

Besluit
van Gedeputeerde Staten van Limburg

**Verzoek
Wijziging/actualisatie/intrekking
voorschriften omgevingsvergunning**

Houbensteyn Heideveld B.V. te Grubbenvorst,
gemeente Horst aan de Maas

Zaaknummer: 2019-203132

Kenmerk: 2020/3098 d.d. 23 januari 2020
Verzonden:

INHOUDSOPGAVE

1	Besluit	3
1.1	Onderwerp	3
1.2	Eerder genomen besluit	4
1.3	Besluit	4
1.4	Procedure	5
1.5	Afschriften	5
1.6	Rechtsbescherming	6
1.7	Ondertekening	7
2	Procedure	8
2.1	Huidige vergunnings situatie	8
2.2	Bevoegd gezag	11
3	Toetsingskader en overwegingen	12
3.1	Verzoek	12
3.2	Beoordeling verzoek	13
4	Zienswijzen	20
5	Bijlage 1 toegevoegd voorschrift	29
6	Bijlage 2 gewijzigd bestaand voorschrift	31
7	Bijlage 3 Verzoekers actualisatie/intrekking vigerende omgevingvergunning Houbensteyn Heideveld B.V.	33

1 Besluit

1.1 Onderwerp

Op 4 april 2019 hebben wij namens twee belanghebbenden van Wösten juridisch advies te Den Haag een verzoek tot intrekking dan wel actualisatie van een reeds op 21 januari 2014 door ons verleende omgevingsvergunning ontvangen.

Gedeputeerde Staten van Limburg hebben op 21 januari 2014 aan Heideveld Beheer BV een omgevingsvergunning (revisievergunning op grond van artikel 8.1 jo. 8.4 van de Wet milieubeheer welke van rechtswege een omgevingsvergunning is geworden) met kenmerk 10/26186 verleend voor de inrichting gelegen aan de Laagheide 9 te Grubbenvorst, gemeente Horst aan de Maas.

Door een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 mei 2015 is deze vergunning onherroepelijk geworden. Per 21 juni 2017 is de vergunning overgegaan op Houbensteyn Heideveld B.V. (hierna te noemen Houbensteyn).

Met ingekomen brieven van 22, 23, 24, 25, 28, 29 mei, 6 en 12 juni 2018 zijn in het verleden reeds verzoeken ingekomen van belanghebbenden om de aan Houbensteyn verleende omgevingsvergunning in te trekken subsidiair ambtshalve te wijzigen overeenkomstig artikel 2.33 lid 1 sub d van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Deze verzoeken hebben betrekking op de binnen de inrichting van Houbensteyn nog te bouwen varkensstallen en de hiermee samenhangende realisatie van het gecombineerde luchtwassysteem BWL 2009.12. De vergunningaanvraag en de omgevingsvergunning zijn gebaseerd op de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv), waarbij voor dit type aan het luchtwassysteem een geurreductie van 85% wordt toegeschreven.

In de verzoeken wordt verwezen naar de op 3 april 2018 door de Staatssecretaris Van Veldhoven (Infrastructuur en Waterstaat) naar de Tweede Kamer gestuurde WUR rapport 'Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen, Deel 1 en 2', en de bijbehorende beleidsreactie. Uit het WUR-rapport komt naar voren dat combiluchtwassers veel minder presteren dan waarvan in de regelgeving wordt uitgegaan. De gemiddelde geurverwijdering van de combi luchtwassers was 40%. Dat is de helft van de verwachte gemiddelde reductie van 81%.

Op basis van de resultaten van het WUR-onderzoek vindt de Staatssecretaris het noodzakelijk de geurreductiepercentages en de hoogte van de geuremissiefactoren van combiwassers in de Rgv aan te passen. Dit betekent concreet dat de geurreductiepercentages voor alle combiwassers met hoge reductiepercentages (> 50%) fors naar beneden worden bijgesteld en als gevolg daarvan de geuremissiefactoren fors worden verhoogd overeenkomstig die van enkelvoudige chemische en biologische luchtwassystemen.

Inmiddels is op 20 juli 2018 de wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) en de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) in werking getreden (Staatscourant 2018, nr. 39674). Uit deze wijziging van de Rgv volgt dat het verwijderingsrendement van de BWL 2009.12 naar beneden wordt bijgesteld van 85% naar 45%.

Naar de mening van belanghebbenden volgt uit bovenstaande dat het bevoegd gezag jarenlang op basis van onvoldoende milieutechnisch onderzoek gecombineerde luchtwassers heeft vergund met onjuiste verwijderingsrendementen. Voor de inrichting van Houbensteyn volgt hieruit dat de vergunde geuremissie voor de nieuw te bouwen stallen aanzienlijk hoger uitvallen en (theoretische) geurbelastingen optreden welke de wettelijke normen twee maal tot bijna vier maal overschrijden.

Als gevolg hiervan zijn de omwonenden ernstig gedupeerd stellen belanghebbenden. Naar de mening van belanghebbenden zal door het ongewijzigd in stand laten van de verleende omgevingsvergunning en de realisatie van de vergunde gecombineerde luchtwassers een onaanvaardbare milieusituatie zal ontstaan en zijn omwonenden ernstig gedupeerd, omdat daarbij geuroverschrijdingen optreden.

Nu zodanig vaststaat dat de betrokken luchtwassers niet de gestelde reductiepercentages realiseren en het realiseren van die reductiepercentages expliciet en dwingend zijn voorgeschreven in voorschrift 2.3 van de vigerende revisievergunning, kan naar de mening van belanghebbenden de vergunning niet ongewijzigd in stand blijven. In de gegeven omstandigheden zijn wij volgens belanghebbenden gebonden aan de plicht om gepast op te treden opdat niet een installatie wordt gerealiseerd waarvan bij voorbaat vaststaat dat niet aan de gestelde milieuplichten kan worden voldaan. De extreem hoge geurbelasting die bij de woningen van belanghebbenden optreedt naar aanleiding van de (theoretisch meest conservatieve) geurverwijderingsrendementen van de combi-luchtwassers binnen de inrichting van Houbensteyn Heideveld BV is volstrekt ontoelaatbaar, aldus belanghebbenden.

1.2 Eerder genomen besluit

Reeds op 1 november 2018, verzonden op 5 november 2018, hebben wij op gelijkkluidende verzoeken van 8 andere belanghebbenden met dezelfde gemachtigde (Wösten juridisch advies) een besluit genomen. Met dit besluit hebben wij met toepassing van artikel 2.31, tweede lid onder b van de Wabo, de omgevingsvergunning van 21 januari 2014 op verzoek van die 8 belanghebbenden gewijzigd. Daartegen ingestelde beroepen en verzoeken om voorlopige voorziening zijn bij uitspraak van 15 maart 2019, AWB/ROE 18/3143, 18/3144, 18/3145 en 18/3148 ongegrond verklaard en afgewezen. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) en tegelijkertijd is tevens om een voorlopige voorziening verzocht. Op 17 mei 2019, 201902376/2/A1, heeft de Voorzitter van de ABRS het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen. Zeer recent, op 15 januari 2020, heeft de ABRS de uitspraak van de Rechtbank Limburg bevestigd. Nu wij reeds een besluit hebben genomen op gelijkkluidende verzoeken en de rechtmatigheid van deze besluitvorming door drie uitspraken bevestigd is, bestaat er voor ons geen reden een ander of nieuw besluit te nemen.

Wij beschouwen de uitspraken, zoals hierboven genoemd, op deze plek als ingelast en ter motivering van de inhoud van dit besluit.

1.3 Besluit

Gedeputeerde Staten van Limburg besluiten, gelet op het reeds genomen (en inmiddels onherroepelijk geworden) besluit van 1 november 2018 met kenmerk 2018-203062, waarbij wij de omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met kenmerk 10/26186 met toepassing van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo hebben gewijzigd en de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 januari 2020, 201902376/1/A1, het verzoek van 4 april 2019 van Wösten juridisch advies namens belanghebbenden af te wijzen.

1.4 Procedure

Dit besluit is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo. Gelet op artikel 3.10, eerste lid, van de Wabo is deze procedure van toepassing omdat de aanvraag geheel betrekking heeft op:

- een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e (milieu).

alsmede de te wijzigen voorschriften middels de vigerende vergunning eveneens middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand zijn gekomen (artikel 3.15, derde lid Wabo). Verder is rekening gehouden met de gestelde procedurele vereisten in artikel 3.15, eerste en tweede lid van de Wabo.

1.5 Afschriften

Een afschrift van dit Besluit is verzonden aan:

- a. Houbensteyn Heideveld B.V.
de heren M. Houben en G. Vullings
Ysselsteynseweg 69
5813 BK Ysselsteyn
- b. Het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst a/d Maas
Postbus 6005
5960 AA HORST
- c. Verzoekers wijziging besluit (zie bijlage 3);
- d. Degene die zienswijzen hebben ingediend (gemachtige: Wösten juridisch advies).

1.6 Rechtsbescherming

Beroep

Belanghebbenden die zienswijzen over het ontwerpbesluit hebben ingediend, belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijzen te hebben ingediend, belanghebbenden die willen opkomen tegen de wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht en adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid advies uit te brengen over het ontwerpbesluit, kunnen tegen betaling van de verschuldigde griffierechten, beroep instellen bij de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht. Het beroepschrift moet binnen een termijn van zes weken worden ingediend. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit ter inzage is gelegd. Op deze beroepschriftprocedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het beroepschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de datum;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, en;
- d. de redenen van het beroep (motivering).

Het beroepschrift moet worden gericht aan:

Rechtbank Limburg
Sector Bestuursrecht
Postbus 950
6040 AZ Roermond.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar de internetpagina van de Rechtbank Limburg, www.rechtspraak.nl.

Het indienen van een beroepschrift heeft geen schorsende werking. Als u een beroepschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht, Postbus 950, 6040 AZ Roermond.

U kunt uw beroep en een eventueel verzoek om voorlopige voorziening ook digitaal instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag, volgend op de beroepstermijn van 6 weken. Indien binnen de beroepstermijn tegen het besluit bij de Voorzieningenrechter een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

1.7 Ondertekening

Gedeputeerde Staten van Limburg,
namens dezen,

C.J. Hermans,
Afdelingshoofd Vergunningen
RUD Zuid-Limburg

2 Procedure

2.1 Huidige vergunnings situatie

Op 21 januari 2014 hebben wij aan Heideveld Beheer BV, inmiddels Houbensteyn Beheer BV een revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer verleend welke van rechtswege een omgevingsvergunning ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is geworden.

Projectbeschrijving Heideveld Beheer B.V. (paragraaf 4.2 considerans omgevingsvergunning)

De aanvraag van Heideveld betreft de uitbreiding van een bestaande varkenshouderij (inclusief brijvoerkeuken) binnen het concept NGB (zie paragraaf 4.1 van de considerans). Het huidige bedrijf heeft een vergunning voor het houden van 6.531 vleesvarkens (zie paragraaf 4.4 van de considerans). In de onderstaande tabel is de aangevraagde dierbezetting met bijbehorende milieubelasting weergegeven rekening, daarbij rekeninghoudende met de uitspraak van de Raad van State.

Tabel 1

Aangevraagd									
Stal nr.	Emissie punt	Diersoort	Aantal dieren	Omrekenfactoren			Ammoniak Kg/jaar	Geur OUE/s	Fijn stof Kg/jaar
				NH ₃ ⁸	OU _e ⁹	PM10 ¹⁰			
4	A1	Gespeende biggen ¹	1.836	0,09	1,2	15	165,24	2.203,2	27,54
5	A2	Gespeende biggen ¹	1.836	0,09	1,2	15	165,24	2.203,2	27,54
6	A3	Gespeende biggen ²	2.142	0,11	1,2	15	235,62	2.570,4	32,13
7	A4a	Gespeende biggen ²	2.142	0,11	1,2	15	235,62	2.570,4	32,13
8	A4b	Gespeende biggen ²	2.448	0,11	1,2	15	269,28	2.937,6	36,72
9	B1	Vleesvarkens ³	5.880	0,53	3,5	31	3.116,4	20.580	182,28
	B2	Vleesvarkens ³	3.528	0,53	3,5	31	1.869,84	12.348,0	109,37
	C1	Vleesvarkens ³	5.880	0,53	3,5	31	3.116,4	20.580,0	182,28
	C2	Vleesvarkens ³	5.040	0,53	3,5	31	2.671,2	17.640,0	156,24
10	D	Kraamzeugen ⁴	300	1,25	4,2	32	375,0	1.260,0	9,60
		Guste en dragende zeugen ⁵	1.116	0,63	2,8	35	703,08	3.124,8	39,06

Aangevraagd									
Stal nr.	Emissie punt	Diersoort	Aantal dieren	Omrekenfactoren			Ammoniak Kg/jaar	Geur OU _E /s	Fijn stof Kg/jaar
				NH ₃ ⁸	OU _e ⁹	PM10 ¹⁰			
		Dekberen ⁶	41	0,83	2,8	36	34,03	114,8	1,48
		Opfokzeugen ⁷	432	0,53	3,5	31	228,96	1.512,0	13,39
		Guste en dragende zeugen ⁵	82	0,63	2,8	35	51,66	229,6	2,87
	E	Kraamzeugen ⁴	300	1,25	4,2	32	375	1.260,0	9,60
		Guste en dragende zeugen ⁵	1.156	0,63	2,8	35	728,28	3.236,8	40,46
		Dekberen ⁶	423	0,83	2,8	36	3,32	11,2	0,14
		Opfokzeugen ⁷	288	0,53	3,5	31	152,64	1.008,0	8,93
		Guste en dragende zeugen ⁵	82	0,63	2,8	35	51,66	229,6	2,87
		Gespeende biggen ²	432	0,11	1,2	15	47,52	518,4	6,48
		Totaal	35.384				14.596,00	96.138,0	921,11

- ^{1.} gespeende biggen (D 1.1.15.4.1), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak ≤ 0,35 m²
- ^{2.} gespeende biggen (D 1.1.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,35 m²
- ^{3.} vleesvarkens (D 3.2.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,8 m²
- ^{4.} kraamzeugen (D 1.2.17.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12)
- ^{5.} guste en dragende zeugen (D 1.3.12.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12)
- ^{6.} dekberen (D 2.4.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12)
- ^{7.} opfokzeugen (D 3.2.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,8 m²

8. emissie in kg NH₃ per dierplaats per jaar volgens bijlage 1 van de laatste wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij van 1 oktober 2012 (Stcrt. 24 oktober 2012 nr. 21301)
9. aantal Odour Units per seconde per dier volgens bijlage 1 van de laatste wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij van 3 oktober 2011 (Stcrt. 18 oktober 2011 nr. 18729)
10. emissie in gram per dier per jaar volgens de op 15 maart 2013 op de website van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) gepubliceerde emissiefactoren

Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS)

Deze (rechtsgevolgen van deze) omgevingsvergunning is (zijn) onherroepelijk geworden bij uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 mei 2015, 201402062/1/A4 en deze uitspraak treedt deels in plaats van het vernietigde vergunningsbesluit.

Middels deze uitspraak is de door Houbensteyn aangevraagde vergunning geweigerd voor het houden van 1.120 vleesvarkens (zie paragraaf 4.2 van considerans). Van de oorspronkelijk aangevraagde 20.328 vleesvarkens blijven er dan 19.208 stuks vleesvarkens over. Het bij de uitspraak gevoegde dimensioneringsplan is toegevoegd als bijlage 5 van de vergunningsaanvraag en de vergunningsvoorschriften 2.1 en 2.3 luiden als volgt:

Maximaal aantal dier(soorten)

2.1

Binnen de inrichting mogen ten hoogste de in paragraaf 4.2 van de considerans opgenomen aantallen dieren per diersoort aanwezig zijn, dit met uitzondering van stal 9, waarvoor de volgende toegestane aantallen gelden:

Stal nr.	Emissiepunt	Diersoort	Aantal dieren
9	B1	Vleesvarkens	5.488
9	B2	Vleesvarkens	3.528
9	C1	Vleesvarkens	5.488
9	C2	Vleesvarkens	4.704

Huisvestingssysteem

2.3 Algemeen

- a. De stalnummers 4 t/m 10 (emissiepunten A1 t/m A3, A4a, A4b, B1, B2, C1, C2, D en E) moeten zijn uitgevoerd met een gecombineerd luchtwassysteem (BWL 2009.12 van oktober 2009) met voor ammoniak en **geur** een verwijderingsrendement van **85%**.
- b. De stallen moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de bij de aanvullende gegevens van 18 juni 2013 behorende tekening(en), dimensioneringsplan en bijlage(n), tenzij anders in de voorschriften staat aangegeven. In afwijking van het gestelde onder b geldt voor stal 9 het dimensioneringsplan, opgenomen als bijlage 5 bij dit besluit.

Op 1 november 2018 met kenmerk 2018-203062, hebben wij de omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met kenmerk 10/26186 met toepassing van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo gewijzigd door de bijlage 1 en 2 van dit besluit genoemde voorschriften toe te voegen en te wijzigen.

Beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen hiertegen zijn bij uitspraak 15 maart 2019 door de Rechtbank Limburg en door de Voorzitter van de ABRS op 17 mei 2019 ongegrond verklaard en afgewezen. Hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg is ingesteld bij de ABRS en uitspraak is nog niet gedaan.

Met ons besluit van 2 mei 2019 hebben wij het verzoek van 3 april 2019, 4 april 2019 ingekomen, ingediend namens twee belanghebbenden, afgewezen met de motivering als herhaalde aanvraag op grond van artikel 4:6, tweede lid van de Awb. Het door één belanghebbende hiertegen ingestelde beroep is bij uitspraak van 31 juli 2019, ROE 19/1660, door de Rechtbank Limburg gegrond verklaard en ons besluit van 2 mei 2019 is hierbij vernietigd, waarbij wij opgedragen zijn alsnog inhoudelijk op het verzoek van belanghebbenden te beslissen. Hieronder volgt de motivering van de rechtbank.

Beoordeling

6. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in zijn uitspraak van 17 juni 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1864) overwogen dat van een herhaalde aanvraag, als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb, in beginsel slechts sprake kan zijn als deze is ingediend door dezelfde aanvrager.

7. In het besluit van 1 november 2018, waarin verweerder een beslissing heeft genomen op de eerdere verzoeken die in 2018 zijn gedaan, is in bijlage 3 een lijst opgenomen van de verzoekers die destijds de verzoeken om intrekking/actualisering van de omgevingsvergunning hadden ingediend. De rechtbank stelt vast dat eiser (en ook C.L.W. Roosen-Niessen) niet op deze lijst staan vermeld. Ook staan zij niet vermeld op de lijst van personen die toentertijd een zienswijze hebben ingediend.

8. Nu eiser niet behoort tot de (groep van) personen die eerder een verzoek (aanvraag) tot intrekking/actualisering hebben gedaan, is de rechtbank van oordeel dat niet voldaan is aan het criterium van de Afdeling, dat van een herhaalde aanvraag slechts sprake kan zijn als deze is ingediend door dezelfde aanvrager. Dit brengt tevens met zich dat verweerder, anders dan hij meent, nog geen besluit heeft genomen ten aanzien van eisers verzoek. Het feit dat eiser wel dezelfde gemachtigde heeft als (een deel van) diegenen die de eerdere aanvragen hebben ingediend, doet hier niet aan af. Ook het feit dat eiser in dezelfde straat en (wellicht) in dezelfde buurt woont als de eerdere aanvragers doet hier niet af.

9. Verweerder heeft zich dus ten onrechte op het standpunt gesteld dat het verzoek van eiser kan worden afgewezen op grond van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit en draagt verweerder op alsnog inhoudelijk op het verzoek te beslissen.

2.2 Bevoegd gezag

De inrichting is genoemd in categorie 8.1, onder a en 28.4, a onder 6 en c onder 1 van onderdeel C van bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Verder bevat de inrichting één of meerdere IPPC-installaties (categorie 6.6, sub b en c van Bijlage I bij de Richtlijn Industriële Emissies). Daarom zijn wij het bevoegd gezag voor de integrale omgevingsvergunning.

3 Toetsingskader en overwegingen

Overeenkomstig artikel 2.31 Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden wijzigen. De omstandigheden waaronder dit moet of kan gebeuren zijn eveneens vermeld in dit artikel. In dit geval is er sprake van een omstandigheid als bedoeld in artikel 2.31, tweede lid, onderdeel b: 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. Hier zullen we hiernavolgend verder op in gaan.

Overeenkomstig artikel 2.33 Wabo kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning (gedeeltelijk) intrekken. De omstandigheden waaronder dit moet of kan gebeuren zijn eveneens vermeld in dit artikel. In dit geval is er geen sprake van een omstandigheid als bedoeld in artikel 2.33. De inrichting waartoe vergunning is verleend en met name de veranderingen (nieuwe stallen met combi-luchtwassers) zijn namelijk nog niet opgericht en in werking gesteld, laat staan afgebouwd, zodat nooit kan worden gesteld dat de inrichting of het mijnbouwwerk ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Wij zijn daarnaast bovendien van mening – en op dat punt wordt het verzoek van belanghebbenden dan ook gehonoreerd – dat toepassing van artikel 2.31 voor het voorkomen van toekomstige nadelige gevolgen voor het milieu een deugdelijke oplossing biedt.

In onderhavig geval is verzocht tot intrekking dan wel wijziging van de voorschriften van de volgende aspecten van de vergunning:

- in te trekken dan wel zodanig te actualiseren van de vigerende omgevingsvergunning dat de vergunde bedrijfsvoering tenminste voldoet aan de wettelijke eisen van de Wet geurhinder en veehouderij, gebaseerd op de meest actuele milieu-inzichten.

3.1 Verzoek

Op 4 april 2019 hebben wij namens twee belanghebbenden van Wösten juridisch advies te Den Haag een verzoek tot intrekking dan wel actualisatie van een reeds op 21 januari 2014 door ons verleende omgevingsvergunning ontvangen.

Op 22, 23, 24, 25, 28, 29 mei, 6 en 12 juni 2018 hebben wij reeds diverse gelijklopende verzoeken, zoals die hierboven zijn genoemd, ontvangen van natuurlijke personen, woonachtig in de directe omgeving van de inrichting van Houbensteyn en rechtspersonen waaronder Vereniging Behoud de Parel te Grubbenvorst, MOB te Nijmegen en Vereniging Leefmilieu te Nijmegen om de door ons aan Houbensteyn verleende omgevingsvergunning in te trekken dan wel zodanig te actualiseren dat de vergunde bedrijfsvoering tenminste voldoet aan de wettelijke eisen van de Wet geurhinder en veehouderij, gebaseerd op de meest actuele milieu-inzichten (zie §1.1 van ons besluit).

3.2 Beoordeling verzoek

Voor de vergunde situatie verwijzen wij hier naar §2.1 van de considerans.

Onderzoek luchtwassers

Luchtwassers worden met name in de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg veelvuldig toegepast, voornamelijk bij varkenshouderijen (ruim 2.400). Van alle luchtwassers is bijna de helft van het type combi luchtwasser. In het tussenadvies van de bestuurlijke werkgroep evaluatie geurhinder uit 2015 werden twijfels geuit over de prestaties van luchtwassers. Dit heeft ertoe geleid dat het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu aan Wageningen University & Research (WUR) opdracht heeft gegeven nader onderzoek te doen naar de rendementen voor geurverwijdering van de luchtwassers, met name combi luchtwassers.

Nadat een oriënterend onderzoek een onduidelijk beeld opleverde, is een groter onderzoek uitgevoerd. In dat tweede onderzoek zijn bedrijven met luchtwassers onaangekondigd bezocht. De werking van de wassers is daarbij bemeten. Dit geeft een beeld van de rendementen in de praktijk. Metingen aan wassers voor de toelating op de markt worden altijd gedaan aan wassers die eerst goed zijn ingesteld. Dit verschil is belangrijk voor de interpretatie van de resultaten. De focus van het onderzoek lag op geur. Daarnaast zijn, ter ondersteuning van de interpretatie van de geurverwijdering, indicatieve metingen van de ammoniakverwijdering uitgevoerd.

Resultaten

De prestaties van de enkelvoudige luchtwassers kwamen overeen met de in de regelgeving opgenomen waarden. Voor combi luchtwassers was de prestatie echter aanzienlijk lager dan waar in de regelgeving van wordt uitgegaan. De gemiddelde geurverwijdering van de combi luchtwassers was 40%. Dat is de helft van de verwachte gemiddelde reductie van 81%. Voor ammoniakverwijdering was de gemiddeld gemeten reductie 59%, ten opzichte van een verwachte reductie van 85%. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat slechts indicatieve metingen zijn uitgevoerd.

Oorzaken gevonden resultaten

De in de geurregelgeving opgenomen reductiepercentages voor combi luchtwassers zijn gebaseerd op in Duitsland geteste combi luchtwassers en op Duitse laboratoriummetingen. Die metingen zijn, net als de metingen in Nederland, uitgevoerd volgens de Europese norm voor geurmeting. In de uitvoering van de metingen volgens deze norm door Nederlandse en Duitse laboratoria zijn er echter grote verschillen gebleken. De metingen door Nederlandse laboratoria gaven veel hogere geuremissies te zien dan de metingen door Duitse laboratoria. De resultaten van de verschillende geurmetingen zijn daardoor onderling niet goed te vergelijken. Dat het meten van geur grote onzekerheden kent, was al langer bekend. Nederland werkt daarom in internationaal verband mee aan de verbetering van de Europese norm voor het meten van geur. Deze verschillen zijn mede aanleiding geweest voor het starten van het hiervoor genoemde oriënterend en vervolgonderzoek. Als andere mogelijke oorzaken voor de lagere prestaties worden in het WUR-rapport het ontwerp van de luchtwasser, niet uitgevoerd onderhoud en onvoldoende procesbewaking en processturing genoemd.

Helaas heeft het WUR-onderzoek aangetoond dat bepaalde luchtwassers in de praktijk veel minder presteren dan waarvan uit werd gegaan. Dit kan gevolgen hebben voor zowel burgers in de buurt van veehouderijen met een combi luchtwasser, als voor veehouders die hebben geïnvesteerd in een combiwasser op basis van een rechtsgeldige vergunning.

Op basis van de resultaten van het onderzoek acht de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I en W) het noodzakelijk de geurreductiepercentages van combiwassers in de Rgv aan te passen. De geurreductie van de combi luchtwassers is namelijk veel lager dan het wettelijke reductieniveau en vergelijkbaar met de prestaties van enkelvoudige luchtwassers. Voortschrijdend inzicht in de praktijk ondersteunt het beeld dat combi luchtwassers voor wat betreft het werkingsprincipe, dit wil zeggen ontwerptechnisch en procesmatig gezien, sterk lijken op enkelvoudige luchtwassers. Op basis hiervan heeft de Staatssecretaris de geurreductiepercentages van combi luchtwassers gelijk gesteld aan die van enkelvoudige luchtwassers.

Gevolgen van de aanpassing voor veehouderijen

In de op 3 april 2018 door de Staatssecretaris Van Veldhoven (Infrastructuur en Waterstaat) aan de Tweede Kamer toegestuurde beleidsreactie is opgenomen dat er voor bestaande bedrijven met een combi luchtwasser die niet worden gewijzigd, of die een vervangingsinvestering willen doen waarbij de geurbelasting en het aantal dieren van een of meerdere diercategorieën niet toeneemt, er niets verandert. De ondernemer heeft de investering immers gedaan op basis van een rechtsgeldige vergunning die door het bevoegd gezag is afgegeven en mag dus handelen in overeenstemming met die vergunning. Dit geldt ook voor een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. Bij nieuwe bedrijven en uitbreiding van bestaande bedrijven, zowel voor activiteiten waarvoor een vergunning nodig is als waarvoor alleen een melding volstaat, heeft de beschreven aanpassing tot gevolg dat met de lagere geurreductiepercentages moet worden gerekend.

De voorgestelde aanpassing van de geurreductiepercentages voor combi luchtwassers zal voor veehouderijen waar deze wassers zijn toegepast geen gevolgen hebben voor het huidige vergunde of toegestane aantal dieren, maar zal wel de mogelijkheden voor uitbreiding inperken. Deze bedrijven zullen echter niet geheel “op slot” komen te zitten. Veehouders kunnen, ook met de nieuwe reductiepercentages, op hun bestaande locaties uitbreiden en zich op nieuwe locaties vestigen zolang zij daarmee de geurnorm (voor belasting van omliggende woningen) van de Wgv of het Activiteitenbesluit niet overschrijden. De aanpassing van de reductiepercentages zal er wel toe leiden dat in meer gevallen de geurbelasting van de omliggende woningen boven de geurnorm komt te liggen. Volgens de Wgv en het Activiteitenbesluit geldt dan de zogenoemde 50% regel. Namelijk als in zo'n situatie op één of meerdere stallen binnen het bedrijf een techniek wordt toegepast die de geuremissie reduceert, kan de helft van deze geurwinst worden gebruikt voor uitbreiding. Dat geldt ook na de aanpassing van de reductiepercentages. De mogelijkheden voor uitbreiding zullen beperkter zijn omdat het geurreducerend effect van de combi luchtwasser lager is en er op dit moment geen effectievere geurreducerende maatregelen beschikbaar zijn.

Gevolgen voor burgers en omwonenden

Weliswaar dwingt aanpassing van de reductiepercentages niet tot een wijziging bij bestaande veehouderijen, maar met de verhoging van de emissiefactoren staat wel vast dat bestaande bedrijven een hogere geurbelasting veroorzaken dan waarvan het bevoegde gezag is uitgegaan bij oprichting of wijziging van de veehouderij. Dat kan er soms voor omwonenden toe leiden dat sprake is van een (verdere) overschrijding van de geurnormen. Daarom wil de Staatssecretaris op korte termijn met IPO en VNG en overige betrokkenen het gesprek aangaan om te bezien op welke wijze de hoge geurbelasting in gezamenlijkheid en op zorgvuldige wijze aangepakt kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan het optimaliseren van bestaande technieken, en het ontwikkelen en stimuleren van alternatieve technieken.

Met hen wil de Staatssecretaris ook bespreken hoe de controle op en de handhaving van de goede werking van combi luchtwassers kan worden verbeterd. Tevens zal een commissie ingesteld worden die nog in de zomer heeft onderzocht welke maatregelen op korte termijn mogelijk zijn ten behoeve van omwonenden in gebieden waar de geurnorm wordt overschreden. Verder zal de aanpak van de geurproblematiek in de veehouderij samen met de Staatssecretaris van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zo mogelijk afgestemd worden in het kader van de integrale verduurzaming van de veehouderij. Inmiddels (Kamerbrief van 23 april 2019) is er een reactie vanuit de Staatssecretaris van I en W naar de Tweede kamer verzonden met daarin het rapport aan van de Commissie Geurhinder Veehouderij. Juist omdat de Staatssecretaris het van belang vindt dat innovatieve technieken (ter reductie van geuremissies vanuit veehouderijen) snel een plek kunnen krijgen, zal zij in een definitieve beleidsreactie ook terugkomen op een planning en aanpak van de gehele systematiek van de stalbeoordeling.

Voor wat betreft de korter termijn stelt de Staatssecretaris het volgende:

*“Om de overlast voor omwonenden te verminderen, vind ik het belangrijk om ook op kortere termijn perspectief te bieden. Ik heb vorig jaar al de geurreductiepercentages van combiluchtwassers in de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) aangepast, om zo **nieuwe situaties¹ waarbij geurhinder ontstaat te voorkomen.**”*

“Ten slotte is het, zoals de commissie in haar rapport aangeeft, vanzelfsprekend van belang dat regels en voorschriften voor een goede werking van het stalsysteem (inclusief luchtwassers²) goed worden nageleefd en gehandhaafd. Ik zal hierover met partijen in gesprek gaan.”

Hieronder volgt de afweging die wij destijds voor de verzoeken van de andere belanghebbenden hebben gemaakt.

Afweging

Voor bestaande bedrijven, zoals die van Houbensteyn, ondanks dat deze nog niet volledig zijn opgericht en in werking gebracht, met een combi luchtwasser die niet worden gewijzigd, of die een vervangingsinvestering willen doen waarbij de geurbelasting en het aantal dieren van een of meerdere diercategorieën niet toeneemt, verandert er niets, aldus de Staatssecretaris. De ondernemer heeft de investering immers gedaan op basis van een vergunning die door het bevoegd gezag is afgegeven en mag dus handelen in overeenstemming met die vergunning. Dit geldt ook voor een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. Bij nieuwe bedrijven en uitbreiding van bestaande bedrijven, zowel voor activiteiten waarvoor een vergunning nodig is als waarvoor alleen een melding volstaat, heeft de beschreven aanpassing tot gevolg dat met de lagere geurreductiepercentages moet worden gerekend. In casu is deze situatie niet aan de orde, aangezien er op dit moment geen vergunning nodig is en ook geen vergunning door Heideveld wordt aangevraagd.

Aangezien er voor bestaande bedrijven met een vergunde combi luchtwasser waar niks wordt gewijzigd, zoals bij Houbensteyn, niks verandert en dus deze bedrijven conform hun onherroepelijke vergunning in werking mogen zijn, is actualisatie op dit punt, laat staan intrekking, al dan niet op verzoek van een belanghebbende derde niet aan de orde. Intrekken is geen optie: gelet op de zeer lange procedure (MER,

¹ De inrichting van Houbensteyn is niet nieuw maar betreft een vergunde en daarmee bestaande inrichting.

² Dit geldt uiteraard voor bestaande inrichtingen waaronder die van Houbensteyn.

zienswijzen, beroepen, rechtszaken) met als resultaat een rechtsgeldige omgevingsvergunning. Verder hebben de eigenaren van Houbensteyn sinds eind 2017 de handtekeningen gezet voor een miljoenen investering voor de bouw van de vergunde stallen en combi luchtwassers. Daarnaast is Houbensteyn recentelijk begonnen met de daadwerkelijke grondwerkzaamheden ten behoeve van de bouw van de stallen. Het is verder niet te wijten aan Houbensteyn dat de Staatssecretaris er toe besluit om de door Houbensteyn aangevraagde en vergunde geruiveringsrendementen omlaag te schroeven. De gevolgen hiervan door eventueel een vergunning in te gaan trekken, kunnen onmogelijk voor rekening van Houbensteyn komen.

Voorgaande neemt niet weg dat wij het standpunt van verzoekers, dat op grond van de uit het WUR-onderzoek vastgestelde lagere geurverwijderingsrendementen van het vergunde gecombineerde luchtwassysteem BWL 2009.12 een zodanige hoge geurbelasting in de omgeving ontstaat waardoor de geurnormen uit de Wgv bij een aantal geurgevoelige objecten worden overschreden, onderschrijven. Om er zeker van te zijn dat de geurnormen uit de Wgv toch zoveel als mogelijk worden gerespecteerd zijn wij voornemens de vigerende omgevingsvergunning conform het subsidiaire voorstel van verzoekers te wijzigen. Zoals verzoekers reeds zelf terecht constateren, hebben wij middels dit besluit aan de vigerende omgevingsvergunning een nieuw voorschrift 2.3 A verbonden. In dit voorschrift hebben wij voor het vergunde gecombineerde luchtwassysteem BWL 2009.12 een meetverplichting opgenomen om er zeker van te zijn dat het verwijderingsrendement van 85% voor geur zoveel als mogelijk wordt gerespecteerd. Te meer nu vergunninghoudster haar aangevraagde en vergunde huisvestingssysteem nog moet gaan bouwen en in werking nemen, bestaat er voor haar de mogelijkheid van haar leverancier te eisen dat aan dit verwijderingsrendement van 85% wordt voldaan.

Het opleggen en handhaven van dit geurverwijderingsrendement kunnen wij echter niet opnemen in dit besluit, aangezien het rendement voor de vergunde luchtwastechnieken bij Houbensteyn wettelijk is aangepast naar 45%. Dit zou ook onredelijk zijn naar andere veehouderijen welke dezelfde luchtwastechnieken vergund hebben en waar slechts een geurverwijderingsrendement van 45 % geldt op basis van de door de Staatssecretaris gewijzigde regelgeving op dit punt. Daar waar verzoekers stellen dat de vigerende vergunning in ieder geval zodanig moet worden gewijzigd dat de vergunde bedrijfsvoering tenminste voldoet aan de wettelijke eisen van de Wet geurhinder en veehouderijen, stellen wij primair dat het streven onzerzijds hier zeker op gericht is, maar het afdwingen hiervan juridisch niet stand kan houden. Dit is te wijten aan de gewijzigde regelgeving.

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de aangevraagde en vergunde dierbezetting en daarbij behorende milieubelasting.

Zoals reeds eerder genoemd is op 19 juli 2018 de gewijzigde Rgv en de Rav gepubliceerd in de Staatscourant en inwerking getreden op 20 juli 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-39679.html>

Rekening houdende met de gewijzigde Rgv hebben wij in de onderstaande tabel opgenomen zowel de vergunde emissiefactoren als met grijs gearceerd de gewijzigde emissiefactoren en de consequenties voor de vergunde geuremissie.

Tabel 2

Vergund									
Stal nr.	Emissie punt	Diersoort	Aantal dieren	Omrekenfactoren			Ammoniak Kg/jaar	Geur OU _E /s	Fijn stof Kg/jaar
				NH ₃ ⁸	OU _E ⁹	PM10 ¹⁰			
4	A1	Gespeende biggen ¹	1.836	0,09	1,2 4,3 ¹¹	15	165,24	2.203,2 7.894,8	27,54
5	A2	Gespeende biggen ¹	1.836	0,09	1,2 4,3 ¹¹	15	165,24	2.203,2 7.894,8	27,54
6	A3	Gespeende biggen ²	2.142	0,11	1,2 4,3 ¹¹	15	235,62	2.570,4 9.210,6	32,13
7	A4a	Gespeende biggen ²	2.142	0,11	1,2 4,3 ¹¹	15	235,62	2.570,4 9.210,6	32,13
8	A4b	Gespeende biggen ²	2.448	0,11	1,2 4,3 ¹¹	15	269,28	2.937,6 10.526,4	36,72
9	B1	Vleesvarkens ³	5.488	0,53	3,5 12,7 ¹¹	31	3.116,4	20.580 69.697,6	182,28
	B2	Vleesvarkens ³	3.528	0,53	3,5 12,7 ¹¹	31	1.869,84	12.348,0 44.805,6	109,37
	C1	Vleesvarkens ³	5.488	0,53	3,5 12,7 ¹¹	31	3.116,4	20.580,0 69.697,6	182,28
	C2	Vleesvarkens ³	4.704	0,53	3,5 12,7 ¹¹	31	2.671,2	17.640,0 59.740,8	156,24

Vergund									
Stal nr.	Emissie punt	Diersoort	Aantal dieren	Omrekenfactoren			Ammoniak Kg/jaar	Geur OUE/s	Fijn stof Kg/jaar
				NH ₃ ⁸	OU _e ⁹	PM10 ¹⁰			
10	D	Kraamzeugen ⁴	300	1,25	4,2	32	375,0	1.260,0	9,60
					15,3 ¹¹			4.590	
		Guste en dragende zeugen ⁵	1.116	0,63	2,8	35	703,08	3.124,8	39,06
					10,3 ¹¹			11.494,8	
		Dekberen ⁶	41	0,83	2,8	36	34,03	114,8	1,48
					10,3 ¹¹			422,3	
		Opfokzeugen ⁷	432	0,53	3,5	31	228,96	1.512,0	13,39
					12,7 ¹¹			5.486,4	
		Guste en dragende zeugen ⁵	82	0,63	2,8	35	51,66	229,6	2,87
					10,3 ¹¹			844,6	
	E	Kraamzeugen ⁴	300	1,25	4,2	32	375	1.260,0	9,60
					15,3 ¹¹			4.590	
		Guste en dragende zeugen ⁵	1.156	0,63	2,8	35	728,28	3.236,8	40,46
					10,3 ¹¹			11.906,8	
		Dekberen ⁶	423	0,83	2,8	36	3,32	11,2	0,14
					10,3 ¹¹			4.356,9	
		Opfokzeugen ⁷	288	0,53	3,5	31	152,64	1.008,0	8,93
					12,7 ¹¹			3.657,6	
		Guste en dragende zeugen ⁵	82	0,63	2,8	35	51,66	229,6	2,87
					10,3 ¹¹			844,6	
		Gespeende biggen ²	432	0,11	1,2	15	47,52	518,4	6,48
					4,3 ¹¹			1.857,6	
		Totaal	34.264				14.596,00	96.138,0	921,11
								337.938,4	

^{1.} gespeende biggen (D 1.1.15.4.1), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak ≤ 0,35 m²

^{2.} gespeende biggen (D 1.1.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,35 m²

3. vleesvarkens (D 3.2.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,8 m²
4. kraamzeugen (D 1.2.17.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12)
5. guste en dragende zeugen (D 1.3.12.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12)
6. dekberen (D 2.4.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12)
7. opfokzeugen (D 3.2.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,8 m²
8. emissie in kg NH₃ per dierplaats per jaar volgens bijlage 1 van de laatste wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij van 1 oktober 2012 (Stcrt. 24 oktober 2012 nr. 21301)
9. aantal Odour Units per seconde per dier volgens bijlage 1 van de laatste wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij van 3 oktober 2011 (Stcrt. 18 oktober 2011 nr. 18729)
10. emissie in gram per dier per jaar volgens de op 15 maart 2013 op de website van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) gepubliceerde emissiefactoren
11. Wijziging bijlage 1 Regeling ammoniak en veehouderij en Regeling geurhinder en veehouderij van 19 juli 2018 (Stcrt 2018, nr. 39679)

Door de forse verhoging van de gecorrigeerde geuremissie wordt automatisch een veel hogere geurbelasting berekend bij de geurgevoelige objecten in de omgeving Houbensteyn dan de berekende geurbelasting berekend in de verleende omgevingsvergunning (zie onderstaande tabel).

Geurgevoelige objecten, niet onderdeel van een veehouderij:				
Adres geurgevoelig object	Binnen of buiten bebouwde kom	Geurbelasting (ou _E /m ³)		Gemeten tot buitenzijde Werkelijke afstand (m)
		Werkelijk	Norm	
Hoogheide 10	Buiten	11,3	14	>50
Losbaan 31 (voorheen Losbaan 1a)	Buiten	9,8	14	>50
Losbaan 27 (voorheen Losbaan 1)	Buiten	6,4	14	>50
Losbaan 43 (voorheen Losbaan 3)	Buiten	13,9	14	>50
Losbaan 45 (voorheen Losbaan 5)	Buiten	12,8	14	>50
Losbaan 46 (voorheen Losbaan 6)	Buiten	9,1	14	>50
Losbaan 47 (voorheen Losbaan 7)	Buiten	13,0	14	>50
Witveldweg 55	Buiten	4,3	14	>50
Witveldweg 66	Buiten	4,1	14	>50
Witveldweg 75	Buiten	3,3	14	>50
Denenweg 19	Buiten	4,5	14	>50
Denenweg 21	Buiten	5,2	14	>50
Denenweg 23	Buiten	6,0	14	>50
Denenweg 29	Buiten	4,6	14	>50
Denenweg 33	Buiten	4,8	14	>50
Bebouwde kom Horst a/d Maas	Buiten	0,8	3	>50
Bebouwde Melderslo	Buiten	1,5	3	>50
Bebouwde kom Gubbenvorst	Buiten	0,5	3	>50
Bebouwde kom Lottum	Buiten	0,4	3	>50

Nu in de vigerende omgevingsvergunning een aantal woningen al kritisch lagen en net kon worden voldaan aan de normstelling van $14 \text{ OU}_E/\text{m}^3$ kan met zekerheid worden gesteld dat, door de wettelijk gewijzigde rendementen van de luchtwassers in casu (toename geuremissie met 252 %), bij een groot aantal woningen niet meer kan worden voldaan aan de wettelijke normstelling en daardoor sprake zal zijn van een overbelaste situatie.

Verzoek 3 april 2019

Belanghebbenden stellen dat er nu sprake is van een ander verzoek dan waarop de Rechtbank Limburg reeds in beroep en verzoek om voorlopige voorziening uitspraak heeft gedaan. Het verzoek was eerder gericht op het voorkomen van een geurbelasting van meer dan $14 \text{ OU}_E/\text{m}^3$, aldus belanghebbenden. Nu is het verzoek volgens belanghebbenden veelomvattender, omdat de dreigende geurbelasting veel groter is. Dit is niet correct, nu het eerdere verzoek van twee belanghebbenden woonachtig aan de Losbaan 46 te Grubbenvorst, reeds betrekking had op een dreigende geurbelasting van $33,3 \text{ OU}_E/\text{m}^3$. Dit is meer dan twee maal de wettelijk toegestane geurbelasting van $14 \text{ OU}_E/\text{m}^3$. De eerdere verzoeken hebben dus net als het huidige verzoek betrekking op een geurbelasting welke aanzienlijk hoger ligt dan $14 \text{ OU}_E/\text{m}^3$. Reeds op 20 februari 2019 is aan de Rechtbank Limburg in de zaken met kenmerk 18/3144 en 18/3148 WABOM SC een geurberekening door gemachtigde van belanghebbenden overlegd waarin op basis van de door ons vergunde situatie in 2014 de geurbelasting in de omgeving inzichtelijk is gemaakt. Hierin is ook de geurbelasting bij de woningen van de huidige verzoekers, woonachtig te Grubbenvorst, berekend. Deze berekeningen behoren daarmee tot de gedingstukken op grond waarvan de Rechtbank op 15 maart 2019, AWB/ROE 18/3143, 18/3144, 18/3145 en 18/3148 uitspraak heeft gedaan over het eerder door ons op 1 november 2018 vastgestelde besluit. De beroepen zijn ongegrond verklaard en de verzoeken om voorlopige voorziening zijn toen afgewezen. **Van een ander verzoek is nu dan ook geen sprake.**

De gevreesde geurbelasting is verder louter theoretisch aan de orde, gebaseerd op een geurverwijderingsrendement van 45 % en pas bij het volledig gevuld hebben van alle stallen. Deze situatie zal zich sowieso voorlopig niet gaan voordoen, althans pas ruim na oktober/november 2019.

Ondanks dat er geen sprake is van een herhaald verzoek, zoals in artikel 4:6 van de Awb is bedoeld, nu een andere verzoeker tot wijziging/intrekking van de vigerende vergunning verzoekt, is er volgens ons geen sprake van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden die zijn aangevoerd, dan wel uit het aldus aangevoerde kan worden afgeleid dat zich een relevante wijziging van het recht heeft voorgedaan. Wij zien er dan ook geen aanleiding toe, gesterkt door de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 15 maart 2019 en de uitspraak van de Voorzitter van de ABRs van 17 mei 2019, een nieuw besluit te nemen dat afwijkt van het besluit van 1 november 2018.

4 Zienswijzen

Op 8 augustus 2019 hebben wij het ontwerp van dit besluit genomen.

Het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken hebben ter inzage gelegen van 15 augustus 2019 t/m 25 september 2019:

- in het Gouvernement, Limburglaan 10, Maastricht;
- in het gemeentehuis van Horst aan de Maas.

Het ontwerpbesluit is gedurende de inzagetermijn ook gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Iedereen kon tijdens de inzagetermijn schriftelijk of mondeling zienswijzen inbrengen.

Op 3 september 2019 heeft de heer mr. Wösten namens verzoekers hier gebruik van gemaakt.

De zienswijzen komen op het volgende neer:

In het verzoek om intrekking en subsidiair actualisatie is uitvoerig toegelicht waarom u gehouden bent de door u verleende vergunning in te trekken dan wel te actualiseren. De gronden van het verzoek diene als herhaald en ingelast te worden beschouwd. De te bouwen stallen hebben mede betrekking op het realiseren van een luchtwasser type BWL 2009.12.

Dit luchtwassysteem betreft een gecombineerd luchtwassysteem. Onderzoek heeft uitgewezen dat rekening moet worden gehouden met drie tot viervoudig hoger stankemissie. Uit een actuele berekening blijkt sprake van ondergenoemde stankwaarden bij de woning van cliënt. Bij cliënt dreigt een volstrekt onleefbaar situatie op te treden. Waarschijnlijk is bij nog meer woningen dan hieronder genoemd sprake van een ernstig overbelaste situatie.

Volgnummer	GGLID	Xcoördinaat	Ycoördinaat	Geurnorm	Geurbelasting
12	Losbaan 31 (ex 1a)	204 726	384 062	14,0	34,7
13	Losbaan 43 (ex 3)	204 290	384 417	14,0	50,6
14	Losbaan 45 (ex 5)	204 140	384 313	14,0	47,2
15	Losbaan 47 (ex 7)	204 157	384 354	14,0	46,2
16	Witveldweg 54	204 206	383 547	14,0	18,0
17	Losbaan 46	204 361	384 544	14,0	33,3

De bovengenoemde bevindingen zijn naar het oordeel van cliënten buitengewoon ernstig. Gegeven de feiten die thans voorliggen kan het vergunningbesluit onmogelijk ongewijzigd in stand blijven.

U wordt verzocht de vergunning in te trekken, dan wel de vergunning zodanig te wijzigen dat de vergunde bedrijfsvoering tenminste voldoet aan de wettelijke eisen van de Wet geurhinder en veehouderij, gebaseerd op de meest actuele milieu-inzichten.

Het wijzigen van de voorschriften zoals door u genoemd volstaan niet. Immers, de Regeling geurhinder en veehouderij geldt juridisch als leidend voor de geuremissies. Het is daarom onzeker of deze voorschriften stand houden indien voorgelegd aan de bestuursrechter. U moet rekening houden met de omstandigheid dat u onbevoegd bent om deze voorschriften te stellen, aangezien daarmee wordt afgeweken van de Wet geurhinder en de Regeling geurhinder en veehouderij.

Tot slot wordt u gewezen op het rapport van de Commissie Biesheuvel, waaruit hieronder het slotwoord.

5.4 Tot slot

De huidige aanpak van geurhinder is weinig vertrouwenwekkend en de omwonenden worden te weinig beschermd. Om geurhinder wel goed te kunnen aanpakken zijn structurele veranderingen nodig.

Het huidige systeem is te veel gebaseerd op een papieren werkelijkheid. Een veehouder krijgt een vergunning op basis de berekende geurbelasting. Het meten van de daadwerkelijke geurbelasting is daarbij niet aan de orde. Een systeem van geuremissiegrenswaarden gebaseerd op werkelijke emissies en waar een veehouder zich permanent aan moet houden, zou daar verandering in kunnen brengen. Om een systeem van emissiegrenswaarden goed te kunnen laten functioneren is het allereerst nodig om de werkelijke emissie van een vergunde stal te meten. Daarnaast is meer inzicht nodig in maatregelen om de geurproductie in de stal te verminderen en daaraan gekoppeld de effectiviteit van luchtwassers te verbeteren. Dat inzicht kan veehouders helpen een bedrijfsvoering te kiezen die past binnen de gestelde emissiegrenswaarde.

Daarbij komt dat de huidige regulering te zeer verkokerd is. In het bijzonder mist de samenhang in de geurregulering van meerdere veehouderijbedrijven in hetzelfde gebied. Als gevolg daarvan kan de geurhinder voor omwonenden veel te hoog worden. De Commissie pleit voor een benadering, waarbij de regulering van geurbronnen binnen een veehouderijbedrijf en de specifieke omstandigheden in een gebied in samenhang worden gereguleerd en waarbij meer mogelijkheden zijn om in te grijpen in een bestaande situatie. Dat geeft gemeenten ten eerste de ruimte om oplossingen te vinden die passen bij het gebied waarin knelpunten zijn. Ten tweede geeft het gemeenten meer ruimte om toekomstige knelpunten te voorkomen.

Bij het zoeken van oplossingen voor concrete knelpunten zal een gemeente of provincie keuzes moeten maken. Keuzes die een grote impact kunnen hebben op veehouders, omwonenden en andere betrokkenen. Keuzes die pijn kunnen doen. Keuzes die geld zullen kosten. Soms veel geld. Om die keuzes weloverwogen te maken, is persoonlijk contact met en participatie van betrokkenen onontbeerlijk. Ook pleit de Commissie voor afstemming met het Rijk over de financiële consequenties en de impact daarvan. Vervolgens is het aan de politiek om een zorgvuldige en transparante belangenafweging te maken, waarbij alle belangen worden betrokken en te zorgen voor een passende schadevergoeding en nadeelcompensatie voor degenen die door de belangenafweging worden benadeeld.

Het commissieadvies is in april 2019 bekend gemaakt en mitsdien al geruime tijd bij u bekend ten tijde van het opstellen van uw ontwerpbesluit. Cliënt is landelijk zeer waarschijnlijk het zwaarst getroffen slachtoffer in de combi luchtwasseraffaire. Desondanks is niets van hetgeen de commissie noemt terug te vinden in uw ontwerpbesluit. Als zelfs het Biesheuvel-advies u niet doet bewegen, welke uitingsvorm staat cliënt dan nog ter beschikking om u duidelijk te maken dat uw ontwerpbesluit pertinent onverenigbaar is met uw bestuurlijke verantwoordelijkheid?

Met het toestaan door GS van Limburg van de grootste varkensstal van Nederland op korte afstand van omwonenden dreigt bij ingebruikname van de varkensstal ongewoon ernstige schade op te treden. U heeft tot op heden niets ondernomen wat cliënt enige zekerheid biedt dat hij niet volledig met de schade van uw onzorgvuldige optreden zullen blijven zitten. Uw voornemen het verzoek af te wijzen is onhoudbaar.

Reactie op zienswijzen

Reeds hierboven hebben wij verwezen naar onze eerdere besluitvorming en de motivering daarvan, alsmede ook de heldere uitspraak van de Rechtbank Limburg over deze besluitvorming. Wij beschouwen deze overwegingen en alsmede ook onze reactie op de zienswijzen in die procedure hier als ingelast.

Er bestaat volgens ons geen reden de vergunning vanwege ontoelaatbare gevolgen voor het milieu (deels) in te gaan trekken, nu deze ontoelaatbare gevolgen zich in het geheel niet voor doen of hebben voorgedaan, waarbij de verwachting gerechtvaardigd is dat deze zich ook niet voor gaat doen door te nemen extra maatregelen (aangepast voederrantsoen, minder open vloeroppervlak en klimaatbeheersing en daardoor minder ventilatie) en controle op het onderhoud en de deugdelijke werking van het stalsysteem inclusief het luchtwassysteem. Overigens is voor toepassing van de intrekingsplicht niet

doorslaggevend of de vergunde situatie in het belang van bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden vergund.

Het door middel van te wijzigen voorschriften verder beperken van nadelige gevolgen voor het milieu gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu is evenmin aan de orde nu geen sprake van een ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, omdat het destijds vergunde stalsysteem (alsmede luchtwassysteem) ook in de aangepaste Regeling geurhinder en veehouderij (maar ook in de BBT-conclusies intensieve veehouderij) 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, geldt dat de Wet geurhinder en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij 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 (voor combi-luchtwassers dus een geurverwijderingsrendement van 45 %). Als die wettelijke normen niet meer toereikend zijn om onaantoonbare 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).

Ten overvloede volgen hieronder de relevante passages uit de **uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg van 15 maart 2019 met zaaknummers ROE 18/3143, 18/3144, 18/3145 en 18/3148, ECLI:NL:RBLIM:2019:2400**.

"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 gurometingen 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.”

Het voorgaande betekent derhalve dat de theoretisch berekend geurbelasting bij de woning van reclamanten, nu in de praktijk na (de voorgeschreven) geurmetingen nog moet blijken welke reductie voor de inrichting feitelijk haalbaar is, nu geen grond vormt voor het oordeel dat de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt die tot intrekking van de onherroepelijke omgevingsvergunning nopen. De 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.

Dat het voorschrijven van de inspanningsverplichtingen en vereiste geurmetingen niet zou volstaan, onderschrijven wij evenmin, nu wij immers het exclusieve wettelijke geurtoetsingskader uit de Rgv hebben gerespecteerd door louter te verplichten dat het wettelijke geurverwijdringsrendement 45 % moet bedragen (in overeenstemming met de systeemomschrijving en de Rav-code BWL 2009.12). Voor het overige zijn slechts inspanningsverplichtingen opgenomen waartoe dus geen afwijkende hogere rendementen afgedwongen kunnen worden van vergunninghoudster. Strijdigheid met de Rgv is er dus ook niet. Het verplichten tot het uitvoeren van geurmetingen is daarmee evenmin strijdig en bovendien louter in het belang van reclamanten en andere bewoners in de buurt van de inrichting. Op deze wijze wordt immers aan hen inzicht verschaft over de daadwerkelijke geuremissie en daarmee ook de geurbelasting. Om een nieuwe afweging te kunnen maken over de vraag of er mogelijk sprake is van een situatie zoals in artikel 2.31 of 2.33 van de Wabo, zijn deze gegevens in ieder geval noodzakelijk.

De aanbevelingen van de Commissie Biesheuvel zijn wat ons betreft niet verrassend en begrijpelijk. In lijn met deze aanbevelingen hebben wij nu ook juist de verplichting aan vergunninghoudster opgelegd om daadwerkelijk de werkelijke geuremissie vanuit de dierenverblijven te meten om zo gegevens te verkrijgen op basis waarvan kan worden geconcludeerd of er daadwerkelijk aan de wettelijke geurnormen kan worden voldaan. Op deze wijze wordt ook data verkregen van de effecten van maatregelen (die vergunninghoudster in casu gaat treffen) om de geurproductie van een stal te verminderen. De verplichtingen welke wij vergunninghoudster opgelegd hebben geven dus al deels gehoor aan de aanbevelingen van de Commissie Biesheuvel. Wat desondanks te gelden heeft, is, dat een commissieadvies eerst moet leiden tot gewijzigde wetgeving vooraleer er aanknopingspunten zijn om daar iets mee te kunnen doen in relatie tot de vergunde activiteiten van vergunninghoudster. Het zou in strijd met de rechtszekerheid zijn om zonder gegronde wettelijke grondslag de vergunde rechten van vergunninghoudster te gaan aantasten.

Uitspraak (hoger beroep) ABRS 15 januari 2020, 201902376/1/A1

Inmiddels heeft de Afdeling op 15 januari 2020 uitspraak gedaan in het hoger beroep tegen de hierboven aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Limburg. Hieronder volgen belangrijke passages uit deze uitspraak:

“7.1. De rechtbank heeft overwogen 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 vergunninghoudster daarnaast nog andere mogelijkheden in onderzoek heeft om de

geurreductie [lees: geuremissie] te verminderen. Nu in de praktijk na geurmetingen moet blijken welke reductie voor de inrichting feitelijk haalbaar is, bestaat volgens de rechtbank (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 volgens de rechtbank 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 vaststaat dat bij in werking zijn van de inrichting een ontoelaatbaar geurhinderniveau in de omgeving van de inrichting zal optreden.

7.2. Anders dan de maatschap en anderen veronderstellen, heeft de rechtbank niet overwogen dat geen bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunning bestaat omdat de milieubelasting zich nog niet voordoet. De rechtbank heeft overwogen dat niet vaststaat dat een ontoelaatbaar geurhinderniveau zal optreden. Gezien de toelichting bij de wijziging van bijlage 1 bij de Rgv, waaruit volgt dat een gecombineerd luchtwassysteem in de praktijk een hoger reductiepercentage dan 45% zou kunnen halen, en het onderzoek van [belanghebbende] naar mogelijkheden om de geuremissie verder te reduceren, is die vaststelling juist. De gewijzigde inzichten over geurreductiepercentages van combi luchtwassers geven geen uitsluitsel over de geurreductie die in dit geval kan worden gehaald. Het college heeft in die gewijzigde inzichten op zichzelf daarom terecht geen grond gezien voor het geheel of gedeeltelijk intrekken van de omgevingsvergunning.

8.1. Bij de vergunningverlening vormt de Wgv het exclusieve toetsingskader voor de beoordeling van de door een veehouderij veroorzaakte geurhinder. Daarbij wordt niet de werkelijke geurbelasting in aanmerking genomen, maar wordt de geurbelasting berekend met toepassing van de emissiefactor uit de Rgv.

De Wgv bepaalt niet onder welke omstandigheden een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk moet worden ingetrokken. Zoals de rechtbank heeft overwogen, is voor toepassing van artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo niet doorslaggevend of de omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden verleend. Om tot intrekking van een eenmaal verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning over te kunnen gaan, moeten de door die vergunning toegestane milieugevolgen zo ernstig zijn dat zij niet slechts als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar nadelig kunnen worden aangemerkt. Bij de beantwoording van de vraag of zich ontoelaatbaar nadelige gevolgen voordoen, heeft het college beoordelingsruimte. Die ruimte wordt onder meer begrensd door hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1906, en 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7699).

7.3. Het betoog faalt.

Zoals hierboven onder 6.1 is vastgesteld, heeft het college in het besluit van 1 november 2018 erkend dat de geurnormen uit de Wgv bij een aantal woningen zullen worden overschreden, indien de geurbelasting wordt berekend met toepassing van het vastgestelde lagere rendement van het vergunde luchtwassysteem. De vraag of de geurbelasting die zal optreden ontoelaatbaar is, heeft het college echter, gelet op hetgeen onder 7.2 is overwogen, nog niet kunnen beantwoorden. Het in de Rgv vermelde reductiepercentage van 45% is blijkens de toelichting (Stcrt. 2018, nr. 39679) een niveau dat minimaal kan worden gehaald, maar niet een algemeen aanvaard milieutechnisch inzicht dat geldt voor alle stallen met het vergunde luchtwassysteem.

8.3. Het betoog faalt.

11.2. Voorschrift 2.3, zoals opgenomen in het besluit van 21 januari 2014 en aangepast bij de onder 1 vermelde uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2015, bepaalt onder a dat de stallen moeten zijn uitgevoerd met een gecombineerd luchtwassysteem (BWL 2009.12 van oktober 2009) met voor ammoniak en geur een verwijderingsrendement van 85%.

Aan het in dit voorschrift vermelde rendement komt geen zelfstandige betekenis toe, zoals de rechtbank heeft overwogen. Die vermelding is bedoeld als nadere beschrijving van het vergunde type luchtwasser, dat destijds in de Rgv werd beschreven als een systeem met 85% geurreductie. Anders dan het college

stelt, was voorschrift 2.3, onder a, overigens in zoverre niet van rechtswege vervallen. Het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer regelen niet welk type luchtwasser moet worden gebruikt, maar bevatten rechtstreeks werkende regels ter waarborging van de goede werking van luchtwassystemen. De verleende omgevingsvergunning, noch het Activiteitenbesluit milieubeheer of de Activiteitenregeling milieubeheer bepaalt welk geurverwijderingsrendement het vergunde luchtwassysteem moet hebben.

Hieruit volgt dat het schrappen van de vermelding van het verwijderingsrendement geen gevolgen voor het milieu heeft. De geurbelasting die de vergunde inrichting mag veroorzaken, wijzigt hierdoor niet.

11.3. Het betoog faalt.

12.2. Het voorschrijven van een geurreductierendement van 85% of het stellen van een geurgrenswaarde gebaseerd op dit rendement zou, gelet op de rendementen die in de praktijk zijn gebleken, erop neer kunnen komen dat de inrichting niet in werking kan zijn overeenkomstig de verleende vergunning. Het college heeft dit, gelet op de belangen van [belanghebbende], in redelijkheid kunnen weigeren, zoals de rechtbank heeft overwogen. De Afdeling is verder met de rechtbank van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de opgelegde streefnormen, samen met de opgelegde meetverplichtingen, vooralsnog toereikend zijn ter bescherming van het milieu. De Afdeling begrijpt de vrees van de maatschap en anderen voor ernstige geurhinder, maar ziet in hetgeen zij hebben aangevoerd onvoldoende aanwijzingen dat [belanghebbende] er niet voor zou kunnen zorgen, eventueel met extra maatregelen, dat aan de streefnormen wordt voldaan. Indien blijkt dat [belanghebbende] niet aan de inspanningsverplichting voldoet en de streefnormen worden overschreden, kan dat aanleiding voor het college zijn om de omgevingsvergunning alsnog geheel of gedeeltelijk in te trekken of om voorschriften te wijzigen. De maatschap en anderen kunnen daar eventueel om verzoeken.

12.3. Het betoog slaagt niet.”

Nu voorgaande uitspraak de uitspraak van de Rechtbank Limburg bevestigt en louter onze besluitvorming inhoudelijk bevestigt, zien wij geen enkele aanleiding om ten aanzien van verzoekers tot andere besluitvorming te komen dan het inmiddels onherroepelijke besluit van 1 november 2018. Dat de berekende geurbelasting bij verzoekers, uitgaande van het meest ongunstige geurverwijderingsrendement van 45 %, nog hoger ligt dan het berekende niveau bij de andere verzoekers (waartoe uiteindelijk besluit van 1 november 2018 is genomen door ons) doet hier niet aan af. Het in de Rgv vermelde reductiepercentage van 45% is blijkens de toelichting (Stcrt. 2018, nr. 39679) immers een niveau dat minimaal kan worden gehaald, maar niet een algemeen aanvaard milieutechnisch inzicht dat geldt voor alle stallen met het vergunde luchtwassysteem.

De vraag of de geurbelasting die zal optreden bij verzoekers ontoelaatbaar is, hebben wij, gelet op het feit dat niet vaststaat dat een ontoelaatbaar geurhinderniveau zal optreden, immers niet kunnen beantwoorden.

5 Bijlage 1 toegevoegd voorschrift

Aan de omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met kenmerk 10/26186 is bij besluit van 1 november 2018 toegevoegd een nieuw vergunningsvoorschrift:

2.3A

- a. Vergunninghoudster **dient ernaar te streven** de geurvrachten per emissiepunt van de afzonderlijke stallen te laten voldoen aan de geurvrachten (NIET grijs gearceerd, negende kolom bovenste getal) en **in ieder geval verplicht te laten** voldoen aan de geurvrachten (WEL grijs gearceerd, negende kolom, onderste getal), beide opgenomen in tabel 2, zoals weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit.
- b. Binnen 4 maanden na het volledig in gebruik nemen van de afzonderlijke stallen met de nummers 8 (emissiepunt A4b), 9 (emissiepunt B1) en 10 (emissiepunten D en E) moet vergunninghoudster,

door middel van geurmetingen volgens NTA 9065, aantonen dat de geurvrachten per emissiepunt van de dierenverblijven voldoen aan het gestelde onder a. Het meetplan moet vooraf worden voorgelegd aan en goedgekeurd zijn door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet tijdig in kennis gesteld worden van de data en tijdstippen waarop de geurmetingen plaatsvinden zodat zij bij de geurmetingen aanwezig kan zijn. Het onderzoek dient onder representatieve bedrijfsomstandigheden (sowieso in de zomerperiode tussen 10.00 en 14.00 uur) door een geaccrediteerde meetinstantie (monstername, analyse en debietmetingen) uitgevoerd te worden.

- c. De resultaten worden binnen twee maanden na uitvoering van het onderzoek, zoals bedoeld onder b van dit voorschrift, overgelegd aan het bevoegd gezag.
- d. De metingen, zoals bedoeld onder b van dit voorschrift, dienen één maal per twee jaar te worden herhaald.
- e. Indien uit in totaal 3 geurmetingen, zoals bedoeld onder b van dit voorschrift, is gebleken dat wordt voldaan aan de geurvrachten, zoals bedoeld onder a, hoeven herhalingsmetingen, zoals bedoeld in sub d van dit voorschrift niet meer plaats te vinden.
- f. De meetresultaten van iedere meting, zoals bedoeld onder c van dit voorschrift, worden door bevoegd gezag gedeeld met belanghebbenden in de omgeving.

6 Bijlage 2 gewijzigd bestand voorschrift

De omgevingsvergunning van 21 januari 2014 met kenmerk 10/26186 is bij besluit van 1 november 2018 de vigerende vergunning als volgt gewijzigd: gewijzigd vergunningsvoorschrift 2.3:

2.3 Algemeen

- a. De stalnummers 4 t/m 10 (emissiepunten A1 t/m A3, A4a, A4b, B1, B2, C1, C2, D en E) moeten zijn uitgevoerd met een gecombineerd luchtwassysteem (BWL 2009.12 van oktober 2009).
- b. De stallen moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de bij de aanvullende gegevens van 18 juni 2013 behorende tekening(en), dimensioneringsplan en bijlage(n), tenzij anders in de voorschriften staat aangegeven. In afwijking van het gestelde onder b geldt voor stal 9 het dimensioneringsplan, opgenomen als bijlage 5 bij dit besluit.
- c. De geurvrachten per emissiepunt dienen zo dicht als mogelijk bij de in de onderstaande tabel weergegeven geurvrachten te liggen:

Stal nr.	Emissiepunt	Diersoort	Geur OU _E /s
4	A1	Gespeende biggen	2.203,2
5	A2	Gespeende biggen	2.203,2
6	A3	Gespeende biggen	2.570,4
7	A4a	Gespeende biggen	2.570,4
8	A4b	Gespeende biggen	2.937,6
9	B1	Vleesvarkens	20.580
	B2	Vleesvarkens	12.348,0
	C1	Vleesvarkens	20.580,0
	C2	Vleesvarkens	17.640,0
10	D	Kraamzeugen	1.260,0
		Guste en dragende zeugen	3.124,8
		Dekberen	114,8
		Opfokzeugen	1.512,0
		Guste en dragende zeugen	229,6
	E	Kraamzeugen	1.260,0
		Guste en dragende zeugen	3.236,8
		Dekberen	11,2
		Opfokzeugen	1.008,0
		Guste en dragende zeugen	229,6
		Gespeende biggen	518,4
		Totaal	96.138,0

- d. Het is verboden de inrichting uit te breiden met te houden landbouwhuisieren middels de zogenaamde 50/50 regel³, op grond waarvan de helft van de geurwinst die door geurreducerende maatregelen wordt bereikt door de veehouder gebruikt mag worden om meer dieren te houden.

³ De aanpassing van de geurreductiepercentages voor combi luchtwassers zal voor bedrijven waar deze wassers zijn toegepast geen gevolgen hebben voor het huidige vergunde of toegestane aantal dieren, maar zal wel de mogelijkheden voor uitbreiding inperken. Deze bedrijven zullen echter niet geheel "op slot" komen te zitten. Veehouders kunnen, ook met de nieuwe reductiepercentages, op hun bestaande locaties uitbreiden en zich op nieuwe locaties vestigen zolang zij daarmee de geurnorm (voor belasting van omliggende woningen) van de Wgv of het Activiteitenbesluit niet overschrijden. De aanpassing van de reductiepercentages zal er wel toe leiden **dat in meer gevallen de geurbelasting van de omliggende woningen boven de geurnorm komt te liggen. Volgens de Wgv en het Activiteitenbesluit geldt dan de zogenoemde 50% regel.** Namelijk als in zo'n situatie op één of meerdere stallen binnen het bedrijf een techniek wordt toegepast die de geuremissie reduceert, kan de helft van deze geurwinst worden gebruikt voor uitbreiding. **Dat geldt ook na de aanpassing van de reductiepercentages.** De mogelijkheden voor uitbreiding zullen beperkter zijn omdat het geurreducerend effect van de combi luchtwasser lager is en er op dit moment geen effectievere geurreducerende maatregelen beschikbaar zijn.

7 Bijlage 3 Verzoekers actualisatie/intrekking vigerende omgevingvergunning Houbensteyn Heideveld B.V.

Verzoeker	Datum inkomen verzoek	adres	gemachtigde
[REDACTED]	4 april 2019	[REDACTED] Grubbenvorst	Wösten juridisch advies
[REDACTED]	4 april 2019	[REDACTED] Grubbenvorst	Wösten juridisch advies