

Uitspraak 201200972/1/A4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 19 juni 2013
TEGEN	het college van burgemeester en wethouders van Tholen
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Milieu - Vee en andere dieren

201200972/1/A4.

Datum uitspraak: 19 juni 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Varkens Nee, gevestigd te Tholen, en anderen,
appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Tholen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 november 2011 heeft het college aan [vergunninghouder] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een vleesvarkenshouderij aan de [locatie] te [plaats].

Tegen dit besluit hebben de Stichting Varkens Nee en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de Stichting Varkens Nee) beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Varkens Nee heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 april 2013, waar de Stichting Varkens Nee, vertegenwoordigd door E.M.A. Geluk en ir. A.K.M. van Hoof, en het college, vertegenwoordigd door ing. C. den Hertog en G.J. Hertogs, beiden werkzaam bij de gemeente, en [vergunninghouder], bijgestaan door A.J.M. de Groot en [gemachtigde], zijn verschenen.

Overwegingen

Inrichting

1. De bij het bestreden besluit verleende oprichtingsvergunning ziet op het houden van 5.600 vleesvarkens in een stal met twee etages, die is voorzien van een biologisch luchtwassysteem, te weten het Hartmann biofilter. De vergunning ziet verder op een kantoor, een kantine, een hygiënesluis, een spoelplaats, voersilo's, een brijvoerkeuken, een mestbassin en een waterbassin.

Intrekking beroepsgrond loods

2. Ter zitting heeft de Stichting Varkens Nee de beroepsgrond dat een nabij de inrichting gelegen loods door het college ten onrechte niet als geurgevoelig object is beschouwd, ingetrokken.

Milieueffectrapport (MER)

3. De Stichting Varkens Nee heeft aangevoerd dat het MER niet voldoet, omdat in het oorspronkelijke rapport, dat later is aangevuld met een rapport betreffende het Hartmann biofilter, de achtergrondgeurbelasting niet is beoordeeld. Daardoor is volgens haar niet duidelijk welke invloed de in het oorspronkelijke rapport beschouwde alternatieven op het leefklimaat heeft. Bovendien wordt in het oorspronkelijke rapport volgens de Stichting Varkens Nee wat betreft de beoordeling van geurhinder ten onrechte nog uitgegaan van verouderde

stankcirkels en niet van het verspreidingsmodel V-stacks. Volgens de Stichting Varkens Nee konden hierdoor de alternatieve voorzieningen niet goed met elkaar worden vergeleken. Zij acht dit te meer onjuist nu uit het geurrapport van DLV Bouw, Milieu en Techniek B.V. van 15 juli 2009, volgt dat de geurbelasting van drie geurgevoelige objecten in de omgeving van de inrichting reeds te hoog is en dat van twee daarvan de geurbelasting ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting zal toenemen.

3.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het aan het besluit ten grondslag gelegde MER voldoende gegevens bevat om de alternatieve voorzieningen te vergelijken.

3.2. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder b, aanhef en sub 2, en onder d, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidde ten tijde van belang, bevat een MER ten minste indien het MER betrekking heeft op een besluit: een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven en een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen. Ingevolge het derde lid behoort, indien het MER betrekking heeft op een besluit, tot de ingevolge het eerste lid, onder b, te beschrijven alternatieven in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt.

Ingevolge artikel 7.27, tweede lid, neemt het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt, niet indien de gegevens die in het MER zijn opgenomen, redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd in verband met aanmerkelijke wijzigingen in de omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan.

3.3. Het aan het besluit ten grondslag gelegde MER bestaat onder meer uit een integraal rapport met bijlagen, door het college ontvangen op 1 oktober 2007. Dit rapport verving het oorspronkelijke MER waarin nog aan de hand van stankcirkels de geursituatie was beschouwd. Dit oorspronkelijke MER ligt, anders dan waarvan de Stichting Varkens Nee in het beroepschrift lijkt uit te gaan, niet aan het besluit ten grondslag.

In het integrale rapport is de geurbelasting vanwege het voorkeursalternatief beoordeeld op basis van de Wet geurhinder en veehouderij. Zowel de voorgrond- als de achtergrondgeurbelasting zijn daarbij beschouwd. Voorts maakt van het aan het besluit ten grondslag gelegde MER onderdeel uit het rapport 'Aanvulling MER', gedateerd op 6 augustus 2009, waarbij een geurrapport van 15 juli 2009, opgesteld door DLV Bouw, Milieu en Techniek B.V. en een stuk met aanvullende informatie, gedateerd 7 november 2007, betreffende een vergelijking van alternatieven met de referentiesituatie, zijn gevoegd. In het geurrapport zijn de milieugevolgen van het vergunde biologische luchtwassysteem beschouwd. De Commissie MER heeft naar aanleiding van deze stukken op 7 april 2010 een toetsingsadvies uitgebracht en geoordeeld dat het MER de essentiële informatie bevat om een vergelijking van het biologische luchtwassysteem en de alternatieven mogelijk te maken.

In het geurrapport van DLV is de geurbelasting van het biologische luchtwassysteem vergeleken met het voorkeursalternatief en drie andere alternatieven. In het geurrapport is vermeld in hoeverre de door het biologische luchtwassysteem veroorzaakte geurbelasting leidt tot een toename van het percentage geurgehinderden en welke gevolgen het heeft voor het leefklimaat. Daarbij is de achtergrondgeurbelasting betrokken. De omstandigheid dat in het MER niet expliciet de gevolgen voor het leefklimaat van alle onderzochte alternatieven zijn vermeld, leidt niet tot het oordeel dat de MER reeds daarom onvolledig moet worden geacht. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het percentage geurgehinderden kan worden afgeleid uit de mate van geurreductie die de verschillende systemen met zich brengen. Dit heeft de Stichting Varkens Nee niet weersproken. In het door de Stichting Varkens Nee aangevoerde bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het MER te weinig gegevens bevatte om alternatieven deugdelijk te vergelijken en het besluit tot verlening van de gevraagde vergunning daarop te baseren.

De beroepsgrond faalt.

Algemeen toetsingskader

4. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend.

Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Luchtkwaliteit

5. De Stichting Varkens Nee betoogt dat de vergunning mogelijk onvoldoende bescherming biedt wat betreft de gevolgen van het in werking zijn van de inrichting voor de luchtkwaliteit, nu het college bij de beoordeling van fijn stof, veroorzaakt door het in werking zijn van de inrichting, ten onrechte ervan is uitgegaan dat de situatie bij de woning [locatie a] de bepalende, representatieve situatie is. Naar de opvatting van de Stichting Varkens Nee is de belasting door fijn stof van de dichterbij de inrichting gelegen woning [locatie b] ten onrechte niet onderzocht, zodat niet vast staat dat de normen voor fijn stof worden nageleefd.

5.1. Het college heeft zich bij het bestreden besluit op standpunt gesteld dat zich bij woningen in de omgeving van de inrichting geen overschrijdingen voordoen van de norm voor PM10. Daarbij heeft het de situatie bij de woning [locatie a] representatief geacht.

5.2. Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer kunnen bestuursorganen, als de uitoefening van hun bevoegdheid te beslissen op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 8.2 van de Wet milieubeheer, gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, hun bevoegdheid uitoefenen, als zij aannemelijk hebben gemaakt dat die uitoefening - kort gezegd - niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde.

Ingevolge voorschrift 4.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer gelden voor zwevende deeltjes (PM10) de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

- a. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;
- b. 50 microgram per m³ als vierentwintig-uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal vijfendertig maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Ingevolge artikel 5.19, tweede lid, vindt op de volgende locaties geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaats met betrekking tot luchtkwaliteitseisen voor de bescherming van de gezondheid van de mens, opgenomen in bijlage 2:

- a. locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b. terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn;

c. de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

Ingevolge artikel 5.20, eerste lid, aanhef en onder c, worden bij ministeriële regeling voor de toepassing van deze titel, bijlage 2 en de op deze titel berustende bepalingen regels gesteld ten aanzien van het beoordelen van de luchtkwaliteit met betrekking tot de in bijlage 2 genoemde stoffen, waartoe in elk geval kunnen behoren regels omtrent de wijze waarop en de frequentie waarmee het kwaliteitsniveau gemeten of berekend wordt.

5.3. Aan het bestreden besluit ligt ten grondslag een rapport van juni 2009, opgesteld door R&S advies, waarin de resultaten zijn neergelegd van een onderzoek naar de gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor de luchtkwaliteit. In dit rapport wordt geconcludeerd dat de grenswaarden voor PM10 worden nageleefd. Blijkens het bestreden besluit is het college er daarbij van uitgegaan dat de situatie bij de op ongeveer 750 m van de grens van de inrichting gelegen woning [locatie a] representatief is. Ter zitting heeft het college erkend dat in het onderzoek de woning [locatie b], die op ongeveer 220 m afstand ligt en daarmee de dichtstbij de inrichting gelegen woning betreft, niet is betrokken, terwijl niet kan worden uitgesloten dat die woning een grote belasting door fijn stof ondervindt. De omstandigheid dat deze woning behoort bij een agrarisch bedrijf, zoals [vergunninghouder] ter zitting heeft gesteld, heeft niet de betekenis die hij daaraan toekent. De woning is niet te beschouwen als één van de locaties waarop ingevolge artikel 5.19, tweede lid, geen beoordeling van luchtkwaliteit plaats vindt.

Nu ten tijde van het nemen van het besluit de gevolgen van het inwerking zijn van de inrichting voor de luchtkwaliteit bij de woning [locatie b] niet waren onderzocht, is het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

De beroepsgrond slaagt.

Geluid

6. De Stichting Varkens Nee heeft voorts aangevoerd dat de in het aan de vergunning verbonden voorschrift D1 opgenomen geluidgrenswaarden, met name de getalsmatig hele lage en negatieve waarden voor het langtijdgemiddeld geluidsniveau in de avond- en de nachtperiode, niet naleefbaar zijn. Zij wijst er op dat aan de hand van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai (1999) (hierna: de Handleiding) de naleving van de waarden niet is vast te stellen. Volgens de Stichting Varkens Nee is de naleving van dergelijke waarden oncontroleerbaar en zij acht het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met de rechtszekerheid.

6.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat met de vergunning een toereikend beschermingsniveau tegen geluidhinder wordt geboden.

6.2. Op grond van vergunningvoorschrift D.1 mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr,LT), veroorzaakt door geluidsbronnen binnen de inrichting, op het rekenpunt [locatie c] niet meer bedragen dan 29 dB(A), -1 dB(A) en -4 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode.

Voor het rekenpunt [locatie b] zijn deze waarden: 30 dB(A), 3 dB(A) respectievelijk 5 dB(A); voor het rekenpunt [locatie d] 25 dB(A), -2 dB(A) respectievelijk -5 dB(A).

Daarnaast zijn in voorschrift D.1 waarden opgenomen voor rekenpunten op 50 m ten noorden, oosten, zuiden en westen van de inrichting. De waarden die volgens het voorschrift in acht moeten worden genomen op de rekenpunten op 50 m van de inrichting variëren van 19-44 dB (A) in de dagperiode, 7-15 dB(A) in de avondperiode en 7-13 dB(A) in de nachtperiode.

In het voorschrift is vermeld dat negatieve waarden betekenen dat de geluidsenergie, uitgedrukt in dB(A) omgerekend in Watt/m², heel klein is en dus niet meetbaar.

Ingevolge voorschrift D.2 moet het meten en berekenen van de geluidsniveaus en het beoordelen van de meetresultaten plaatsvinden overeenkomstig de Handleiding.

6.2. In het verweerschrift en ter zitting heeft het college toegelicht dat het ervoor heeft gekozen om in het vergunningvoorschrift naast de grenswaarden voor rekenpunten op 50 m van de inrichting ook grenswaarden voor woningen op te nemen, omdat het de inrichting hoewel deze grote afstand van woningen ligt, niet te veel geluidruimte wil toestaan. Gelet op

de afstand tot woningen en de relatief weinig geluidbronnen die in de avond- en nachtperiode in werking zijn, wordt in die perioden volgens het college wel geluid veroorzaakt, maar is dat ter plaatse van woningen ten opzichte van het heersende omgevingsgeluid niet voor de mens waarneembaar. Volgens het college leidt een hele kleine effectieve geluiddruk tot een negatief dB(A)-niveau. Negatieve en zeer lage geluidniveaus kunnen volgens het college niet worden gemeten, maar wel worden berekend, uitgaande van bijvoorbeeld de op 50 m van de inrichting bepaalde geluidniveaus.

6.3. De in voorschrift D.1 opgenomen geluidgrenswaarden voor de rekenpunten ter plaatse van de woningen [locaties b en c] en [locatie d] leiden ten opzichte van de geluidgrenswaarden voor rekenpunten op 50 m afstand van de woning niet tot verdere beperking van de toegestane geluidbelasting. Derhalve zijn de grenswaarden voor de woningen [locaties b en c] en [locatie d] niet in het belang van de bescherming van het milieu. Daarbij kan worden daargelaten of de naleving van die grenswaarden kan worden gecontroleerd met toepassing van de Handleiding zoals in voorschrift D.2 is opgenomen. Het college heeft dan ook ten onrechte in voorschrift D.1 geluidgrenswaarden voor de woningen [locaties b en c] en [locatie d] opgenomen.

De beroepsgrond slaagt.

7. Gelet op het vorenoverwogene is het beroep gegrond wat betreft het aspect luchtkwaliteit en de in voorschrift D.1 van de vergunning voor de woningen [locaties b en c] en [locatie d] opgenomen geluidgrenswaarden en voor het overige ongegrond. Het besluit van 15 november 2011 wordt vernietigd.

8. De Afdeling ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit gedeeltelijk in stand blijven. Daartoe wordt overwogen dat het college in beroep een verslag met resultaten van een nieuw luchtkwaliteitsonderzoek heeft overgelegd. De Stichting Varkens Nee heeft ter zitting gesteld geen reden te hebben te twijfelen aan de deugdelijkheid van het onderzoek en de juistheid van de resultaten. In het verslag wordt geconcludeerd dat ook wat betreft de woning [locatie b] aan de grenswaarden voor PM10 wordt voldaan. Gelet hierop kunnen de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, behalve voor zover het de in voorschrift D.1 van de daarbij verleende vergunning opgenomen geluidgrenswaarden voor de woningen [locatie d] en [locaties b en c] betreft.

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep wat betreft het aspect luchtkwaliteit en de in voorschrift D.1 van de vergunning opgenomen geluidgrenswaarden voor de woningen [locaties b en c] en [locatie d] gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tholen van 15 november 2011, kenmerk 49746/IIIvh;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, behalve voor zover het de in voorschrift D.1 van de daarbij verleende vergunning opgenomen geluidgrenswaarden voor de woningen [locatie d] en [locaties b en c] betreft;

IV. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Tholen tot vergoeding van bij de stichting Stichting Varkens Nee en anderen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Tholen aan de stichting Stichting Varkens Nee en anderen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. P.A. Koppen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van Heusden
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2013

163.