

ECLI:NL:RBLIM:2022:2256

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	25-01-2022
Datum publicatie	27-04-2022
Zaaknummer	ROE 19/3449 en 19/3453
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Awb, Waterwet, Wabo; lozingsvergunning en omgevingsvergunning voor afwijken bpl en milieu, mestbe- en verwerkingsinstallatie, belanghebbenden, Chw/beroepsgronden, m.e.r.-(beoordelings)plicht, gezondheid, emissies, stikstofdepositie/relativiteit, beleidsregel provincie, BBT, stof, geur, VNG-brochure, milieucategorie, lozing/relativiteit/BBT

Omgevingsvergunning (eerste fase) voor de oprichting van een mestverwerkingsinrichting en watervergunning voor het brengen van stoffen in de Maas en het gebruikmaken van de Maas.

De beroepen zijn ontvankelijk, omdat de vergunningen en de bekendmaking daarvan (deels) niet in overeenstemming zijn met artikel 11 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en niet aannemelijk is dat eisers anderszins wisten of konden weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd.

Er bestaat geen plicht om de milieueffectrapportage (mer) te doorlopen en verweerders uitgevoerde mer-beoordeling had niet moeten leiden tot het doorlopen van de mer. De stelling van eisers dat een mer nodig was omdat het plan zal leiden tot stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura-2000 gebieden stuit op het relativiteitsvereiste.

Verweerders hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat wordt voldaan aan de Best beschikbare technieken (BBT) en dat er geen andere of extra voorschriften aan de vergunningen verbonden hadden hoeven worden.

Gedeputeerde staten hebben terecht de inrichting aangemerkt als (maximaal) milieucategorie 4.2 en daarvoor dus een binnenplanse afwijking kunnen verlenen.

De toepasselijke regels uit de Waterwet strekken kennelijk niet tot bescherming van de belangen van de individuele eisers, zodat het relativiteitsvereiste zich ertegen verzet dat de watervergunning door het beroep van deze eisers wordt vernietigd. Dat geldt echter niet voor het beroep van de Stichting Dorpsraad Buggenum.

De minister voert terecht aan dat nu wordt voldaan aan de BBT, vergaande reductie van emissies naar de Maas is gewaarborgd en met de verplichte monitoring in de vorm van onderzoek wordt getoetst of wordt voldaan aan de gestelde emissies.

Uitspraak

RECHTBANK LIMBURG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummers: ROE 19/3449 en ROE 19/3453

uitspraak van de meervoudige kamer van 25 januari 2022 in de zaken tussen

Stichting Dorpsraad Buggenum, [naam 1], [naam 2], [naam 3], [naam 4], [naam 5], [naam 6], [naam 7], [naam 8], [naam 9], [naam 10], [naam 11], [naam 12] en [naam 13], allen uit [naam 13], eisers

(gemachtigde: mr. J. Rutteman),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Limburg

(gemachtigden: mr. J.J.A.G. Werkhoven en ing. G.G.A.T. Soons), en

de Minister van Infrastructuur en Waterstaat

(gemachtigden: mr. S. de Bruin en ing. J.J. Heeren),
verweerders.

Als derde-partij neemt aan de gedingen deel: **[naam derde-partij]**, te [plaats 2]

(gemachtigde: J.W. de Vos).

Procesverloop

Met het besluit van 24 oktober 2019 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (de minister) aan de derde-partij (vergunninghouder) een watervergunning verleend voor het brengen van stoffen in de Maas en het gebruikmaken van de Maas.

Met het besluit van 7 november 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Limburg (het college) aan vergunninghouder een omgevingsvergunning (eerste fase) verleend voor de oprichting van een mestbe- en verwerkingsinstallatie gelegen aan de [adres] ongenummerd op bedrijventerrein Zevenellen, kadastraal bekend gemeente Leudal, sectie [sectieletter], nummer [sectienummer] (gedeeltelijk).

Eisers hebben tegen de watervergunning en de omgevingsvergunning pro forma beroep ingesteld.

De rechtbank heeft de beroepen, voor zover het de ontvankelijkheid daarvan betreft, op 3 september 2020 op zitting behandeld en na afloop daarvan het onderzoek ter zitting gesloten. Namens de Stichting Dorpsraad Buggenum waren daarbij aanwezig [naam 14] en [naam 15], bijgestaan door de

gemachtigde van eisers en door mr. drs. B. Krot. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Namens vergunninghouder was zijn gemachtigde aanwezig. Namens de minister is niemand verschenen.

Bij beslissing van 14 oktober 2020 heeft de rechtbank het onderzoek heropend, waarbij de rechtbank het voorlopige oordeel heeft gegeven dat de beroepen ontvankelijk zijn.

Bij brieven van 11 november 2020 hebben eisers de gronden van de beroepen ingediend.

Verweerders hebben verweerschriften ingediend. Vergunninghouder heeft zich bij brief van 18 januari 2021 hierbij aangesloten.

Bij mail van 12 november 2021 hebben eisers nadere stukken ingediend.

De rechtbank heeft de beroepen op 25 november 2021 op een nadere zitting behandeld. Namens de Stichting Dorpsraad Buggenum waren daarbij aanwezig [naam 14] en [naam 15], bijgestaan door de gemachtigde van eisers. Verweerders hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Namens vergunninghouder was [naam 16] aanwezig, bijgestaan door de gemachtigde van vergunninghouder.

Overwegingen

Feiten en omstandigheden

1. Vergunninghouder wil op industrieterrein Zevenellen in Buggenum een mestverwerkingsinrichting (MVI) realiseren en in bedrijf nemen. Vergunninghouder heeft hiertoe op 26 juli 2018 een aanvraag eerste fase omgevingsvergunning voor de activiteiten milieu en handelen in strijd met het bestemmingsplan ingediend. Op 1 augustus 2018 heeft vergunninghouder tevens een aanvraag ingediend als bedoeld in hoofdstuk 6 van de Waterwet (Wtw) voor het verrichten van handelingen in een watersysteem, namelijk het lozen van stoffen in de Maas. De twee aangevraagde vergunningen zijn gecoördineerd voorbereid. De aangevraagde vergunningen vallen onder de Crisis- en herstelwet (Chw). De MVI is in strijd met het op 25 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Bedrijventerrein Haelen" (het bestemmingsplan), op grond waarvan de bestemming 'bedrijventerrein' geldt met functieaanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.2'.
2. Het college heeft ten behoeve van de MVI een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan¹ en het oprichten en in werking hebben van een inrichting.²
3. De minister heeft een watervergunning als bedoeld in artikel 6.16 van de Wtw in samenhang met de artikelen 6.2, eerste lid, en 6.5, onder c, van de Wtw verleend voor het brengen van stoffen, afkomstig van de MVI, in de Maas en voor het gebruikmaken van het rijkswaterstaatswerk rivier de Maas of de daartoe behorende beschermingszone voor het plaatsen en behouden van een effluentleiding met lozingsvoorziening, aan de linkerzijde (westzijde) van de rivier de Maas, kilometernummer 84.6, in de gemeente Leudal.

Ontvankelijkheid van de beroepen

4. De rechtbank moet ambtshalve beoordelen of de beroepen van eisers ontvankelijk zijn. In dit verband gaat de rechtbank eerst in op de vraag of relevant is of alle eisers belanghebbende zijn en daarna op de vraag of de gronden van beroep, gelet op de toepasselijkheid van de Chw, tijdig zijn ingediend.

Belanghebbendheid

5. Nu alle eisers een zienswijze hebben ingediend, is de vraag of eisers allen belanghebbend zijn zoals bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), niet meer relevant. Hiertoe verwijst de rechtbank naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)³ waarin is overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. De Afdeling heeft dit overwogen tegen de achtergrond van wat het Hof van Justitie in zijn arrest van 14 januari 2021 heeft overwogen over artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus. De bestreden besluiten vallen binnen de werkingssfeer van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, omdat de besluiten milieu-aangelegenheden betreffen.

Chw

6. Niet in geschil is dat de beide vergunningen onder de werkingssfeer van (afdeling 2 van hoofdstuk 1 van) de Chw vallen. Dat betekent, zoals volgt uit artikel 1.6a van de Chw, dat de beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingediend. Na afloop van de beroepstermijn ingediende gronden tellen op grond hiervan dus niet mee bij de vraag of voldaan is aan artikel 6:5 van de Awb, waarin staat dat een beroepschrift de gronden van het beroep moet bevatten. De praktijk, gebaseerd op artikel 6:6 van de Awb, waarin binnen de beroepstermijn een pro forma beroep wordt ingediend en de gronden van dat beroep pas daarna worden ingediend, is door de speciale regeling van de Chw niet toepasbaar bij besluiten waarop afdeling 2 van de Chw van toepassing is. Hierop geldt wel een uitzondering, namelijk als, kort gezegd, aannemelijk is dat de indiener van het beroep niet wist of kon weten dat de Chw van toepassing is. Dat volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling.⁴ In dit verband is artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw relevant. In het eerste lid van dat artikel is bepaald dat indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw op een besluit van toepassing is, dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit wordt vermeld. In het tweede lid staat dat bij het besluit en de bekendmaking daarvan verder, kort gezegd, de gevolgen van de toepasselijkheid van de Chw moeten worden vermeld. Concreet zijn die gevolgen dat de beroepsgronden in het beroepschrift zelf moeten staan en na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld, waarbij niet-ontvankelijkverklaring van het beroep volgt als binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend.

7. De rechtbank overweegt als volgt over de vraag wat hetgeen onder 6 is overwogen voor deze zaak betekent.

7.1. De rechtbank stelt vast dat de vergunningen op 13 november 2019 in de Staatscourant zijn gepubliceerd. Dit betekent dat op grond van artikel 6:8 van de Awb de beroepstermijn begon te lopen op 14 november 2019 en eindigde op 27 december 2019 (omdat de termijn ingevolge de Algemene termijnenwet niet op 26 december 2019, Tweede Kerstdag, kan eindigen). De beroepen zijn per fax ontvangen bij de rechtbank op 27 december 2019 en zijn derhalve binnen de beroepstermijn ingediend. Deze op de laatste dag van de beroepstermijn ingediende beroepen bevatten geen gronden.

7.2. Na de zitting van 3 september 2020 heeft de rechtbank in de brief van 14 oktober 2020 het voorlopige oordeel neergelegd dat de beroepen, ondanks het ontbreken van gronden, om de volgende reden ontvankelijk zijn:

“Het besluit van de minister (..) van Infrastructuur en Waterstaat en de bekendmaking daarvan vermelden niets omtrent de toepasselijkheid van de (..) Chw en de gevolgen daarvan. In het besluit van het college (..) is wel vermeld dat de Chw van toepassing is, maar niet wat exact de gevolgen daarvan zijn. De bestreden besluiten en bekendmakingen voldoen daardoor niet aan de eisen die het Besluit uitvoering Chw in artikel 11 stelt.

Zelfs als de rechtbank het college zou volgen dat uit de mededeling in het pro forma beroepschrift moet worden afgeleid dat eisers bekend waren met de toepasselijkheid van de Chw en met het feit dat beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingesteld, is dit onvoldoende om aan te nemen dat eisers ook bekend waren met het ontbreken van een herstelkans. De rechtbank verwijst in dit kader naar een uitspraak van de Afdeling (...) waaruit volgt dat bekendheid met de toepasselijkheid van de Chw niet tevens bekendheid met het ontbreken van een herstelkans betekent (uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2046).

Dat eisers zijn bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener leidt niet tot een ander oordeel (bij wijze van voorbeeld noemt de rechtbank de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2959).

De rechtbank acht niet aannemelijk dat eisers ondanks de tekortschietende vermeldingen in de besluiten en bekendmakingen toch wisten of konden weten dat de Chw van toepassing is en welke gevolgen dit heeft. Dit heeft tot gevolg dat het niet indienen van gronden binnen de beroepstermijn vooralsnog verschoonbaar wordt geacht."

7.3. De rechtbank maakt dit voorlopig oordeel tot haar definitief oordeel en overweegt hiertoe als volgt. De vermelding van de toepasselijkheid van de Chw in het besluit en de vermelding daarvan in de bekendmaking of mededeling van het besluit, zijn cumulatieve vereisten. Het college kan daarom niet volstaan met de vermelding in de omgevingsvergunning dat de Chw van toepassing is en dat dit ook gevolgen heeft voor eventuele beroepsprocedures, zonder daarbij te vermelden dat 1) de beroepsgronden in het beroepschrift moeten worden opgenomen, 2) het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en 3) deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld (artikel 11, tweede lid, onder a, b en c, van het Besluit uitvoering Chw). In de (rechtsmiddelenverwijzing in de) bestreden besluiten zelf noch bij de bekendmaking van de besluiten zijn deze drie consequenties van de toepasselijkheid van de Chw vermeld. Dat betekent dat verweerders besluiten niet in overeenstemming zijn met artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw.

7.4. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling⁵ kan, omdat de Chw afwijkt van het stelsel neergelegd in de artikelen 6:5 en 6:6 van de Awb, bij een dergelijke schending van artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw een belanghebbende in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij de gronden van het beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd. Dit is slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd. In dit geval is dat naar het oordeel van de rechtbank niet aannemelijk geworden. Dat in de omgevingsvergunning wel is vermeld dat op het besluit de Chw van toepassing is en dat dit ook gevolgen heeft voor eventuele beroepsprocedures (paragraaf 2.2 Chw), zoals door verweerders gesteld, leidt niet tot een ander oordeel. Hieruit hoefden eisers naar het oordeel van de rechtbank niet af te leiden dat het beroepschrift alle gronden van het beroep moest bevatten en dat de in artikel 6:6 van de Awb neergelegde herstelkans in deze zaak niet bestond. In de watervergunning, noch in de kennisgeving daarvan is vermeld dat op deze vergunning de Chw van toepassing is, zodat eisers ook voor die vergunning niet wisten of konden weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden meer kunnen worden aangevoerd.

7.5. Ook de omstandigheid dat eisers door een professionele rechtsbijstandverlener worden bijgestaan, maakt niet dat zij ondanks de tekortschietende rechtsmiddelen-verwijzingen hadden moeten begrijpen dat de herstelkans van artikel 6:6 van de Awb niet van toepassing was.⁶ Voor zover, zoals het college stelt, uit de stelling van de gemachtigde van eisers in de pro forma beroepschriften van 27 december 2018 dat "de Chw niet van toepassing is aangezien dat in de bekendmaking niet is vermeld" afgeleid zou moeten worden dat de gemachtigde van eisers wel op de hoogte was van de toepasselijkheid van de Chw, volgt hieruit naar het oordeel van de rechtbank niet

tevens bekendheid met het feit dat beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingesteld.⁷ Bovendien heeft de gemachtigde gesteld dat hij deze zinsnede slechts algemeen heeft bedoeld zonder op de hoogte te zijn van de daadwerkelijke toepasselijkheid van de Chw. De rechtbank acht die stelling niet onaannemelijk.

7.6. Bij het voorgaande betreft de rechtbank ook het feit dat de versnelling van de beroepsprocedure die de Chw met afdeling 2 van hoofdstuk 1 beoogt, namelijk een uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn, in deze zaak (lang) niet gehaald is. Gelet op het tijdsverloop in deze procedure en in aanvulling op hetgeen hiervoor is overwogen, zou het geen redelijk doel meer dienen om consequenties te verbinden aan het buiten de beroepstermijn indienen van gronden nu de regeling over het binnen de beroepstermijn indienen van gronden er vooral toe dient dat de rechtbank binnen zes maanden uitspraak kan doen en die laatste termijn inmiddels ruimschoots verstreken is. Daarbij acht de rechtbank ook van belang dat vergunninghouder heeft aangegeven de procedures te willen afwachten en daarbij niet heeft aangedrongen op een snelle of tijdige behandeling van de zaak en dat vergunninghouder, zoals ter zitting bevestigd en zoals ook blijkt uit het feit dat nog geen omgevingsvergunning tweede fase is aangevraagd, nog geen concreet voornemen heeft om te starten met het project.

Tussenconclusie

8. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen ontvankelijk. Dat betekent dat de rechtbank toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van de bij brieven van 11 november 2020 ingediende beroepsgronden. Deze beoordeling wordt hierna weergegeven, waarbij eerst wordt ingegaan op de vragen of er een plicht bestaat om de milieueffectrapportage (mer) te doorlopen dan wel of verweerders uitgevoerde beoordeling had moeten leiden tot het doorlopen van de mer. Daarna gaat de rechtbank achtereenvolgens in op de omgevingsvergunning (onderverdeeld naar de activiteiten 'oprichten van een inrichting', die ziet op het milieudeel van de omgevingsvergunning en 'afwijken van bestemmingsplan', die ziet op het planologische deel) en de watervergunning.

Mer-plicht

9. Eisers voeren primair aan dat sprake is van een mer-plichtige activiteit, omdat de activiteit valt onder onderdeel C, categorie 18.4, van de bijlage bij het Besluit mer. Gelet op kolom 4 van C 18.4 is volgens eisers daarom sprake van een mer-plichtig besluit. Eisers stellen in dit verband dat in de membraaninstallatie biologische/chemische processen optreden vergelijkbaar met de processen genoemd in C 18.6. De in C 18.4 genoemde drempelwaarde van 100 ton per dag wordt ruimschoots overschreden.

10. Verweerders stellen dat de voorgenomen activiteit niet valt onder C 18.4 of 18.6, maar onder categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, zodat geen sprake is van een mer-plicht, maar van een mer-beoordelingsplicht: beoordeeld moet worden of een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

11. De rechtbank overweegt als volgt.

Indeling in categorie C 18.4 of D 18.1

11.1. De rechtbank stelt vast dat het plan ziet op de oprichting van een mestbe- en verwerkingsinstallatie met een capaciteit van 100.000 ton/jaar varkensdrijfmest, waarbij de drijfmest wordt gescheiden in 20.000 ton/jaar dikke fractie en 80.000 ton/jaar losbaar effluent.

11.2. De rechtbank volgt eisers niet in hun stelling dat categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is. In C 18.4 is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen. Bepalend voor de vraag of de activiteit onder onderdeel C (categorie 18.4/18.6) of onder onderdeel D (categorie 18.1) valt, is het antwoord op de vraag of sprake is van een chemisch proces

(C 18.4) of van een niet-chemisch proces (D 18.1). Uit de stukken behorende bij de vergunningen en de vergunningaanvragen, waaronder de omschreven (proces)onderdelen, volgt dat het proces in de inrichting bestaat uit de koppeling van een biologisch actief slibstelsel (nitrificatie en denitrificatie) aan een membraansysteem waarmee al het organisch materiaal en stikstof wordt verwijderd. Er is derhalve geen sprake van een chemische behandeling, maar van een fysisch-biologisch zuiveringsproces.⁸ Hoewel aan enkele stappen in het productieproces hulpstoffen worden toegevoegd, is de rechtbank van oordeel dat dit niet maakt dat daarom sprake is van een installatie bestemd voor de chemische behandeling als bedoeld in voormelde categorie.⁹ Ter zitting heeft verweerder er in dit verband onweersproken op gewezen dat nitrificatie een biologisch proces is. De rechtbank is dan ook met verweerders van oordeel dat de activiteit niet valt onder categorie 18.4/18.6 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer en dat er om die reden geen (rechtstreekse) plicht bestaat om voor de bestreden besluiten de mer te doorlopen. Hetgeen eisers aanvoeren geeft ook geen grond voor het oordeel dat verweerders zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de activiteit valt onder categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

Conclusie

11.3. Gelet op het voorgaande bestaat voor de MVI geen mer-plicht als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer (Wm), maar wel een mer-beoordelingsplicht als bedoeld onder b van voornoemd artikellid. Eisers beroepsgronden over de mer-plicht slagen niet.

Mer-beoordeling

12. Eisers stellen zich subsidiair op het standpunt dat als er geen sprake is van een mer-plichtige activiteit, dan de mer-beoordeling had moeten leiden tot de conclusie dat toch een milieueffectrapport gemaakt moet worden en de mer had moeten worden doorlopen, omdat sprake is van ernstige gevolgen voor het milieu. Daartoe voeren eisers het volgende aan.

12.1. Bij het nemen van de bestreden besluiten is geen rekening gehouden met het feit dat in emissies uit mestverwerking potentiële ziekteverwekkers en stoffen, als pesticiden, hormoon verstorende stoffen, antibiotica en groeibevorderaars, aanwezig zijn. Eisers verwijzen hiertoe naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 27 juni 2019.¹⁰

12.2. Eisers hebben een rapport van Mobilisation for the Environment (Mob) ingebracht van 9 november 2020 met een technische evaluatie van de omgevingsvergunning en de watervergunning. Met een verwijzing naar dat rapport stellen eisers dat sprake is van schadelijke stoffen en dat handelingen met mest in een MVI zonder emissiebeperkende maatregelen in potentie een gezondheidsrisico vormen voor de omgeving (conclusie van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant).

12.3. Er is geen sprake van geheel van de buitenlucht afgesloten processen. De (an)aerobe behandeling vindt niet plaats in een gesloten gebouw en tevens zullen emissies optreden uit bijvoorbeeld de silo, egalisatietank, reactor en torenmengers.

12.4. In de mer-beoordeling is onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van de lozing die door de watervergunning wordt toegestaan.

12.5. Een mer was nodig omdat het plan zal leiden tot stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura-2000 gebieden. In de mer-beoordeling is ten onrechte rekening gehouden met een bestaande vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb), aangezien deze vergunning niet tijdig in gebruik is genomen, zodat rechtens geen gebruik meer kan worden gemaakt van deze vergunning.

13. Verweerders stellen zich op het standpunt dat emissies vanuit de MVI wel zijn beoordeeld en dat op grond van de aangevraagde en vergunde milieubescherpende technieken nadelige gezondheidseffecten voor de omgeving in voldoende mate worden voorkomen, mede gelet op het feit

dat er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn over risico's voor de volksgezondheid door potentiële emissies vanuit de MVI.¹¹ Voor zover in het afvalwater al antibiotica, hormonen of pesticiden aanwezig zouden zijn, is onduidelijk waarom deze vanuit de afvalwaterzuivering (in de vorm van een membraanbioreactor), waar de aerobe en anaerobe afbraak plaatsvindt door bacteriën, zouden emitteren naar de lucht, omdat het geen vluchtige componenten zijn en deze componenten in de membraanbioreactor nu juist worden afgebroken. Bovendien zijn naar aanleiding van de zienswijzen voorschriften opgenomen over de opslagtanks, mede om legionella-verspreiding te voorkomen.

14 De rechtbank overweegt als volgt.

Emissies vanuit de MVI

- 14.1. Een mer-beoordeling betreft de toets van het bevoegd gezag om te beoordelen of bij een te nemen besluit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden. De rechtbank is op grond van de hierna volgende motivering van oordeel dat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn.
- 14.2. Over de genoemde ziekteverwerkers c.a. stelt de rechtbank vast dat in het mer-beoordelingsbesluit van 7 juni 2018 geen rekening is gehouden met mogelijke in de mest en daardoor in het afvalwater aanwezige antibiotica(resten) en pathogenen. Dit is door verweerders ook niet betwist. In hoofdstuk 6 'Zienswijzen' van de omgevingsvergunning is gemotiveerd weergegeven dat dit volgens verweerder geen nader onderzoek in de vorm van een mer rechtvaardigt. Op pagina 79 van de omgevingsvergunning is aangegeven dat de bij vergunninghouder aangevoerde drijfmest wordt aangevoerd in tankwagens en gelost in een dichte silo. De tijdens het lossen vrijkomende verdringingslucht wordt teruggevoerd naar de tankwagen met een dampretoursysteem, waardoor er geen emissies optreden. Vanuit de mestsilo's wordt de drijfmest met gesloten leidingsystemen naar de MVI getransporteerd, waardoor er geen risico's zijn op de emissie van (ziekteverwekkende) micro-organismen. Het gedeelte van de mestverwerkingsloods met de open processen (zeefbandpers en hygiëniseringsunit) en het gedeelte waar de vrachtwagens worden geladen met dikke fractie zijn gecompartmenteerd, waardoor de vrijkomende lucht wordt afgezogen en gereinigd door een industriële chemische luchtwasser en een nageschakeld biobed. Deze combinatie van technieken wordt zodanig gedimensioneerd dat voor ammoniak, geur en fijn stof een verwijderingsrendement wordt gerealiseerd van 90%. Daarmee kan deze combinatie van nageschakelde technieken worden aangemerkt als beste bewezen technieken. Voor wat betreft de op het buitenterrein van de MVI aanwezige biologische afvalwaterzuivering wordt de tank of het bassin dicht uitgevoerd om daarmee het beperkte risico op emissie van zoönoseverwekkers via de lucht te voorkomen. Het voorgaande betekent naar het oordeel van de rechtbank dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de processen in de MVI zoals vergund met de omgevingsvergunning op dit onderdeel kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Gevolgen van de lozing

- 14.3. Over de stelling van eisers dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de door de watervergunning mogelijk gemaakte lozing, overweegt de rechtbank dat in de mer-beoordeling in paragraaf 3.1.5.5 is ingegaan op afvalwater en dat daarin is beschreven dat het vrijkomende bedrijfsafvalwater wordt opgevangen en terug het proces ingaat. Het huishoudelijk afvalwater wordt geloosd op het vuilwaterriool en het afvalwater van de wasplaats wordt via een olieafscheider en slibvanger geloosd op het vuilwaterriool. Het vrijkomende effluent wordt geloosd op het oppervlaktewater van de Maas, waarbij sprake is van een indirecte lozing, omdat het effluent eerst wordt opgevangen in een silo en vervolgens vanuit een buffertank wordt geloosd. Deze buffertank maakt het mogelijk om het te lozen effluent continu te monitoren en bij calamiteiten direct in te grijpen.

Ziekteverwekkers

14.4. Hetgeen in de gronden van beroep is gesteld over de potentiële ziekteverwekkers en stoffen en de verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 27 juni 2019 betreft een herhaling van de ingediende zienswijze. Anders dan in die zaak heeft het college zich vergewist van onderzoeksrapporten (zie p. 72 van de omgevingsvergunning). De minister voert verder terecht aan dat, anders dan in die zaak, in de watervergunning door het opnemen van voorschrift 5 wel aandacht is besteed aan in het afvalwater potentieel voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon versterkende stoffen. Gelet op het voorgaande heeft het college in hoofdstuk 6 van de (gecoördineerd met de watervergunning voorbereide) omgevingsvergunning deze zienswijze voldoende gemotiveerd weerlegd. Eisers hebben in beroep met de verwijzing naar het rapport van Mob niet toegelicht waarom deze motivering niet juist is.

Stikstofdepositie

14.5. Ten aanzien van de stelling van eisers dat een mer nodig was omdat het plan zal leiden tot stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura-2000 gebieden en ten onrechte rekening is gehouden met een bestaande vergunning op grond van de Wnb, overweegt de rechtbank dat deze grond niet tot een gegrondverklaring van het beroep kan leiden, omdat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste hieraan in de weg staat. Daartoe overweegt de rechtbank als volgt.

14.5.1. In artikel 8:69a van de Awb is bepaald dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of een ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Met dit artikel heeft de wetgever de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin een belanghebbende door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van die belanghebbende.

14.5.2. Hoewel eisers zich beroepen op de norm van artikel 7.2 van de Wm (over de mer) is deze in dit verband zozeer verweven met de belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat voor de vraag of het relativiteitsvereiste zich verzet tegen vernietiging op deze grond, bepalend is welke belangen de Wnb beoogt te beschermen. De bepalingen van de Wnb hebben met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te dienen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling¹² volgt dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, te weten bescherming van het behoud van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

14.5.3. De woningen van eisers (de natuurlijke personen, dus exclusief de Stichting Dorpsraad Buggenum) bevinden zich op ruim 2,5 tot 3 kilometer van de dichtstbijzijnde Natura 2000-gebieden Leudal en Swalmdal. Tevens worden de woningen van eisers en genoemde Natura 2000-gebieden van elkaar gescheiden door bebouwing en infrastructuur en bestaat geen vrij uitzicht vanuit hun percelen op de Natura 2000-gebieden. De rechtbank is dan ook van oordeel dat de Natura 2000-gebieden geen deel uitmaken van de directe leefomgeving van deze eisers. Gelet hierop bestaat geen duidelijke verwevenheid van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, zodat moet worden geoordeeld dat de door eisers ingeroepen normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Het voorgaande is overigens ook ter zitting door eisers gemachtigde bevestigd.

14.5.4. Ten aanzien van de Stichting Dorpsraad Buggenum overweegt de rechtbank als volgt.

Volgens de statuten heeft de Stichting Dorpsraad Buggenum als doel: het in stand houden en daar waar mogelijk bevorderen van een goede woon-, werk- en leefsituatie in de plaats Buggenum en het daarbij behorende buitengebied. Naar het oordeel van de rechtbank rechtvaardigen de tekst en strekking van die statutaire bepaling niet dat deze zo ruim wordt uitgelegd dat de Natura 2000-gebieden Leudal en Swalmdal tot het daarin bedoelde buitengebied van Buggenum behoren. Dat de feitelijke activiteiten van de Stichting Dorpsraad Buggenum, zoals ter zitting aangegeven, soms ook plaatsvinden in het natuurgebied Leudal (zoals het maken van wandelroutes en recreatieactiviteiten) betekent niet dat dit gebied daarmee behoort tot het buitengebied van Buggenum dat de stichting zich blijkens haar statuten aantrekt. In dit verband acht de rechtbank tevens van belang dat behoud of bescherming van natuur blijkens de statuten geen doel is van de stichting. Het voorgaande betekent dat de betrokken norm kennelijk ook niet strekt ter bescherming van de belangen van de Stichting Dorpsraad Buggenum.

Conclusie

14.6. Verweerders hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn. Eisers beroepsgronden over de (uitkomst van de) merbeoordelingsplicht slagen niet.

Omgevingsvergunning voor activiteit 'oprichten van een inrichting' (milieudeel)

15. Eisers stellen zich op het standpunt dat uit de tekst op pagina 62 van de omgevingsvergunning blijkt dat ten tijde van de vergunningverlening geen rekening is gehouden met de meest recente kennis, omdat ten onrechte geen rekening is gehouden met de maatregelen die op grond van de 'Beleidsregel volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties Noord-Brabant' van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant van april 2018 (de beleidsregel van Noord-Brabant) moeten worden getroffen. Zij voeren aan dat bij de beoordeling van de emissies in de toepasselijke Best beschikbare technieken (BBT)-documenten de effecten van de aan de orde zijnde bioaerosolen en endotoxinen niet zijn behandeld, zodat het college op grond van artikel 5.4, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zelf de BBT had moeten vaststellen. In het rapport van Mob waarnaar eisers verwijzen, zijn zes vergunningvoorschriften opgenomen die volgens eisers aan de omgevingsvergunning verbonden moeten worden als BBT-maatregelen om het milieu en de gezondheid van eisers afdoende te beschermen.

16. Verweerders stellen zich op het standpunt dat zij niet gebonden zijn aan het beleid van een andere provincie, maar dat de MVI ook voldoet aan het beleid van Noord-Brabant inclusief de daarin beschreven BBT.

17. De rechtbank overweegt als volgt.

BBT algemeen

17.1. Naar het oordeel van de rechtbank stelt het college in het verweerschrift zich terecht op het standpunt dat zij niet gebonden is aan de bedoelde beleidsregel en dat dit geen toetsingskader voor haar is, omdat dit een beleidsregel van Noord-Brabant betreft. De rechtbank vat de beroepsgrond echter zo op, dat daarmee bedoeld wordt dat de MVI niet aan de BBT voldoet en dat ter onderbouwing daarvan wordt verwezen naar de beleidsregel van Noord-Brabant waarin onder meer de BBT voor MVI's zijn beschreven. Die BBT zijn voor de verschillende provincies niet anders. Eisers hebben echter niet weersproken dat de in artikel 4 en 5 van de beleidsregel van Noord-Brabant genoemde maatregelen en voorwaarden aan mestverwerking en emissies van stof worden toegepast binnen de inrichting van vergunninghouder.

Vergunningvoorschriften gelet op de BBT

17.2. In artikel 2.4, tweede lid, van het Bor is bepaald dat indien op een activiteit of op een type productieproces binnen de inrichting, waarvoor een vergunning is aangevraagd, geen BBT-conclusies of informatiedocumenten als bedoeld in het eerste lid van toepassing zijn, of indien de van toepassing zijnde BBT-conclusies of informatiedocumenten niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit of het proces behandelen, het bevoegd gezag de beste beschikbare technieken vaststelt.

17.3. Over de in het rapport van Mob opgenomen voorschriften die volgens eisers ter vaststelling als BBT verbonden moeten worden aan de omgevingsvergunning en over de beroepsgronden van eisers over de aan de vergunningen verbonden of te verbinden voorschriften, overweegt de rechtbank als volgt.

Hygiëniseratie

17.4. In de vergunningaanvraag is reeds opgenomen dat de dikke fractie wordt gehygiëniseerd door de mest gedurende 60 minuten bij tenminste 70 graden Celsius te verwarmen. Aangezien de aanvraag onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning, betekent dit dat het college de hygiëniseratie niet tevens als vergunningvoorschrift hoefde op te nemen. Daar komt bij dat deze hygiëniseratie voor het exporteren van dierlijke mest binnen de Europese Unie als rechtstreeks bindende verplichting is opgenomen in de Verordening dierlijke bijproducten en de bijbehorende uitvoeringsverordening en dat hierop toezicht wordt gehouden. Volgens vergunninghouder vindt de hygiëniseratie plaats bij alle mest en niet slechts indien de mest wordt geëxporteerd. Dit blijkt ook uit de in de omgevingsvergunning omschreven processtappen van de MVI.

Stof

17.5. Over de door eisers noodzakelijk geachte voorschriften in verband met stof overweegt de rechtbank als volgt. Eisers vinden dat onder meer de volgende voorschriften moeten worden opgelegd:

- Er mag geen visueel waarneembaar stof zijn ter plaatse van de bron. Natte reiniging is verplicht;
- Alle aanvoer, afvoer en processen moeten in pandig geschieden. Alle ruimtes moeten op onderdruk worden gehouden;
- Alle werkruimtes moeten op onderdruk worden gehouden en de afgezogen lucht moet worden behandeld;
- De stofnorm voor alle bronnen mag maximaal 1 mg/Nm³ bedragen.

De rechtbank is met het college van oordeel dat deze voorschriften overbodig zijn, omdat (zichtbare) stofverspreiding in de buitenlucht, anders dan fijnstof dat emitteert uit de bewerkingsloods, zich niet kan voordoen vanwege het gesloten proces. Immers, drijfmest wordt in gesloten tankauto's aangevoerd, in een dichte silo gepompt en middels leidingen naar de egaliserietank en vervolgens naar de bewerkingsloods getransporteerd. Stof dat in de loods zou ontstaan, wordt afgezogen en door nageschakelde technieken naar de buitenlucht geëmitteerd. Stof kan zich diffuus niet buiten de loods verspreiden, omdat de loods op onderdruk wordt gehouden. Vrachtwagens worden, blijkens de tekening inrichting die onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning, bij het naar binnen rijden van de inrichting meteen op een wasplaats gereinigd. Bovendien is in de voorschriften 1.1 en 1.2 van hoofdstuk 10 van de omgevingsvergunning opgenomen dat het gedeelte van de mestverwerkingsloods met de open processen zeefbandpers en hygiëniseratieunit en het laden van de vrachtwagens in pandig moeten zijn en moeten worden gecompartmenteerd, alsmede dat het gecompartmenteerde deel van de loods op onderdruk moet worden gehouden en de afgezogen lucht gereinigd moet worden middels een chemische luchtwasser en biofilter.

Ten aanzien van het door eisers voorgestelde vergunningvoorschrift met een stofnorm van 1 mg/Nm³, overweegt de rechtbank dat de in de omgevingsvergunning in voorschrift 1.2 van hoofdstuk 9 opgenomen stofnorm van 10 mg/Nm³ voldoet aan de BBT-conclusies. Het college heeft

hierbij de norm van artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) van 20 mg/Nm³ door een maatwerkvoorschrift aangescherpt tot 10 mg/Nm³. De rechtbank ziet geen reden waarom deze norm verder naar beneden zou moeten worden bijgesteld. Eisers hebben niet aannemelijk gemaakt dat het maatwerkvoorschrift onvoldoende zou zijn. Over de stelling dat voorschriften hadden moeten worden opgenomen over diffuus vrijkomend stof verwijst de rechtbank naar hetgeen hiervoor is overwogen over het gesloten proces. Van diffuus vrijkomend stof is geen sprake en andere emissies dan stof, ammoniak en geur zijn er niet, hetgeen niet is betwist. Gelet hierop valt niet in te zien dat voorschriften moeten worden opgenomen over emissie uit andere bronnen dan de schoorsteen en diffuus vrijkomend stof.

Onderzoekverplichting

17.6. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat geen vijfjaarlijkse onderzoekverplichting hoeft te worden opgenomen in de vergunningvoorschriften, omdat de in hoofdstuk 10.6 van de omgevingsvergunning onder 1.4 en 1.5 opgenomen verwijderingsrendementen op ieder moment gecontroleerd kunnen worden en dit voldoende bescherming biedt tegen emissies die niet voldoen aan de gestelde eisen. Tevens is in hoofdstuk 10.6 onder 1.7 opgenomen dat een luchtreinigingsinstallatie periodiek gecontroleerd moet worden en is aan de in hoofdstuk 9.1 opgenomen ammoniak- en stofnormering (maatwerkvoorschriften) van rechtswege, op grond van artikel 2.8 van het Abm, een verplichte monitoring verbonden.

Stofconcentratie

17.7. De rechtbank volgt eisers niet in hun stelling dat de in hoofdstuk 9.1, onder 1.2, van de omgevingsvergunning toegestane stofconcentratie van 10 mg/Nm³ hoger is dan op grond van het Abm is toegestaan. Niet weersproken is dat in het onderhavige geval sprake is van stofklasse S en dat de massastroom van een stof of de som van de onder normale procesomstandigheden gedurende één uur optredende massastromen van stoffen binnen deze stofklasse vanuit al die puntbronnen, kleiner is dan 200 gram per uur, omdat sprake is van een debiet van 20.000 m³ per uur. Op grond van artikel 2.5, tweede lid, onder b, van het Abm mogen in dat geval alle bronnen in de inrichting afzonderlijk ten hoogste 20 mg/Nm³ emitteren. Verweerder heeft deze norm middels maatwerk bijgesteld naar 10 mg/Nm³, zodat niet valt in te zien dat deze maatwerknorm hoger is dan de in het Abm opgenomen norm. Dat de stofemissienorm 5 mg/Nm³ zou zijn volgt de rechtbank niet, aangezien deze norm wordt genoemd voor een afvalverbrandingsinstallatie in artikel 5.19 van het Abm. Hiervan is geen sprake.

Geur

17.8. Over de stellingen van eisers over het aspect geur – de vergunningvoorschriften zijn onvoldoende om stank en emissies te voorkomen, met name ontbreken voorschriften voor een dampretourleiding- en dampverwerkingsstelsel, voor het afdekken van de vaten achter de zeefbandpers en afvalwaterzuivering in combinatie met luchtafzuiging en behandeling daarvan en emissievoorschriften of meetverplichtingen voor de mestverwerkingsloods – overweegt de rechtbank als volgt. Naar het oordeel van de rechtbank hebben verweerders en vergunninghouder aannemelijk gemaakt dat sprake is van een aanvaardbaar geurhinderniveau. Tijdens het vullen van de drijfmesttank door tankauto's is een dampretourleiding aanwezig op de tankwagens, waardoor emissie van geur (en ammoniak) niet kan optreden. De torenmengers zijn in de loods geplaatst, zodat vrijkomende lucht in de loods wordt afgezogen en geëmitteerd via de nageschakelde luchtbehandelingstechnieken. De loods wordt vier maal per uur volledig ververst met zuivere lucht en staat op onderdruk, waarbij afzuiging van potentiële verdringingslucht plaatsvindt naar een chemische luchtwasser en biobed. In de omgevingsvergunning is een voorschrift opgenomen dat de biologische afvalwaterzuivering, waar de aerobe en anaerobe verontreinigingen worden afgebroken, moet zijn afgedekt, zodat geen emissies kunnen optreden. De geurvracht van de afgassen uit de afvalwaterzuivering (membraanreactoren) mogen op grond van voorschrift 1.9 van paragraaf 10.6.1 niet meer bedragen dan 570,83 OUE/s. Achter de zeefbandpers bevinden zich enkel gesloten vaten die door middel van leidingen zijn aangesloten

op het proces. Gelet hierop heeft verweerder mogen stellen dat sprake is van een aanvaardbaar geurhinderniveau. Ook is in paragraaf 9.2 van de omgevingsvergunning een onderzoekverplichting voor geur opgenomen en zijn de geurverwijderingsrendementen van de chemische luchtwasser en het biobed opgenomen onder 1.4 en 1.5 van paragraaf 10.6 van de vergunningvoorschriften. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder adequaat kan controleren en vaststellen of de geurbelasting voldoet aan datgene wat is aangevraagd.

Conclusie

- 17.9. Op grond van het voorgaande oordeelt de rechtbank dat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat wordt voldaan aan de BBT en dat er geen andere of extra voorschriften aan de vergunningen verbonden hadden hoeven worden. Eisers beroepsgronden over deze onderwerpen slagen niet.

Omgevingsvergunning voor activiteit 'handelen in strijd met het bestemmingsplan' (planologisch deel)

18. Eisers stellen zich op het standpunt dat de aangevraagde activiteiten in strijd zijn met het bestemmingsplan, omdat de mestscheidingsinstallatie volgens het rapport van Mob als milieucategorie 5.1 moet worden aangemerkt aangezien naast mestscheiding ook biologische en chemische processen plaatsvinden. Omdat het aspect 'gevaar' niet is beoordeeld, is de installatie ten onrechte vergeleken met installaties uit milieucategorie 4.2 of lager. Tevens zijn eisers van mening dat het college ten onrechte de haalbaarheid van een wijziging van de bestemming niet heeft getoetst. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan is immers ten onrechte geen rekening gehouden met de extra stikstofbelasting die het project met zich meebrengt waarvoor geen vergunning op grond van de Wnb zal kunnen worden verleend, omdat de aanvraag op de PAS is gebaseerd.

19. Het college stelt zich op het standpunt dat, gelet op de adviezen van [Naam advies] , 'Milieuverantwoord ondernemen (hoofdstuk 4 en bijlage 2) en 'Motivatie bedrijfsactiviteiten mestverwerking Industrierrein Zevenellen gemeente Leudal, d.d. 19 juni 2018', de aangevraagde activiteiten naar aard en omvang gelijkwaardig zijn aan maximaal een categorie 4.2 milieu inrichting en daarmee passen binnen de toegestane bedrijfsactiviteiten in de categorieën 3 en 4 volgens het bestemmingsplan. De inrichting betreft een mestscheidingsinstallatie die gezien haar milieueffecten ruimschoots past bij de richtafstanden die bij milieucategorie 4.2 behoren. Hiertoe verwijst het college naar de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2017,¹³ waarin is geoordeeld dat een mestscheidingsinstallatie die vergelijkbaar is met die van vergunninghouder, onder milieucategorie 3.2 valt. Tevens verwijst het college naar de uitspraak van deze rechtbank van 24 juli 2020¹⁴ waarin is geoordeeld dat een mest- en co-productenvergisting op basis van de milieueffecten op de omgeving ingedeeld moet worden in categorie 3.2 en 4.2 en niet in categorie 5.1.

20. De rechtbank overweegt als volgt.

Het bestemmingsplan

- 20.1. Op grond van artikel 4.1, aanhef en onder c, van de regels van het bestemmingsplan (planregels) is het perceel, gelet op de functieaanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.2' die aan het perceel is toegekend, uitsluitend bestemd voor het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de milieucategorieën 3 en 4 van de Lijst van bedrijfsactiviteiten die als bijlage bij de planregels is opgenomen (de bedrijvenlijst). Daarbij verbindt de rechtbank geen consequenties aan de discrepantie tussen plankaart/-verbeelding en planregels wat betreft de benaming van de aanduiding ('bedrijf tot en met categorie 4.2' respectievelijk 'bedrijf tot en met categorie 4') nu evident is dat bedoeld is dat de bedrijven van categorie 3.1, 3.2, 4.1 en 4.2 zoals opgenomen in de bedrijvenlijst (die geen afzonderlijke categorie 4 kent) zijn toegestaan.

Op grond van artikel 4.51, aanhef en onder c, van de planregels zijn bedrijfsactiviteiten die niet zijn genoemd in artikel 4.1 niet toegestaan.

Op grond van artikel 4.6.1 van de planregels kan door middel van een omgevingsvergunning¹⁵ worden afgeweken van het in artikel 4.5.1 onder c geformuleerde verbod ten behoeve van:

- a. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten die gelet op de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig zijn aan de bedrijfsactiviteiten als bedoeld in lid 4.1 maar niet in de Lijst van bedrijfsactiviteiten voorkomen;
- b. de uitoefening van bedrijfsactiviteiten, die zijn opgenomen in een naast hogere categorie dan de bedrijfsactiviteiten als bedoeld in lid 4.1, indien deze gelet op de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig zijn aan de bedrijfsactiviteiten als bedoeld in lid 4.1.

Op grond van artikel 4.6.2 van de planregels moeten bij de beoordeling van de aard en invloed van de milieubelasting van bedrijfsactiviteiten zoals genoemd in 4.6.1 de volgende milieucomponenten mede in de beoordeling worden betrokken: geluid, geurproductie, stofuitworp en gevaar, de verontreiniging van lucht en bodem, de diversiteit en het al dan niet continue karakter van het bedrijf, de visuele hinder, verkeersaantrekkende werking, externe veiligheid, ruimtelijke uitstraling.

Indeling in categorie 4.2 of 5.1

20.2. Niet betwist is en de rechtbank stelt vast dat het bouwplan in strijd is met artikel 4.5.1, onder c, in samenhang met artikel 4.1, onder c, van de planregels, omdat mestbe- en verwerkingsinstallaties niet expliciet worden genoemd in de bedrijvenlijst. In geschil is de vraag of voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden voor binnenplanse afwijking en dus de vraag of het college die afwijking heeft kunnen vergunnen en, mede in verband hiermee, de vraag of gelet op eventuele stikstofdepositie, het college de vergunning heeft mogen verlenen.

20.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college op goede gronden gesteld dat de inrichting van vergunninghouder op basis van de milieueffecten op de omgeving ingedeeld moet worden in (maximaal) categorie 4.2 en niet in categorie 5.1, zodat een binnenplanse afwijking op grond van artikel 4.6.1, onder a, van de planregels mogelijk is. Volgens de bedrijvenlijst zijn mestverwerking/korrelfabrieken ingedeeld in categorie 5.1. De omschrijving "mestverwerking/korrelfabriek" heeft geen betrekking op zowel mestverwerking als een mestkorrelfabriek, maar op mestverwerking *in de vorm van* een korrelfabriek. Voor deze lezing vindt de rechtbank, in navolging van de Afdelingsuitspraak van 29 november 2017¹⁶ steun in de omstandigheid dat elders in de bedrijvenlijst andere vormen van mestverwerking, namelijk covergisting, verbranding en vergassing van mest, staan omschreven. Deze vormen van mestverwerking zijn in de bedrijvenlijst opgenomen onder milieucategorie 3.2. Dit betekent dat de MVI van vergunninghouder niet onder de omschrijving "mestverwerking/korrelfabriek" kan worden begrepen en derhalve niet om die reden onder categorie 5.1 valt. Verder acht de rechtbank de benadering van het college aan de hand van de milieueffecten een juiste benadering voor de bepaling van de categorie. Binnen de inrichting vindt mestbewerking plaats en is geen sprake van een potentieel gevaarlijkere mestvergisting. Het aspect gevaar heeft het college, anders dan eisers stellen, wel beoordeeld (onder de noemer 'externe veiligheid'). De gevolgen van de inrichting op de geurbelasting, stofverspreiding en luchtkwaliteit zijn, gelet op hetgeen onder 17.4, 17.5, 17.7 en 17.8 is overwogen beperkt.

Daarnaast overweegt de rechtbank dat de bedrijvenlijst is gebaseerd op een VNG-uitgave van 2009, die de VNG ook nu nog voldoende actueel acht, behalve ten aanzien van onder andere MVI's, omdat daarvoor geldt dat de technieken inmiddels verder gevorderd zijn en daardoor tot een lagere milieubelasting kunnen leiden. Ook om deze reden ziet de rechtbank niet in dat de MVI in een hogere categorie dan 4.2 moet worden ingedeeld.

20.4. Wat betreft het betoog van eisers dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de extra stikstofbelasting die het project met zich meebrengt waarvoor geen vergunning op

grond van de Wnb zal kunnen worden verleend, overweegt de rechtbank, voor zover dit al een aspect is dat moet worden betrokken bij de beoordeling als bedoeld in artikel 4.61 en 4.62 van de planregels, als volgt. Eisers beroepen zich op de norm van het bestemmingsplan die betrekking heeft op de vraag welke bedrijven zich ter plaatse, vanuit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en daarmee vanuit oogpunt van een goed woon-, werk- en leefklimaat, kunnen vestigen en vervolgens wat betreft stikstofdepositie op de norm van de Wnb. In dat verband verwijst de rechtbank naar hetgeen onder 14.5 en verder is overwogen over het relativiteitsvereiste. Deze grond kan daarom niet tot gegrondverklaring van het beroep leiden.

Conclusie

- 20.5. Het college heeft terecht de inrichting van vergunninghouder aangemerkt als (maximaal) categorie 4.2 en heeft daarvoor dus een binnenplanse afwijking kunnen verlenen. Niet gebleken is dat het college van deze bevoegdheid geen gebruik mocht maken. De beroepsgronden van eisers slagen niet.

Watervergunning

21. Eisers stellen zich op het standpunt dat uit een vergelijking van de lozingsnormen in een vergunning uit 2018 voor een vergelijkbare installatie met de normen uit de watervergunning blijkt dat veel strengere normen haalbaar en, gezien de schadelijkheid van de geloosde stoffen, ook nodig zijn. In het rapport van Mob zijn tabellen met emissiegrenswaarden overgenomen, waaruit blijkt dat ook voor koper en andere parameters in een vergelijkbare lozing sprake is van substantieel strengere normering. Verder ontbreken passende emissienormen voor bacteriën, medicijnen, antibiotica, groeibevorderaars en hormoon verstorende stoffen, terwijl uit de Europese richtlijn industriële emissies blijkt dat voor dergelijke relevante stoffen lozingseisen dienen te worden gesteld. Sinds het opstellen van de in de watervergunning aangehaalde rapportages worden veel verdergaande emissie-eisen voorgeschreven, zodat deze verdergaande technieken als BBT moeten worden voorgeschreven.

22. De rechtbank overweegt als volgt.

Relativiteit

- 22.1. De rechtbank ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of het relativiteitsvereiste eraan in de weg staat dat de watervergunning wordt vernietigd op de door eisers aangevoerde gronden. Vaststaat dat de percelen van eisers (de natuurlijke personen) niet in de directe nabijheid van de lozingslocatie zijn gelegen maar zijn gesitueerd op een afstand van enkele honderden meters hier vandaan. In dit geval is een watervergunning verleend als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, onder a, van de Wtw. Een dergelijke vergunning wordt ingevolge artikel 6.21 van de Wtw geweigerd als verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen die worden genoemd in artikel 2.1 van de Wtw of de belangen, bedoeld in artikel 6.11 van de Wtw. Tussen partijen is niet in geschil – en ook de rechtbank gaat daarvan uit – dat in dit geval het belang van bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen zoals genoemd in artikel 2.1, eerste lid, aanhef onder b, van de Wtw het meest zwaarwegende belang is waarmee de minister in zijn besluitvorming rekening heeft moeten houden en in mindere mate de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wtw). De vraag ligt voor of deze bepaling strekt ter bescherming van de belangen van eisers.
- 22.2. Uit de wetsgeschiedenis van de Wtw¹⁷ leidt de rechtbank af dat artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wtw strekt tot bescherming van het natuur- en milieubelang in het desbetreffende watersysteem en geen betrekking heeft op de belangen van omliggende *percelen*. Naar het oordeel van de rechtbank is op zichzelf echter niet uitgesloten dat ook de belangen van natuurlijke personen of rechtspersonen zodanig met dit natuur- en milieubelang verweven kunnen zijn dat zij hier in rechte een beroep op kunnen doen.

22.3. Dat een dergelijke situatie zich in dit geval ten aanzien van eisers (de natuurlijke personen) voordoet, is de rechtbank echter niet gebleken. Hiertoe overweegt de rechtbank als volgt. Ter zitting hebben eisers gesteld dat hun belangen gelegen zijn in de beregning van hun tuinen via het grondwater en dat zij een recreatief belang hebben bij een schone Maas. De rechtbank overweegt dat gesteld noch gebleken is dat eisers voor beregning (direct) gebruikmaken van het water van de Maas. Ook overigens is niet gebleken dat de belangen van eisers op enigerlei wijze zijn vervlochten met het waterkwaliteitsbelang zoals dit wordt beschermd in artikel 2.1 van de Wtw. Derhalve doet zich de situatie voor dat de toepasselijke regels uit de Wtw kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van de individuele eisers. Dat betekent dat artikel 8:69a van de Awb zich ertegen verzet dat het bestreden besluit door het beroep van deze eisers wordt vernietigd.

22.4. Zoals overwogen onder 14.5.3 komt de Stichting Dorpsraad Buggenum op voor het in stand houden en daar waar mogelijk bevorderen van een goede woon-, werk- en leefsituatie in de plaats [plaats 1] en het daarbij behorende buitengebied. Dit betekent dat de Stichting Dorpsraad Buggenum ook de belangen van een goede woon-, werk- en leefsituatie voor eigenaren van direct aan het lozingspunt aangelegene agrarische gronden en van recreanten behartigt. Naar het oordeel van de rechtbank zijn deze belangen zodanig met genoemd natuur- en milieubelang en met de vervulling van maatschappelijke functies verweven, dat niet gezegd kan worden dat de doelen van de Wtw kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen die de Stichting Dorpsraad Buggenum behartigt. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb zich niet verzet tegen een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van de Stichting Dorpsraad Buggenum tegen de watervergunning.

(Strengere) lozingsnormen, verdergaande technieken als BBT

22.5. De rechtbank stelt vast dat Stichting Dorpsraad Buggenum niet heeft betwist dat voor MVI's (nog) geen specifieke Europese of Nederlandse informatiedocumenten bestaan. Mede naar aanleiding daarvan is het 'Achtergronddocument vergunningenbeleid voor lozingen van afvalwater uit mestverwerkingsinstallaties' opgesteld. Op pagina 53 van dit document wordt gesteld dat het gebruik van een membraanbioreactor (MBR) bij een MVI die loost op een groot oppervlaktewater, zoals in het geval van vergunninghouder, wordt gezien als een vergelijkbare techniek als het gebruik van omgekeerde osmose. In het door verweerder gehanteerde achtergronddocument wordt omgekeerde osmose beschouwd als BBT. Verder is niet in geschil dat vergunninghouder gebruik maakt van de ultrafiltratie(UF)-MBR techniek, die volgens het achtergronddocument als BBT kan dienen. Volgens onderzoek bij een rioolzuiveringsinstallatie met UF-MBR techniek worden bacteriën vrijwel volledig verwijderd, te weten groter dan 5 logeenheden, oftewel groter dan 99,999%. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de verwachting is dat bij de inrichting van vergunninghouder ook hier de parameters hormonen, antibiotica en overige geneesmiddelen, pathogenen en antibiotica resistente bacteriën met meer dan vijf logeenheden worden verwijderd, hetgeen niet is betwist. De aangevraagde gehalten aan stoffen voldoen aan de emissie-immissietoets. Evenmin is betwist dat niet in elke watervergunning waarin afvalwater wordt geloosd alle in bijlage III van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 opgenomen Europese milieukwaliteitseisen staan voorgeschreven, maar vaak enkel de klassieke parameters. Verder zijn in de watervergunning in voorschrift 5 onderzoeks- en rapportageverplichtingen opgenomen, waarbij vergunninghouder wordt verplicht binnen negen maanden na het inwerkingtreden van de vergunning een onderzoeksvoorstel in te dienen, waarin de wijze van monitoring van de parameters in het effluent wordt beschreven. Dit onderzoeksvoorstel behoeft de schriftelijke goedkeuring van de waterbeheerder. Daarnaast moet het onderzoek uiterlijk twaalf maanden na goedkeuring zijn uitgevoerd en moeten dan de uitkomsten hiervan bij de waterbeheerder zijn ingediend. Gelet op het voorgaande voert de minister terecht aan dat voldaan wordt aan de BBT, waardoor vergaande reductie van emissies naar de Maas is gewaarborgd en wordt met de verplichte monitoring in de vorm van onderzoek getoetst of wordt voldaan aan de gestelde emissies.

Conclusie

22.6. De beroepsgronden tegen de watervergunning slagen gelet op het voorgaande niet.

Conclusie

23 De beroepen zijn ongegrond.

24 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Snijders, voorzitter, en mr. T.M. Schelfhout en mr. A.H.J. Hofman, leden, in aanwezigheid van mr. P.M. van den Brekel, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 25 januari 2022.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 25 januari 2022

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven. De Crisis- en herstelwet is van toepassing en daarom moeten de beroepsgronden in het hogerberoepschrift worden opgenomen.

¹ Artikelen 2.1, eerste lid, onder c, en 2.12, eerste lid, onder a, onder 1^o van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

² Artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo.

³ Uitspraken van 4 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:953) en 27 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2390).

⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 6 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2959).

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1129).

⁶ Zie bijvoorbeeld de al eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020 en de uitspraken van de Afdeling van 4 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2046), onder 2.2 en van 6 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2959).

⁷ Zie de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2046).

⁸ Zie ook de uitspraken van de Afdeling van 2 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2744) en 17 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:575) en van 3 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3201).

⁹ Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AT4245).

¹⁰ ECLI:NL:RBGEL:2019:2845.

¹¹ Daartoe verwijzen verweerders naar de uitspraken van de Afdeling van 25 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2395) en 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:644).

¹² Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 13 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR1412), 18 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3211) en 11 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:729).

¹³ ECLI:NL:RVS:2017:3247.

¹⁴ ECLI:NL:RBLIM:2020:5462.

¹⁵ Als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder c, in combinatie met artikel 2.12, eerste lid onder a onder 1o, van de Wabo, de zogenaamde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

¹⁶ ECLI:NL:RVS:2017:3247.

¹⁷ Kamerstukken II, 2006 – 2007, 30 818 nr. 3.
