

uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummers: LEE 17/2776 en 17/2811

einduitspraak van de meervoudige kamer van 10 november 2020 in de zaak tussen

[.....] en [.....], te [.....], eisers 1
[.....] en [.....], te [.....], eisers 2

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Drenthe,
verweerder
(gemachtigden: B. Arendz, J.H. Abbing, M.J. Siersema en A.J. Abbingh).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Pluimveebedrijf** [.....], te [.....]
(vergunninghouder).

Procesverloop

De rechtbank heeft op 3 juli 2019 een tussenuitspraak gedaan, waarbij de rechtbank met toepassing van artikel 8:51a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verweerder in de gelegenheid heeft gesteld de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken te herstellen.

Bij brief van 18 juli 2019 heeft verweerder aangegeven van de hem geboden gelegenheid, om de door de rechtbank geconstateerde, aan het besluit van 21 juni 2017 klevende gebreken, als weergegeven in de tussenuitspraak, te herstellen, gebruik te maken.

Bij besluit van 29 juli 2019 heeft verweerder de omgevingsvergunning van 21 juni 2017 (het bestreden besluit) aangepast door twee voorschriften toe te voegen.

Eisers hebben gebruik gemaakt van de gelegenheid een zienswijze, als bedoeld in artikel 8:51b, derde lid, van de Awb, te geven.

De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: de StAB) als deskundige benoemd ten einde een aanvullend advies uit te brengen ten aanzien van het besluit van 29 juli 2019. Op 7 november 2019 heeft de StAB advies uitgebracht aan de rechtbank.

Eisers en vergunninghouder hebben een reactie gegeven op het StAB-rapport.

Bij besluit van 20 april 2020 heeft verweerder vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van de realisatie van een afgesloten mestloods.

De rechtbank acht de ingediende beroepen op grond van het bepaalde in artikel 6:19, eerste

lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mede gericht tegen de besluiten van 29 juli 2019 en 20 april 2020.

Het nader onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 augustus 2020. Eisers 1 en eisers 2 zijn verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Namens vergunninghouder zijn [.....] en [.....] verschenen, bijgestaan door W. Hoeve.

Overwegingen

1. Voor het beoordelingskader en een uiteenzetting van de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden verwijst de rechtbank naar de tussenuitspraak van 3 juli 2019 (LEE 17/2776 en 17/2811-T). De rechtbank volstaat met het navolgende.
2. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank geconcludeerd dat aan de verleende omgevingsvergunning twee gebreken kleven.
 - 2.1. In rechtsoverweging 3.3.2 heeft de rechtbank overwogen dat waarschijnlijk niet kan worden voldaan aan de in de aanvraag opgenomen omschrijving 'lossen mengvoer in silo 2x per week gedurende 1 uur in dagperiode'. Ter zitting heeft vergunninghouder toegelicht dat het vullen van de silo's conform het in de vergunning opgenomen voorschrift na de uitbreiding alleen haalbaar is als er op hetzelfde moment twee vrachtwagens voer lossen. Eisers hebben daarop aangegeven dat dit tot een hogere geluidbelasting leidt en dat het hun voorkeur zou hebben als er drie keer per week op verschillende dagen één vrachtwagen gedurende maximaal één uur voer komt lossen. Vergunninghouder heeft aangegeven dat dit haalbaar is. De rechtbank heeft daarop aanleiding gezien te bepalen dat verweerder de vergunning in die zin aanpast.
 - 2.1.1. Verweerder heeft in het besluit van 29 juli 2019 een nieuw voorschrift toegevoegd: '1.1 Mengvoer mag drie keer per week in de dagperiode worden gelost met een maximum van 1 uur per keer'.
 - 2.1.2. Eisers constateren dat de frequentie van het lossen van mengvoer thans drie keer per week bedraagt. Eisers benadrukken dat daarbij de maximumduur van één uur per keer wordt overschreden. Eisers vragen om opname van voorschriften ten aanzien van handhaving in de omgevingsvergunning.
 - 2.1.3. De StAB stelt op basis van het aantal silo's, de locatie en inhoud van de silo's en het volume van een maximaal gevulde vrachtwagen vast dat voor het lossen van een volle vrachtwagen met pluimveevoer ongeveer een lostijd van één uur benodigd is. De door eisers gemelde lostijden lijken uitzonderlijk en incidenteel. Indien sprake zou zijn van structurele overschrijding van de lostijd van een uur dan kunnen eisers verweerder vragen om over te gaan tot handhaving aldus de StAB. Daarbij is aangegeven dat, nu alle noodzakelijke parameters als duur, frequentie, etmaalperiode en de activiteit benoemd en meetbaar zijn, het niet nodig is om in de vergunning nadere aanwijzingen met betrekking tot de wijze waarop het voorschrift gehandhaafd zou moeten worden op te nemen.
 - 2.1.4. De rechtbank is in navolging van de StAB van oordeel dat verweerder met het opnemen van het genoemde voorschrift het lossen van mengvoer in de silo's op juiste wijze in de omgevingsvergunning heeft vergund. Naar het oordeel van de rechtbank is het

opnemen van voorschriften met betrekking tot handhaving niet nodig.

2.2. In rechtsoverweging 6.6 heeft de rechtbank vastgesteld dat verweerder bij de vergunningverlening in het geheel geen afweging heeft gemaakt betreffende de vraag of de vergunning verleend kon worden en welke maatregelen ten aanzien van endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu nodig zijn. Verweerder had behoren te onderzoeken of aanvullende maatregelen getroffen zouden moeten worden teneinde de emissie van endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu te beperken.

2.2.1. Verweerder heeft in het besluit van 29 juli 2019 het volgende voorschrift opgenomen: 'De 2 buitenste stellingen dienen te zijn voorzien van een automatisch strooiselverwijderingssysteem'. Verweerder heeft op basis van een verspreidingsberekening vastgesteld dat geen overschrijding van de adviesgrenswaarde voor fijnstof optreedt. Mede vanwege de precedentwerking heeft verweerder gesteld dat vanuit de endotoxine-problematiek geen noodzaak bestaat om aanvullende maatregelen op te leggen. Verweerder heeft vastgesteld dat binnen de inrichtingen een elektronische strooiselschuif aanwezig is die als aanvullende hygiënemaatregel aangemerkt kan worden. Dit systeem is in een voorschrift in de vergunning voorgeschreven.

2.2.2. Eisers zijn van mening dat het opgenomen voorschrift geen recht doet aan hun bezwaren. Verweerder heeft ten onrechte afgezien van het opnemen van voorschriften met betrekking tot endotoxinen. Eisers wijzen in dit verband nog op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouw van een nieuwe pluimveestal in de omgeving. Volgens eisers had verweerder zelf ten aanzien van de emissie van endotoxinen normen dienen te stellen. Eisers stellen dat verweerder niet heeft aangegeven op welke wijze de gevolgen voor het milieu in de besluitvorming zijn betrokken.

2.2.3. De StAB geeft aan dat in de eerdere besluitvorming niet concreet is aangegeven met welke maatregelen een verdergaande vermindering van de emissie van (fijn) stof en endotoxinen zou kunnen worden bereikt. Verweerder heeft thans de elektronische strooiselschuif voorgeschreven. Volgens de StAB ontbreekt de beoordeling van overige additionele hygiënemaatregelen in het besluit. De StAB gaat verder in op het op 6 juli 2017 gepubliceerde BREF-document voor de intensieve pluimvee- of varkenshouderij. De StAB wijst erop dat verweerder binnen vier jaar na de bekendmaking van het Uitvoeringsbesluit tot vaststelling van BBT-conclusies voor intensieve pluimvee- en varkenshouderij op 15 februari 2017 alle vergunningsvoorwaarden dient te toetsen en indien nodig te actualiseren. De StAB heeft daaraan -samengevat- de conclusie verbonden dat verweerder dit naar aanleiding van de tussenuitspraak alsnog had behoren te doen.

2.3.4. De rechtbank stelt vast dat de StAB een advies heeft gegeven dat buiten de omvang van het voorliggende geding en de door de rechtbank gegeven opdracht treedt. Het geding beperkt zich in deze tot de vraag of verweerder bij het besluit van 29 juli 2019 een juiste afweging heeft gemaakt betreffende de vraag of de vergunning verleend kon worden en welke maatregelen ten aanzien van endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu nodig zijn. Daarbij is naar het oordeel van de rechtbank de vraag van belang of verweerder thans voldoende heeft onderzocht of aanvullende maatregelen getroffen zouden moeten worden teneinde de emissie van endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu te beperken. De rechtbank ziet geen ruimte om in deze beoordeling de door de StAB genoemde BBT-conclusies te betrekken.

2.3.5. De rechtbank is van oordeel dat bij de huidige wetenschappelijke stand van zaken

en het ontbreken van een eenduidige wettelijke regeling waarin is bepaald op welke wijze bestuursorganen de mogelijke gevolgen van de emissie van endotoxinen bij veehouderijen in hun besluitvorming moeten betrekken, het aan verweerder is om bij het besluit over vergunningverlening te bepalen of en zo ja, welke maatregelen ten aanzien van de emissie van endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu nodig zijn. Bij die bepaling heeft verweerder beoordelingsruimte. De rechtbank is van oordeel dat verweerder met inachtneming van deze ruimte gehouden is een afweging te maken voor wat betreft de vraag of de vergunning verleend kan worden en welke maatregelen nodig zijn.

2.3.6. Met het besluit van 29 juli 2019 heeft verweerder nadrukkelijk de keuze gemaakt om de vraag of aanvullende maatregelen getroffen dienen te worden, te relateren aan de lokale omstandigheden. Daarbij heeft verweerder verwezen naar onderzoeken die zijn uitgevoerd om een landelijk toetsingskader voor vergunningverlening van veehouderijen te ontwikkelen. Blijkens deze onderzoeken, die in veedicht gebied zijn uitgevoerd, bleek op circa 2% van de oppervlakte van dat gebied gedurende een beperkt deel van de tijd, sprake te zijn van een overschrijding van de adviesgrenswaarde van 30 EU/m³. Op basis van deze onderzoeken is geconcludeerd dat geen landelijk toetsingskader ontwikkeld zal worden, omdat een regionale aanpak beter past gezien de beperkte omvang van het gebied waar een overschrijding van genoemde grenswaarde wordt verwacht. De rechtbank is van oordeel dat het ontbreken van een eenduidige wettelijke regeling en een landelijk toetsingskader met zich brengt dat verweerder de afweging kan maken om de lokale omstandigheden als uitgangspunt te nemen.

2.3.7. Verweerder heeft toegelicht dat in [.....] geen sprake is van een veedicht gebied, zodat het zeer onwaarschijnlijk is dat de adviesgrenswaarde voor endotoxinen overschreden zal worden. Verweerder wijst er voorts op dat vast staat dat de adviesgrenswaarde als gevolg van het inwerking zijn van de onderhavige inrichting niet overschreden zal worden. Vervolgens heeft verweerder vastgesteld dat in de nabijheid van deze inrichting nog drie bedrijven zijn gevestigd waar emissie van fijnstof plaatsvindt. Voor de vaststelling of cumulatief gezien sprake is van een overschrijding heeft verweerder de fijnstofemissies van deze bedrijven en de onderhavige inrichting op basis van een model berekend. Geconcludeerd wordt dat geen sprake is van overschrijding van de wettelijke norm voor fijn stof of het wettelijke toegestane aantal overschrijdingsdagen. Verweerder heeft geconcludeerd dat daarom geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat sprake zou zijn van een overschrijding van de grenswaarde voor endotoxinen. Gelet hierop ziet verweerder, mede in het licht van de precedentwerking die hier van uit zou gaan, geen noodzaak om aanvullende maatregelen af te dwingen.

2.3.8. Verweerder heeft evenwel naar aanleiding van de tussenuitspraak bezien of met inachtneming van het binnen de inrichting aanwezige stalsysteem aanvullende hygiënemaatregelen getroffen zouden kunnen worden die de emissie van fijn stof verder kunnen verminderen. Verweerder heeft in dat kader de reeds aanwezige elektronische strooiselschuif in een voorschrift opgenomen. De aanwezigheid van dit systeem is niet meegenomen in de berekeningen van verweerder, maar leidt tot een verminderde uitstoot van fijn stof. Met het aanvullende voorschrift sluit verweerder aan bij de feitelijk aanwezige installatie. Verweerder acht nadere hygiënemaatregelen in de onderhavige situatie niet nodig. De rechtbank is, met inachtneming van de gegeven toelichting, van oordeel dat verweerder zich op dit standpunt heeft kunnen stellen.

3. In rechtsoverweging 3.3.1 van de tussenuitspraak heeft de rechtbank voorts vastgesteld dat verweerder heeft toegezegd dat nader onderzoek naar de door eisers

benoemde lage bromtoon zal worden uitgevoerd.

3.1. Eisers constateren dat verweerder in het besluit van 29 juli 2019 niet heeft beschreven op welke wijze en wanneer het onderzoek zal plaatsvinden. Eisers zijn van mening dat verweerder dit schriftelijk had moeten vastleggen in het besluit.

3.2. De StAB heeft nogmaals gewezen op het feit dat, nu geen relatie is vastgesteld tussen het optreden van laagfrequent geluid en de inrichting, de aanleiding om in het herstelbesluit ten aanzien hiervan voorschriften op te nemen ontbreekt. Volgens de StAB ligt het voor de hand het door verweerder aangekondigde akoestische onderzoek af te wachten.

3.3. De rechtbank overweegt dat in de tussenuitspraak, gelet op de conclusie van de StAB dat er geen relatie tussen het optreden van laagfrequent geluid en de inrichting is vast te stellen, ten aanzien van dit aspect geen gebrek is vastgesteld. Verweerder heeft toegezegd dat een nader onderzoek zal worden ingesteld naar het laagfrequent geluid. Naar het oordeel van de rechtbank was verweerder op basis van de tussenuitspraak niet gehouden daartoe in het herstelbesluit voorschriften op te nemen. Ook thans bestaat geen aanleiding om verweerder op te dragen de omgevingsvergunning op dit punt te wijzigen.

4. Tenslotte overweegt de rechtbank, voor zover de beroepen mede gericht zijn tegen het besluit van 20 april 2020, als volgt. Met genoemd besluit heeft verweerder een wijziging in de vergunning van 21 juni 2017 beoogd. Deze wijziging ziet op de mestopslag die qua situering en maatvoering is aangepast. Ter zitting is vastgesteld dat de mestopslag met 60 m³ is verkleind en dat de open opslag is gewijzigd in een overdekte opslag. Zoals ter zitting is vastgesteld beogen eisers 1 niet dat hun beroep gericht is tegen dit besluit en derhalve hebben zij geen gronden ingediend die zien op dit besluit. De rechtbank concludeert dat het beroep van eisers 1 gericht tegen het besluit van 20 april 2020 van rechtswege ongegrond is. Eisers 2 hebben ter zitting toegelicht dat hun beroep wel mede gericht is tegen genoemd besluit. De rechtbank concludeert evenwel dat eisers 2 geen bezwaren naar voren hebben gebracht die specifiek zien op hetgeen is vergund met het besluit van 20 april 2020. Niet valt in te zien dat het belang van eisers 2 wordt geschaad door de vergunde wijzigingen. De rechtbank ziet dan ook in hetgeen eisers 2 betogen geen aanleiding om dit besluit te vernietigen. Het beroep van eisers 2 gericht tegen het besluit van 20 april 2020 is dan ook ongegrond.

5. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken hersteld. Gelet op de geconstateerde gebreken, zijn de beroepen gericht tegen het besluit van 21 juni 2017 gegrond. De rechtbank vernietigt het besluit van 21 juni 2017 wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Nu verweerder in zijn besluit van 29 juli 2019 de gebreken heeft hersteld, laat de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 21 juni 2017 in stand. De beroepen gericht tegen het besluit van 29 juli 2019 zijn ongegrond.

6. Omdat de rechtbank de beroepen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

7. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door eisers gemaakte reiskosten om de zittingen bij te wonen vast op € 93,20 voor eisers 1 en op € 69,90 voor eisers 2.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gericht tegen het besluit van 21 juni 2017 gegrond;
- vernietigt het besluit van 21 juni 2017;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 21 juni 2017 in stand blijven;
- verklaart de beroepen gericht tegen het besluit van 29 juli 2019 ongegrond;
- verklaart de beroepen gericht tegen het besluit van 20 april 2020 ongegrond;
- draagt verweerder op de betaalde griffierechten van (in totaal) € 340,- aan eisers te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van (in totaal) € 162,90.

Deze uitspraak is gedaan op 10 november 2020 door mr. L. Mulder, voorzitter, en mr. T.F. Bruinenberg en mr. V. van Dorst, leden, in aanwezigheid van mr. E. Nolles, griffier. De uitspraak wordt openbaar gemaakt op de eerst maandag na deze datum.



griffier



voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

verzonden op
11 NOV. 2020

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan 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.