen van de dertien glastuinbouwbedrijven overweegt de Afdeling als volgt. In de tussenuitspraak is overwogen dat de raad aannemelijk heeft gemaakt dat bij de zeven glastuinbouwbedrijven uit het eerste stikstofonderzoek sprake was van gasgestookte verwarming. In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat er sprake is van een uitzonderlijk geval op grond waarvan zij van dit oordeel in haar tussenuitspraak moet terugkomen. Het rapport 'Koopovereenkomsten en bedrijfsinventarisaties, Westmade Noord' heeft ook betrekking op

de zes toegevoegde glastuinbouwbedrijven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad met dit rapport aannemelijk gemaakt dat ook bij de zes toegevoegde glastuinbouwbedrijven sprake was van gasgestookte verwarming.

Over het betoog van appellanten dat de raad het exacte gasverbruik per bedrijf had moeten achterhalen, heeft de Afdeling in de tussenuitspraak overwogen dat de raad het exacte gasverbruik per bedrijf niet hoeft te achterhalen, maar mag uitgaan van het kengetal voor glastuinbouw uit Aerijs Calculator. Ook hier geldt dat in wat is aangevoerd geen grond is te vinden voor het oordeel dat sprake is van een uitzonderlijk geval waardoor de Afdeling van dit oordeel in haar tussenuitspraak moet terugkomen.

Aan de hand van taxatierapporten en verklaringen van de taxateur/aankoopmakelaar en van LTO Glastuinbouw Nederland is onderzocht welke gewassen in de kassen werden geteeld. Aan de hand daarvan is bepaald of er in de kassen sprake was van warme of koude teelt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad alsnog voldoende onderzoek gedaan naar het gasverbruik van de in het tweede stikstofonderzoek betrokken dertien glastuinbouwbedrijven. De raad heeft in zijn aanvullende uiteenzetting voldoende gemotiveerd dat het gehanteerde uitgangspunt inhoudende 50% koude teelt en 50% warme teelt een reëel uitgangspunt was.

In het rapport van Antea van 9 februari 2022 is, zoals gezegd, het verschil berekend tussen de stikstofdepositie in de referentiesituatie en de stikstofdepositie in de beoogde situatie om de invloed van de planontwikkeling op de stikstofdepositie in beeld te brengen. Een van de uitgangspunten in de berekening was dat 50% van de glastuinbouwbedrijven koude teelt had en 50% warme teelt. Dit uitgangspunt acht de Afdeling, zoals hiervoor is overwogen, een reëel uitgangspunt.

In het rapport van 2022 staat dat de berekening met Aerijs Calculator aangeeft dat als gevolg van de planontwikkeling op een stikstofgevoelig habitat in een overbelaste situatie geen hogere bijdrage aan de stikstofdepositie wordt berekend dan 0,00 mol/ha/jaar. Appellanten hebben de juistheid van deze berekening niet bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad met het rapport van Antea van februari 2022 dan ook voldoende gemotiveerd dat het bestemmingsplan niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie en dat het plan daarom geen significante gevolgen heeft voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:167

Zaaknummer: 202004372/4/R3

Wetsartikelen: 2.7 lid 1 Wnb

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Wijdemeren

Het aantal aangetroffen diersporen en de oppervlakte van het plangebied in relatie tot de territoriumgrootte van de das is van belang voor de vraag of essentieel foerageergebied van de das wordt aangetast.

Casus

De raad van Wijdemeren heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat voorziet in de realisatie van 49 appartementen. Appellanten betogen dat één of meerdere dassenburchten in de weg staan aan de uitvoerbaarheid van het plan. Ter ondersteuning van hun standpunt hebben zij een ecologisch rapport overgelegd waaruit blijkt dat zich nabij het plangebied meerdere dassenburchten en vluchtpijpen bevinden en dat sporen van recente activiteiten van dassen zijn gevonden, waaronder graafsporen. Verweerder stelt dat het plangebied binnen een dassenterritorium ligt en door de das als foerageergebied wordt gebruikt, maar dat de betekenis van het plangebied als foerageergebied zeer beperkt is. Er zijn slechts twee graafsporen gevonden en de territoriumgrootte van de dassen bedraagt tientallen hectaren, terwijl de oppervlakte van het plangebied slechts circa 3.184 m² is. Op basis van ‘expert judgement’ wordt geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat door de mogelijke afname van areaal foerageergebied als gevolg van het plan de nabijgelegen dassenburcht, niet langer als zodanig kan functioneren.

Rechtsvraag

Tast de planontwikkeling essentieel foerageergebied van de das aan?

Uitspraak

De Afdeling overweegt zoals zij eerder heeft gedaan (uitspraak van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1457, onder 6.2-6.4), dat foerageergebieden in beginsel niet worden beschermd via het soortenbeschermingsregime van de Wnb, zoals ook al het geval was onder het daarvoor geldende regime van de Flora- en faunawet (Ffw). Volgens vaste rechtspraak van

de Afdeling over artikel 11 van de Ffw, op grond waarvan het verboden was om voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van beschermde dieren te vernielen of te verstoren, golden op dit uitgangspunt twee uitzonderingen.

De eerste uitzondering betreft gevallen waarbij een foerageergebied samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats.

De tweede uitzondering betreft gevallen waarbij essentiële foerageergebieden die niet samenvallen met een vaste voortplantings- of rustplaats, zodanig worden aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoort wordt aangetast. Onder een essentieel foerageergebied wordt daarbij verstaan: een foerageergebied dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de voortplantings- of rustplaats, wanneer er geen alternatieve foerageergebieden zijn om eventuele aantasting daarvan op te vangen.

De Afdeling is van oordeel dat geen van de overgelegde ecologische onderzoeken, dus ook niet de overgelegde contra-expertise, aanknopingspunten bieden voor de conclusie dat het plangebied voldoet aan de genoemde uitzonderingen. Daarbij is van belang dat er bij het veldonderzoek slechts twee graafsporen zijn gevonden en de territoriumgrootte van de dassen tientallen hectaren bedraagt, terwijl de oppervlakte van het plangebied slechts ongeveer 3.184 m² bedraagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:194

Zaaknummer: 202202248/1/R1

Wetsartikelen: 3.10 lid 1 Wnb

RECHTSPRAAK

Watervergunning/Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aanvullende lozingseisen voor effluent mestverwerkingsinstallatie.

Casus

Op 1 augustus 2018 heeft een Coöperatie bij de minister een aanvraag ingediend voor een watervergunning als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet en artikel 6.5, onder c, van de Waterwet, voor het brengen van stoffen in de Maas afkomstig van de MVI Zevenellen en het gebruikmaken van het rijkswaterstaatswerk rivier de Maas of de daartoe behorende beschermingszone voor het plaatsen en behouden van een effluentleiding met lozingsvoorziening. Bij besluit van 24 oktober 2019 heeft de minister de aangevraagde watervergunning verleend.

Stichting Dorpsraad Buggenum en anderen voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in de watervergunning strengere lozingseisen voor zware metalen hadden moeten worden opgenomen. Daarbij wijzen zij op een op 24 oktober 2018 verleende watervergunning voor een mestvergister in Groenlo, waarin deze strengere eisen wel zijn opgenomen.

Rechtsvraag

Moeten er strengere lozingseisen voor zware metalen in de watervergunning worden opgenomen?

Uitspraak

Uit paragraaf 5.1.3 van de watervergunning volgt dat voor MVI's nog geen specifieke Europese of Nederlandse informatiedocumenten bestaan. Mede naar aanleiding van het ontbreken van dergelijke documenten en de discussie die speelt rond de emissies van medicijnresten en antibiotica resistente micro-organismen vanuit veehouderijen en MVI's, is in opdracht van verschillende waterschappen en Rijkswaterstaat in 2016 door Royal Haskoning DHV het informatiedocument 'Achtergronddocument vergunningenbeleid voor lozingen van afvalwater uit mestverwerkingsinstallaties' (hierna: het Achtergronddocument) opgesteld. Daarin is een

selectie gemaakt van technieken op basis van de beschikbare data uit de bestaande MVI's, het zuiveringsrendement van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en bewezen en innovatieve technieken uit andere sectoren. De geselecteerde technieken kunnen volgens het Achtergronddocument worden geïnterpreteerd als best beschikbare technieken (hierna: BBT), maar hebben niet die wettelijke status. In het Achtergronddocument wordt voor wat betreft zware metalen omgekeerde osmose als BBT beschouwd. In paragraaf 7.4 van dit document staat echter ook dat het gebruik van een MBR bij een MVI die loost op een groot oppervlaktewater, zoals in het voorliggende geval, wordt gezien als een vergelijkbare techniek als het gebruik van omgekeerde osmose. Stichting Dorpsraad Buggenum en anderen hebben deze conclusie niet gemotiveerd betwist. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling dan ook terecht geoordeeld dat de minister zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat in zoverre wordt voldaan aan de BBT. De Afdeling wijst er daarbij nog op dat uit het vereiste dat in de inrichting de BBT worden toegepast niet volgt dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan een reductie van, in dit geval, de emissie van zware metalen (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112).

Uit paragraaf 5.1.3 van de watervergunning volgt verder dat de minister de gevolgen van het lozen van de in voorschrift 3 genoemde klassieke parameters op het oppervlaktewater heeft getoetst aan de hand van het 'Handboek immissietoets 2016' van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: het Handboek). In paragraaf 1.5 van dit Handboek staat dat het Handboek invulling geeft aan de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen door te bepalen of de belasting die een puntlozing veroorzaakt, in lijn is met de maximaal toelaatbare hoeveelheid extra belasting op het oppervlaktewater. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid; PbEG 2000 L327). Wat betreft nieuwe lozingen worden met de immissietoets puntlozingen lokaal getoetst op de rand van de mengzone. De concentratie daar mag de geldende milieukwaliteitseisen (hierna: MKE's), waarmee maximaal aanvaardbare concentraties van prioritaire stoffen zijn uitgedrukt, niet overschrijden. De MKE's waaraan op de rand van mengzone wordt getoetst, zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. De minister heeft op zitting onweersproken gesteld dat de in voorschrift 3 opgenomen lozingseisen voor zware metalen niet tot een overschrijding van de desbetreffende MKE's op het monitoringspunt leiden. De rechtbank heeft dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de minister toch verplicht was om strengere lozingseisen voor zware metalen in de watervergunning op te nemen.

Voor zover Stichting Dorpsraad Buggenum en anderen er specifiek op hebben gewezen dat in de in 2018 verleende watervergunning voor een mestvergister een strengere lozingseis voor koper was opgenomen dan in de voorliggende watervergunning, overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat de in 2018 verleende watervergunning zag op het lozen van stoffen in de Leerinkbeek en niet, zoals in de voorliggende zaak, op het lozen van stoffen in de Maas. Op zitting heeft de minister toegelicht dat de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam waarop geloosd wordt kan verschillen. Als in de in 2018 verleende watervergunning een strengere lozingseis voor koper was opgenomen, dan betekent dat volgens de minister dat dat oppervlaktewaterlichaam waarop geloosd werd zeer waarschijnlijk van mindere kwaliteit was en dat een strengere lozingseis moest worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de desbetreffende MKE niet werd overschreden. De Afdeling ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:164

Zaaknummer: 202201480/1/R1

Wetsartikelen: 6.2 Waterwet en 6.5 Waterwet

RECHTSPRAAK

Handhaving/Zandvoort

Aangezien onduidelijk is hoeveel de overdrachtsverzwakking tussen twee meetpunten is geweest, kan ook niet worden vastgesteld of sprake was van een overtreding. Er is onvoldoende reden om aan te nemen dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een overschrijding zal gaan plaatsvinden bij het desbetreffende meetpunt.

Casus

Op 12 september 1997 is ten behoeve van de inrichting van Circuit Park Zandvoort B.V. (CPZ) een revisievergunning ex artikel 8.4 van de Wet milieubeheer (Wm) verleend. Aan deze vergunning is een voorschrift (5.2) verbonden over wat het equivalente geluidniveau maximaal mag bedragen op meetpunten 2a, 2b, 2c en 3 (55 dB(A) van 07.00 tot 19.00 uur). Verder moeten de geluidmetingen en de beoordeling van de resultaten uitgevoerd worden volgens de 'Handleiding meten en rekenen industrielawaai' (hierna: de Handleiding), IL-HR-13-01, uitgave 1981. Op 9 november 2001 is de vergunning gewijzigd en zijn maximale waarden voor het equivalente geluidniveau op (het extra) meetpunt 1 vastgelegd (81 dB(A) van 07.00 tot 19.00 uur en 76 dB(A) van 19.00 tot 23.00 uur). Aan deze vergunning ligt onder meer het 'Evaluatierapport saneringsmaatregelen Circuit Park Zandvoort Beheer BV. Burgemeester van Alphenstraat te Zandvoort' (hierna: het Evaluatierapport) ten grondslag van 24 november 2000, later aangevuld op 18 januari 2001. In dit rapport komt de geluidoverdracht tussen verschillende meetpunten aan de orde. Op 4 februari 2011 is de vergunning gewijzigd, in die zin dat in afwijking van hetgeen is opgenomen in de Handleiding als bedoeld, op UBO-dagen het vastgestelde equivalente geluidniveau niet verhoogd wordt met een toeslag voor tonaal geluid.

Op 17 en 18 mei 2019 heeft het bureau M+P in opdracht van verweerder tijdens de Jumbo Racedagen gedurende de dagperiode geluidmetingen verricht bij Circuit Zandvoort. Hiervan heeft M+P op 31 juli 2019 een rapport opgesteld. Op 22 juli 2020 heeft M+P waarnemingen gedaan tussen 11.00 en 12.00 uur bij het circuit bij de meetpunten 2a en 3 tijdens de activiteit GP Elite. Er is 51,6 dB(A) geconstateerd bij meetpunt 3, uitgaande van meteoraamcondities.

Tijdens de aanwezigheid bij meetpunt 2a is bij een relevant deel van de hoorbare passages van raceauto's geluid met een duidelijk hoorbaar tonaal karakter geconstateerd. Op 1 februari 2021 heeft M+P op verzoek van verweerder een protocol opgesteld voor de beoordeling van tonaal geluid bij het circuit. Het protocol is opgenomen in een memo van dezelfde datum.

Bij brief van 22 februari 2021 heeft eiseres bij verweerder een verzoek om handhaving ingediend en hem verzocht handhavend op te treden tegen overtreding van voorschrift 5.2 behorende bij de revisievergunning van 12 september 1997 die (volgens eiseres) plaatsvond bij meetpunt 2a op 22 juli 2020. Zij verzoekt om sancties en maatregelen om herhaling te voorkomen. Uit de memo van 1 februari 2021, waarin waarnemingen bij het circuit zijn beschreven die op 22 juli 2020 zijn gedaan, volgt volgens eiseres namelijk dat, uitgaande van tonaal geluid bij meetpunt 2a, op die dag sprake was van een geluidbelasting van 56,6 dB bij dat punt. Dat is, aldus eiseres, hoger dan de op dat punt op grond van de vergunning maximaal toegestane waarde van 55 dB(A).

Op 3 maart 2021 is naar aanleiding van het handhavingsverzoek in opdracht van verweerder een toezichthoudersrapportage opgesteld over de constatering op 22 juli 2020. Hierin is – in aanvulling op wat in de memo van 1 februari 2021 van M+P was vermeld – aangegeven dat op 22 juli 2020 bij meetpunt 3 is geconstateerd dat geen sprake was van tonaal geluid en dat om te bepalen of sprake was van een overtreding gebruik is gemaakt van de metingen van de vaste meetpost op meetpunt 1. Voor meetpunt 3 is de geluidbelasting bepaald op 51,6 dB(A). Deze waarde is, zo staat in de rapportage vermeld, bepaald door de gemeten waarde op meetpunt 1 met 26 dB(A) te verminderen. Deze -26 dB(A) overdrachtsverzwakking van meetpunt 1 naar meetpunt 3 is in meerdere onderzoeken vastgesteld en daarnaast ook vastgelegd in de vergunning. Omdat bij meetpunt 3 geen tonaal geluid is vastgesteld, is er met een waarde van 51,6 dB(A) aan voorschrift 5.2 van de vergunning voldaan. Wat betreft meetpunt 2 (a,b en c) is in de rapportage aangegeven dat ter vaststelling van het protocol is onderzocht en geconstateerd dat om een overschrijding te krijgen van de norm op meetpunt 2, ook sprake moet zijn van een overschrijding op meetpunt 3. Ook indien een 5 dB(A) toeslag geldt voor tonaal geluid op meetpunt 2. Om te kunnen concluderen dat sprake is van een overschrijding op meetpunt 2a moet er, vanwege een overdrachtsverzwakking van -32 dB(A), een waarde van ten minste 83,5 dB(A) zijn gemeten op meetpunt 1, zo staat in de rapportage. De gemeten waarde op meetpunt 1 was op 22 juli 2020 echter 5,8 dB(A) lager, namelijk 77,6 dB(A), en daarmee lager dan de waarde die nodig is om te kunnen concluderen dat sprake is van een overschrijding van de geluidnormen op meetpunt 2a. Er is, aldus de rapportage, dus geen overtreding geconstateerd.

Verweerder heeft vervolgens het primaire besluit genomen om niet handhavend op te treden. Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. Bij het bestreden besluit heeft

verweerder dat besluit gehandhaafd.

Eiseres stelt in haar beroepschrift en de aanvulling hierop dat uit is gegaan van een onjuiste overdrachtsverzwakking van het geluid. Dit moet om verschillende redenen -26 of zelfs -23 dB(A) zijn in plaats van -32 dB(A). Verder voert zij aan dat de meetpunten 2a, 2b en 2c in een andere hoek liggen ten opzichte van het circuit. De resultaten van meetpunt 3 zeggen daarom niets over het geluid bij meetpunt 2a. Ook is er geen controlemeting verricht. Eiseres baseert zich hierbij op onder andere een notitie van de Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG).

Rechtsvragen

1. Is bij de beoordeling van de vraag of bij meetpunt 2a sprake is geweest van een overtreding, uitgegaan van de juiste overdrachtsverzwakking tussen twee meetpunten?
2. Biedt hetgeen eiseres heeft aangevoerd voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat bij meetpunt 2a met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een overtreding zal gaan plaatsvinden?

Uitspraak

1. Het begrip overdrachtsverzwakking speelt bij de beoordeling van dit geschilpunt een rol. Dat begrip komt voor het eerst in de wijzigingsvergunning van 9 november 2001 voor. Uit akoestische gegevens die zijn opgenomen in het Evaluatierapport uit 2000 (aangevuld in 2001) dat aan die vergunning ten grondslag ligt, blijkt dat de geluidsoverdracht tussen het aan de baan gelegen meetpunt 1 en het in de woonomgeving gelegen meetpunt 3 -26 dB(A) bedraagt, inclusief meteocorrectieterm.

In het Evaluatierapport is daarnaast vermeld dat uit meetgegevens is gebleken dat de overdracht tussen meetpunt 1 en 2b hoger is dan de overdracht tussen meetpunt 1 en 3. Indien voldaan wordt aan de geluidvoorschriften die betrekking hebben op meetpunt 3, mag, zo is verder in het rapport vermeld, om deze reden worden geconcludeerd dat tevens voldaan wordt aan de geluidvoorschriften op de meetpunten 2a, 2b en 2c. In het Evaluatierapport zijn echter geen akoestische gegevens opgenomen waaruit blijkt dat de overdrachtsverzwakking tussen de meetpunten 1 en 2a, 2b en 2c hoger is dan die tussen meetpunt 1 en 3 en hoeveel hoger die overdrachtsverzwakking dan precies is.

In de wijzigingsvergunning van 4 februari 2011 is vervolgens weliswaar vermeld dat van het op meetpunt 1 gemeten geluidniveau door middel van een vast overdrachtsgetal van -26 dB(A)

het geluidniveau op de overige meetpunten, waaronder meetpunt 2a, kan worden afgeleid en daarmee gecontroleerd, maar aan deze vergunning liggen geen akoestische gegevens ten grondslag waaruit blijkt dat de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en de meetpunten 2a, 2b en 2c, net als tussen meetpunt 1 en 3, -26 dB(A) bedraagt. Uit de vergunning blijkt ook niet dat op het punt van de overdrachtsverzwakking een wijziging is beoogd ten opzichte van de vergunning uit 2001.

De rechtbank, die in deze procedure heeft uit te gaan van de juistheid van de eerder verleende en onherroepelijk geworden vergunningen uit 2000 en 2011, kan er op basis van die vergunningen dus uitsluitend van uitgaan dat de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en 3 -26 dB(A) bedraagt. Er kan gelet op het voorgaande immers niet van worden uitgegaan dat de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en de meetpunten 2a, 2b en 2c eveneens -26 dB(A) bedraagt. De door eiseres ingeschakelde deskundige neemt verder weliswaar aan, net als verweerder bij het verlenen van de vergunning in 2001 heeft gedaan, dat de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en de meetpunten 2a, 2b en 2c meer bedraagt dan -26 dB(A) omdat het overdrachtsgebied tussen de meetpunten 2a, 2b, 2c en 3 totaal verschillend is van karakter (wat betreft bodemgebied en tussenliggende obstakels), maar noch uit de (gegevens die aan die) vergunning uit 2001 (ten grondslag liggen), noch uit de notitie van [naam 2] kan worden opgemaakt hoeveel hoger die overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en de meetpunten 2a, 2b en 2c dan precies is.

Uit de uitspraak van de Afdeling van ECLI:NL:RVS:2012:BW6890 inzake de wijzigingsvergunning van 4 februari 2011 kan, anders dan eiseres meent, ook niet worden afgeleid hoeveel de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en de meetpunten 2a, 2b en 2c bedraagt.

De rechtbank is van oordeel dat, indachtig het voorgaande, op twee manieren had kunnen worden vastgesteld of op 22 juli 2020 sprake was van een overtreding bij meetpunt 2a. Dat had in de eerste plaats gekund door een specifieke geluidmeting conform de eisen van de Handleiding te verrichten bij dat meetpunt op die dag. In de tweede plaats had een overtreding kunnen worden vastgesteld aan de hand van conform de Handleiding tot stand gekomen geluidgegevens waaruit zou kunnen worden opgemaakt hoeveel de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a op die dag bedroeg. Op 22 juli 2020 is immers een meting verricht bij meetpunt 1 en is, naar tussen partijen ook niet in geschil is, vastgesteld dat het geluidniveau op dat punt 77,6 dB(A) bedroeg. Het geluidniveau op meetpunt 2a had dan kunnen worden bepaald door de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a vast te stellen. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat de

eerder verleende vergunningen uit 2001 en 2011 naar haar oordeel ruimte laten voor het vaststellen van een hogere overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a dan -26 dB(A).

Ter bepaling van de vraag of op 22 juli 2020 sprake was van een overtreding bij meetpunt 2a kon niet worden volstaan met het vaststellen van het geluidniveau bij meetpunt 3. Verweerder kan namelijk, zonder nadere akoestische onderbouwing, niet worden gevolgd in zijn (in het verweerschrift ingenomen) standpunt dat als bij meetpunt 3 geen overtreding optreedt het onaannemelijk is dat bij andere meetpunten, waaronder meetpunt 2a, een overtreding optreedt. Op basis van de verleende vergunningen is immers, zoals hiervoor is overwogen, niet duidelijk hoeveel meer de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a bedraagt dan tussen meetpunt 1 en meetpunt 3. Bovendien kan de aanwezigheid van tonaal geluid bij meetpunt 2a ervoor zorgen dat aldaar van een 5 dB(A) hoger geluidniveau moet worden uitgegaan dan wanneer tonaal geluid bij dat punt ontbreekt en daarmee kan het totale geluidniveau bij meetpunt 2a worden beïnvloed.

Vaststaat dat op 22 juli 2020 geen geluidmeting bij meetpunt 2a is verricht, zodat langs die weg niet kan worden vastgesteld of op die dag sprake was van een overtreding van voorschrift 5.2 van de revisievergunning uit 1997. De rechtbank is van oordeel dat ook aan de hand van de gegevens die zijn opgenomen in de memo van 1 februari 2021 van M+P, niet kan worden vastgesteld of bij meetpunt 2a op 22 juli 2020 sprake was van een overtreding van voorschrift 5.2 van de revisievergunning uit 1997. Uit de memo van 1 februari 2021 blijkt namelijk dat op 22 juli 2020 waarnemingen bij meetpunt 2a zijn verricht en dat is vermeld dat een meting bij meetpunt 3 is verricht. Verweerder is er, gelet op de memo, van uitgegaan dat op 22 juli 2020 sprake was van een overdrachtsverzwakking van -32 dB(A) tussen meetpunt 1 en 2a, waarbij hij ervan is uitgegaan dat deze overdrachtsverzwakking is afgeleid uit indicatieve metingen die tijdens de Jumbo Racedagen in mei 2019 zijn verricht.

In tabel V van het rapport van 31 juli 2019 dat van de metingen van mei 2019 is opgesteld, is de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en meetpunt 2c in kaart gebracht. Deze bedraagt volgens de tabel -32 dB(A) en is daarmee -6 dB(A) hoger dan die tussen meetpunt 1 en meetpunt 3.

Eiseres heeft onder verwijzing naar de Handleiding, een aantal kanttekeningen geplaatst bij de totstandkoming van het getal van -32 dB(A) als zodanig en heeft ook de vraag opgeworpen of, als al van een overdrachtsverzwakking van -32 dB(A) tussen meetpunt 1 en meetpunt 2c kan worden uitgegaan, dit niet zonder meer ook heeft te gelden tussen meetpunt 1 en

meetpunt 2a. Verweerder heeft de kritiekpunten van eiseres niet weersproken, zodat niet van de juistheid van een overdrachtsverzwakking van -32 dB(A) tussen meetpunt 1 en meetpunt 2c kan worden uitgegaan. In het midden kan blijven of dat getal ook zonder meer gold tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a. In het verweerschrift heeft verweerder daarnaast beaamd dat op 22 juli 2020 slechts indicatieve metingen zijn verricht ten behoeve van het opstellen van een toetsingsprotocol en dat de metingen waren bedoeld om inzicht te krijgen in de wijze waarop een toetsingsprotocol tot stand moest komen en niet ter vaststelling van overtredingen.

Onder genoemde omstandigheden moet worden vastgesteld dat de overdrachtsverzwakking van -32 dB(A) tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a waar verweerder van is uitgegaan, niet conform de eisen van de Handleiding tot stand is gekomen en dus niet kon worden gehanteerd bij het bepalen of op 22 juli 2020 bij meetpunt 2a sprake was van een overtreding. Ook op basis van de door eiseres in beroep overgelegde stukken en de notitie van de NSG kan niet worden vastgesteld of op 22 juli 2020 sprake was van een overtreding bij meetpunt 2a. Uit de gegevens blijkt namelijk niet hoeveel de overdrachtsverzwakking tussen meetpunt 1 en meetpunt 2a bedroeg of wat het geluidsniveau was aan de hand van een meting vastgesteld bij meetpunt 2a op 22 juli 2020.

2. Gelet op het tijdsverloop kan niet alsnog worden vastgesteld of op 22 juli 2020 sprake was van een overtreding bij meetpunt 2a. Ook naar zijn aard kan geen overtreding meer worden vastgesteld op het meetpunt op die dag, omdat een eventuele overtreding van de geluidsnorm bij meetpunt 2a niet voortdurend van aard is. Als sprake was van een overtreding, was deze immers het gevolg van een specifieke race die op die dag plaatsvond op het circuit en was deze beëindigd zodra de race was geëindigd.

De gedingstukken en wat eiseres in beroep heeft aangevoerd bevatten verder onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat overtreding van voorschrift 5.2 bij meetpunt 2a met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal gaan plaatsvinden. Er bestaat thans dan ook geen reden voor verweerder om om die reden alsnog handhavend op te treden tegen CPZ. Er is geen aanleiding voor het geven van een waarschuwing of het opleggen van een sanctie of andersoortige maatregel zoals eiseres heeft voorgesteld. Onder deze omstandigheden kunnen de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit, die inhouden dat niet handhavend wordt opgetreden tegen CPZ, in stand blijven. Dit betekent dat verweerder geen nieuw besluit op het bezwaar van eiseres hoeft te nemen.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 03-01-2023

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2023:7

Zaaknummer: 22/74

Wetsartikelen: