

Advies

Aan

Gedeputeerde Staten

1. Onderwerp

Diverse bezwaarschriften (zie de bijlage voor de namen van de bezwaarders en de bijbehorende nummers en zaaknummers), gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) met datum 26 april 2019, zaaknummer 195267299, met als onderwerp het verlenen van een omgevingsvergunning aan Veolia Industriediensten BV (hierna: vergunninghoudster).

De commissie Rechtsbescherming (hierna: Commissie) heeft alle aan haar beschikbaar gestelde stukken betrokken bij dit advies. De schriftelijke reactie van vergunninghoudster van 18 september 2019 is niet meegenomen bij de advisering. Gelet op het moment van ontvangst van deze reactie, te weten binnen de gestelde termijn van tien dagen voor de hoorzitting, en de geuite bezwaren tegen het betrekken van deze reactie bij de advisering, acht de Commissie het meenemen van de schriftelijke reactie van vergunninghoudster in strijd met de goede procesorde¹.

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens de hoorzitting van de Commissie op 27 september 2019, waar GS, verschillende bezwaarders en vergunninghoudster een toelichting op hun standpunten hebben gegeven. Korthedshalve verwijst de Commissie naar het bijgevoegde verslag van de hoorzitting.

2. Conclusie

De Commissie is van oordeel dat:

- a. bezwaarders onder 152, 153, 154, 157, 158 in ieder geval niet-ontvankelijk zijn;
- b. het bestreden besluit niet in stand kan blijven;
- c. GS de door bezwaarders onder 148 en 149 gevraagde kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dienen te vergoeden.

3. Overwegingen

De Commissie heeft hiervoor de volgende overwegingen.

¹ Zie ook artikel 7:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

2 van 16

De voorgeschiedenis en het bestreden besluit

Vergunninghoudster heeft een inrichting aan de Westervoortsedijk 73, 6827 AV te Arnhem voor het opwekken van stroom en stoom in een warmtekrachtcentrale en het reinigen van afvalwater in een centrale afvalwaterzuivering.

GS hebben bij besluit van 29 december 2007 een revisievergunning verleend voor deze warmtekrachtcentrale met afvalwaterzuivering. GS hebben bij besluit van 4 november 2015 een veranderingsvergunning verleend voor een uitbreiding van de draaiuren van ketel 13. Wanneer ketel 13 draait, zal de warmtekrachtcentrale uit bedrijf zijn.

In 2016 wil vergunninghoudster de basislast voor de stoomproductie gaan uitvoeren met een nieuwe op biomassa gestookte ketel 14 (in plaats van de bestaande aardgasgestookte ketel 13) en een in pandige opslag voor biomassa realiseren. GS hebben hiervoor bij besluit van 16 september 2016 een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en artikel 2.1, eerste lid, onder e, in samenhang gelezen met artikel 3.10, derde lid, van de Wabo.

Op 24 mei 2018 heeft All4Data BV namens vergunninghoudster een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Het betreft een aanvraag voor het verdiepen van de kelder van het opslaggebouw biomassa (ook wel stortbunker of ontvangtbunker genoemd).

GS hebben bij het bestreden besluit van 26 april 2019 een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleend.

Algemeen

Voordat de Commissie ingaat op de ontvankelijkheid van de bezwaarden en de inhoudelijke bespreking van de bezwaargronden, zal zij eerst ingaan op een aantal algemene aspecten die in deze zaak aan de orde zijn. Waar in dit advies wordt verwezen naar bezwaargronden met een bepaald nummer, is aangesloten bij de nummering van bezwaargronden die GS in het schriftelijk commentaar hebben gebruikt².

Kader

De Commissie wenst allereerst op te merken dat zij kennis heeft genomen van alles wat bezwaarden naar voren hebben gebracht. De oproep van enkele bezwaarden aan de Commissie om ook buiten de juridische kaders te treden is gehoord. De Commissie acht zich bij haar advisering echter gebonden aan de kaders die in wet- en regelgeving zijn neergelegd.

Voor zover in de bezwaarschriften en tijdens de hoorzitting standpunten naar voren zijn gebracht, die de inrichting van vergunninghoudster overstijgen, laat de Commissie deze betogen in dit advies buiten bespreking. Zij vormen geen toetsingskader voor het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning dat hier aan de orde is³. Het is aan de politiek om keuzes te maken ten aanzien van het bredere kader rondom biomassacentrales.

² De bezwaargronden van bezwaarde onder 149 zijn niet meegenomen in deze nummering en worden om die reden in dit advies apart vermeld.

³ Dit geldt voor de bezwaargronden 3, 5, 6, 7, 8 en 40.

Datum
29 oktober 2019

Zaaknummers
zie bijlage

Blad
3 van 16

De aanvraag

Vergunninghoudster heeft blijkens het aanvraagformulier beoogd een omgevingsvergunning aan te vragen om diepere stortbunkers in het opslaggebouw te mogen realiseren. De bij het aanvraagformulier gevoegde bijlagen zien op deze stortbunker. Dit leidt de Commissie bijv. af uit de op de documenten aangeduide plaats van het werk en uit de expliciete vermelding dat het over de ontvangtbunker gaat. Tijdens de hoorzitting heeft vergunningshoudster ook aangegeven dat het hier alleen gaat om het wijzigen van het opslaggebouw.

GS hebben blijkens de tekst van het bestreden besluit vergunning verleend voor de voorgelegde activiteit, te weten het verdiepen van de kelder van het opslaggebouw biomassa. In het bestreden besluit is vervolgens opgemerkt dat de omgevingsvergunning wordt verleend op basis van de toegevoegde documenten, die deel uitmaken van het besluit.

De Commissie constateert ten aanzien van deze toegevoegde documenten het volgende. Niet alleen zijn de door vergunninghoudster bij de aanvraag gevoegde bijlagen hierbij opgenomen, maar ook andere documenten die betrekking hebben op de ontvangtbunker (deze documenten zijn in het procesdossier genummerd C.15 t/m C.34). Verder zijn bij het bestreden besluit documenten toegevoegd die zien op bijv. ketel 15 (C.59), een turbineblok (C.60), Cyclone, Baghouse filter, Stack (C.63) en BFW pumps (C.66). Gelet op wat vergunninghoudster in deze procedure heeft aangevraagd, kan de Commissie de bij het bestreden besluit toegevoegde documenten C.35 t/m C.69 niet plaatsen. Zij lijken geen betrekking te hebben op de aanvraag zelf. Naar het oordeel van de Commissie is het bestreden besluit in zoverre onvoldoende deugdelijk gemotiveerd. Door de verwijzing naar alle toegevoegde documenten is niet inzichtelijk wat exact is vergund met het bestreden besluit, wat voortvloeit uit een eerdere vergunning of wat niet vergunningplichtig is. De Commissie adviseert GS om dit inzichtelijk te maken en dit motiveringsgebrek bij de beslissing op bezwaar te herstellen⁴. Indien aan de orde, zullen GS hierbij tevens moeten ingaan op de stelling dat aanvullende maatregelen nodig zijn bij het Baghouse filter, de Cylone en de Stack⁵.

De Commissie overweegt hierbij dat GS dienen te beslissen op datgene wat vergunninghoudster heeft aangevraagd. Gelet op het aanvraagformulier en de daarbij gevoegde bijlagen heeft vergunninghoudster alleen het dieper maken van de stortbunker aangevraagd. Gezien het schriftelijk commentaar en gelet op wat namens GS tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, hebben GS beoogd een omgevingsvergunning te verlenen voor enkel het wijzigen van het opslaggebouw. Bij de verdere beoordeling en advisering gaat de Commissie daarom van deze situatie uit.

⁴ Hieruit moet in ieder geval ook blijken hoe de ureumtank, genoemd in bezwaargrond 22, is vergund.

⁵ In bezwaargrond 20 is hier een beroep op gedaan.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

4 van 16

Feitelijke gevolgen van enige betekenis

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) is als belanghebbende aan te merken degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen van enige betekenis kan ondervinden van de activiteit die het bestreden besluit toestaat⁶. Gevolgen van enige betekenis ontbreken wanneer de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt.

Daarbij wordt, afhankelijk van de toegestane activiteit, acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico), waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn. De kring van belanghebbenden kan dus verschillen naar gelang de aard van het besluit. Bij besluiten over activiteiten in het omgevingsrecht is het de taak van het bestuursorgaan om de kring van belanghebbenden vast te stellen aan de hand van (onderzoek naar) de feitelijke gevolgen van het besluit⁷.

Om de vraag naar wie feitelijke gevolgen ondervindt te kunnen beantwoorden is het van belang na te gaan of in dit geval enkel het bij het bestreden besluit vergunde bouwwerk of de inrichting als geheel bepalend is voor het vaststellen van de eventuele feitelijke gevolgen van enige betekenis⁸. De Commissie zal in dat kader eerst antwoord moeten geven op de vraag of hier enkel een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voldoende is, of dat ook een milieu-omgevingsvergunning nodig is. Vervolgens zal de Commissie ingaan op de ontvankelijkheid van de bezwaren.

Onlosmakelijke verbondenheid activiteiten bouwen en milieu

GS stellen zich op het standpunt dat hier enkel een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voldoende is, omdat de aangevraagde bouwactiviteiten geen gevolgen hebben in het milieu-spoor. De inrichting wijzigt volgens GS niet met het dieper maken van de stortbunker.

De Commissie kan GS niet volgen in hun oordeel dat hier een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voldoende is. De reden hiervoor is dat sprake is van onlosmakelijke verbondenheid als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo tussen de activiteit bouwen en de inrichting-gerelateerde activiteiten (oprichten, veranderen en in werking hebben van een inrichting)⁹. Vanwege de onlosmakelijke verbondenheid hebben GS in 2016 een bouw- en milieu-omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van bouwwerken en het milieuneutraal veranderen van de inrichting. De bouwtekeningen van de stortbunker, die nu worden gewijzigd, maakten deel uit van een onlosmakelijk verbonden omgevingsvergunning bouwen en milieu. In een dergelijke situatie verzet de systematiek van de Wabo zich ertegen dat bij aanpassing van eerder vergunde

⁶ Bijv. uitspraak van 16 maart 2016 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2016:737).

⁷ Zie bijv. de uitspraak van 23 augustus 2017 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2017:2271).

⁸ Dit volgt bijv. uit de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:1787).

⁹ Dit is door bezwaarde 149 naar voren gebracht; deze bezwaargrond slaagt.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

5 van 16

bouwtekeningen kan worden volstaan met het aanvragen en verlenen van enkel een bouw-omgevingsvergunning. Vanwege de onlosmakelijke verbondenheid wordt immers met het aanpassen van de bouwtekeningen de eerdere omgevingsvergunning bouwen en milieu aangepast. De omstandigheid dat met de wijzigingen in het bouwplan naar de mening van GS geen milieuconsequenties zijn gemoeid doet daaraan niet af. Dit zou enkel betekenen dat aanvrager zou kunnen volstaan met een aanvraag voor een milieu-omgevingsvergunning voor een milieuneutrale wijziging als bedoeld in artikel 3.10, derde lid, van de Wabo (verkorte procedure).

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de conclusie dat hier ook een milieu-omgevingsvergunning had moeten worden aangevraagd, voor het al dan niet milieu-neutraal veranderen van de inrichting. Nu dit niet is gebeurd, is de aanvraag onvolledig. GS hebben dit niet onderkend¹⁰. De Commissie adviseert GS om het bestreden besluit in te trekken en de aanvrager op grond van artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen met de activiteit milieu. Voor zover dat aan de orde is, dient hierbij gezorgd te worden voor een opsomming van de wijzigingen ten opzichte van de vergunning uit 2016 en een niet-technische samenvatting¹¹.

Ontvankelijkheid van de bezwaren

Alle bezwaren zijn tijdig ingediend.

Formele vereisten

Ten aanzien van de bezwaarden onder 153, 154 en 157 heeft de Commissie vastgesteld dat deze bezwaarschriften niet zijn ondertekend. Bij brieven van 12 juni 2019 hebben deze bezwaarden de mogelijkheid gekregen dit verzuim te herstellen vóór 26 juni 2019. In deze brieven is tevens vermeld dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer op die dag de gevraagde gegevens niet zijn ontvangen. Deze bezwaarden hebben hierop niet gereageerd. Gelet op artikel 6:5, eerste lid, van de Awb in samenhang met artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Awb, is de Commissie van oordeel dat deze bezwaarschriften niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

De bezwaarden onder 155 en 156 hebben tijdig het verzuim van niet-ondertekening hersteld.

Ten aanzien van nummer 152 heeft de Commissie vastgesteld dat het bezwaarschrift niet is ondertekend door een daartoe gemachtigde persoon. Bij brief van 12 juni 2019 is deze bezwaarde de mogelijkheid geboden dit gebrek te herstellen vóór 26 juni 2019. In deze brief is tevens vermeld dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer op die dag de gevraagde gegevens niet zijn ontvangen. Er is vervolgens geen door de juiste bevoegde bestuurder ondertekend bezwaarschrift ontvangen. Evenmin is een machtiging overgelegd waaruit de bevoegdheid is gebleken om namens deze bezwaarde een bezwaar in te dienen. Gelet op de artikelen 2:1, tweede lid,

¹⁰ Bezwaargrond 10, 11 en 12 zijn terecht voorgedragen; ook bezwaarde onder 148 heeft deze bezwaargrond terecht naar voren gebracht.

¹¹ Dit is met bezwaargrond 9 naar voren gebracht; zie artikel 4.17 en 4.1, tweede lid, van de Regeling omgevingsrecht.

Datum
29 oktober 2019

Zaaknummers
zie bijlage

Blad
6 van 16

en 6:6 van de Awb, is de Commissie van oordeel dat dit bezwaarschrift niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Belanghebbendheid natuurlijke personen

De vraag die vervolgens voorligt, is of bezwaarden belanghebbenden zijn.

Voor de beoordeling van de vraag of bezwaarden belanghebbend zijn, moeten GS elk van de bezwaarden bezien en beoordelen of zij rechtstreeks feitelijke gevolgen van enige betekenis kunnen ondervinden. Gelet op de omstandigheid dat voor de aangevraagde wijziging van de vergunning in verband met de onlosmakelijke verbondenheid als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo ook een milieu-omgevingsvergunning had moeten worden aangevraagd en verleend, is de Commissie van oordeel dat deze gevolgen zullen moeten worden bekeken aan de hand van de gevolgen van de inrichting, zoals die zou zijn vergund als wel een milieu-omgevingsvergunning (eventueel milieuneutrale wijziging) zou zijn aangevraagd en verleend. Dit in navolging van vaste jurisprudentie van de Afdeling, waarbij de omgevingsvergunning zag op onlosmakelijk verbonden activiteiten en daarom niet per deel-toestemming mocht worden gekeken naar de belanghebbendheid¹².

Verskillende bezwaarden, ook mensen die buiten een straal van 600 meter van de inrichting wonen, hebben naar voren gebracht feitelijke gevolgen van betekenis van de inrichting te zullen ondervinden vanuit geur, emissie (fijnstof, stikstof), gezondheid, veiligheid en waterverontreiniging.

Uit de processtukken en de toelichting van vergunninghoudster tijdens de hoorzitting volgt dat met het dieper maken van de stortbunker enkel de opslagruimte wordt vergroot en geen sprake is van een vergroting van de opslagcapaciteit. Uit de beoordeling op de nog aan te vullen aanvraag voor een milieu-omgevingsvergunning zal moeten blijken of hierbij sprake is van een milieuneutrale wijziging of niet. Ook indien met het verdiepen van de stortbunker sprake is van een milieuneutrale wijziging, zullen GS de kring van belanghebbenden moeten bepalen aan de hand van de vraag wie feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervindt van de gehele inrichting na de verandering van de inrichting¹³. In geval geconcludeerd wordt dat met het verdiepen van stortbunker sprake is van een milieuneutrale wijziging van de inrichting, zal bij de beoordeling van de feitelijke gevolgen vanuit de milieucomponenten aangesloten moeten worden bij hetgeen is vergund bij het besluit van 16 september 2016. Ook bij het bepalen van de ruimtelijke uitstraling van de bouwwerken van de inrichting (zicht) zal de in 2016 vergunde situatie betrokken moeten worden, nu de ruimtelijke uitstraling van de bouwwerken van de gehele inrichting met de vergunning van 2016 moet worden bezien.

¹² Zie bijv. de uitspraak van 29 oktober 2014 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2014:3848) en de uitspraak van 21 oktober 2015 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2015:3238).

¹³ Zie de uitspraak van 29 mei 2019 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:1787).

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

7 van 16

GS hebben zich op het standpunt gesteld dat bezwaarden onder 1 tot en met 11 feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervinden vanwege het zicht dat zij hebben op de installatie dan wel omdat zij binnen een straal van 600 meter van de installatie wonen. Volgens GS ondervinden de overige bezwaarden (voor zover het om natuurlijke personen gaat) geen feitelijke gevolgen van enige betekenis. Hierbij is voor de milieucomponent geluid verwezen naar de omgevingsvergunning van 16 september 2016, waarin is vastgesteld dat de realisatie van ketel 14, waartoe het opslaggebouw behoort, niet bijdraagt aan de geluidsbelasting van de omgeving. Voor de milieucomponent emissie hebben GS verwezen naar het 'onderzoek K14 luchtkwaliteit herzien' behorende bij de omgevingsvergunning van 16 september 2016, waaruit blijkt dat de realisatie van ketel 14, waartoe het opslaggebouw behoort, niet leidt tot een grotere bijdrage aan de emissie richting de omgeving.

De Commissie is van oordeel dat deze motivering van GS niet volstaat ter onderbouwing van het standpunt dat alle bezwaarden die buiten een straal van 600 meter van de installatie wonen geen feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervinden. Er is onvoldoende inzicht gegeven in de milieucomponenten geur en risico (gezondheid en veiligheid), zodat de Commissie niet zonder meer kan aannemen dat bezwaarden die buiten een straal van 600 meter van de inrichting wonen geen feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervinden. Hierbij hebben bezwaarden erop gewezen dat de omstandigheid, dat de biomassa vier dagen in de opslag ligt, van belang is voor de gevolgen die zij ondervinden qua stank en risico¹⁴. De Commissie adviseert om in de beslissingen op bezwaar inzicht te geven in de milieucomponenten geur en risico (gezondheid en veiligheid), en met inachtneming hiervan een nieuwe afweging te maken ten aanzien van de belanghebbendheid van bezwaarden. De Commissie wenst in dit kader nog op te merken dat de omstandigheid dat bezwaarden gebruik maken van de openbare ruimte in de nabijheid van de inrichting, hen niet onderscheidt van anderen die dat ook doen en die omstandigheid alleen daarom niet leidt tot een individueel belang. Verder heeft vergunninghoudster naar voren gebracht dat gebruik wordt gemaakt van een gesloten watersysteem, wat niet betwist is, zodat de door bezwaarden aangehaalde ondervonden gevolgen door waterverontreiniging niet aan de orde is. De Commissie overweegt voorts dat aannemelijk is dat het enkel verdiepen van de stortbunker geen invloed heeft op de geluidsproductie van de inrichting, dat bij de vergunning van 2015 een geluidsrapport is overgelegd en dat bij besluit van 16 september 2016 geen toename van de geluidsbelasting is vastgesteld. Geen van de bezwaarden heeft bovendien gesteld geluidsoverlast te zullen ondervinden van de inrichting. De Commissie ziet geen aanleiding om GS te adviseren een compleet akoestisch onderzoek uit te laten voeren¹⁵.

Belanghebbendheid rechtspersonen

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn

¹⁴ Naar voren gebracht met bezwaargrond 24.

¹⁵ Naar voren gebracht met bezwaargrond 23.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

8 van 16

feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt¹⁶.

Volgens de statuten heeft de doelstelling van bezwaarde onder 148 betrekking op natuur en milieu. Gelet op de omstandigheid dat hier naar het oordeel van de Commissie ook een omgevingsvergunning milieu nodig blijkt te zijn, is deze bezwaarde naar het oordeel van de Commissie belanghebbend. In eerdere procedures is voldoende vastgesteld dat deze bezwaarde relevante feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de door haar te behartigen belangen. Bezwaarde onder 148 is naar het oordeel van de Commissie belanghebbend.

Volgens de statuten heeft de doelstelling van bezwaarde onder 42 betrekking op de natuur, bewoners, activiteiten, diensten en gebruikers in en rondom de havens en rivieren van Arnhem en tracht de stichting dit doel te bereiken door het ondersteunen en opzetten van activiteiten voor goede doelen zoals onder andere "Stop de Biomassacentrale" en "Veilige en Gewenste Woonbootlocaties". Het is de Commissie gebleken dat de stichting voldoende relevante feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de door haar te behartigen belangen. Bezwaarde onder 42 is naar het oordeel van de Commissie belanghebbend.

Bezwaarde onder 149 was ten tijde van het indienen van bezwaar een stichting in oprichting. De Commissie overweegt in navolging van de Afdeling¹⁷ dat de hoedanigheid van belanghebbende in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb niet voorbehouden is aan natuurlijke personen en rechtspersonen, maar dat ook andere entiteiten als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Gelet op de woorden "degene wiens", opgenomen in dat artikellid, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer.

Bezwaarde onder 149 heeft een besluitenlijst van de oprichtingsvergadering op 14 mei 2019 van de belangengroep Bomen en Biodiversiteit in Arnhem en omgeving overgelegd met daaraan een presentielijst gehecht. Ook is een besluitenlijst van een vergadering op 17 juni 2019 en een verslag van een vergadering op 19 augustus 2019 overgelegd. Uit de besluitenlijst van de oprichtingsvergadering volgt dat het doel van de belangengroep is om de belangen van bomen en biodiversiteit in Arnhem en omgeving te behartigen. Uit de overgelegde stukken kan verder worden afgeleid dat bezwaarde onder 149 relevante feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de door haar te behartigen belangen. De Commissie is daarom van oordeel dat bezwaarde onder 149 herkenbaar is in het rechtsverkeer en verder voldoende relevante feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de door haar te behartigen belangen. Bezwaarde onder 149 is naar het oordeel van de Commissie belanghebbend. Tijdens de hoorzitting hebben GS overigens kenbaar gemaakt inmiddels ook van mening te zijn dat deze stichting in oprichting wel als belanghebbende moet worden aangemerkt en dit standpunt bij de heroverweging in bezwaar te zullen meenemen.

¹⁶ Bijv. uitspraak van 26 juni 2019 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:1990).

¹⁷ Bijv. uitspraak van 15 juli 2015 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2015:2348).

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

9 van 16

Bezwaarde onder 158¹⁸ was ten tijde van het indienen van bezwaar eveneens een stichting in oprichting. Tijdens de hoorzitting heeft een vertegenwoordiger van deze stichting in oprichting naar voren gebracht een bommenmars te hebben gehouden, over een facebookpagina met 2800 leden te beschikken en veel steunbetuigingen te hebben ontvangen. Naar het oordeel van de Commissie is hiermee onvoldoende gebleken dat bezwaarde onder 158 een entiteit is die herkenbaar is in het rechtsverkeer. Bezwaarde onder 158 is naar het oordeel van de Commissie niet belanghebbend.

Bezwaarde onder 145 heeft zich blijkens haar statuten ten doel gesteld om al hetgeen kan bijdragen tot het waarborgen van de leefbaarheid in en rondom de wijk Stadseiland te Arnhem te verrichten, zomede het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn. Nu de inrichting van vergunninghoudster is gelegen in de directe omgeving van de wijk Stadseiland, is voor de Commissie op basis van de thans beschikbare informatie niet uitgesloten dat de inrichting invloed heeft op de leefbaarheid in of rondom de wijk. Verder is, gelet op wat tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, voldoende gebleken van feitelijke werkzaamheden van de bewonersvereniging die gericht zijn op de doelstellingen die zij zich heeft gesteld. Bezwaarde onder 145 is naar het oordeel van de Commissie belanghebbend.

Inhoudelijke bespreking van de bezwaren

De Commissie herhaalt hier eerst dat bij besluit van 16 september 2016 een omgevingsvergunning aan vergunninghoudster is verleend voor het in gebruik nemen van de op biomassa gestookte ketel 14 en het realiseren van een inpandige opslag voor biomassa. Deze vergunning is onherroepelijk geworden. Dit betekent dat de bezwaargronden, die zijn gericht tegen het besluit van 16 september 2016, dan wel tegen de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken, destijds in een bezwaarprocedure tegen dat besluit ingebracht hadden moeten worden¹⁹.

Eerder in dit advies is geconstateerd dat ook een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu aangevraagd had moeten worden en dat de aanvraag in zoverre aangevuld moet worden. Uit de beoordeling van deze aanvulling zal moeten blijken of hierbij daadwerkelijk sprake is van een milieu-neutrale verandering. Mocht uit de aanvulling van de aanvraag blijken dat er geen sprake is van een milieuneutrale wijziging, dan dient alsnog toepassing aan de zienswijze-procedure te worden gegeven voor de totale aanvraag.

De Commissie overweegt met betrekking tot enkele door bezwaarden aangehaalde veranderingen als volgt. In de vergunning van 16 september 2016 is het aantal vrachtbewegingen gemaximeerd en de Commissie ziet geen aanleiding vergunninghoudster niet te volgen in de stelling dat het aantal vrachtbewegingen niet toeneemt, maar juist afneemt. Ook is gebleken dat met het dieper maken van de stortbunkers enkel de opslagruimte wordt vergroot en geen sprake is van een vergroting van de opslagcapaciteit. De bezwaargronden die zich richten tegen het vergroten van de opslagcapaciteit

¹⁸ Deze bezwaarde stond nog niet vermeld op de lijst met zaaknummers; het betreft zaaknummer 2019-011878.

¹⁹ Dit is van toepassing op de bezwaargronden 1, 4, 21, 25, 34 en 38. Ook bezwaarde onder 149 heeft bezwaren tegen het besluit van 16 september 2016 naar voren gebracht.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

10 van 16

kunnen om die reden niet slagen²⁰. Verder hebben GS naar voren gebracht dat bij de vergunning van 16 september 2016 is gekeken naar de Best Beschikbare Technieken (hierna: BBT) en dat bij het enkel vergroten van de opslagruimte niet opnieuw naar deze BBT hoeft te worden gekeken. Deze redenering acht de Commissie juist.

Tijdens de hoorzitting is de bezwaargrond, dat de vergunning onvolledig is vanwege het ontbreken van een natuurtoets²¹, als volgt toegelicht door bezwaarden onder 148 en 149. Bij de bouwwerkzaamheden ter vergroting van de opslagruimte wordt stikstof uitgestoten wat leidt tot een stikstofdepositie van meer dan 0,01 mol/ha/jaar op de Natura 2000-gebieden Rijntakken en Veluwe. Het uitstoten van stikstof kan beschouwd worden als het verrichten van een andere activiteit die behoort tot activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving in de zin van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo. Naar de mening van deze bezwaarden moet het vergroten van de opslagruimte aangemerkt worden als een project of andere handeling in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en is de stikstof die vrijkomt bij de bouwwerkzaamheden onlosmakelijk verbonden met de aangevraagde activiteit in de zin van artikel 2.7 van de Wabo.

De Commissie overweegt in dit kader als volgt. Nu het bestreden besluit is genomen op een moment dat de uitspraken van 29 mei 2019 van de Afdeling over de PAS nog niet bekend waren, was het bestreden besluit op dat moment niet onjuist. In het kader van de volledige heroverweging in bezwaar zullen GS nochtans de PAS-uitspraken van de Afdeling bij het nemen van de beslissingen op bezwaar moeten betrekken. GS hebben tijdens de hoorzitting ook toegezegd deze uitspraken over de PAS mee te nemen bij de heroverweging op bezwaar. Omdat op dit moment niet bekend is op welke wijze GS en vergunninghoudster met de PAS-uitspraken om zullen gaan, volstaat de Commissie hier met de opmerking dat er geen verplichting is om altijd een natuurtoestemming aan te laten haken bij een Wabo-vergunning²².

Voor zover verder bezwaren naar voren zijn gebracht die betrekking hebben op de bescherming van nabijgelegen natuurgebieden, kunnen deze in onderhavige procedure niet slagen²³. De Commissie merkt hierbij op dat een verzoek om intrekking van de Wnb-vergunning op dit moment ter behandeling voorligt bij GS.

Ten aanzien van de bezwaren die betrekking hebben op de wijze waarop vergunninghoudster de controle van de biomassa, dan wel de controle van de as-afvoer heeft ingericht, is de Commissie van oordeel dat deze aspecten geen toetsingskader vormen voor het verlenen van de omgevingsvergunning die hier aan de orde is. Deze bezwaren falen daarom²⁴. De Commissie is voorts met GS van oordeel dat de aanwezigheid van contingency-plannen geen indieningsvereiste is,

²⁰ Dit geldt voor de bezwaargronden 35, 36 en 37. Ook bezwaarde onder 149 heeft dit aspect naar voren gebracht.

²¹ Dit betreft bezwaargrond 39.

²² Zie bijv. de uitspraak van 13 maart 2019 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2019:803).

²³ Dit geldt voor bezwaargrond 2.

²⁴ Dit geldt voor de bezwaargronden 16, 17, 18 en 19.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

11 van 16

of toetsingskader vormt voor de aangevraagde omgevingsvergunning, zodat de in dit kader ingebrachte bezwaren evenmin slagen²⁵. De Commissie kan verder uit de door bezwaarden gemaakte opmerking over bemaling en de monitoring van bemaling niet afleiden waarom het bestreden besluit op dit onderdeel onjuist zou zijn²⁶. In reactie op de door bezwaarden opgeworpen vraag of er een veiligheidsplan is, heeft vergunningshoudster tijdens de hoorzitting geantwoord dat dit aanwezig is. Naar het oordeel van de Commissie behoort het verder tot de discretionaire bevoegdheid van GS om al dan niet een veiligheidsplan te vragen en is niet gebleken dat GS met het ingenomen standpunt buiten de grenzen van hun bevoegdheid zijn getreden²⁷.

Met betrekking tot het betoog, dat in de vergunning een normering ontbreekt voor de hoeveelheid stof die rondom de losplaats wordt toegestaan en voor de hoeveelheid stof die mag ontsnappen bij de hantering van biomassa, hebben GS verwezen naar de vergunning uit 2016 en zich voorts op het standpunt gesteld dat aan het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeheer moet worden voldaan. Er is geen verplichting om aanvullende normen in een vergunning op te nemen. De Commissie volgt GS hierin²⁸.

Er is voorts naar voren gebracht dat de ingediende aanvraag op een aantal punten niet aan het Bouwbesluit 2012 voldoet. De Commissie acht met wat naar voren is gebracht onvoldoende onderbouwd op welke onderdelen niet zou worden voldaan aan het Bouwbesluit 2012. De enkele verwijzing naar artikel 7.22 van het Bouwbesluit maakt dit niet anders. Deze bezwaargronden slagen niet²⁹.

Ten aanzien van de stelling dat een zogenoemde 'nul situatie' bodemonderzoek had moeten worden gedaan, hebben GS zich op het standpunt gesteld dat zij geen aanleiding hebben gezien om de aanvrager te verzoeken een (nieuw) bodemonderzoek te laten leveren. Naar de mening van GS zijn er geen redenen om aan te nemen dat de bodemgesteldheid is veranderd ten opzichte van de eerder aangeleverde informatie. De Commissie overweegt dat het hier een discretionaire bevoegdheid van GS betreft. Naar het oordeel van de Commissie is niet aannemelijk gemaakt dat GS zich niet op voornoemd standpunt hebben kunnen stellen. De bezwaargronden falen³⁰.

Bezwaarde onder 149 heeft zich op het standpunt gesteld dat GS ten onrechte niet hebben getoetst aan enig bestemmingsplan, de Structuurvisie Arnhem 2020-2040 en een welstandskader. Volgens bezwaarde onder 149 is het bestreden besluit daarom onzorgvuldig voorbereid. Tijdens de hoorzitting hebben GS in dit kader toegelicht dat de aanvraag is getoetst aan het voorbereidingsbesluit van 5 maart 2018 (betreffende het oostelijk deel van het bedrijventerrein

²⁵ Dit geldt voor bezwaargrond 32.

²⁶ Dit geldt voor bezwaargrond 31.

²⁷ Dit geldt voor bezwaargrond 33.

²⁸ Dit geldt voor de bezwaargronden 13 en 14.

²⁹ Dit betreft bezwaargrond 28 en ook bezwaarde onder 149 heeft deze bezwaargrond naar voren gebracht.

³⁰ Dit geldt voor de bezwaargronden 29 en 30.

Datum

29 oktober 2019

Zaaknummers

zie bijlage

Blad

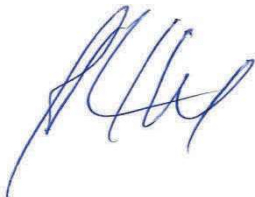
12 van 16

Kleefse Waard), dat niet getoetst is aan het bestemmingsplan Geluidszone omdat dit losstaat van de normale gebruiksregels en dat op de betrokken locatie geen welstandskader van toepassing is. Naar het oordeel van de Commissie zijn GS op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo niet verplicht tot het toetsen van de aanvraag aan een structuurvisie. GS zijn daarentegen wel verplicht om te toetsen aan het ter plaatse vigerende bestemmingsplan. Op dit moment is op de locatie van de inrichting in ieder geval het bestemmingsplan Geluidszone industrieterrein Arnhem Noord van kracht. Pas na toetsing van de gevraagde omgevingsvergunning aan dit bestemmingsplan kan worden vastgesteld of het bestemmingsplan bouwregels dan wel gebruiksregels bevat die relevant zijn voor de door vergunninghoudster aangevraagde activiteit. GS hebben naar het oordeel van de Commissie daarom ten onrechte niet getoetst aan dit bestemmingsplan. In zoverre is deze bezwaargrond terecht voorgedragen. Indien ten tijde van het nemen van de beslissingen op bezwaar nog een ander bestemmingsplan in werking zou zijn getreden, dan zullen GS ook aan dat bestemmingsplan dienen te toetsen. De Commissie is verder gebleken dat geen welstandstoets aan de orde is voor de betrokken locatie, zodat GS niet gehouden zijn om aan redelijke eisen van welstand te toetsen.

GS hebben ten slotte in het schriftelijk commentaar dan wel tijdens de hoorzitting erkend dat een aantal bezwaargronden terecht is voorgedragen. Het betreft het betoog dat een situatietekening van de losplaats ontbreekt, het betoog dat geen brandveiligheidsvoorzieningen op de tekeningen zijn aangegeven en het betoog dat het besluit ten aanzien van de vastgestelde veiligheidseisen onvoldoende is gemotiveerd³¹. GS zullen deze onderwerpen meenemen bij de beslissingen op bezwaar. De Commissie ziet geen aanleiding om GS niet te volgen in het standpunt dat deze bezwaren terecht naar voren zijn gebracht.

De Commissie overweegt ten slotte dat, nu het bestreden besluit moet worden herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, GS de door bezwaarden onder 148 en 149 gevraagde kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb dienen te vergoeden.

Voorzitter



Secretaris



³¹ Dit betreft de bezwaargronden 15, 26, 27