

M en R 2023/85

Varkenshouderij. Effectiviteit van luchtwassers ten behoeve van geurreductie. Intrekken of wijzigen vergunning en beoordeling wel of geen ontoelaatbaar nadelige gevolgen. Actualiseringsplicht en tijdsverloop.

ABRvS 21-06-2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418, m.nt. A. Collignon & J.W.L. van der Loo

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	21 juni 2023
Magistraten	Borman, Lange, Besselink
Zaaknummer	202105357/1/R1
Noot	A. Collignon & J.W.L. van der Loo
JCDI	JCDI:ADS708599:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:2418, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21-06-2023
Wetingang	(Art. 2.30, 2.31, 2.33, 2.6 Wabo)

Essentie

Varkenshouderij. Effectiviteit van luchtwassers ten behoeve van geurreductie. Intrekken of wijzigen vergunning en beoordeling wel of geen ontoelaatbaar nadelige gevolgen. Actualiseringsplicht en tijdsverloop.

Samenvatting

8. Op grond van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. De Afdeling constateert dat weliswaar de omgevingsvergunning pas bij de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2019 volledig onherroepelijk is geworden, maar dat die uitspraak uitsluitend zag op de geluidaspecten van de inrichting. De beoordeling van de geurhinder van de inrichting heeft voor het laatst plaatsgevonden in het aanvankelijke besluit tot verlening van de revisievergunning in 2016. Gezien het tijdsverloop tussen 2016 en 2020 en de sinds 2016 beschikbaar gekomen nieuwe inzichten over het rendement van luchtwassersystemen, kan niet worden gezegd dat de actualiseringsplicht van artikel 2.30 van de Wabo nog niet aan de orde was.
8. De Afdeling oordeelt als volgt. Uit de overwegingen 8.1 en 8.2 volgt dat het college in het verzoek van [partij] onder meer aanleiding had moeten zien om te beoordelen of de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. De rechtbank heeft terecht
- 5.

overwogen dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of de geurbelasting die zal optreden in de omgeving van de inrichting ontoelaatbaar nadelig zal zijn. Uit het besluit van 2 maart 2020, waarbij het verzoek tot intrekking of wijziging van de omgevingsvergunning is afgewezen, volgt namelijk alleen maar dat het college de mogelijkheden zal onderzoeken tot het actualiseren van de omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, in samenhang met artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo. Uit het besluit volgt niet dat het college naar aanleiding van het verzoek de omgevingsvergunning heeft getoetst aan de dwingende (eerste lid) en "discretionaire" (tweede lid) intrekkingsoorzaken uit artikel 2.33 van de Wabo. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college ook erkend dat het besluit in zoverre niet deugdelijk is gemotiveerd.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas,
2. [appellant sub 2], wonend te Sevenum, gemeente Horst aan de Maas,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 5 juli 2021 in zaak nr. 20/1335 in het geding tussen:

[partij], wonend te Sevenum, gemeente Horst aan de Maas,

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Op 11 april 2018 heeft [partij] het college verzocht om intrekking dan wel actualisering van de bij besluit van 30 augustus 2016 verleende omgevingsvergunning voor het bouwen van een nieuwe vleesvarkensstal, het plaatsen van een luchtwasser en het veranderen van de milieu-inrichting op het perceel [locatie] te Sevenum (hierna: het verzoek).

Bij besluit van 15 oktober 2018 heeft het college opnieuw besloten op de vergunningaanvraag van [appellant sub 2] voor zover het besluit van 30 augustus 2016 in juridische procedures is vernietigd.

Bij besluit van 2 maart 2020 heeft het college het verzoek van [partij] van 11 april 2018 aangemerkt als een verzoek om het besluit van 15 oktober 2018 in te trekken dan wel te actualiseren en dat verzoek afgewezen.

Bij uitspraak van 5 juli 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:5341, heeft de rechtbank het door [partij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 2 maart 2020 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht [niet opgenomen; red.].

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 2] en het college hoger beroep ingesteld.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 17 april 2023, waar het college, vertegenwoordigd door ing.

I.A.G.J. Reijnders en R.J.G.C. Cox, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. J.A.J.M. van Houtum, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, en [partij], vergezeld door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

Voorgeschiedenis

1.

Op 30 augustus 2016 heeft het college aan [appellant sub 2] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en veranderen van een milieuinrichting in verband met het bouwen van een nieuwe vleesvarkensstal (stal 8) en het plaatsen van een luchtwasser (stal 2) binnen het bedrijf op het perceel. De nieuwe varkensstal is voorzien aan de oostzijde van het perceel en biedt plaats aan 1.800 dieren. De luchtwasser bestaat uit een gecombineerd luchtwassysteem van het type BWL 2006.14 (V2).

Bij brief van 11 april 2018 heeft [partij] het college verzocht om intrekking en subsidiair actualisatie van de omgevingsvergunning van 30 augustus 2016. Aan het verzoek heeft [partij] ten grondslag gelegd dat de vergunde bedrijfsvoering leidt tot een (ernstig) geuroverbelaste situatie en dat er in de vergunning ten onrechte van wordt uitgegaan dat het luchtwassysteem goed is voor een geuremissiereductie van 70%. Uit een brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 3 april 2018, kenmerk IENW/BSK-2018/49980, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal ([Kamerstukken II, 2017/18, 29383, nr. 295](#)), volgt volgens [partij] namelijk dat blijkens onderzoek de geuremissiereductie van de gecombineerde luchtwassers jarenlang zwaar is overschat. Het voornemen bestaat daarom de in de Regeling geurhinder en veehouderij (hierna: Rgv) opgenomen reductiepercentages van luchtwassers naar beneden aan te passen. Om die reden had volgens [partij] in de omgevingsvergunning achteraf bezien niet gerekend mogen worden met de geuremissiefactor die aan het luchtwassysteem van het type BWL 2006.14 werd toegeschreven.

2.

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Limburg van 4 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6313, en de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, heeft het college op 15 oktober 2018 opnieuw besloten op de aanvraag om omgevingsvergunning van [appellant sub 2] voor zover de omgevingsvergunning in genoemde uitspraken is vernietigd.

Bij brief van 27 november 2018 heeft [partij] zijn verzoek in zoverre aangevuld dat het verzoek betrekking heeft op het besluit van 15 oktober 2018. [partij] stelt dat het college de vergunning dient in te trekken vanwege de ontoelaatbaar ernstige milieuschade die zal ontstaan, of dat moet worden aangenomen dat de vergunning impliciet is geweigerd, omdat vergunninghouder nooit in staat zal zijn om aan de in de vergunning opgenomen geurreductie-eis van 85% te kunnen voldoen. Een andere mogelijkheid is dat het college de voorschriften die

zijn verbonden aan de vergunning actualiseert aan de hand van de actuele milieu-inzichten.

3.

De Afdeling heeft op 11 december 2019 uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2019:4189) over de bij besluit van 15 oktober 2018 aangepaste omgevingsvergunning. Omdat het college heeft voldaan aan de opdracht die volgt uit de uitspraak van 25 juli 2018, heeft de Afdeling het besluit van 15 oktober 2018 in stand gelaten behoudens de vernietiging van een deel van een aan de vergunning verbonden geluidvoorschrift. De uitspraak ziet niet op het aspect geur in relatie tot de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Wgv). Met de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2019 is de omgevingsvergunning onherroepelijk geworden.

In vervolg op deze uitspraak heeft het college bij besluit van 2 maart 2020 het verzoek van [partij] tot intrekking of actualisering van de omgevingsvergunning afgewezen. Volgens het college volgt uit de brief van de staatssecretaris van 3 april 2018 dat er voor vergunde inrichtingen niets wijzigt. Wel stelt het college dat het verzoek van [partij] aanleiding geeft om te bezien op welke wijze een vermindering van de geuroverbelaste situatie voor de directe omgeving kan worden gerealiseerd, zodat de geurnormen uit de Wgv zoveel als mogelijk worden gerespecteerd. De mogelijkheden daartoe zal het college verder onderzoeken.

Tegen het besluit van 2 maart 2020 heeft [partij] beroep ingesteld.

Aangevallen uitspraak

4.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de omgevingsvergunning niet alleen de bouw van een nieuwe varkensstal (stal 8), maar ook diverse andere veranderingen binnen de inrichting mogelijk maakt. Het betreft een revisievergunning als bedoeld in artikel 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), waaraan een beoordeling van het aspect geur ten aanzien van de gehele inrichting (inclusief de veranderingen) ten grondslag heeft gelegen. Voor de beoordeling van het verzoek tot intrekking of actualisering moet volgens de rechtbank dus worden gekeken naar het geurhinderniveau van de gehele vergunde inrichting inclusief de nog te bouwen stal.

De rechtbank heeft daarnaast geoordeeld dat, hoewel de Wgv het exclusieve toetsingskader vormt voor de beoordeling van geurhinder, de Wgv niet bepaalt onder welke omstandigheden een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk moet worden ingetrokken. De intrekkinggronden volgen immers uit artikel 2.33 van de Wabo. Zo volgt uit artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo dat de omgevingsvergunning moet worden ingetrokken, voor zover de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van artikel 2.31 daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt.

De rechtbank heeft vastgesteld dat de geurnormen uit de Wgv onder meer bij de woning van [partij] worden overschreden als de geurbelasting wordt berekend met toepassing van het door de staatssecretaris vastgestelde lagere rendement van het vergunde luchtwassysteem. Het college heeft echter niet de vraag beantwoord of de milieugevolgen, te weten de geurbelasting die zal optreden in de omgeving van de inrichting, ontoelaatbaar nadelig zal zijn. De rechtbank heeft daarom het besluit van 2 maart 2020 vernietigd omdat daaraan geen deugdelijke motivering ten grondslag ligt. De rechtbank heeft het college de opdracht gegeven een nieuw besluit te nemen op het verzoek om intrekking of actualisering, waarbij het college moet beoordelen of de geurbelasting als gevolg van de vergunde inrichting ontoelaatbaar nadelig is. Daarbij gaat het niet alleen om de gevolgen van de vergunde inrichting voor [partij], maar om de gevolgen voor de omgeving van de inrichting, waarin niet alleen [partij] maar ook andere omwonenden wonen.

Omdat het college niet heeft beoordeeld of de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, wordt volgens de rechtbank niet toegekomen aan de vraag of die gevolgen kunnen worden voorkomen door een wijziging van de voorschriften van de omgevingsvergunning. Het college moet eerst een standpunt innemen over de vraag of de gevolgen ontoelaatbaar nadelig zijn, en vervolgens moet hij beoordelen of, als daarvan sprake is, die gevolgen door wijziging van de voorschriften kunnen of moeten worden beperkt en of dit voldoende oplossing biedt. Als het college tot de conclusie komt dat geen sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen, moet hij beoordelen of wel sprake is van een nadelige situatie die noopt tot wijziging van de voorschriften (actualisering), aldus de rechtbank.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 2] en het college hoger beroep ingesteld.

Inhoudelijk

Beoordelingskader

[...]

6.

Ingevolge afdeling D3 (diercategorie vleesvarkens, overige huisvesting) en afdeling D1.1 (diercategorie biggenopfok (gespeende biggen), overige huisvesting) van bijlage 1 bij de Rgv werd, ten tijde van belang, aan het luchtwassysteem van het type BWL 2006.14 een geurreductie toegeschreven van 70%, overeenkomend met 6,9 Ou/m³ (afdeling D3) respectievelijk 2,3 Ou/m³ (afdeling D1.1).

7.

In maart 2018 heeft Wageningen University & Research (hierna: de WUR) in het rapport 'Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen' de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar de reductiepercentages van luchtwassystemen in de praktijk. Daarin is geconcludeerd dat de geurreductie van gecombineerde luchtwassystemen in de praktijk veel lager is dan waar in de Rgv van wordt uitgegaan. Dit onderzoek vormde de aanleiding om de geuremissiefactoren voor deze luchtwassystemen in bijlage 1 bij de Rgv te verhogen.

Op 1 mei 2018 is het concept van de "Regeling tot wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij (periodieke actualisatie emissiefactoren voor ammoniak en geur)" gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie daarover.

Op 20 juli 2018 is de "Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 17 juli 2018, nr. IENW/BSK-2018/147628, tot wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij (wijzigingen rendement geur voor bepaalde luchtwassystemen en periodieke actualisatie emissiefactoren voor ammoniak en geur)" overeenkomstig het op 1 mei 2018 gepubliceerde concept in werking getreden. In afwachting van nader onderzoek heeft de staatsecretaris besloten de geurreductiepercentages van gecombineerde luchtwassystemen voorlopig gelijk te stellen aan die van enkelvoudige luchtwassystemen. Voor deze procedure is van belang dat de geuremissiefactor voor het aangevraagde luchtwassysteem van het type BWL 2006.14 is verhoogd, waarbij niet langer wordt uitgegaan van een geurreductie van 70%, maar van 30%.

De hoger beroepen

8.

[appellant sub 2] en het college betogen dat de rechtbank er ten onrechte van uitgaat dat het college in het kader van het verzoek tot intrekking nader diende te onderzoeken of sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu in de zin van artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo. Volgens [appellant sub 2] en het college heeft de rechtbank miskend dat op het moment van de beslissing op het verzoek - in maart 2020 - de omgevingsvergunning nog maar net onherroepelijk was geworden, met de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2019. Gezien dat korte tijdsverloop was volgens hen toepassing van de actualiseringsplicht nog niet aan de orde, en dus evenmin toepassing van de artikelen 2.31 en 2.33 van de Wabo. Bovendien gaat de rechtbank er volgens [appellant sub 2] ten onrechte van uit dat het college niet alleen de geurbelasting bij de woning van [partij] maar ook bij andere omwonenden zou moeten onderzoeken.

[appellant sub 2] en het college betogen daarnaast dat voldoende vast staat dat geen sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu in de zin van artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo. [appellant sub 2] voert in dat kader aan dat de woning van [partij] op Broek 9 ligt op een afstand van 150 m van de inrichting. Volgens [appellant sub 2] is die afstand zodanig groot, dat, uitgaande van wat is vergund, niet gesproken kan worden van een ontoelaatbaar hoge geurbelasting. [appellant sub 2] voert verder aan dat, ook nu moet worden uitgegaan van een geurreductie van 30%, een forse reductie van stankemissie plaatsvindt. Uitgaande van een geurreductie van 30% is de geurbelasting op de woning van [partij] volgens [appellant sub 2] berekend op 16,6 Ou/m³. Hoewel dit hoger is dan de bovenwaarde van 14 Ou/m³ uit de Wgv, staat daarmee nog niet vast dat het gaat om ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu, aldus [appellant sub 2]. In hoger beroep heeft het college bovendien het "Rapport geur achtergrondbelasting, [locatie], Sevenum" van 16 januari 2023 (hierna: het rapport) overgelegd. Met het rapport wordt volgens het college aangetoond dat geen sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen als gevolg van de omgevingsvergunning van 15 oktober 2018.

8.1.

Op grond van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. De Afdeling constateert dat weliswaar de omgevingsvergunning pas bij de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2019 volledig onherroepelijk is geworden, maar dat die uitspraak uitsluitend zag op de geluidaspecten van de inrichting. De beoordeling van de geurhinder van de inrichting heeft voor het laatst plaatsgevonden in het aanvankelijke besluit tot verlening van de revisievergunning in 2016. Gezien het tijdsverloop tussen 2016 en 2020 en de sinds 2016 beschikbaar gekomen nieuwe inzichten over het rendement van luchtwassystemen, kan niet worden gezegd dat de actualiseringsplicht van artikel 2.30 van de Wabo nog niet aan de orde was.

8.2.

Artikel 2.31 van de Wabo bevat de gronden waarop het bevoegd gezag de voorschriften van de omgevingsvergunning kan of moet wijzigen; artikel 2.33 bevat de gronden waarop het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan of moet intrekken. Op grond van artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo moet eerst worden nagegaan of de ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu met een wijziging van vergunningvoorschriften voldoende kunnen worden beperkt. Als dat zo is, kan met een wijziging van de voorschriften worden volstaan. Dit betekent dat ontoelaatbaar nadelige milieugevolgen

niet alleen tot intrekking van een vergunning, maar ook tot wijziging van voorschriften kunnen leiden. Daarnaast kunnen voorschriften in het belang van de bescherming van het milieu worden gewijzigd in een situatie waarin de inrichting geen ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

8.3.

Artikel 2.33, eerste lid, van de Wabo bepaalt 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, aanhef en 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 alleen 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 wat uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1906, 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7699, en 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108).

8.4.

In het nader ingebrachte rapport heeft het college de achtergrondbelasting berekend voor 1) de vergunde situatie conform twee revisievergunningen van 14 januari 1997 en 1 maart 2004, 2a) de situatie conform de thans geldende omgevingsvergunning op basis van de oude V-Stacks handleiding en 2b) de situatie conform de thans geldende omgevingsvergunning op basis van de nieuwe V-Stacks handleiding. Het college toetst de achtergrondbelasting op geurgevoelige objecten in het buitengebied aan een geurnorm van 20 Ou/m³ en binnen de kern aan 10 Ou/m³. In het rapport is opgenomen dat voor de woning van [partij] op Broek 9 geldt dat onder de oude vergunde situatie sprake was van een geurbelasting van 12 Ou/m³ en in de nieuwe situatie van 14 Ou/m³, op basis van zowel de oude als de nieuwe V-Stacks berekening. In de oude situatie was aldus sprake van een 'redelijk goed' woon- en leefklimaat, in de nieuwe situatie is dat 'matig', zo staat in het rapport. De conclusie van het rapport is dat uit de berekeningen volgt dat, behalve bij Broek 13, voor alle geurgevoelige objecten wordt voldaan aan de normen van 20 Ou/m³ en 10 Ou/m³ en dat de thans geldende vergunning niet leidt tot een verslechtering van de overbelaste situatie. Voor de meeste objecten blijft het woon- en leefklimaat gelijk. Bij een viertal objecten is sprake van een lichte verslechtering, maar ook daar blijft het woon- en leefklimaat aanvaardbaar, zo is opgenomen in het rapport.

8.5.

De Afdeling oordeelt als volgt. Uit de overwegingen 8.1 en 8.2 volgt dat het college in het verzoek van [partij] onder meer aanleiding had moeten zien om te beoordelen of de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of de geurbelasting die zal optreden in de omgeving van de inrichting ontoelaatbaar nadelig zal zijn. Uit het besluit van 2 maart 2020, waarbij het verzoek tot intrekking of wijziging van de omgevingsvergunning is afgewezen, volgt namelijk alleen maar dat het college de mogelijkheden zal onderzoeken tot het actualiseren van de omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, in samenhang met artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo. Uit het besluit volgt niet dat het college naar aanleiding van het verzoek de omgevingsvergunning heeft getoetst aan de dwingende (eerste lid) en "discretionaire" (tweede lid) intrekkinggronden uit artikel 2.33 van de Wabo. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college ook erkend dat het besluit in zoverre niet deugdelijk is gemotiveerd. Anders dan [appellant sub 2] stelt, heeft de rechtbank in dat kader verder terecht overwogen dat het gaat om de geurbelasting voor de omgeving van de inrichting waarin niet alleen [partij] maar ook andere omwonenden wonen. Zoals in de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste is overwogen, ligt in artikel 8:69a van de Algemene wet

bestuursrecht (hierna: Awb) besloten dat degene die vernietiging van een besluit beoogt, zich in beginsel niet met succes kan beroepen op belangen van anderen. Maar, als een appelland zich beroept op overschrijding van een norm en betoogt dat deze overschrijding nadelige gevolgen voor zijn woonsituatie heeft, kan hij ter onderbouwing van de normoverschrijding wijzen op onderzoeksgegevens waaruit naar voren komt dat deze norm ter plaatse van een woning van een derde in zijn directe omgeving wordt overschreden (uitspraak van 11 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2706), onder 6.4 en 6.5). Dit geldt ook voor normen die zien op geurbelasting, zie de uitspraak van 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2839, onder 37.3.

De conclusie is dat de rechtbank het besluit van 2 maart 2020 terecht heeft vernietigd om de reden dat dat besluit niet deugdelijk is gemotiveerd. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.

8.6.

Omdat het college in hoger beroep het rapport heeft overgelegd, zal de Afdeling met het oog op een finale geschilbeslechting onderzoeken of aanleiding bestaat om op grond van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. Uit een oogpunt van proceseconomie kan het aangewezen zijn de rechtsgevolgen in stand te laten, als het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit, het besluit alsnog voldoende motiveert en de andere partij zich daarover in voldoende mate heeft kunnen uitlaten. Daarbij is beslissend of de inhoud van het vernietigde besluit na de kenbaar gemaakte motivering de rechterlijke toets kan doorstaan.

De Afdeling ziet in het rapport geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten. Uit het rapport volgt immers niet zonder nadere motivering dat geen sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu in de zin van artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo. Het college heeft in het rapport de geurbelasting alleen maar onderzocht door de achtergrondbelasting in de situatie zoals beoogd met de thans geldende vergunning af te zetten tegen de achtergrondbelasting in de reeds vergunde situatie. Ook heeft het college met dit rapport nog niet verduidelijkt aan welke intrekkings- en wijzigingsgronden uit de Wabo hij heeft getoetst en aan de hand van welke criteria. Verder heeft [partij] zich over het rapport niet in voldoende mate kunnen uitlaten. Het rapport dateert van 16 januari 2023 en is drie weken voor de zitting op 24 maart 2023 door het college ingediend, hoewel de aangevallen uitspraak dateert van 5 juli 2021. Het college had naar aanleiding van die uitspraak dus al veel eerder een nieuw besluit kunnen en moeten nemen.

Conclusie

9.

De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.

10.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

11.

Het college moet de proceskosten van [partij] vergoeden. Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb wordt van het college griffierecht geheven voor het instellen van hoger beroep.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas tot vergoeding van de bij [partij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- II. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas een griffierecht van € 541,00 wordt geheven.
- I. van € 541,00 wordt geheven.

Noot

Auteur: A. Collignon & J.W.L. van der Loo

Noot

1.

In bovenstaande uitspraak gaat het om een verzoek om intrekking, en subsidiair actualisering, van een omgevingsvergunning van een varkenshouderij. De uitspraak is het bespreken waard omdat daarin een aantal interessante overwegingen staat over de mogelijkheden en verplichtingen tot het actualiseren van de voorschriften van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.30 lid 1, en artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo, en intrekking op grond van artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo. Deze bepalingen komen deels ook terug in de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2024 en het daarbij behorende Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Wel is er een belangrijke wijziging, zoals de NvT bij het Bkl al laat zien: “ *Deze verplichtingen tot ambtshalve wijziging of intrekking van de vergunning voor de milieubelastende activiteit waren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen in artikel 2.31, eerste lid, onder b, en artikel 2.33, eerste lid, Wabo en artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht. Deze zijn behouden voor zover ze noodzakelijk zijn met het oog op internationale verplichtingen.*” (*Stb.* 2018, 292, p. 475.) De hierna besproken intrekkingplicht in de Wabo bij ‘ontoelaatbare milieugevolgen’ komt niet meer met zoveel woorden terug.

2.

Eerst een stukje voorgeschiedenis. Het college van B&W van de gemeente Horst aan de Maas (college) verleende in 2016 een omgevingsvergunning voor het bouwen van een nieuwe vleesvarkensstal en het plaatsen van een luchtwasser. Tegen de verlening van die vergunning wordt twee keer bij de Afdeling geprocedeerd. Na de tweede uitspraak van de Afdeling wordt de omgevingsvergunning eind 2019 onherroepelijk (ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4189). De (hoger) beroepsgronden van appellanten in deze eerdere procedures hadden geen betrekking op het aspect geur. Kennelijk was daar - aanvankelijk - geen aanleiding toe. Vlak voordat de zitting in de eerste procedure plaatsvindt bij de Afdeling, in

april 2018, verschijnt er een Kamerbrief over de werking van luchtwassers bij veehouderijen ([Kamerstukken II 2017/2018, 29 383, nr. 295](#)). Uit deze brief volgt, kort samengevat, dat uit onderzoek naar het rendement van gecombineerde luchtwassers is gebleken dat de prestaties aanzienlijk lager liggen dan waar tot dan toe in de regelgeving van werd uitgegaan: uit het onderzoek blijkt de gemiddelde geurverwijdering van gecombineerde luchtwassers 40% te zijn, terwijl van 81% werd uitgegaan. De onderzoeksresultaten geven aanleiding de geurreductiepercentages van gecombineerde luchtwassers in de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) aan te passen, kondigt de staatssecretaris aan. Deze wijzigingen zijn op 20 juli 2018 in werking getreden (*Stcrt.* 2018, 39679). Op basis van de gewijzigde regeling wordt voor het type luchtwasser dat in deze casus werd vergund niet langer uitgegaan van een geurreductie van 70%, maar van 30%.

3.

Eén van de appellanten wijst in een voor de zitting ingediend nader stuk op de brief van de staatssecretaris en de voorgenomen wijzigingen van de Rgv, maar dat kon appellant niet baten. Bij het oordeel over de rechtmatigheid van het besluit tot vergunningverlening heeft een eventuele toekomstige wijziging van de Rgv immers geen betekenis, aldus de Afdeling (ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, *M en R* 2018/103, m.nt. Kevelam, r.o. 2). Bovendien zagen de hogerberoepsgronden van appellant niet op de Rgv. Het geuraspect komt in de procedure over de vergunningverlening dan ook verder niet aan de orde.

4.

Dezelfde partij dient daarnaast een verzoek tot intrekking, dan wel actualisering van de in 2016 verleende omgevingsvergunning in bij het college van B&W. Over dat verzoek gaat de hier geannoteerde uitspraak. Volgens de verzoeker leidt de vergunde bedrijfsvoering tot een (ernstig) geuroverbelaste situatie, omdat er in de vergunning ten onrechte van uit wordt gegaan dat de vergunde luchtwasser voor een geuremissiereductie van 70% zorgt. Het college dient de vergunning volgens verzoeker in te trekken vanwege de ontoelaatbaar ernstige milieuschade die erdoor zal ontstaan. Een andere mogelijkheid is dat het college de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden actualiseert aan de hand van de actuele milieu-inzichten.

5.

De verzoeker doet daarmee primair een beroep op de intrekking grond uit artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo, en subsidiair een beroep op de wijzigingsgrond uit artikel 2.31 lid 1 onder b jo. artikel 2.30 lid 1 Wabo. Op grond van artikel 2.30 lid 1 Wabo dient het bevoegd gezag regelmatig te bezien of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning voor milieu zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Als daaruit blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt, dan moet het bevoegd gezag de voorschriften van de omgevingsvergunning wijzigen (artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo). Artikel 2.33 lid 1 Wabo bepaalt in welke gevallen het bevoegd gezag een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk moet intrekken. Op grond van artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo moet het bevoegd gezag een omgevingsvergunning intrekken wanneer deze ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, en toepassing van artikel 2.31 daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt.

6.

In hoger beroep voert het college aan dat de actualiseringsplicht uit artikel 2.30 van de Wabo nog niet aan de orde kan zijn, gezien het korte tijdsverloop tussen het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning (11

december 2019) en het moment van de beslissing op het verzoek om intrekking of actualisatie (20 maart 2020). De artikelen 2.31 en 2.33 van de Wabo zouden daarmee evenmin van toepassing kunnen zijn. De Afdeling is het hier niet mee eens: volgens de Afdeling bedraagt het tijdsverloop (ruim) vier jaar, omdat een beoordeling van de geurhinder van de inrichting voor het laatst had plaatsgevonden bij het verlenen van de vergunning in 2016. In de procedure over het verlenen van de vergunning was het geuraspect immers niet aan bod gekomen.

7.

In de geannoteerde uitspraak kent de Afdeling er kennelijk belang aan toe dat er een bepaald tijdsverloop was tussen de verlening en het moment waarop de vergunning geactualiseerd moet worden. De Afdeling overweegt namelijk dat “ *gezien het tijdsverloop tussen 2016 en 2020 en de sinds 2016 beschikbaar gekomen nieuwe inzichten over het rendement van luchtwassystemen, [niet] kan [...] worden gezegd dat de actualiseringsplicht van artikel 2.30 van de Wabo nog niet aan de orde was*” (r.o. 8.1). Deze overweging zou zo gelezen kunnen worden, dat een bestuursorgaan na vier jaar moet bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Dat zou echter niet in overeenstemming zijn met de strekking van artikel 2.30 lid 1 Wabo. Het artikel bepaalt dat het bevoegd gezag “regelmatig” beziet of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden nog toereikend zijn. Voor die bewoording is bewust gekozen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt namelijk dat het opnemen van een vaste termijn waarbinnen actualisatie zou moeten plaatsvinden onwenselijk werd geacht, omdat “ *een dergelijke termijn [...] al snel de norm [wordt] waarnaar de praktijk zich gaat richten, terwijl in bepaalde gevallen een hogere frequentie aangewezen kan zijn*” ([Kamerstukken II 1990/1991, 21 087, nr. 13](#), p. 45-46). Oftewel: binnen welke termijn actualisatie moet plaatsvinden kan niet in algemene zin gezegd worden. Wel biedt het tweede lid van artikel 2.30 de ruimte om voor categorieën gevallen een termijn te bepalen in een algemene maatregel van bestuur. Een voorbeeld hiervan is artikel 5.10 lid 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Dat artikel bepaalt dat het bevoegd gezag vergunningvoorschriften actualiseert *binnen vier jaar* na de publicatie van nieuwe BBT-conclusies. In andere gevallen kan dus niet in het algemeen gezegd worden na welke periode een bestuursorgaan moet bezien of de voorschriften nog toereikend zijn. Voor zulke gevallen geldt geen vaste termijn.

8.

De Afdeling heeft in de hier besproken uitspraak dan ook geen termijn gegeven waarna actualisatie moet plaatsvinden. Het uitgangspunt blijft dat - gelet op artikel 2.30 - enkel en alleen “de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu” een rol zouden moeten spelen. We vinden het wel opvallend dat de Afdeling het tijdsverloop van vier jaar betreft. Zou een korter tijdsverloop tot een ander oordeel hebben geleid? Wij menen voor dit onderdeel van niet. Ook in het - zeer ongelukkige - geval dat er na een korter tijdsverloop te betrekken ontwikkelingen zijn, kan dat aanleiding geven tot actualisatie.

9.

In de hierboven geciteerde rechtsoverweging kan ook worden gelezen dat “ *de sinds 2016 beschikbaar gekomen nieuwe inzichten over het rendement van luchtwassystemen*” als de hiervoor genoemde te betrekken technische ontwikkelingen worden aangemerkt, zodat het college om die reden zou moeten bezien of actualisatie tot wijziging van de vergunningvoorschriften leidt. Ook dat is opvallend, gelet op eerdere rechtspraak van de Afdeling over de wijzigingen van de Rgv in relatie tot de actualiseringsplicht. De Afdeling oordeelde eerder namelijk dat “ *een nieuw inzicht over de effectiviteit van een bepaalde techniek niet [...] aan te merken [is] als een technische ontwikkeling in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo*” (ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108, r.o. 10.1, JM 2020/06, m.nt. Van de Ven, en in gelijke zin ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423, r.o. 6.1, JM 2018/20, m.nt. Van de Ven). Met het gewijzigde inzicht verandert de techniek immers niet. Het louter beschikbaar komen van nieuwe inzichten

of informatie leidt er bovendien ook niet per definitie toe dat de vergunde techniek niet langer als de beste beschikbare techniek kan worden aangemerkt. Deze situatie doet zich ook in bovenstaande uitspraak voor: de nieuwe inzichten over het rendement van de gecombineerde luchtwasser hebben er niet voor gezorgd dat thans een andere techniek kan of moet worden toegepast. Van een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu is, met andere woorden, geen sprake. Als deze lijn zou worden doorgetrokken, zou dat dus betekenen dat wijziging van de vergunningvoorschriften met toepassing van artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo niet aan de orde is. De Afdeling heeft dat in de geannoteerde uitspraak echter niet geconstateerd. De uitgebreide overwegingen die de Afdeling wijdt aan de actualiseringsplicht komen volgens ons voort uit de inhoud van de hoger beroepsgronden. Appellant en het college hebben volgens de samenvatting in r.o. 8 als meest verstrekkend punt betoogd dat de intrekingsbevoegdheid van artikel 2.33 Wabo hoe dan ook niet aan de orde kan komen als de actualiseringsplicht uit artikel 2.30 Wabo nog niet aan de orde is. Wij lezen deze volgorde niet in de Wabo. De intrekingsplicht (sinds de invoering van de Wabo is er bij ontoelaatbare milieugevolgen sprake van een intrekingsplicht, en geen discretionaire bevoegdheid; onder de Ow wordt dit weer een bevoegdheid) kan echter wel pas aan de orde zijn als er is beoordeeld of de minder ingrijpende mogelijkheden van wijziging van de voorschriften (artikel 2.31 Wabo) al soelaas biedt. De Afdeling had mogelijk ook met deze korte constatering kunnen volstaan.

10.

Wat overblijft, is de vraag of het college de vergunning had moeten intrekken met toepassing van artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo, of een andere intrekingsgrond (zo is het is ons uit de uitspraak niet duidelijk of de inrichting wel of niet voldoet aan de beste beschikbare technieken). Daarbij had het college moeten onderzoeken of “ *de door de vergunning toegestane milieugevolgen zo ernstig zijn dat deze niet alleen als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar nadelig kunnen worden aangemerkt*”. Dit is vaste jurisprudentie van de Afdeling. We wijzen erop dat deze intrekingsgrond niet meer expliciet voorkomt onder de Ow, maar dat wel tot intrekking moet worden overgegaan als bijvoorbeeld niet kan worden bereikt dat de beste beschikbare technieken worden toegepast (artikel 8.100 Bkl, ingevoegd via Stb. 2020, 400). De Ow introduceert wel een nieuwe intrekingsgrond in artikel 8.97 Bkl. Hiermee krijgt het bevoegd gezag de bevoegdheid om een vergunning in te trekken (of de voorschriften te wijzigen) op de beoordelingsgronden (“ *de [...] aangegeven gronden waarop de omgevingsvergunning voor die activiteit had kunnen worden geweigerd*”). Volgens de NvT is dit onder meer de opvolger van artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo, de hier besproken plicht tot intrekking bij ‘ *ontoelaatbare milieugevolgen*’. Op het eerste gezicht is de intrekingsbevoegdheid in het Bkl, waarbij de invulling afhangt van de weigeringsgronden voor een vergunning, aanzienlijk ruimer dan onder de Wabo, omdat de Afdeling in vaste jurisprudentie juist aangeeft dat *niet doorslaggevend is of de vergunning in het belang van de bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden verleend*, maar dat het moet gaan om zulke ernstige milieugevolgen dat zij niet alleen als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar nadelig kunnen worden aangemerkt (zie r.o. 8.3 van de hier geannoteerde uitspraak). Op het tweede gezicht wordt de soep misschien niet zo heet gegeten. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid, en we kunnen ons voorstellen dat de positie van de vergunninghouder vanuit een oogpunt van rechtszekerheid daar zo’n zware rol in zal moeten spelen, dat de invulling van de beoordeling van de beslissingsruimte snel zal doorslaan naar de huidige lijn dat er wel een zeer bijzondere situatie moet zijn in de vorm van *ontoelaatbaar nadelige* gevolgen.

11.

Ter zitting heeft het college erkend dat zij niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de inrichting geen ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Wel is er drie weken voor de zitting een nader rapport ingebracht met een nadere motivering. Ook die motivering acht de Afdeling niet afdoende (r.o. 8.5). We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het tijdsverloop hier ook een belangrijke rol bij heeft gespeeld. Het college had naar aanleiding van de rechtbankuitspraak van 5 juli 2021 een nieuwe beslissing op bezwaar moeten nemen. Dat heeft het college hangende hoger beroep niet gedaan, terwijl hoger beroep de uitspraak

niet schorst. We zien in de praktijk wel vaker dat bestuursorganen zich niet houden aan termijnen, wat vanuit pragmatisch oogpunt en prioritering van schaarse middelen (inzet mensen) tot op zekere hoogte te billijken kan zijn. Maar in dit geval komen wat ons betreft de goede procesorde en het fair play-beginsel wel erg in de verdrukking en is het begrijpelijk dat de Afdeling een streep trekt. Geen finale geschilbeslechting dus op basis van de (te) laat ingebrachte nadere motivering. Maar wel een judiciële lus waardoor een eventueel nieuw beroep direct bij de Afdeling komt. Dat is zeker met de huidige lange doorlooptijden - ook deze hoger beroepsuitspraak is bijna twee jaar na de rechtbankuitspraak geweest - geen overbodige luxe.

Anna Collignon & Jane van der Loo