

vrijwel overal minstens 75 meter. Weliswaar is uitbreiding van de stallen op het deel van het bouwvlak dat dichterbij het bouwvlak van de nieuw te bouwen woningen ligt niet mogelijk, maar dat kon toch al niet omdat de uitbreiding dan ook te dicht bij de bestaande woningen aan de andere zijde van het perceel zou komen te liggen.

Ook blijft wijziging of uitbreiding van de bedrijfsvoering mogelijk, bijvoorbeeld door rundvee te gaan houden waarvoor een geurnorm geldt in plaats van een afstandseis. Bij een uitbreiding met 200 stuks vleesvee (rundvee met de hoogste geuremissiefactor) bedraagt de geurbelasting (inclusief de 100 kippen die nu worden gehouden) bij een afstand van 75 meter tussen de bouwvlakken 1,7 OU/m³, terwijl de wettelijke norm 3 OU/m³ bedraagt (art. 3 lid 1 onder a Wgv). Wel zullen door de verkleining van de afstand naar 75 meter de maximale planologische mogelijkheden van de veehouderij worden verkleind, omdat bij uitbreiding van de veestapel met dieren met een geuremissiefactor eerder de geurnorm van 3 OU/m³ zal worden bereikt. Dit acht de voorzieningenrechter evenwel aanvaardbaar, mede omdat er nog substantiële uitbreidingsmogelijkheden blijven bestaan en er bovendien geen concrete uitbreidingsplannen bestaan waarvoor die geurnorm een belemmering zou vormen. De gemeenteraad mocht daarom in redelijkheid een groter belang toekennen aan het realiseren van de woningbouw dan aan het behouden van de maximale planologische mogelijkheden van de veehouderij.

Uit het voorgaande blijkt – in de terminologie van de exceptieve toetsing – dat de negatieve gevolgen van de geurverordening voor de veehouderij uitdrukkelijk zijn betrokken in de belangenafweging en dat die afweging deugdelijk is gemotiveerd. Er is dus sprake van een zorgvuldige besluitvorming. Het is dan ook geen verrassing dat er naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen reden is om aan te nemen dat in de bodemprocedure aan de geurverordening verbindende kracht zal worden ontzegd of dat het voorschrift buiten toepassing zal moeten worden gelaten. Hij ziet daarom ook geen aanleiding om te oordelen dat het plan in de bodemprocedure

niet in stand zal blijven en wijst het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen af.

P.B. Bokelaar
Voormalig senior juridisch beleidsmedewerker bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Milieueffectrapportage / Geur

147

Geen belangrijke nadelige milieugevolgen vanwege geur bij voormalige bedrijfswoning

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
21 oktober 2020, 201901761/1/A1,
ECLI:NL:RVS:2020:2463
(mr. Borman, mr. Sevenster, mr. De Moor-van Vugt)
Noot S.M. van Velsen
Noot F.A.M. van de Ven

Varkenshouderij. Opfokzeugen. Mestvarkens. Intensieve veehouderij. M.e.r.-beoordeling. Cumulatieve geurhinder. Achtergrondbelasting. Voormalige bedrijfswoning. Rendement luchtwasser. Combiluchtwasser.

[Wm art. 7.2 lid 1, onder a; Besluit m.e.r. art. 2 lid 1, bijlage C14 en D14; Wgh; Wabo art. 2.14 lid 3; Wgv art. 2 lid 1 en 3; Rgv art. 2 lid 1 en bijlage 1; Verordening Ruimte provincie Noord-Brabant art. 7.3]

Op 6 juli 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Landerd op grond van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a, c en e Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en uitbreiden van een bestaande varkenshouderij en het bouwen van een varkensstal en handelen in strijd met het bestemmingsplan. In een tussenuitspraak van 18 mei 2018 heeft Rechtbank Oost-Brabant overwogen dat het college niet zonder meer gebruik had mogen maken van een mi-

lieueffectrapportagebeoordelingsbesluit (m.e.r.-beoordelingsbesluit) uit 2009. Naar aanleiding hiervan heeft het college op 24 juli 2018 een nieuw besluit genomen. Hieraan is een nieuw m.e.r.-beoordelingsbesluit ten grondslag gelegd. Tegen de einduitspraak van Rechtbank Oost-Brabant van 18 januari 2019 waarmee het besluit van 6 juli 2017 is vernietigd en het besluit van 24 juli 2018 in stand is gebleven, is hoger beroep ingesteld. Omwonenden vrezen onder meer voor geuroverlast. Zij voeren aan dat er wél belangrijke nadelige milieugevolgen zijn en dat niet had kunnen worden volstaan met een m.e.r.-beoordeling maar dat een milieueffectrapport had moeten worden gemaakt. Ook geven zij aan dat opfokzeugen en mestvarkens bij elkaar moeten worden geteld, zodat hoe dan ook een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld omdat daarmee boven de drempelwaarde van drieduizend mestvarkens van de C-lijst van de bijlage van het Besluit m.e.r. wordt gekomen en dat de geurbelasting daardoor hoger uitpakt. In verband met de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan' wordt verder betoogd dat er strijd met een goede ruimtelijke ordening is. Appellanten voeren in dit verband aan dat door te bouwen buiten het bouwvlak de reeds overbelaste woningen nog meer overbelast zullen worden. De vergunde uitbreiding en verandering van de veehouderij beïnvloeden qua geur zowel de zogenoemde voorgrondbelasting als achtergrondbelasting. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat de drempelwaarde van de C-lijst niet wordt overschreden. In het Besluit m.e.r. worden mestvarkens en opfokzeugen als een afzonderlijke categorie dieren beschouwd, omdat mestvarkens fysiologisch anders zijn. Het college oordeelt dat de toename van de geurbelasting op vier woningen niet leidt tot een slechtere milieucategorie en dat er daarom geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen. Voor een voormalige bedrijfswoning vindt het college een hogere geurbelasting aanvaardbaar zodat ook daar geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht heeft geconstateerd dat er geen MER nodig is vanwege belangrijke nadelige gevolgen. Omwonenden betogen nog dat is uitgegaan van de verkeerde geuremissiefactoren. De Afdeling oordeelt dat de gemeente terecht is uitgegaan van de geuremissiefactoren zoals die golden op 24 juli 2018. Ten tijde van het besluit van 24 juli 2018

moest op grond van bijlage 1 van de Rgv worden uitgegaan van een geurreductie van 45% in plaats van het oude rendement van 85%. Tot slot oordeelt de Afdeling dat de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan verleend had mogen worden omdat aan de voorgrondbelasting voor geur wordt voldaan en omdat de toename van de achtergrondbelasting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[Appellant A] en anderen, wonend in Zeeland, gemeente Landerd,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 18 januari 2019 in zaak nr. 17/2389 in het geding tussen:

[Appellant A] en anderen

en

Het college van burgemeester en wethouders van Landerd.

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2017 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en uitbreiden van een bestaande varkenshouderij en het bouwen van een varkensstal aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Zeeland.

Bij tussenuitspraak van 18 mei 2018 heeft de rechtbank het college opgedragen om de door haar in het besluit van 6 juli 2017 geconstateerde gebreken te herstellen met inachtneming van hetgeen de rechtbank in haar uitspraak heeft overwogen.

Bij besluit van 24 juli 2018 heeft het college onder wijziging van de motivering opnieuw een omgevingsvergunning verleend.

Bij uitspraak van 18 januari 2019 heeft de rechtbank onder andere het door [appellant A] en anderen tegen het besluit van 6 juli 2017 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het beroep tegen het besluit van 24 juli 2018 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college en [vergunninghoudster] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant A] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 december 2019, waar zijn verschenen:

- [appellant A], [appellant B], [appellant C] en [appellant D], bijgestaan door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener;
- het college, vertegenwoordigd door mr. T.J.H. Verstappen, Y.T.M. Limburg en G.J.C.M. van den Hoogen; en
- [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat in Tilburg.

Overwegingen

1. De in deze uitspraak genoemde wettelijke bepalingen staan opgenomen in een bijlage en maken onderdeel uit van deze uitspraak.

2. Bij besluit van 6 juli 2017 heeft het college aan [vergunninghoudster] op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en uitbreiden van een bestaande varkenshouderij en het in strijd met het bestemmingsplan bouwen van een varkensstal aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Zeeland.

In de tussenuitspraak van 18 mei 2018 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, overwogen dat het college niet zonder meer gebruik had mogen maken van een milieueffectrapportagebeoordelingsbesluit (hierna: m.e.r.-beoordelingsbesluit) uit 2009. Volgens de rechtbank had het college alle milieurelevante ontwikkelingen en gevolgen opnieuw in kaart moeten brengen en naar aanleiding daarvan een nieuw m.e.r.-beoordelingsbesluit moeten laten opstellen. Naar aanleiding hiervan heeft het college op 24 juli 2018 een nieuw besluit genomen. In dit besluit heeft het college, onder wijziging van de motivering, met name doordat er een nieuw m.e.r.-beoordelingsbesluit aan ten grondslag is gelegd, opnieuw de gevraagde omgevingsvergunning verleend. In haar einduitspraak van 18 januari 2019 heeft de rechtbank het besluit van 6 juli 2017 vernietigd en geoordeeld dat het college de vergunning van 24 juli 2018 mocht verlenen.

[appellant A] en anderen wonen in de nabije omgeving van de inrichting. Zij zijn tegen de vergunningverlening opgekomen, met name omdat ze vrezen voor geuroverlast.

3. Wat betreft het betoog van [appellant A] en anderen dat de rechtbank het stuk van het college van 22 november 2018 niet had mogen accepte-

ren, omdat zij niet genoeg tijd hadden om op de daarbij gevoegde geurberekeningen te reageren, overweegt de Afdeling als volgt.

Op grond van artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting stukken indienen. Het kan voorkomen dat ook als een partij langer dan tien dagen voor zitting een stuk heeft ingediend, dit stuk vanwege strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten. De rechtbank heeft daartoe in dit geval geen aanleiding gezien. De wijzigingen die in deze geurberekeningen zijn aangebracht komen erop neer dat alleen ten aanzien van de geurbelasting die wordt veroorzaakt door de veehouderij op het perceel aan de [locatie 3] in Zeeland van andere activiteiten wordt uitgegaan. Voor het overige zijn de parameters die gebruikt zijn voor deze geurberekeningen gelijk gebleven aan de parameters voor de geurberekeningen bij het m.e.r.-beoordelingsbesluit. Anders dan [appellant A] en anderen aanvoeren, is het dus niet zo dat zij slechts vlak voor zitting de mogelijkheid kregen om de gebruikte parameters die betrekking hebben op tientallen veehouderijen te analyseren. De nieuw gebruikte parameters waren dan ook in omvang beperkt. Gelet hierop en gelet op de omstandigheid dat ter zitting bij de rechtbank de geurberekeningen uitgebreid zijn besproken, overweegt de Afdeling dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de rechtbank niet mocht besluiten om het stuk van 22 november 2018 bij haar beoordeling te betrekken. Het betoog faalt.

4. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte geconcludeerd heeft dat er geen milieueffectrapport (hierna: MER) hoeft te worden gemaakt. Zij voeren daartoe als eerste aan dat de aanvraag ziet op het uitbreiden van de inrichting met meer dan 3000 mestvarkens, omdat de opfokzeugen en de mestvarkens milieutechnisch gezien op dezelfde wijze worden gehouden en die aantallen daarom bij elkaar opgeteld moeten worden.

[appellant A] en anderen voeren ten tweede aan dat de vergunde activiteit leidt tot belangrijke, nadelige gevolgen voor het milieu, omdat daardoor op meerdere, reeds overbelaste, woningen de geurbelasting toeneemt. Zij wijzen erop dat de woningen aan de [locatie 4] en de [locatie 5] daardoor zelfs ingedeeld moeten worden in een slechtere milieusituatie.

4.1. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder a van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2.1, eerste lid van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.) en gelet op de drempelwaarde van categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is het college verplicht een MER te maken als de aangevraagde activiteit ziet op uitbreiden van de inrichting met minimaal 3000 mestvarkens. Die drempelwaarde wordt in dit geval alleen gehaald als, zoals [appellant A] en anderen aanvoeren, bij het aantal aangevraagde mestvarkens het aantal aangevraagde opfokzeugen wordt opgeteld. Mestvarkens zijn echter niet gelijk te stellen aan opfokzeugen, omdat ze fysiologisch anders zijn, zowel wat betreft gewicht, levenswijze, voeding als excreties. In het Besluit m.e.r. worden mestvarkens en opfokzeugen daarom als aparte categorie dieren beschouwd. Aangezien niet is gebleken dat de opfokzeugen als ware het mestvarkens zullen worden gehouden, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college bij het bepalen van het aantal mestvarkens niet de aangevraagde hoeveelheid opfokzeugen in aanmerking heeft genomen. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat het aantal aangevraagde mestvarkens het college niet verplicht tot het maken van een MER.

Het betoog faalt in zoverre.

4.2. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit m.e.r. en gelet op de drempelwaarde van categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. dient er verder een MER te worden gemaakt als sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu op relevante criteria waaronder de activiteiten worden ondernomen. Hiervoor dient op grond van artikel 7.17, derde lid, van de Wet milieubeheer rekening te worden gehouden met de aangegeven omstandigheden, zoals beschreven in bijlage III bij Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26). In bijlage III bij die richtlijn zijn de volgende criteria genoemd: de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect.

4.2.1. Om te beoordelen wat het uitbreiden van de inrichting voor gevolgen heeft voor de geurbelasting op de nabijgelegen woningen heeft het colle-

ge V-Stacksberekeningen uitgevoerd waaruit de achtergrondbelasting op deze woningen volgt. De grenswaarde in het buitengebied is op grond van artikel 7.3 van de Verordening Ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant 20 OU/m³. Een woning is overbelast als de achtergrondbelasting hoger is dan deze waarde. Uit de V-Stacksberekening die is overgelegd bij het stuk van het college van 22 november 2018 volgt dat op vier reeds overbelaste woningen de geurbelasting zal toenemen en dat één woning door de uitbreiding overbelast zal raken. De geurbelasting op de al overbelaste woningen aan de [locatie 6], de [locatie 7], [locatie 5] en [locatie 8] neemt slechts in beperkte mate toe (respectievelijk met 0,224 OU/m³, 0,048 OU/m³, 0,679 OU/m³, en 0,605 OU/m³) en het woon- en leefklimaat bij die woningen valt door de toename niet in een slechtere categorie. De uitbreiding van de veehouderij heeft daarom volgens het college in zoverre geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. De woning aan de [locatie 4] raakt overbelast door de toename van de achtergrondbelasting met 3,946 OU/m³ en het woon- en leefklimaat valt daardoor niet meer in de categorie 'matig' maar in de categorie 'tamelijk slecht'. Aangezien deze woning echter een voormalige bedrijfswoning is waarvoor in de Wgv ten aanzien van de voorgrondbelasting geen geurnormen maar slechts afstandsnormen gelden en dus door de wetgever aanvaardbaar wordt geacht dat de geurbelasting op deze woning hoger is dan op woningen die geen voormalige bedrijfswoning zijn, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat ook ten aanzien van die woning de uitbreiding van de veehouderij geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Het college heeft daarom besloten dat er geen MER hoeft te worden gemaakt.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet tot voorgaande conclusie heeft mogen komen. De rechtbank heeft daarom ook terecht geoordeeld dat het college geen MER hoefde te maken vanwege belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Het betoog faalt ook in zoverre.

5. [appellant A] en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de verleende omgevingsvergunning op grond van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo had moeten worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu, omdat de aangevraagde activiteiten tot teveel geurhinder zullen leiden. Zij voeren aan dat de

rechtbank in de tussenuitspraak ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de nieuwste inzichten over het rendement van luchtwassers. Verder voeren zij aan dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij het besluit van 24 juli 2018 ten onrechte alleen in het kader van het m.e.r.-beoordelingsbesluit rekening heeft gehouden met de in de Regeling geurhinder en veehouderij (hierna: de Rgv) opgenomen geurreductie van 45% en niet ook bij de beoordeling van de rest van de vergunning. Bovendien had het college eigenlijk met een nog lager geurrendement moeten rekenen, omdat niet wetenschappelijk is bewezen dat de luchtwassers een reductie van 45% halen, aldus [appellant A] en anderen. Ten slotte voeren zij aan dat in de vergunning staat dat een reductie van 85% is vergund, maar dat dat niet uitvoerbaar is, en dat een reductie van 45% zonder nadere voorschriften niet handhaafbaar is.

5.1. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Wgv) vormt die wet het exclusieve toetsingskader voor de beoordeling van geurhinder die zal worden veroorzaakt door een veehouderij. Dit toetsingskader is nader uitgewerkt in de Rgv. In artikel 3 van de Wgv is geregeld bij welke geurbelasting op een geurgevoelig object de omgevingsvergunning moet worden geweigerd. In artikel 2, eerste lid van de Rgv is bepaald dat deze geurbelasting moet worden berekend met inachtneming van het verspreidingsmodel V-Stacks vergunning 2010. Op grond van het vijfde lid is de geuremissie vanuit een veehouderij de som van de voor de verschillende diercategorieën, gehouden in de onderscheiden dierenverblijven, berekende aantallen odour units per seconde per dier. Op grond van het zesde lid is het aantal odour units per seconde per dier van een diercategorie, het aantal dieren van die diercategorie vermenigvuldigd met de daarvoor in bijlage 1 opgenomen geuremissiefactor. Die geuremissiefactor is afhankelijk van de geurreductie die een luchtwasser in een bepaald stalsysteem kan behalen. Tot 20 juli 2018 ging de Rgv ervan uit dat een gecombineerd luchtwassysteem in een stalsysteem van het type BWL 2009.12 een geurreductie van 85% kon behalen. Vanaf 20 juli 2018 is bijlage 1 van de Rgv aangepast in die zin dat de geuremissiefactoren van dieren die worden gehouden in een stalsysteem van het type BWL 2009.12 met een gecombineerd luchtwassysteem zijn gebaseerd op een geurreductie van 45%.

Ingevolge artikel 3 van de Wgv mag de geurbelasting in een concentratiegebied buiten de bebouwde kom maximaal 14 OU/m³ bedragen. Het college heeft door toepassing te geven aan artikel 6 van de Wgv een andere, strengere norm vastgesteld. Op grond van artikel 3 van de gemeentelijke geurverordening "Gewijzigde Verordening geurhinder en veehouderij 2014 gemeente Landerd" geldt een maximale geurnorm van 9 OU/m³.

5.2. Aan het besluit van 6 juli 2017 heeft het college berekeningen ten grondslag gelegd waarin overeenkomstig de toen geldende wet met behulp van geuremissiefactoren gebaseerd op een geurreductie van 85% berekend is of voldaan kon worden aan de toentertijd geldende geurnormen, hetgeen volgens het college het geval was. Voor zover het betoog van [appellant A] en anderen zich richt tegen de bij dit besluit gehanteerde geuremissiefactoren, gaat de Afdeling aan dat betoog voorbij, omdat dit besluit door de rechtbank vernietigd is en aan het in hoger beroep aan de orde zijnde nieuwe besluit van 24 juli 2018 geurberekeningen ten grondslag zijn gelegd die zijn gebaseerd op de aangepaste geuremissiefactoren.

Ten tijde van het besluit van 24 juli 2018 moest op grond van bijlage 1 van de Rgv worden uitgegaan van een geurreductie van 45%. Het college heeft daarom aan dat besluit een nieuwe V-stacks berekening ten grondslag gelegd, waaruit blijkt dat ook met geuremissiefactoren gebaseerd op een geurreductie van 45% aan de geldende geurnormen kan worden voldaan. Dat de aanleiding voor het maken van deze nieuwe berekening was dat er een nieuw m.e.r.-beoordelingsbesluit moest worden opgesteld, betekent niet dat het college de berekening alleen daaraan ten grondslag heeft gelegd en niet ook heeft gebruikt om opnieuw te beoordelen of voldaan kan worden aan de in de Wgv opgenomen geurnormen. Er is verder ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college met andere geuremissiefactoren, gebaseerd op een lager rendement dan 45%, had moeten rekenen. Uit de artikelen 2, 3 en 10 van de Wgv, in samenhang met artikel 2 van de Rgv, volgt dat het college bij de beoordeling van de aanvraag de geurbelasting moest berekenen aan de hand van de in bijlage 1 bij de Rgv opgenomen geuremissiefactoren. De Wgv biedt niet de vrijheid om andere geuremissiefactoren te hanteren (zie de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1069). Dat betekent in dit geval dat het college terecht de geuremissiefactoren

heeft toegepast zoals die golden op 24 juli 2018. Het college hoefde dat ook niet nader te motiveren.

In voorschrift 3.1.1 die hoort bij de vergunning van 24 juli 2018 staat onder andere dat in stal A de volgende dieren en het volgende stalsysteem zijn toegestaan: “Vleesvarkens > 25 kg, gedeeltelijk roostervloer, gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser, BWL 2009.12.V2 (D 3.2.15.4).” Anders dan [appellant A] en anderen aanvoeren, komt aan het in dit voorschrift vermelde rendement geen zelfstandige betekenis toe. Die vermelding is enkel bedoeld als nadere beschrijving van het vergunde type luchtwasser (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108). De vergunning kent, zoals [appellant A] en anderen terecht opmerken, evenmin een verplichting om een rendement van 45% te behalen. Gelet op het systeem van de Wgv is dat ook niet nodig. Een vergunning voor een veehouderij ziet op het houden van een bepaald aantal dieren in een bepaald stalsysteem. Bij vergunningverlening wordt getoetst of met die activiteit voldaan kan worden aan de in de Wgv opgenomen geurnormen. Indien dat het geval is, zoals hier, dan wordt ervan uitgegaan dat als het vergunde aantal dieren wordt gehouden in een stal met het vergunde stalsysteem, de geurbelasting aanvaardbaar is. Om die reden zijn nadere voorschriften om de reductienorm te kunnen handhaven niet nodig.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college niet de gevraagde omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu moest weigeren vanwege onaanvaardbare geurhinder. Het betoog faalt.

6. [appellant A] en anderen betogen dat in strijd met de BBT-eisen zoals neergelegd in het document ‘BBT-conclusies Intensieve pluimvee- of varkenshouderij’ geen periodieke monitoring en geen geurbeheerplan in de voorschriften zijn opgenomen. Als de Afdeling oordeelt dat het stellen van deze voorschriften in strijd is met de Wgv, dan is de Wgv in strijd met de Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB 2010, L 334), aldus [appellant A] en anderen.

6.1. [appellant A] en anderen hebben dit betoog voor het eerst bij de rechtbank aangevoerd na de tussenuitspraak. In het licht van de goede proces-

orde kan niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht, indien het nadere besluit op het desbetreffende punt niet afwijkt van het oorspronkelijke besluit. De rechtbank heeft daarom dit betoog buiten beschouwing mogen laten en de Afdeling zal evenmin aan een inhoudelijke beoordeling daarvan toekomen.

7. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gevraagde omgevingsvergunning in strijd met het Besluit emissiearme huisvesting is verleend. Zij voeren aan dat er in stal B 28 dieren extra zullen worden gehouden, hetgeen zal leiden tot een te hoge ammoniakemissie.

7.1. De rechtbank heeft, kort weergegeven, overwogen dat het college zich terecht op het standpunt stelt dat op grond van artikel 3 van de Wet ammoniak en veehouderij in samenhang met artikel 5, tweede lid, van het Besluit emissiearme huisvesting de ammoniakemissie intern gesaldeerd mag worden en daardoor voldaan kan worden aan de maximaal toegestane emissiewaarde. [appellant A] en anderen hebben geen redenen aangevoerd waarom deze overweging van de rechtbank onjuist is. De Afdeling ziet reeds daarom geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen.

Het betoog faalt.

8. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college geen omgevingsvergunning had mogen verlenen voor bouwen in afwijking van het bestemmingsplan, omdat daardoor de geurbelasting teveel toeneemt, hetgeen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Zij voeren aan dat door te bouwen buiten het bouwvlak de reeds overbelaste woningen nog meer overbelast zullen worden, hetgeen volgens hen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

8.1. De vergunde uitbreiding en verandering van de veehouderij beïnvloedt zowel de zogenoemde voor- als achtergrondbelasting. Wat betreft de voorgrondbelasting overweegt de Afdeling dat, zoals onder 5.2 is overwogen, aan de daarvoor geldende norm van 9 OU/m³ kan worden voldaan. Wat betreft de achtergrondbelasting overweegt de Afdeling dat, zoals onder 4.2.1 is overwogen, de toename van de achtergrondbelasting

geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft.

In hetgeen [appellant A] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid kon concluderen dat de geurbelasting die zal worden veroorzaakt door de inrichting niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

9. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college de gevraagde omgevingsvergunning heeft mogen verlenen. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak voor zover aangevallen.

NOOT MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Eerder annotateerde ik de tussenuitspraak d.d. 18 mei 2018 van Rechtbank Oost-Brabant in deze zaak (ECLI:NL:RBOBR:2018:2431, «JM» 2018/92). Ik had die uitspraak geselecteerd omdat het zelden voorkomt dat een rechter oordeelt dat een eerdere m.e.r.- (beoordeling) niet meer voldoende is. Inmiddels is dit gebrek gerepareerd, maar omwonenden zijn in hoger beroep gegaan tegen de einduitspraak die daarop volgde. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 21 oktober 2020 bevat twee interessante overwegingen op het gebied van m.e.r.- (beoordeling). De eerste overweging die het constateren waard is, betreft de drempelwaarde van categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (hierna: C14) en de tweede gaat over de conclusie van de m.e.r.-beoordeling.

Ten aanzien van de drempelwaarde van C14 overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de drempelwaarde van drieduizend mestvarkens alleen wordt gehaald als bij het aantal aangevraagde mestvarkens het aantal aangevraagde opfokzeugen wordt opgeteld. Dit is niet de bedoeling volgens de Afdeling want opfokzeugen zijn fysiologisch anders, zowel wat betreft gewicht, levenswijze, voeding als excreties, de re-

den waarom mestvarkens en opfokzeugen als aparte categorie dieren worden beschouwd in het Besluit m.e.r. Verder is niet gebleken dat de opfokzeugen als ware het mestvarkens zullen worden gehouden. De rechtbank had hier in de uitspraak van 18 januari 2019 nog aan toegevoegd dat mocht vergunninghoudster opfokzeugen gaan houden op identieke wijze als mestvarkens, zij in afwijking van de vergunning handelt en zij in overtreding is (zie ECLI:NL:RBOBR:2019:223).

De activiteit komt dus niet boven de drempelwaarde van 3.000 mestvarkens van C14, waardoor 'uitsluitend' een m.e.r.-beoordeling op grond van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (hierna: D14) rest. In de bijlage bij het Besluit m.e.r. worden mestvarkens en opfokzeugen apart als volgt benoemd: mestvarkens (Rav cat. D.3) en zeugen (Rav cat. D.1.2, D.1.3 en D.3 voor zover het opfokzeugen betreft). Dit is de wijze waarop de Nederlandse wetgever het project in bijlage I, onderdeel 17 van de M.e.r.-richtlijn heeft geïmplementeerd en de Afdeling sluit hier terecht bij aan als het om de uitleg van C14 gaat. Bijlage I van de richtlijn kent immers dezelfde categorieën en drempelwaarden als de Nederlandse wet, maar of dit nou heel logisch is, vraag ik me af. De richtlijn heeft het namelijk ook over 'intensieve veeteeltbedrijven' als hoofdcategorie en het gaat er uiteindelijk om of een project – gegeven de omstandigheden in de betreffende lidstaat – aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. De combinatie van mestvarkens en opfokzeugen in één bedrijf waarbij beide categorieën (net) onder de drempelwaarden vallen, zou – mede vanwege cumulatieve effecten – aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben die een directe m.e.r.-plicht rechtvaardigen. Begrippen in de M.e.r.-richtlijn dienen ook ruim te worden geïnterpreteerd, dus wellicht lag een meer passende invulling door de nationale wetgever voor de hand.

In het nieuwe recht onder de Omgevingswet treffen we C14 en D14 als project A1 (installaties voor landbouwhuisdieren) in Bijlage V van het Omgevingsbesluit. Welke diercategorieën het kan betreffen, wordt bepaald door de definitie van landbouwhuisdier zoals die is opgenomen in het Bal. Het gaat dan – categorieën C14 en D14 zijn immers samengevoegd in één lijst met projecten – bijvoorbeeld om runderen, schapen, varkens en kippen, maar ook om struisvogels en ko-

nijnen. Daarnaast worden bepaalde situaties niet begrepen onder veehouderij. Het gaat, aldus de nota van toelichting, om situaties waarbij landbouwhuisdieren alleen worden gehouden voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte, voor educatieve doeleinden, of bij onderzoekinstellingen (art. 3.200 lid 3 Bal). De nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit geeft verder aan dat de term uit de M.e.r.-richtlijn, 'intensieve veeteeltbedrijven', niet is overgenomen omdat volgens de Engelse tekst van de richtlijn ('Intensive Livestock Installations') gemengde bedrijven, zoals akkerbouwbedrijven met een stal voor leg-hennen, ook onder de M.e.r.-richtlijn vallen (Stb. 2018, 290, p. 381). Het lijkt er dus op dat in het nieuwe recht beter is gekeken naar welke veehouderijen zodanig zijn dat ze onder de definitie vallen. Dat lijkt me goed om te beginnen, maar ook A1 kent dezelfde drempelwaarden als C14 voor de m.e.r.-plicht, dus het systeem blijft hetzelfde. De praktijk leert dat zelfs als sprake is van cumulatie van geurhinder maar ook cumulatie van het ene hinderaspect met het andere, in dit soort gevallen vrij standaard tot de conclusie wordt gekomen dat belangrijke nadelige milieugevolgen afwezig zijn (zie ook noot Van de Ven bij «JM» 2020/147 (Geur) hieronder).

De tweede en laatste opmerking die ik maak betreft de conclusie van de m.e.r.-beoordeling dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn indien er sprake is van een voormalige bedrijfs-woning in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij. Dit valt mij op omdat het enkele feit dat iets een andere normering, zoals ook bij voormalige plattelandswoningen op grond van de Wabo en Wm zo kan zijn, en wettelijk gezien een lagere bescherming krijgt volgens mij geen rol mag spelen. Als de Afdeling in andere zaken tot de conclusie komt dat ook onder de wettelijke normen sprake kan zijn van aanzienlijke milieugevolgen, dan zou de wettelijke norm op zich zelf niet beslissend mogen zijn. Ik verwijs bijvoorbeeld naar ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:260, «JM» 2017/36, m.nt. Hoevenaars. Zoals ook Hoevenaars opmerkt, betreft een m.e.r.-beoordeling een integrale beoordeling van de effecten van een project op basis van de selectiecriteria van bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn. Deze beoordeling is geen kwestie van het afvinken van wettelijke criteria, net zo goed als niet simpelweg kan worden verwezen naar bestaande sectorale onderzoeken (zie bijvoorbeeld ABRvS

24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, «JM» 2015/23, m.nt. Wagenmakers). De m.e.r.-beoordeling is wel een afvinklijstje geworden als milieuhinder die de wetgever aanvaardbaar acht per definitie niet wordt gezien als belangrijke nadelige milieugevolgen die tot het doorlopen van een m.e.r. nopen. Zo voegt de m.e.r.-beoordeling niets toe aan de procedure en de toets die de betreffende vergunning toch al krijgt. Uiteraard kan het feit dat aan wettelijke normen wordt voldaan wel een te betrekken aspect zijn in de m.e.r.-beoordeling maar het voor een m.e.r.-beoordeling in de plaats stellen, is wel iets anders (zie eerder ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9672, «JM» 2011/126, m.nt. Bokelaar en ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496, «JM» 2018/133, m.nt. Hoevenaars).

S.M. van Velsen

Zelfstandig adviseur omgevingsrecht

NOOT GEUR

De beoordeling voor geur is van belang voor de m.e.r.-beoordeling, de omgevingsvergunning milieu en de omgevingsvergunning voor afwijken bestemmingsplan. Het toetsingskader is elke keer anders. Voor de omgevingsvergunning milieu is de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) het exclusieve toetsingskader. Voor de m.e.r.-beoordeling is van belang of de toename van geur tot belangrijke nadelige gevolgen leidt. Voor afwijken van het bestemmingsplan moet er sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. Onderdeel van een goede ruimtelijke ordening is de beoordeling van de cumulatieve geurbelasting. Uit de jurisprudentie volgt, dat als tussen de veehouderij en een geurgevoelig object de in de Wgv genoemde afstand wordt aangehouden of aan de waarde voor de geurbelasting wordt voldaan, in beginsel moet worden aangenomen dat bij het geurgevoelig object een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Voorwaarde is dat de cumulatie van geur van omliggende veehouderijen (achtergrondbelasting) aanvaardbaar is. Zie onder andere de uitspraken van de Afdeling van 11 april 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW1594), 19 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY6658, «JM» 2013/61, m.nt. Bokelaar), 28 december 2016

(ECLI:NL:RVS:2016:3499, «JM» 2017/23, m.nt. Bokelaar) en 18 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1969, «JM» 2017/105, m.nt. Bokelaar).

Gewijzigde emissiefactoren

De m.e.r.-beoordeling van 2009 was niet meer voldoende omdat de geuremissiefactoren voor combiluchtwassers in de Regeling geurhinder en veehouderij op 20 juli 2018 zijn gewijzigd (*Stcrt.* 2018, 39679). Deze factoren zijn verhoogd, zodat de m.e.r.-beoordeling in 2009 was gebaseerd op een lagere berekende geurbelasting. Het is vaste jurisprudentie dat moet worden uitgegaan van de Rgv zoals die geldt op het tijdstip dat een besluit wordt genomen. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 25 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2395, «JM» 2018/132, m.nt. Bokelaar) en 15 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1069, «JM» 2020/77, m.nt. Van de Ven). De gemeente heeft op 24 juli 2018 een nieuw besluit genomen waarbij is uitgegaan van deze nieuwe hogere geuremissiefactoren.

Geur mer-beoordeling

Bij de beoordeling is de cumulatieve geurbelasting beoordeeld. Hiermee is bedoeld de totale geurbelasting ter plaatse van een woning, veroorzaakt door alle veehouderijen in de omgeving van die woning. Dit wordt ook achtergrondbelasting genoemd. Bij vier woningen is de achtergrondbelasting hoger dan 20 ouE/m³. Uit de geurberekening blijkt dat de achtergrondbelasting op deze woningen zal toenemen. De geurbelasting neemt in beperkte mate toe: afgerond 0,2, 0,05, 0,7 en 0,6 ouE/m³ op deze vier woningen. De toename is slechts minimaal, zodat dit naar mijn mening niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen. De Afdeling oordeelt dan ook dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat geen MER nodig is vanwege belangrijke nadelige gevolgen. De gemeente gebruikt naar mijn mening een oneigenlijk argument. De gemeente overweegt dat het woon- en leefklimaat bij die woningen door de toename niet in een slechtere categorie valt. Volgens mij doet dit er niet toe, want ook al zou door de toename van de geurbelasting de categorie wel wijzigen, dan nog is er sprake van een zeer geringe toename door de wijzigingen en daarmee geen belangrijke nadelige gevolgen. Het zou anders kunnen zijn als de norm voor de cumulatieve geurbelasting een 'harde' norm zou zijn, een norm die niet mag

worden overschreden omdat er dan sprake is van onaanvaardbare geurhinder. In dat geval zou bij elke toename, hoe gering dan ook, sprake zijn van belangrijke nadelige gevolgen. Deze 'harde' normen zijn er niet voor geur.

Op een voormalige bedrijfswoning neemt de cumulatieve geurbelasting toe met afgerond 4 ouE/m³. Een voormalige bedrijfswoning is op grond van de Wgv een woning waarvan de veehouderij is gestopt na 19 maart 2000. De gemeente vindt het aanvaardbaar dat de geurbelasting op dergelijke woningen iets hoger is. En concludeert dat er daarom geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen. De Afdeling oordeelt dat de gemeente tot deze conclusie had mogen komen en dat onderscheid kan worden gemaakt. Het is naar mijn mening inderdaad een afweging die de gemeente kan maken. Geur is met name een lokaal probleem. De geurregels verschuiven onder de Omgevingswet dan ook naar het omgevingsplan. De gemeente is dus primair degene die kan bepalen wat ze wel en niet acceptabel vindt voor dit soort woningen in haar gebied en daarmee of er belangrijke nadelige gevolgen zijn.

Geur goede ruimtelijke ordening

De aanvraag ziet ook op afwijken van het bestemmingsplan. Voor een goede ruimtelijke ordening wordt gekeken naar de voorgrondbelasting en naar de achtergrondbelasting. De voorgrondbelasting is de geurbelasting die wordt veroorzaakt door de voor een woning dominante veehouderij. Voor de voorgrondbelasting wordt aangesloten bij de normen in de Wgv. Aan de norm voor de voorgrondbelasting wordt voldaan. Voor de achtergrondbelasting moet in dit geval in elk geval getoetst worden aan de provinciale norm voor de achtergrondbelasting. Voor de achtergrondbelasting staat er in de Verordening ruimte Noord-Brabant (hierna: VrNB) een eis dat een toename van de oppervlakte van dierenverblijven alleen mag als is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten in het buitengebied niet hoger is dan 20%. Als deze hoger is, dan moet de veehouderij maatregelen treffen die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, waarbij de veehouderij in elk geval de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert. Een geurhinder van 20% wordt gekwalificeerd als 'tamelijk slechte milieukwaliteit'. Dit komt overeen met

een cumulatieve geurbelasting (achtergrondbelasting) van 20 ouE/m³ (PRA Odournet 2001). Voor de achtergrondbelasting overweegt de Afdeling dat de toename van de achtergrondbelasting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Hiermee verwijst ze impliciet naar overwegingen voor de m.e.r.-beoordeling. Uit die overwegingen blijkt dat niet aan de norm van 20% wordt voldaan, maar dat er geen belangrijke nadelige gevolgen zijn. Naar mijn mening kun je de beoordeling van belangrijke nadelige gevolgen niet gelijkstellen met de beoordeling van het woon- en leefklimaat. In dit geval had in elk geval getoetst moeten worden aan de regels in het VrNB. Uit de uitspraak blijkt niet of dit is gebeurd.

Door de verhoging van de cumulatieve geurbelasting valt het woon- en leefklimaat bij de voormalige bedrijfswoning niet meer in de categorie 'matige milieukwaliteit' maar in de categorie 'tamelijk slechte milieukwaliteit'. Voor de toepassing van de VrNB hoeft de gemeente echter voormalige agrarische bedrijfswoningen niet aan te merken als geurvoelige objecten. Zie de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1990, «JM» 2020/79, m.nt. Bokelaar). De VrNB biedt dus ruimte voor de beoordeling van deze woningen, zodat de gemeente zelf kan bepalen wat ze wel en niet acceptabel vindt voor dit soort woningen in haar gebied en daarmee of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Rendement luchtwassers

Aan de orde komt ook nog het voorschrift waarin nog het 'oude' hogere rendement van 85% van de combiluchtwassers is genoemd. De Afdeling oordeelt dat aan het rendement geen zelfstandige betekenis toekomt. Dit rendement is geen te handhaven norm. Dit is al vaker in jurisprudentie aan de orde geweest. Zie de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:108) en de in deze noot al eerder genoemde uitspraak van 15 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1069, «JM» 2020/77, m.nt. Van de Ven).

F.A.M. van de Ven

Zelfstandig milieuvadviser, specialist agrarische milieuwetgeving

Milieustrafrecht / Afval

148

Het storten van puin – om welke reden dan ook – in een oppervlaktewaterlichaam levert een strafbaar feit op

Gerechtshof Den Haag
6 juli 2020, 2200427718,
ECLI:NL:GHDHA:2020:1260
(mr. Van Rijnberk, mr. Van Walree, mr. De Boer)
Noot S. Pieters

Storten. Puin. Hollandsche IJssel. Oppervlaktewaterlichaam. Niet-beroepsmatig inzamelen. Bedrijfsafvalstoffen. Inzamelen bedrijfsafvalstoffen. Ovar. Ontslag van alle rechtsvervolgning.

[Sr art. 9, 14a, 14b, 14c, 22c, 22d, 24, 24c, 47, 62, 63; WED art. 1a, 2, 6; Wm art. 10.45 lid 1; Biaf art. 8; Waterwet art. 6.2]

Deze milieustrafrechtzaak gaat over de overtreding van art. 6.2 Waterwet door onder meer het zonder vergunning laten storten van puin in de Hollandsche IJssel, zijnde een oppervlaktewaterlichaam. Het (eenmalig) inzamelen van bedoeld puin door de verdachte is niet aan te merken als activiteit die als essentieel onderdeel van de bedrijfsvoering moet worden gezien, zodat sprake is geweest van het niet-beroepsmatig inzamelen van bedrijfsafvalstoffen en het in art. 10.45 lid 1 Wet milieubeheer bedoelde verbod gelet op art. 8 Besluit inzamelen afvalstoffen (Biaf) niet geldt. Het bewezenverklaarde opzettelijk inzamelen van bedrijfsafvalstoffen is mitsdien niet strafbaar, zodat de verdachte ter zake daarvan wordt ontslagen van alle rechtsvervolgning. De verdachte heeft hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de economische politierechter te Rotterdam.

Arrest

gewezen op het hoger beroep tegen het vonnis van de economische politierechter in de rechtbank Rotterdam van 18 oktober 2018 in de strafzaak tegen de verdachte: