

uitspraak

RECHTBANK LIMBURG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB/ROE 18/3143 en 18/3144, 18/3145 en 18/3148.

uitspraak van de voorzieningenrechter van 15 maart 2019 op de beroepen en de verzoeken om voorlopige voorziening in de zaken tussen

Maatschap Keijzers-Smits, te Grubbenvorst, **en twee anderen**, te Lottum, eisers 1, (gemachtigde: [REDACTED])

Vereniging Behoud de Parel, te Grubbenvorst, **en de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB)**, te Nijmegen, eisers 2, (gemachtigde: [REDACTED]),

en

het college van Gedeputeerde Staten van Limburg, verweerder, (gemachtigden: [REDACTED]).

Als derde-partij heeft aan de gedingen deelgenomen: **Houbensteyn Heideveld B.V.**, te Grubbenvorst, (gemachtigde: [REDACTED]).

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2018, verzonden 5 november 2018, (het bestreden besluit) heeft verweerder de aan de rechtsvoorganger (Heideveld Beheer B.V.) van de derde-partij (hierna: vergunninghoudster) verleende omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met kenmerk 10/26186 op verzoek van eisers met toepassing van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gewijzigd.

Eisers 1 en eisers 2 (hierna gezamenlijk te noemen: eisers) hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Zij hebben verder de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Vergunninghoudster heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Eisers hebben een schriftelijke reactie gegeven. Zij hebben daarna nog een berekening van de geurbelasting op omliggende woningen, opgesteld door De Roever Omgevingsadvies, toegezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 februari 2019. Van eisers 1 [REDACTED] verschenen, bijgestaan door mr. [REDACTED]. De overige eisers hebben zich laten

vertegenwoordigen door [REDACTED] voornoemd. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Vergunninghoudster is verschenen [REDACTED]

M.J.M. [REDACTED]

1. Na afloop van de zitting is de voorzieningenrechter tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De voorzieningenrechter doet daarom op grond van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet alleen uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening, maar ook op het beroep. Daartoe is mede in aanmerking genomen dat de inrichting naar verwachting in september 2019 in gebruik zal worden genomen en dat gezien het principiële karakter van de zaak het in de lijn der verwachting ligt dat door (minstens) één van de partijen hoger beroep wordt ingesteld.

2. Op 30 oktober 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas onder meer een projectbesluit genomen en aan Heideveld Beheer B.V. te Grubbenvorst een bouwvergunning eerste fase verleend voor het vergroten van biggenstallen, het oprichten van een voerlokaal, een vleesvarkensstal, een fokvarkensstal en mestsilo's op het perceel aan de Laagheide 9 te Grubbenvorst. Bij uitspraak van 7 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:5, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) – voor zover hier van belang – de hoger beroepen gegrond verklaard, genoemde besluiten van 30 oktober 2012 vernietigd, maar de rechtsgevolgen daarvan in stand gelaten. Hierdoor zijn deze besluiten in rechte onaantastbaar geworden.

3. Bij besluit van 14 augustus 2012 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg (GS) aan Heideveld beheer B.V. te Grubbenvorst een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm) verleend voor de inrichting aan de Laagheide 9 in Grubbenvorst in verband met de uitbreiding van de bestaande varkenshouderij (inclusief brijvoerinstallatie) tot 35.217 dierplaatsen. Dit besluit is door de Afdeling vernietigd bij uitspraak van 2 april 2013 in zaak nr. 201209498/3/A4.

4. Bij besluit van 21 januari 2014 heeft GS (een nieuwe) revisievergunning verleend voor een uitbreiding en wijziging van de inrichting en het na die uitbreiding en wijziging in werking hebben van de gehele inrichting. De verleende vergunning ziet op een veebestand van 20.328 vleesvarkens, 10.836 biggen, 2.436 gaste en dragende zeugen, 720 opfokzeugen, 600 kraamzeugen en 45 dekberen. De Afdeling heeft bij uitspraak van 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1530, de ingestelde (hoger) beroepen – voor zover hier van belang – gegrond verklaard, het besluit van GS van 21 januari 2014 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, behoudens voor zover bij dat besluit vergunning is verleend voor het houden van meer dan 19.208 vleesvarkens en voor zover het de bij dat besluit gestelde vergunningvoorschriften 2.1 en 2.3 betreft. De Afdeling heeft verder bepaald dat de gevraagde vergunning voor het houden van 1.120 vleesvarkens wordt geweigerd en heeft de vergunningvoorschriften 2.1 en 2.3 gewijzigd vastgesteld. Door de uitspraak van de Afdeling is (ook) deze vergunning in rechte onaantastbaar geworden. Deze vergunning wordt op grond van het overgangsrecht aangemerkt als een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu (artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo). Op grond daarvan mogen in totaal 19.208 vleesvarkens worden gehouden en moeten

de stalnummers 4 t/m 10 (emissiepunten A1 t/m A3, A4a, A4b, B1, B2, C1, C2, D en E) zijn uitgevoerd met een gecombineerd luchtwassysteem (BWL 2009.12 van oktober 2009) met voor ammoniak en geur een verwijderingsrendement van 85%. Deze omgevingsvergunning is per 21 juni 2017 overgegaan op Houbensteyn Heideveld B.V.

5. Bij brieven van 19 en 23 mei 2018 hebben eisers verweerder verzocht om intrekking en subsidiair tot actualisatie van de destijds aan Heideveld beheer B.V. verleende omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. De Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv), zoals die gold ten tijde van de vergunningverlening, schreef aan het betrokken stalsysteem een geurreductie toe van 85%, overeenkomend met 3,5 Ou/m³ per dierplaats. Eisers hebben erop gewezen dat uit onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) is gebleken dat dit rendement ernstig is overschat. Voor de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is dit aanleiding om de Rgv aan te passen. Omdat de betrokken luchtwassers niet de gestelde reductiepercentages realiseren en het realiseren daarvan expliciet en dwingend in voorschrift 3.1 van de vergunning is voorgeschreven, bestaat volgens eisers aanleiding de vergunning niet ongewijzigd in stand te laten. Zij betogen dat verweerder verplicht is om gepast op te treden zodat niet een installatie wordt gerealiseerd waarvan bij voorbaat vast staat dat die niet aan de gestelde milieueisen kan voldoen. Eisers verzoeken verweerder de vergunning in te trekken dan wel zodanig te wijzigen dat de vergunde bedrijfsvoering ten minste voldoet aan de wettelijke eisen van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), gebaseerd op de meest actuele milieu-inzichten.
6. Naar aanleiding van de ingediende aanvragen heeft verweerder op 14 juni 2018 een ontwerpbesluit vastgesteld. Daarover zijn door vergunninghoudster en door eisers zienswijzen naar voren gebracht.
7. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het verzoek om de omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met kenmerk 10/26186 met toepassing van artikel 2.33 van de Wabo (geheel of gedeeltelijk) in te trekken, afgewezen om reden dat geen sprake is van een situatie als in dat artikel bedoeld. Reeds omdat de inrichting nog niet in werking is, kan er volgens verweerder niet worden gesteld dat de inrichting ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Verweerder stelt zich op het standpunt dat artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo, een deugdelijke oplossing biedt om toekomstige nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen en heeft de omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met toepassing van genoemd artikel op verzoek van derden gewijzigd door daaraan een nieuw voorschrift 2.3A te verbinden en door het bestaande voorschrift 2.3 te wijzigen.
8. Eisers voeren tegen het bestreden besluit aan dat uit de inmiddels gewijzigde Rgv blijkt dat de geurreductie van combiluchtwassers aanzienlijk is overschat, waardoor ernstige geurhinder zal optreden zodra van de vergunning gebruik wordt gemaakt en voor de omgeving een extreem slechte milieukwaliteit dreigt. In het bestreden besluit is geen berekening gegeven van de geurbelasting bij de meest belaste woningen op basis van de juiste emissiecijfers voor combiluchtwassers. Verweerder heeft de ernst van de dreigende situatie en de milieukwaliteit op basis van de juiste emissiecijfers niet onderzocht. Verweerder heeft dus ook niet vastgesteld of van ontoelaatbare gevolgen voor het milieu sprake is en of en in hoeverre van de drijver van de inrichting kan worden gevergd om de geurhinder te beperken. Daarbij hadden de BBT-eisen op grond van de BREF Intensieve veehouderij moeten worden betrokken. De omstandigheid dat de staatssecretaris in een brief van 3 april 2018 heeft te kennen gegeven dat voor vergunde inrichtingen niets wijzigt, ontslaat verweerder niet van zijn verplichting om een vergunning van IPPC-installaties zo

nodig te actualiseren. Omdat verweerder hierin volgens eisers tekort is geschoten, verzoeken zij de voorzieningenrechter van de rechtbank om een ordemaatregel te treffen, strekkend tot een verbod tot het houden van de vergunde dieren.

9. Eisers hebben in hun reactie op het verweerschrift en ter zitting aanvullend (subsidiar) betoogd dat de Rgv exceptief dient te worden getoetst. Volgens eisers dient de voorzieningenrechter te onderzoeken of de Rgv voor wat betreft de emissiefactor voor de combiluchtwater met betrekking tot vóór 20 juli 2018 vergunde bedrijven, onverbindend moet worden verklaard, zodat aan het bevoegd gezag en omwonenden een rechtsgrondslag wordt geboden om op te treden indien de inrichting niet een geuremissiereductie van 85% realiseert. Naast een gedeeltelijke onverbindend verklaring dienen tevens aanvullende voorschriften te worden gesteld om deze reductie te waarborgen. Het bij het bestreden besluit gestelde voorschrift waarborgt dat niet. De opgelegde geurmetingsplicht voldoet evenmin, aldus eisers. Volgens hen houdt de wijziging van voorschrift 2.3 zelfs een verslechtering van de bescherming van het milieu in nu daarmee het minimaal voorgeschreven verwijderingsrendement van 85% is verlaagd tot 45%. Eisers hebben nog een 'berekening van de geurbelasting op omliggende woningen Heideveld', opgesteld door De Roever, in het geding gebracht. Hierin is geconcludeerd dat in de vergunde situatie een stankbelasting op omliggende woningen kan optreden tot 50 Ou/m³. Dit is een dermate slechte milieukwaliteit dat sprake is van 'ontoelaatbare gevolgen voor het milieu' als bedoeld in artikel 2.33 van de Wabo, aldus eisers. Zij zijn daarom van mening dat de vergunning dient te worden ingetrokken dan wel dient te worden gebonden aan een stankemissiereductieplicht van 85%.

10. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de gewijzigde Rgv alleen op nieuwe gevallen van toepassing is. Voor bestaande bedrijven met een vergunning, zoals het onderhavige, verandert er daardoor niets behalve dat uitbreidingsmogelijkheden beperkter zullen zijn. Vergunninghoudster heeft investeringen gedaan op basis van een door het bevoegd gezag verleende, onherroepelijke, vergunning en mag daarvan gebruikmaken. Intrekking van een dergelijke vergunning of wijziging zodat aan de thans vastgestelde normen moet worden voldaan, is daarom niet aan de orde. Wel onderschrijft verweerder het standpunt van eisers dat een zodanig hoge geurbelasting zal ontstaan dat de geldende geurnormen uit de Wgv zullen worden overschreden. Om er zeker van te zijn dat de geurnormen uit de Wgv zoveel mogelijk worden gerespecteerd, is beslist om een nieuw (meet)voorschrift aan de vergunning te verbinden. Nu het vergunde huisvestingssysteem nog moet worden gebouwd, heeft vergunninghoudster de mogelijkheid van haar leverancier te eisen dat aan het verwijderingsrendement van 85% wordt voldaan. Volgens verweerder is dit rendement haalbaar, indien een wasser conform de systeemomschrijving wordt gebouwd en in werking is en periodiek wordt onderhouden. Dit rendement kan echter niet worden opgelegd in de vergunning omdat het rendement van de vergunde luchtwastechniek wettelijk is aangepast naar 45%. Daarnaast zou dat volgens verweerder onredelijk zijn om te eisen. Wel kan worden opgelegd dat alles in het werk moet worden gesteld om een zo hoog mogelijk rendement te realiseren en is het redelijk aan dit doelvoorschrift een monitoringsvoorschrift te verbinden.

11. De voorzieningenrechter overweegt als volgt.

12. Ingevolge artikel 2.31, eerste lid, aanhef onder b, van de Wabo wijzigt het bevoegd gezag voorschriften van de omgevingsvergunning indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid, blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt,

gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

Ingevolge artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen voor zover deze betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is.

In artikel 2.31a van de Wabo is het volgende bepaald:

- “1. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, verbindt het bevoegd gezag voor zover nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waaromtrent ingevolge artikel 2.8, eerste lid, tweede volzin, in of bij de aanvraag om de vergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt.
2. Indien het bevoegd gezag voornemens is toepassing te geven aan artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, verschaft de vergunninghouder desgevraagd aan het bevoegd gezag de gegevens die voor die toepassing noodzakelijk zijn”.

Ingevolge artikel 2.33, eerste lid, van de Wabo trekt het bevoegd gezag de omgevingsvergunning in, voor zover:

- a...;
- b. deze betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, indien door toepassing van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting of het mijnbouwwerk ten minste de voor de inrichting of het mijnbouwwerk in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
- c...;
- d. de inrichting of het mijnbouwwerk ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van artikel 2.31 daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt;
- d...;
- ...

13. Eisers betogen primair dat verweerder de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo had moeten intrekken omdat deze ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van artikel 2.31 van de Wabo daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt.

14. De voorzieningenrechter stelt voorop dat voor toepassing van artikel 2.33, eerste lid, van de Wabo niet doorslaggevend is of de vergunde situatie in het belang van bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden vergund. Om tot intrekking van een eenmaal verleende en onherroepelijke vergunning over te kunnen gaan, moeten de door die vergunning toegestane milieugevolgen dermate ernstig zijn, dat zij niet slechts als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar kunnen worden aangemerkt. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen komt verweerder een zekere beoordelingsruimte toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit. Wat betreft de toepassing van artikel 2.31 van de Wabo geldt voorts dat het bevoegde gezag een zekere beoordelingsruimte toekomt bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu. Voormelde criteria zijn te ontleen aan diverse uitspraken van de Afdeling (zoals de uitspraak 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1906 en van 19 september 2012,

ECLI:NL:RVS:2012:BX7699), die zijn gewezen over de toepassing van de artikelen 8.23, tweede lid, en 8.25, derde lid, van de Wm. Omdat de Wabo op dit punt inhoudelijk geen wijziging heeft gebracht of beoogd, is er - behoudens het bepaalde in artikel 2.31a, eerste lid, van de Wabo - geen reden om van deze jurisprudentie af te wijken. In genoemde uitspraak van 19 september 2012 is tevens door de Afdeling overwogen dat het stellen van voorschriften, of dat nu gebeurt bij het verlenen van een vergunning of bij toepassing van artikel 8.23 van de Wm (thans artikel 2.31 van de Wabo), er niet toe mag leiden dat de bedrijfsvoering waarvoor de vergunning is gevraagd of verleend, onmogelijk wordt gemaakt. Het stellen van voorschriften is dan niet mogelijk omdat dit neerkomt op een weigering dan wel intrekking van de vergunning,

15. Over de vraag of verweerder de omgevingsvergunning had moeten intrekken, overweegt de voorzieningenrechter voorts als volgt.

16. De Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 17 juli 2018, nr. IENW/BSK-2018/147628, tot wijziging van de Rav en Rgv (wijziging rendement geur voor bepaalde luchtwassystemen en periodieke actualisatie emissiefactoren voor ammoniak en geur) (hierna: de Regeling) is op 20 juli 2018 in werking getreden. In de Regeling wordt aan het 'gecombineerde luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser BWL 2009.12.V4' met ingang van die datum een geurreductie toegekend van 45%. Het voorheen geldende rendement van 85% was gebaseerd op onderzoek in Duitse laboratoria. In de toelichting bij de Regeling is vermeld dat is besloten de geurreductiepercentages van gecombineerde luchtwassystemen voorlopig gelijk te stellen aan die van enkelvoudige luchtwassystemen, gezien de steekproefsgewijs in de praktijk in het onderzoek van de WUR gemeten geurrendementen die (zeer) tegenvallende resultaten lieten zien ten opzichte van de bevindingen in Duitsland. Gezien de onduidelijkheid over de oorzaak daarvan, die gelegen kunnen zijn in het verschil in de manier van dimensionering van luchtwassystemen in Nederland en Duitsland en/of onvoldoende onderhoud of onvoldoende procesbewaking en -sturing, is het geurreductiepercentage (voorlopig) gezet op het niveau dat (momenteel) aantoonbaar in de praktijk kan worden gehaald. Hiermee wordt voorkomen dat bij nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen de geuremissie wordt berekend met te lage geuremissiefactoren en omwonenden van nieuwe veehouderijen worden blootgesteld aan een te hoge geurbelasting. Volgens de toelichting kunnen veehouderijen die eenmaal zijn opgericht, in overeenstemming met hun vergunning of de algemene regels van het Activiteitenbesluit worden voortgezet, zonder dat zij verplicht zijn hun geuremissie te verminderen. Ten slotte is in dit verband vermeld dat de Rgv (opnieuw) kan worden aangepast, wanneer op een gegeven moment overtuigend en met waarborgen omkleed wordt aangetoond dat bepaalde luchtwassystemen beter kunnen presteren dan de huidige, verlaagde, rendementen.

17. Verweerder heeft in de, op de onderhavige inrichting niet rechtstreeks van toepassing zijnde, wijziging van het wettelijk vastgestelde rendement voor het in dit geval vergunde luchtwassysteem, geen aanleiding gezien om op verzoek van eisers de omgevingsvergunning in te trekken, maar heeft met toepassing van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo voorschrift 2.3 gewijzigd en een nieuw voorschrift 2.3A aan de omgevingsvergunning verbonden. Gelet op de hiervoor - samengevat weergegeven - redenen die hebben geleid tot aanpassing van de Regeling, heeft verweerder zich naar het oordeel van de voorzieningenrechter op goede gronden op het standpunt gesteld dat niet kan worden gezegd dat de inrichting ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt waarvoor artikel 2.31 redelijkerwijs geen oplossing biedt. Daartoe is

redengevend dat vooralsnog niet duidelijk is of vergunninghoudster het streefpercentage van 85% geurreductie bij een optimale instelling van de luchtwassers niet kan halen. Daarbij komt dat, naar ter zitting is gebleken, vergunninghoudster daarnaast nog andere mogelijkheden in onderzoek heeft om de geurreductie te verminderen, zoals een groter gesloten vloeroppervlak en klimaatbeheersing (koelen van de vloer). Nu in de praktijk na (de voorgeschreven) geurmetingen moet blijken welke reductie voor de inrichting feitelijk haalbaar is, bestaat (nu nog) geen grond voor het oordeel dat de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt die tot intrekking van de onherroepelijke omgevingsvergunning nopen. De door De Roever gemaakte immissieberekeningen zijn daarvoor onvoldoende nu die zijn gebaseerd op de 'ondergrens' van een rendement van de luchtwassers van 45%. Dit zou betekenen dat de omgevingsvergunning uit voorzorg wordt ingetrokken zonder dat vast staat dat bij in werking zijn van de inrichting een ontoelaatbaar geurhinderniveau in de omgeving van de inrichting zal optreden. Artikel 2.33 van de Wabo biedt daarvoor geen grondslag.

18. Over de toepassing van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo in het voorliggende geval overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

19. De wijziging ten aanzien van het geurverwijderingsrendement van het vergunde luchtwassysteem in de Rgv en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek van de WUR hebben verweerder ertoe gebracht om in het belang van de bescherming van het milieu een nieuw voorschrift 2.3A in de vergunning op te nemen. Daarin is in de eerste plaats een streefnorm voor de geurvracht, uitgedrukt in odourunits per tijdseenheid voor ieder emissiepunt van de afzonderlijke stallen, vastgesteld. Die streefnorm is afgeleid van een geurverwijderingsrendement van 85% van de vergunde luchtwassers. Tevens is een gelijksoortige geurnorm in de zin van een grensnorm per emissiepunt opgelegd, afgeleid van het voor het vergunde luchtwassysteem sinds 20 juli 2018 voor nieuwe gevallen wettelijk geldend geurverwijderingsrendement van 45 %. Verder moet vergunninghoudster ingevolge voorschrift 2.3A binnen vier maanden na het volledig in gebruik nemen van de stallen geurmetingen uitvoeren en aantonen dat de geurvrachten per emissiepunt van de dierenverblijven aan de gestelde geurnormen voldoen. Deze metingen dienen één maal per twee jaar te worden herhaald. Indien uit in totaal drie geurmetingen is gebleken dat wordt voldaan aan de verplicht gestelde maximale geurvrachten, hoeven herhalingsmetingen niet meer plaats te vinden. Gelet op de wijziging van de Rgv heeft verweerder voorts het geldend voorschrift 2.3 in die zin gewijzigd dat de vermelding bij het stalsysteem BWL 2009.12 van oktober 2009 van een geurverwijderingsrendement van 85% is vervallen en heeft in de plaats daarvan de geurvrachten als streefnorm opgenomen die per emissiepunt gelden als afgeleide van een geurverwijderingsrendement van 85%. Ook heeft verweerder een verbod opgenomen om de inrichting uit te breiden met te houden landbouwhuisdieren middels de zogeheten 50/50-regel.

20. De voorzieningenrechter volgt eisers niet in hun betoog dat het nieuwe voorschrift (2.3A) in combinatie met het gewijzigde voorschrift 2.3 niet alleen geen toereikende oplossing biedt, maar zelfs tot een slechtere milieusituatie leidt. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder het in de vigerende vergunning vermelde, met het vergunde luchtwassysteem te behalen geurrendement van 85%, uit de tekst van voorschrift 2.3 mogen schrappen. De voorzieningenrechter gaat er daarbij – anders dan eisers en verweerder in onder meer de reactie op de zienswijzen van vergunninghoudster – van uit dat de vermelding van dit bij het desbetreffende luchtwassysteem behorend rendement in de vigerende vergunning en in de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2015 geen zelfstandig,

handhaafbaar voorschrift is, maar slechts een specificatie van het vergunde systeem conform het toentertijd in de Rgv veronderstelde rendement. De voorzieningenrechter volgt verweerder weliswaar niet in diens opvatting dat deze vermelding van rechtswege is vervallen bij inwerkingtreding van de gewijzigde Rgv, maar is het wel met verweerder eens dat dit in wezen een overbodige toevoeging was, nu in het voorschrift expliciet is aangegeven welk type luchtwasser was vergund. Hieruit volgt dat eisers door de vermelding dat bij het vergunde systeem een rendement hoort van 45% in plaats van 85% niet in een slechtere positie zijn gekomen. De voorzieningenrechter overweegt in dit verband verder dat verweerder zich ook in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het behalen van dit rendement niet (alsnog) bij wijze van voorschrift aan vergunninghoudster kan worden opgelegd. Daarmee zou namelijk worden miskend dat vergunninghoudster over een onherroepelijke vergunning beschikt voor de varkenshouderij en dit zou neerkomen op een ontoelaatbare verkapte intrekking van die vergunning nu niet vast staat dat dit rendement kan worden gehaald.

21. Eisers hebben voorts betoogd dat de wijze waarop verweerder artikel 2.31, tweede lid aanhef onder b, van de Wabo heeft toegepast redelijkerwijs geen oplossing biedt voor de te verwachten ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu en dat verweerder in het belang van de bescherming van het milieu verdergaande voorschriften aan de omgevingsvergunning had moeten verbinden dan hij heeft gedaan. De voorzieningenrechter volgt hen daarin niet. Hij heeft daartoe allereerst doen wegen dat verweerder voor de wijziging van voorschrift 2.3 en het nieuwe voorschrift 2.3A niet alleen een geurverwijderingsrendement van 45% als uitgangspunt heeft genomen, maar daarbij tevens alsnog, anders dan in de onderliggende vergunning, concrete geurnormen (geurvrachten) aan de vergunning heeft verbonden, waaraan vergunninghoudster zich te allen tijde dient te houden. Daarnaast is alsnog een streefnorm opgenomen, die inhoudt dat vergunninghoudster de geuremissie moet proberen te beperken tot het niveau dat overeenkomt met een geurverwijderingsrendement van de luchtwassers van 85%. Die streefnorm als zodanig is weliswaar geen handhaafbaar voorschrift, zoals eisers voorstaan, maar het opnemen van een grensnorm afgeleid van een geurverwijderingsrendement van 85% acht de voorzieningenrechter, zoals hiervoor is overwogen, in dit geval in strijd met de rechtszekerheid en in wezen een verkapte intrekking van de onherroepelijke vergunning. Dat verweerder geen grensnorm heeft opgelegd die is afgeleid van een verwijderingsrendement gelegen tussen 45% en 85%, acht de voorzieningenrechter voorts niet ongerechtvaardigd, gelet reeds op de onder 16 weergegeven toelichting op de gewijzigde Rgv waaruit is af te leiden dat er vooralsnog onvoldoende duidelijkheid bestaat over het werkelijk haalbare rendement van het betrokken type luchtwassers. Onder verwijzing naar hetgeen onder 14 in algemene zin is overwogen over de toepassing van artikel 2.31 van de Wabo is de voorzieningenrechter voorts van oordeel dat verweerder, gezien de hem in dezen toekomende beleidsruimte, zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in dit geval en op dit moment een streefnorm, in samenhang met concrete en handhaafbare meetvoorschriften, vooralsnog voldoende is ter bescherming van het milieu. Daarbij neemt de voorzieningenrechter tevens in aanmerking dat vergunninghoudster bij de behandeling van de beroepen ter zitting heeft verklaard dat naast de optimalisering van de werking van de te plaatsen luchtwassers nog andere niet in de Rgv geregelde maatregelen worden beproefd om de te emitteren geurvrachten aan de thans gestelde streefnormen te laten voldoen. De voorzieningenrechter gaat er van uit dat, indien uit de voorgeschreven geurmetingen mocht blijken dat de geurvrachten van dien aard zijn dat feitelijk blijkt van een onaanvaardbare milieukwaliteit voor de omgeving, verweerder zich beraadt op de alsdan van vergunninghoudster middels nieuwe voorschriften te vergen

concrete maatregelen om de geuremissie in het belang van de bescherming van het milieu te beperken en, indien dat niet mogelijk is, zich (opnieuw) beraadt of (gedeeltelijke) intrekking van de vergunning wegens ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu dient plaats te vinden.

22. Voor zover het betoog van eisers aldus moet worden begrepen dat zij tevens van opvatting zijn dat verweerder met toepassing van artikel 2.31, eerste lid, aanhef onder b, van de Wabo verdergaande voorschriften aan de vergunning had moeten verbinden, overweegt de voorzieningenrechter allereerst dat deze bepaling een actualiseringsplicht voor het bevoegd gezag inhoudt voor het geval dat uit het in artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo bedoelde onderzoek blijkt dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn. Daarvan is sprake als de nadelige gevolgen voor het milieu gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt. In het voorliggende geval is echter geen sprake van een ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, omdat het destijds vergunde stalsysteem – anders dan eisers betogen – ook in de aangepaste Rgv als best beschikbare techniek wordt beschouwd. Over de vraag of er sprake is van een ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu die ertoe noopt dat verdergaande voorschriften hadden moeten worden gesteld, overweegt de voorzieningenrechter dat de Wgv en de Rgv wat betreft de van de dierenverblijven in een inrichting te verwachten geurhinder het exclusieve toetsingskader voor de beoordeling van vergunningaanvragen vormt. Dat betekent dat bij de beoordeling van de geurhinder niet de werkelijke geurbelasting van een inrichting in aanmerking wordt genomen, maar moet worden uitgegaan van de wettelijk vastgelegde geuremissiefactoren. Als die wettelijke normen niet meer toereikend zijn om onaanvaardbare milieugevolgen te voorkomen, kan dit niet worden aangemerkt als een “ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu” als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef onder b, van de Wabo (uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423). Het komt de voorzieningenrechter voor dat dit niet anders is als de wetgever ervoor kiest om, zoals bij de onderhavige wijziging, de aanpassing van een wettelijke norm te beperken tot nieuwe gevallen. De voorzieningenrechter is derhalve van oordeel dat deze bepaling in een geval als het voorliggende geen basis kan vormen om voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen. De voorzieningenrechter tekent daarbij ten overvloede aan dat, indien wel sprake zou zijn van een ontwikkeling van het milieu als zojuist bedoeld, het bevoegde gezag bij de beoordeling van de vraag tot welke wijziging van voorschriften dit zou moeten leiden, een zekere beoordelingsruimte toekomt.

23. De beroepsgrond dat de wijziging van de Rgv onverbindend is, strekt ertoe om de werkingssfeer van die wijziging uit te breiden tot reeds vóór de inwerkingtreding van die wijziging (onherroepelijk) vergunde veehouderijen. Dat doel kan met onverbindendverklaring van die wijziging niet worden bereikt. Reeds daarom slaagt die grond niet.

24. De beroepen zijn ongegrond. Daaruit volgt tevens dat de door eisers gevraagde voorlopige voorziening moet worden afgewezen.

25. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- verklaart de beroepen ongegrond;
- wijst de verzoeken om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door [REDACTED] voorzieningenrechter, in aanwezigheid van [REDACTED] 2019. [REDACTED] is in het openbaar uitgesproken op 15 maart

[REDACTED]
griffier

[REDACTED]

Afschrift verzonden aan partijen op:

VERZONDEN 15 MRT 2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan voor zover daarbij is beslist op het beroep binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.