

Aan: de Raad van State
Afdeling Bestuursrechtspraak
t.a.v. dhr. H. Wever
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

**Betreft: hoger beroep uitspraak Rb Limburg verzoek intrekken / actualiseren WABO vergunning
tevens verzoek om voorlopige voorziening / ordemaatregel**

Mijn kenmerk: N050/Hber.Hor

Uw kenmerk: 201902376/1/A1 en 201902376/2/A1

's-Gravenhage, 7 april 2019

Hoogedelgestreng Heer/ Vrouwe,

Namens XXX te Grubbenvorst en anderen is hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak Rechtbank Limburg van 15 maart 2019 strekkend tot afwijzen beroep tegen het WABO-besluit d.d. 5 november 2018 van GS van Limburg volgend op het verzoek om intrekken subsidiair actualisatie van de WABO-vergunningbesluit Houbensteyn Heideveld voor de locatie Laagheide 9 te Grubbenvorst.

Verzoek om ordemaatregel

Lopende de behandeling van het verzoek en beroep wordt in afwachting van het onderzoek ter rechtszitting verzocht een onmiddellijke voorlopige voorziening te treffen in de vorm van een ordemaatregel strekkend tot het staken van de bouw, subsidiair een verbod tot plaatsing van dieren in de stallen voor zover daarmee de stanknorm van 14 Ou/m3 wordt overschreden.

Gelet op de urgentie verzoeken cliënten om directe uitspraak te doen in hoofdzaak.

Spoedeisend belang

De beoogde stallen zijn in een voortgaande staat van aanbouw.

- Dralen GS met besluit op verzoek

Cliënten zijn ruim tijdig in actie gekomen.

Het verzoek om intrekking is reeds medio mei 2018 bij GS ingediend door meerdere verzoekers.

In plaats van de urgentie te herkennen en spoedig een besluit te nemen is eerst op 14 juni een ontwerpbesluit genomen, en een termijn van 6 weken gesteld voor zienswijzen. Vervolgens heeft het tot 1 november (verzonden 5 november) geduurd voordat een definitief besluit is genomen door GS.

Hierop is beroep ingesteld, en gelijktijdig een verzoek om schorsing ingediend bij de rechtbank. Bij de rechtbank heeft het vervolgens tot 15 maart moeten duren voordat uitspraak op het verzoek (en beroep) is gedaan. Hierop is onmiddellijk een verzoek bij Uw Afdeling ingediend.

Ter rechtszitting van de Rechtbank Roermond heeft de ondernemer verklaard voornemens te zijn medio september 2019 varkens in de stallen te willen plaatsen.

Cliënten stellen dat de stallen niet in gebruik kunnen worden genomen. GS - en nu ook de Rechtbank Roermond - wekt bij de ondernemer de onjuiste verwachting door te stellen dat de stallen in gebruik kunnen worden genomen. Met de oprichting van de inrichting wordt een doodlopend pad bewandeld. Met het niet in bedrijf kunnen nemen van de bedrijfsgebouwen treedt omvangrijker kapitaalvernietiging op naarmate de voortgang van de bouw verder is gevorderd.

- Wgv dwingt tot vaststelling een ongewoon ernstige milieusituatie

De beschikbare milieutechnische inzichten laten geen ruimte voor twijfel dat met de in werking genomen installatie een zeer ernstige milieusituatie optreedt. De Wet geurhinder en veehouderij dwingt een ongewoon ernstige milieusituatie vast te stellen.

Bij een geurnorm van 14 Ou/m³ treden blijkens het wettelijk voorgeschreven V-Stacks rekenprogramma bij stankgevoelige objecten waarden op tot 50 Ou/m³. Zie elders in deze brief. De vergunde inrichting heeft betrekking op een installatie waarbij de wettelijke normen voor stankhinder uit veestallen excessief worden overschreden.

- Overschrijding stankbelastingwaarde van 35 Ou/m³

De ernst kan worden afgeleid uit het gegeven dat zelfs de waarde van 35 Ou/m³ wordt overschreden bij omliggende woningen. Die waarde wordt in de Wet geurhinder en veehouderij genoemd als maximum waarde in een mogelijk op te stellen gemeentelijke geurverordening.

Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat een waarde van 35 Ou/m³ een extreem slechte milieukwaliteit inhoudt, en daarom in geen enkele gemeentelijke geurverordening opgenomen. De milieuwetenschappelijke inzichten staan imperatief in de weg aan een stankbelasting van 35 Ou/m³ aan te merken als een toelaatbaar stankniveau. Dit wordt verderop in deze brief nader toegelicht met deskundigeninformatie (RIVM). Deze informatie volgt overigens ook uit de stukken die ten grondslag liggen aan de Wet geurhinder en veehouderij. In de gemeente waar de inrichting is vergund, Horst aan de Maas, geldt als beschermingsnorm tegen stankhinder door veehouderij 14 Ou/m³. Die norm is - in principe - leidend. Dit wordt verderop in deze brief nader toegelicht.

Samenvattend ten aanzien van het spoedeisend belang:

- het verzoek is (ruim) tijdig ingediend,
- GS heeft kwalijk gedraald met het tijdig nemen van een besluit op verzoek als gevolg waarvan de bouw voort heeft kunnen gaan en medio september 2019 de plaatsing van dieren dreigt,
- dreiging omvangrijker kapitaalvernietiging naarmate de stalbouw vordert,
- de exceptionele ernst van de optredende stankhinder bij meerdere woningen indien de stallen in gebruik zouden worden genomen.

TOELICHTING VERZOEK- EN BEROEPSGRONDEN

WABO-vergunningbesluit d.d. 21 januari 2014

Bij besluit van 21 januari 2014 heeft GS van Limburg een vergunning verleend voor het uitbreiden van een varkenshouderij voor de bedrijfslocatie Laagheide 9 te Grubbenvorst. Voorschrift 2.1 van de WABO vergunning noemt onder genoemde aantallen dieren en stalsystemen.

Aangevraagd									
Stal nr.	Emissie punt	Diersoort	Aantal dieren	Omrekenfactoren			Ammoniak Kg/jaar	Geur OUE/s	Fijn stof Kg/jaar
				NH ₃ ⁸	OU _e ⁹	PM10 ¹⁰			
4	A1	Gespeende biggen ¹	1.836	0,09	1,2	15	165,24	2.203,2	27,54
5	A2	Gespeende biggen ¹	1.836	0,09	1,2	15	165,24	2.203,2	27,54
6	A3	Gespeende biggen ²	2.142	0,11	1,2	15	235,62	2.570,4	32,13
7	A4a	Gespeende biggen ²	2.142	0,11	1,2	15	235,62	2.570,4	32,13
8	A4b	Gespeende biggen ²	2.448	0,11	1,2	15	269,28	2.937,6	36,72
9	B1	Vleesvarkens ³	5.880	0,53	3,5	31	3.116,4	20.580	182,28
	B2	Vleesvarkens ³	3.528	0,53	3,5	31	1.869,84	12.348,0	109,37
	C1	Vleesvarkens ³	5.880	0,53	3,5	31	3.116,4	20.580,0	182,28
	C2	Vleesvarkens ³	5.040	0,53	3,5	31	2.671,2	17.640,0	156,24
10	D	Kraamzeugen ⁴	300	1,25	4,2	32	375,0	1.260,0	9,60
		Guste en dragende zeugen ⁵	1.116	0,63	2,8	35	703,08	3.124,8	39,06
		Dekberen ⁶	41	0,83	2,8	36	34,03	114,8	1,48
		Opfokzeugen ⁷	432	0,53	3,5	31	228,96	1.512,0	13,39
		Guste en dragende zeugen ⁵	82	0,63	2,8	35	51,66	229,6	2,87
	E	Kraamzeugen ⁴	300	1,25	4,2	32	375	1.260,0	9,60
		Guste en dragende zeugen ⁵	1.156	0,63	2,8	35	728,28	3.236,8	40,46
		Dekberen ⁶	4	0,83	2,8	36	3,32	11,2	0,14

Aangevraagd									
Stal nr.	Emissie punt	Diersoort	Aantal dieren	Omrekenfactoren			Ammoniak Kg/jaar	Geur OU _e /s	Fijn stof Kg/jaar
				NH ₃ ⁸	OU _e ⁹	PM10 ¹⁰			
		Opfokzeugen ⁷	288	0,53	3,5	31	152,64	1.008,0	8,93
		Guste en dragende zeugen ⁵	82	0,63	2,8	35	51,66	229,6	2,87
		Gespeende biggen ²	432	0,11	1,2	15	47,52	518,4	6,48
		Totaal	34.965				14.596,00	96.138,0	921,11

<ol style="list-style-type: none"> ^{1.} gespeende biggen (D 1.1.15.4.1), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak ≤ 0,35 m² ^{2.} gespeende biggen (D 1.1.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,35 m² ^{3.} vleesvarkens (D 3.2.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,8 m² ^{4.} kraamzeugen (D 1.2.17.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12) ^{5.} guste en dragende zeugen (D 1.3.12.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12) ^{6.} dekberen (D 2.4.4), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12) ^{7.} opfokzeugen (D 3.2.15.4.2), gecombineerd luchtwassysteem 85% emissiereductie met watergordijn en biologische wasser(BWL2009.12), hokoppervlak > 0,8 m² ^{8.} emissie in kg NH₃ per dierplaats per jaar volgens bijlage 1 van de laatste wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij van 1 oktober 2012 (Stcrt. 24 oktober 2012 nr. 21301) ^{9.} aantal Odour Units per seconde per dier volgens bijlage 1 van de laatste wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij van 3 oktober 2011 (Stcrt. 18 oktober 2011 nr. 18729) ^{10.} emissie in gram per dier per jaar volgens de op 15 maart 2013 op de website van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) gepubliceerde emissiefactoren
--

De vergunning is gewijzigd bij uitspraak van uw Afdeling van 13 mei 2015, uw zaaknummer 201402062/1/A4. Daarbij is in stal 9 het aantal dieren beperkt met 1.120 vleesvarkens, en is voorschrift 2.3 gewijzigd.

<p>2.1 Binnen de inrichting mogen ten hoogste de in paragraaf 4.2 van de considerans opgenomen aantallen dieren per diersoort aanwezig zijn, dit met uitzondering van stal 9, waarvoor de volgende toegestane aantallen gelden:</p> <p>Stal nr. Emissiepunt Diersoort Aantal dieren</p> <p>9 B1 Vleesvarkens 5.488</p> <p>B2 Vleesvarkens 3.528</p> <p>C1 Vleesvarkens 5.488</p> <p>C2 Vleesvarkens 4.704</p> <p>2.3 Algemeen</p> <p>a. De stalnummers 4 t/m 10 (emissiepunten A1 t/m A3, A4a, A4b, B1, B2, C1, C2, D en E) moeten zijn uitgevoerd met een gecombineerd luchtwassysteem (BWL 2009.12 van oktober 2009) met voor ammoniak en geur een verwijderingsrendement van 85%.</p>
--

Vastgesteld kan worden:

1. Dat sprake is van een exceptioneel groot varkensbedrijf, waaronder 19.200 vleesvarkens.
2. Alle dieren zijn vergund op basis van het gecombineerde luchtwassysteem BWL2009.12 (V1)

Blijkens voorschriften 2.3. geldt een stankemissiereductieplicht van 85%. Dit is ook conform het ten tijde van het vergunningbesluit geldende leaflet bij het vergunde stalsysteem BWL 2009.12 (versie oktober 2009, zie **BIJLAGE**). Met deze aanvraag is sprake van een milieutechniek die verplicht tot stankreductieplicht van 85%.

De optredende stank wordt berekend met het rekenprogramma V-Stacks. Gebruik van dit rekenprogramma is wettelijk voorgeschreven in de Wet geurhinder en veehouderij.

Uitgaande van een stankemissiereductie van 85% bij de combi luchtwassers (op basis van overig vergunningconforme bedrijfsvoering) treedt vanwege de vergunde veehouderij bij meerdere woningen een stankbelasting op die grenst aan de maximaal wettelijk toelaatbare norm van 14 Ou/m³. Onderstaande berekening, afkomstig uit de vergunningaanvraag, is overigens niet geheel actueel, aangezien in deze berekening niet de door Uw Afdeling bij bovengenoemde uitspraak van 13 mei 2015 vastgestelde onjuistheden zijn gecorrigeerd, waaronder de geweigerde 1.120 mestvarkens in stal 9. Indien die correctie zou worden toegepast op basis van een geurreductie van 85 % treedt ongewijzigd een bijna-overschrijding op. De gedeeltelijke weigering hield verband met een onjuiste modellering van de gebouwen in de V-Stacks berekening van de aanvrager. GS had verzuimt dit zelf vast te stellen.

Geur gevoelige locaties:					
Volgn.	GGLID	Xcoördinaat	Ycoördinaat	Geurnorm	Geurbelasting
12	Witveldweg 55	204 021	383 550	14,0	4,4
13	Losbaan 31	204 726	384 062	14,0	9,7
14	Losbaan 27	204 901	383 950	14,0	6,5
15	Losbaan 43	204 290	384 417	14,0	13,9
16	Losbaan 46	204 361	384 544	14,0	9,4
17	Hoogheide 10	204 526	384 491	14,0	11,2
18	Losbaan 47	204 154	384 354	14,0	12,6
19	Losbaan 45	204 140	384 313	14,0	13,2
20	Witveldweg 66	203 820	383 700	14,0	4,1
21	Witveldweg 70	203 595	383 819	14,0	3,3
22	Witveldweg 68	203 807	383 724	14,0	4,2
23	Denenweg 33	203 771	384 508	14,0	5,0
24	Denenweg 29	203 770	384 579	14,0	4,6
25	Denenweg 23	204 067	384 687	14,0	6,2
26	Denenweg 21	204 209	384 753	14,0	5,4
27	Denenweg 19	204 278	384 851	14,0	4,6
28	Loods behorende bij Witveldweg 54 *)	204 206	383 547	14,0	5,1
29	Kassen behorende bij Hoogheide 10 *)	204 446	384 451	14,0	12,9
30	Broekweg 1 (bebouwde kom Horst)	202 382	384 483	3,0	0,7
31	Broekweg 5 (bebouwde kom Horst)	202 345	384 630	3,0	0,7
32	Viasvenstraat 34 (bebouwde kom Melderslo)	203 471	385 645	3,0	1,5
33	Viasvenstraat 66 (bebouwde kom Melderslo)	203 161	385 122	3,0	1,7
34	Parallelweg 6 (bebouwde kom Grubbenvorst)	206 997	381 888	3,0	0,5
35	Hoofdstraat 46 (bebouwde kom Lottum)	208 527	385 609	3,0	0,4
36	Hoofdstraat 2 (bebouwde kom Lottum)	208 401	385 447	3,0	0,4
37	De Steegh 2 (bebouwde kom Lottum)	208 153	385 676	3,0	0,4

*) Bedoelde locaties zijn in gebruik als werkplek voor medewerkers van de aldaar geëxploiteerde bedrijven.

Nadere duiding vergunde stankbelasting

Om een juist inzicht te krijgen in de ernst van de optredende stankbelasting dienen de genoemde stankwaarden nader te worden geduid. Het nader duiden van de vergunde stankschade is mogelijk middels de Handreiking geurhinder en veehouderij behorend bij de Wet geurhinder en veehouderij. Bijlage 6B van de Handreiking geeft de volgende tabel.

Tabel B. Relatie tussen de voorgrondbelasting en de geurhinder

Voorgrondbelasting * [ou _F /m ³ als 98-percentiel]	Geurhinder	
	Concentratiegebied	Niet-concentratiegebied
1	4%	7%
1,5	5%	9%
2	6%	11%
3	8%	15%
4	11%	19%
5	12%	21%
6	14%	24%
7	16%	26%
8	17%	29%
9	19%	31%
10	20%	33%
12	23%	36%
14	25%	39%
16	27%	42%
18	29%	44%
20	31%	46%
22	32%	48%
24	(34%)	50%
26	(36%)	52%
28	(37%)	(53%)
30	(38%)	(54%)
32	(40%)	(56%)
34	(41%)	(57%)
36	(42%)	(58%)
38	(43%)	(59%)
40	(44%)	(60%)

* Berekend met V-Stacks gebied, V-Stacks vergunning of gelijk aan de norm voor de geurbelasting.

Noord Limburg, waaronder ook de woningen rondom de bedrijfslocatie aan de Laagheide 9, heet een concentratiegebied (zie 2e kolom van de tabel). Die kwalificatie is in het leven geroepen vanwege de uitzonderlijk hoge concentratie landbouwhuisdieren. Hierbij is de - milieuwetenschappelijk nooit nader onderbouwde - aanname gemaakt dat mensen levend in Zuidoost Nederland minder stankgevoelig zijn dan in de rest van Nederland, en daarom minder bescherming behoeven tegen stankhinder.

Daarmee wordt gesuggereerd dat de bewoners in de concentratiegebieden een significant andere stanktolerantie hebben dan in de rest van Nederland. Die bewering is niet gebaseerd op milieuwetenschappelijk onderzoek, en vermoedelijk een milieuwetenschappelijk onhoudbare bewering. Deze omstreden aanname wordt in het vervolg niettemin gevolgd.¹

Op basis van bovenstaande tabel blijkt bij een stankbelasting van ca. 14 Ou/m³ in een concentratiegebied een hinderpercentage van 23-25 % op te treden.

¹ In een niet-concentratiegebied ligt dit percentage logischerwijs nog veel hoger. Er dient rekening mee te worden gehouden dat het genoemde hinderpercentage in concentratiegebieden een onderschatting is van de werkelijke stankhinder.

Daarop dient de vraag gesteld te worden hoe dit hinderpercentage milieukwalitatief geduid moet worden. Hierop geeft het RIVM-rapport "Geur en gezondheid Onderdeel Veehouderij en geur GGD-richtlijn medische milieukunde, horend bij: RIVM Rapport 2015-0106 M. Venselaar-Mooij et al." het antwoord. Uit dat rapport tabel 6.²

Tabel 6 Een indeling in milieukwaliteiten en hinder (Infomil, 2014e).

Milieukwaliteit	% Hinder
Zeer goed	< 5
Goed	5 - 10
Redelijk goed	10 - 15
Matige	15 - 20
Tamelijk slecht	20 - 25
Slecht	25 - 30
Zeer slecht	30 - 35
Extreem slecht	35 - 40

Vastgesteld dient te worden dat met een stankbelasting van omstreeks 14 Ou/m³ bij meerdere woningen rond het bedrijf aan de Laagheide een hinderpercentage van 23-25% optreedt, wat blijkens bovenstaande tabel overeenkomt met een 'tamelijk slechte' milieukwaliteit. Dat de wet een stankbelasting toelaat van 14 Ou/m³ voor woningen in het buitengebied (concentratiegebied) geldt daarom milieuwetenschappelijk als controversieel.

Uit het voorgaande moet tevens worden opgemaakt dat een stankbelasting van 35 Ou/m³ onverenigbaar is met de geldende milieuwetenschappelijke inzichten. Bij een stankbelasting van 35 Ou/m³ in een concentratiegebied is immers sprake van 41% gehinderden. Dat moet nader worden geduid als een 'extreem slechte' milieukwaliteit.

Nederlands stankbeleid

Op 30 mei 1994 is door de regering de Herziene Nota Stankbeleid aan de Tweede Kamer gezonden met kenmerk DGM/LE/LK/ED94.13.

Hierbij doe ik u de herziene Nota Stankbeleid ter kennisname toekomen. In deze herziene nota is mijn reactie van 25 oktober 1993 (22 715, nr.9) op de door de Kamer aangenomen motie (22 715, nr.5) Boers-Wijnberg en Ruigrok-Verreijt verwerkt. Tevens is de Nota Stankbeleid geactualiseerd. De herziene Nota Stankbeleid vormt nu de basis voor het stankbeleid van het Rijk en geeft richting aan het stankbeleid van gemeenten en provincies.

In de samenvatting van de Herziene Nota Stankbeleid wordt gesteld:

Samenvatting

Stank is een milieuprobleem dat aangepakt moet worden. Momenteel heeft 21% van de Nederlanders last van geur. 5% van de Nederlanders ervaart van geur zelfs ernstige hinder. Stank veroorzaakt niet alleen hinder, maar kan ook leiden tot uitingen van lichamelijke klachten als hoestbuien, hoofdpijn en verstoorde ademhaling alsmede tot psychisch-mentale reacties als onvrede over de woonsituatie, een gevoel van sociaal isolement of van onveiligheid.

² U vindt deze informatie ook elders, waaronder op de Infomil website. Zie: www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/wgv-rgv/handreiking-wet/bijlagen/bijlage-7-geurhinder/

En:

De benodigde emissiereductie wordt primair afgeleid volgens het ALARA principe. Volgens dit principe moet de emissie, zover als redelijkerwijs haalbaar is, worden teruggedrongen. De restemissie mag in geen geval een hogere geurconcentratie in de woon- en leefomgeving tot gevolg hebben dan de bovengrens van 10 ge/m³ als 98-percentielwaarde. Boven die grens is altijd sprake van ernstige geurhinder. Tevens mag er geen ernstige hinder optreden na het treffen van de maatregelen. Op basis van het ALARA principe wordt in feite een specifieke geurconcentratienorm voor de betreffende situatie in de vergunning vastgelegd.

(...)

De doelstelling voor het jaar 2010 is afgeleid van de NMP-doelstelling voor het thema Verstoring voor het jaar 2010. In dat jaar mag geen ernstige hinder door geur meer optreden.

Deze nota geldt tot op heden als het vigerende stankbeleid.

U wordt onder de aandacht gebracht dat 10 geureenheden/m³ overeenkomt met 5 Ou/m³. Vastgesteld moet worden dat met de geurnorm van 14 Ou/m³ in de Wet geurhinder en veehouderij flagrant in strijd is met de genoemde norm in de Herziene Nota Stankbeleid.

Hierbij is tevens vast te stellen dat voor overige industriële activiteiten de thans geldende stanknormen ruim onder de 5 Ou/m³ liggen (zie Activiteitenbesluit en -voormalige- NeR). Dit geldt zelfs ook voor mestverwerkingsinstallaties. Niet gelden voor alle overige industriële activiteiten - anders dan veestallen - een zelfde norm. Wel ligt die norm altijd (ruim) onder de 5 Ou/m³. De stanknormering van stalemissies vormen een grote (negatieve) uitzondering binnen het industriële stankbeleid. Die normen staan tevens op zwaar gespannen voet met de geldende milieuwetenschappelijk inzichten.

Beoordeling stankhinder intensieve veehouderij; Wet geurhinder en veehouderij

De stank door veehouderij betreft een zodanig ernstig probleem dat middels een rijkswet normen zijn vastgelegd ter regulering van het risico van stank door veehouderij. Voorheen was dit geregeld in richtlijnen (Brochure Veehouderij en Hinderwet, Richtlijn Veehouderij en Stankhinder), en sinds 2007 in de Wet geurhinder en veehouderij. Voor een beschouwing over de wetsgeschiedenis, zie het artikel 'Veehouderij, milieubeleid en regeldruk', Agrarisch Recht 2009, pag 456-462 (**BIJLAGE**).

De Wet geurhinder en veehouderij stelt het exclusieve toetsingskader te zijn van stankhinder door veestalemissies. Deze wet schrijft een beoordelingsmethode voor om in geval van een omgevingsvergunningaanvraag de ernst van de stank vast te stellen, en de aanvaardbaarheid daarvan te beoordelen (voorgroondbelasting). Daarvoor is het rekenprogramma V-Stacks en bijbehorende handleiding opgesteld. V-Stacks maakt tevens een berekening van de achtergrondbelasting mogelijk in het kader van ruimtelijke planvorming, waaronder bestemmingsplanbesluiten.

Op basis van aantallen dieren en stalsystemen, nader uitgewerkt in een ministeriële regeling (Regeling veehouderij en geurhinder) dienen de stankemissies te worden bepaald. Met invoering van de coördinaten van de emissiebronnen (stallen) en stankgevoelige objecten (woningen derden) kan de stankbelasting worden vastgesteld, en beoordeeld worden of al dan niet aan de genoemde stanknormen wordt voldaan.

Voor luchtwassers geldt dat enkel op basis van het voldoen aan een beperkt aantal technische parameters, vastgelegd in het Activiteitenbesluit, wordt aangenomen dat de aan de emissiearme stalsystemen toegeschreven emissiereductie wordt gerealiseerd. Het (dis)functioneren van de emissiearme stalsystemen wordt uitsluitend op technische criteria door het bevoegde gezag beoordeeld. Of al dan niet met de emissiearme stalsystemen, zoals bijvoorbeeld de luchtwassers, daadwerkelijk de aangenomen emissiereductie wordt gerealiseerd, wordt niet (ook) gemeten. De feitelijk optredende stankemissies door de in bedrijf genomen vergunde veehouderijbedrijven zijn voor het bevoegd gezag in principe onbekend.

Kamerbehandeling Wet geurhinder en veehouderij

De opgenomen normstelling in de Wgv kan niet worden begrepen zonder kennisname van de behandeling van die wet in de Tweede Kamer medio 2006.

Het wetsvoorstel Wgv is op 10 februari 2006 aan de TK aangeboden en in werking getreden met ingang van 1 januari 2007. De betreffende Tweede Kamer trad aan op 30 januari 2006 en trad af op 9 november 2006.

De fractiewoordvoerders van de te Tweede Kamer-leden die optraden in de behandeling van het wetsvoorstel blijken allen vertegenwoordigers van de agrarische sector.

Onderstaande informatie van de betrokken woordvoerders is afkomstig van Wikipedia.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 27 maart 2006, waarin het ontwerp Wgv is behandeld is mw. A. Schreijer-Pierik (CDA) Schreijer is afkomstig uit Hengevelde, waar ze samen met haar man en zoon een vleesvarkensbedrijf runt. Van 1998 tot 2010 was ze Tweede Kamerlid.

Fractiewoordvoerder VVD: dhr. G. Oplaat (VVD 28 zetels) (Gert-Jan Oplaat is afkomstig uit een boerenfamilie uit Markelo (Overijssel). Na zijn middelbare school werd hij in 1982 deelgenoot van een grote agrarische onderneming. Het familiebedrijf was gespecialiseerd in de productie van vaccineieren die als basis dienen voor de productie van de griepvaccinatie. In 1989 werd Oplaat lid van de VVD. In 1994 voerde hij actie tegen het landelijk mest- en ammoniakbeleid en werd hij gekozen tot 'agrarisch ondernemer van het jaar'. Fractiewoordvoerder CDA: dhr. G. Koopmans (CDA 44 TK-zetels) Van 1980 tot 1987 was Koopmans zelfstandig ondernemer in maatschap met zijn ouders op hun agrarisch bedrijf, en van 1987 tot 1 januari 1997 zelfstandig melkveehouder. In de Tweede Kamer hield hij zich onder andere bezig met landbouw (intensieve veehouderij), milieubeleid (landbouw, afvalbeleid, bodemsanering) en deregulering en vermindering van administratieve lasten.

Fractiewoordvoerder LPF: dhr. W. van den Brink (LPF 8 zetels) Van den Brink groeide op in een streng gereformeerd boerengezin in de buurtschap Huinen in de gemeente Putten. Hij nam in 1972 het boerenbedrijf van zijn ouders over en breidde dit in de loop der jaren uit met varkensbedrijven in Putten en in Nieuw-Balinge in Drenthe, een melkveebedrijf in de Flevopolder en akkerland. Buiten zijn woonplaats werd hij halverwege de jaren negentig bekend als militante boerenleider. Uit onvrede met de belangenbehartiging voor varkenshouders door de LTO richtte hij in 1994 samen met een aantal collega's de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) op.

Tot slot wordt nog genoemd fractiewoordvoerder PvdA: dhr. H. Waalkens (PvdA 42 zetels) Waalkens, een boer uit het Groningse Finsterwolde, werd in augustus 1998 lid van de Tweede Kamer. Hij was woordvoerder van zijn fractie op het gebied van landbouw, voedselveiligheid en dierenbescherming.

Vastgesteld wordt dat enkel de fracties van VVD, CDA en LPF in 2006 met 80 zetels reeds over een kamermeerderheid beschikten.

U treft aan kamerstuk 30 453, nr. 8, Regels inzake geurhinder vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet geurhinder en veehouderij), verslag van een wetgevingsoverleg van 22 februari 2006, vastgesteld 27 maart 2006 (**BIJLAGE**).

Kennisname van dat verslag maakt duidelijk dat bovengenoemde drie fracties zich in de wetsbehandeling uitsluitend hebben laten leiden door het agrarisch ondernemersbelang. Milieuwetenschappelijke inzichten zijn niet noemenswaardig betrokken in wetsbehandeling. Voorts moet worden vastgesteld dat de verantwoordelijk bewindspersoon in hoofdlijn de inzet van fracties van VVD, CDA en LPF heeft gevolgd. Het overlegde stuk is representatief voor het verdere wetgevingsproces van de Wet geurhinder en veehouderij.

Enkele citaten uit het verslag van 22 februari 2006:

De heer **Koopmans** (CDA):

(...)

Dus kies daarom voor het hele land voor de normstelling uit het wetsvoorstel voor de concentratiegebieden. Zoals de heer Oplaat ook al zei, krijgen de gemeenteraden een ruime mogelijkheid krijgen om af te wijken van de in de wet vervatte basisnorm. De CDA-fractie is er voorstander van dat in de wet de laagst mogelijke norm als basis wordt gehanteerd, dus de norm van de bedrijfswoning. Alle woningen in het buitengebied moeten per wet bedrijfswoning worden.

(...)

De heer **Van den Brink** (LPF):

(...)

De wet moet zo duidelijk en eenvoudig worden dat alle mogelijke rechtszaken en vernietigingen worden voorkomen. Wij moeten zorgen dat clubs als Milieudefensie geen vat krijgen op het verhaal. Doorgaans kun je dat door een wet eenvoudig te maken. Hoe ingewikkelder je een wet maakt, hoe groter de mogelijkheden om altijd maar weer uitspraken van rechters te ontlokken. Wie regeert er nu eigenlijk hier? Is dat de Tweede Kamer, is dat het kabinet, of zijn dat de rechters? Hoe slechter je de wet maakt, hoe meer je de rechters laat regeren. Dat kan in mijn ogen nooit de bedoeling zijn.

Het cumulatiebeleid hebben wij eigenlijk afgeschaft, wat ik perfect vind. Maar gemeenten kunnen in de wet nog wel bepalen wat de geur in de omgeving mag zijn. Dat is artikel 4, lid 3 van de betrokken wet. Wordt via de achterdeur dan toch niet een stukje cumulatie ingebracht? Ik hou wel van een voordeur, maar minder van een achterdeur, die doorgaans wordt gebruikt als het wat schemerig wordt. Daar heb ik een gruwelijke hekel aan.

(...)

De heer **Oplaat** (VVD): Daar zit inderdaad een samenhang in. Reden te meer om deze wet verder aan te passen: mensen die de lusten van het wonen in het buitengebied willen ondervinden, moeten zich ook realiseren dat er af en toe geurhinder ontstaat. Daarom zou het goed zijn om alle woningen in het buitengebied te blijven aanmerken als agrarisch bedrijf. Daar waar lintbebouwing aan de rand van bebouwde kommen ontstaat, moeten gemeenten de mogelijkheid krijgen om het op te schalen.

Kennisname van de wetsgeschiedenis van de Wet geurhinder en veehouderij maakt duidelijk dat de wet tot stand is gekomen op basis van een kamersamenstelling waarin de agrarische belangen een ongezonder zwaar gewicht in de besluitvorming heeft gehad, en de belangen van de burgers in het buitengebied niet danwel nagenoeg niet vertegenwoordigd zijn geweest in de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel.

Feit is dat met de vastgelegde beschermingsnorm van stankgevoelige objecten niet tot stand is gekomen op basis van milieuwetenschappelijke inzichten maar op basis van machtspolitiek. De opgenomen normen zijn flagrant in strijd zijn met de uitgangspunten van de Herziene Nota Stankbeleid en de actuele milieuwetenschappelijke inzichten.

Deze informatie wordt hier genoemd om inzicht te bieden totstandkomingsgeschiedenis van de Wet geurhinder en veehouderij, waaronder de normstelling. Deze informatie kan niet geheel buiten beschouwing blijven bij de wetslezing van de Wet geurhinder en veehouderij.

Combiluchtwasser-debacle

Met de brief van 3 april 2018 van Staatssecretaris Van Veldhoven aan de Tweede Kamer (briefkenmerk IENW/BSK-2018/49980) is vast komen te staan dat de stankemissies vanwege combi luchtwassers in de veehouderij door de Nederlandse wetgever nooit deugdelijk zijn onderzocht, waaronder ook het luchtwassertype zoals vergund aan de Laagheide 9.

Die bevinding volgt uit milieuwetenschappelijk onderzoek van de WUR in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu onder de titel *Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk* (Wageningen Livestock Research Wageningen, R.W. Melse G.M. Nijeboer N.W.M. Ogink, maart 2018) (**BIJLAGE**).

Hierop zijn op 19 juli 2018 de emissiecijfers gewijzigd in de betrokken Regeling geurhinder en veehouderij. Het betrokken combi-luchtwassertype blijkt maximaal 45% stankemissiereductie te realiseren in plaats van de in het vergunningbesluit genoemde en blijkens voorschrift 2.3 voorgeschreven reductieplicht van 85%. Er blijkt zodoende geen 15% van de totale stank over, maar 55% per gehouden varken. Kortom, de stankemissies zijn in 2014 door GS met bijna een factor 4 (!) onderschat.

Hier wreekt zich het feit dat niet vanaf het begin een algemene stankmeetverplichting is blijven gelden voor feitelijk gerealiseerde luchtwassers, en de luchtwassers krachtens het Activiteitenbesluit enkel hoeven te worden beoordeeld op basis technische parameters. Er hebben 1.200 combi luchtwasser vergund en/of gerealiseerd kunnen worden voordat de staatssecretaris tot het inzicht is gekomen dat die 1.200 luchtwassers zijn beoordeeld op basis van onjuiste informatie. Zie de bovengenoemde brief van de staatssecretaris van 3 april 2018.

Nu kennelijk de vergunde installatie aan de Laagheide in ernstige mate niet de vergunningplichtige emissiereductie kan voldoen, treedt bij omwonenden een veel ernstiger stankhinder dan waar GS in het vergunningbesluit is uitgegaan.

Het bekend worden van het WUR-onderzoek is aanleiding geweest voor cliënten om een verzoek om intrekking subs. actualisatie in te dienen bij GS. Op 19 juli 2018 is de relevante emissiefactor voor het luchtwassertype gewijzigd in de betrokken Regeling geurhinder en veehouderij.

Op dat verzoek is 1 november 2018 door GS een besluit genomen.

Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE)

De veehouderij aan de Laagheide 9 is gebonden aan de plichten die voortvloeien uit de RIE, inclusief het BREF-document Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Intensive Rearing of Poultry or Pigs (2017).

Over stank door veehouderij stelt het betrokken BREF:

§ 1.4.1 (...)

Odour

Odour is a local problem but is an issue that is becoming increasingly important as the livestock industry expands and as ever increasing numbers of rural residential developments are built in traditional farming areas, bringing residential areas closer to livestock farms. The increase in the number of farm neighbours is expected to lead to increased attention to odour as an environmental issue as odour emissions can be offensive and give rise to problems with neighbours.

Odour can be emitted by stationary sources, such as from manure storage facilities and animal houses, and can also be an important emission during landspreading, depending on the spreading technique applied. Its impact increases with farm size. Dust emitted from farms contributes to the transportation of odour.

Odour is caused by microbial degradation of organic substance (e.g. faeces, urine, and feedstuff). Odour is a complex mixture of many different compounds, such as sulphurous compounds (e.g. H₂S, mercaptans), indolic and phenolic compounds volatile fatty acids (e.g. acetic acid, n-butyric acid), ammonia and volatile amines [511, Le et al. 2007] [270, France 2010]. A leading substance in the complex mixture of odorous compounds (e.g. ammonia or hydrogen sulphide) cannot be determined [474, VDI 2011].

(...)

§ 3.3.9 Emissions of odour

Emissions of odour originate from the activities described in the previous sections such as animal housing, manure storage structures and manure landspreading. The contribution of the individual sources to the total odour emission from a farm varies and depends on many factors such as the general maintenance of the premises, the composition of the manure and the techniques used for handling and storage of the manure.

Odour is caused by the microbial degradation of organic substances (e.g. faeces, urine, and feedstuff) and is defined by human olfactory perception of a mixture of chemical compounds in the atmosphere also known as odorants. The odorant emissions released from animal housing facilities are a complex mixture of more than 150 components in different concentrations. Even if all chemical substances which lead to odour perception are known, odour perception cannot be determined based on the concentration of individual substances because odour is defined by a human physiological reaction [474, VDI 2011].

(...)

§ 4.10 Techniques for the reduction of odour emissions

Odours are indigenous to all livestock production operations. Odour mainly originates from the microbial conversion of feed (protein and fermentable carbohydrates) in the intestinal tract of pigs and by the microbial conversion of urinary and faecal compounds in the manure under anaerobic conditions. Odour is a complex mixture of many different compounds, such as sulphurous compounds (e.g. H₂S, mercaptans), indolic and phenolic compounds, volatile fatty acids (e.g. acetic acid, n-butyric acid), ammonia and volatile amines [511, Le et al. 2007] [270, France 2010].

Odour is the principal concern of local communities in relation to both pig and poultry farms. Odour arises from animal housing, as well as from manure transfer, storage, and spreading. The odours are diffused in gas form and/or are conveyed by dust.

The level of odour that arises from pig or poultry farms varies significantly and the degree of nuisance of a particular odour level varies according to location and context [204, IMPEL 2009]. Small volumes of very strong odours can, under unfavourable circumstances, travel far and cause a strong odour intensity to be perceived by persons downwind. As this perception can be of a high intensity, this can trigger annoyance and exacerbate nuisance [668, IE EPA 2001].

Uit het BREF volgt dat stankhinder door veehouderij een belangrijk onderdeel uitmaakt van de beoordeling over de toelaatbaarheid van de installatie.

De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) bepaalt onder meer:

<p><i>Artikel 8</i></p> <p>Niet-naleving</p> <p>1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd.</p> <p>2. In geval van een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden, zorgen de lidstaten ervoor dat:</p> <p>a) de exploitant de bevoegde autoriteit onmiddellijk op de hoogte stelt;</p> <p>b) de exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat op een zo kort mogelijke termijn weer aan de voorwaarden wordt voldaan;</p> <p>c) de bevoegde autoriteit de exploitant verplicht alle passende aanvullende maatregelen te nemen die volgens de bevoegde autoriteit nodig zijn om ervoor te zorgen dat weer aan de voorwaarden wordt voldaan.</p> <p>Indien de inbreuk op de vergunningsvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben, en zolang niet gewaarborgd kan worden dat overeenkomstig de punten b) en c) van de eerste alinea weer aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt de exploitatie van de installatie, stookinstallatie, afvalverbrandingsinstallatie, afvalmeeverbrandingsinstallatie of het respectieve betrokken deel ervan opgeschort.</p>
--

Op het bevoegde gezag rust de plicht toe te zien op naleving van de voorwaarden.

Indien de voorwaarden niet kunnen worden nageleefd en een direct gevaar optreedt voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke en significante gevolgen voor het milieu dreigen en naleving van de voorwaarden niet haalbaar blijkt, dient de exploitatie te worden opgeschort.

Het is onverenigbaar met de in de RIE neergelegde systematiek om bij gebleken niet naleefbaarheid van de gestelde voorwaarden dan de voorwaarden - met 300 tot 400% ! - te versoepelen in plaats van te handhaven.

Bestreden besluit van GS

Ruim 10 maanden geleden verzochten cliënten aan GS de vergunning in te trekken, dan wel de vergunning zodanig te wijzigen dat de vergunde bedrijfsvoering tenminste voldoet aan de wettelijke eisen van de Wet geurhinder en veehouderij, gebaseerd op de meest actuele milieuzichten.

Cliënten zijn reeds lange tijd ter plaatse gevestigd, en overigens ook werkzaam in de agrarische sector.

Naast optredende eisers hebben zich bovendien onlangs nog nieuwe belanghebbenden bekend gemaakt. P. Niessen, Losbaan 45 te Grubbenvorst en C.L.W. Roosen-Niessen, Losbaan 47 te Grubbenvorst zijn op nog korter afstand gevestigd van het bedrijfsperceel dan de twee eisers die in het voorliggende hoger beroep optreden, en dreigen mitsdien nog ernstiger in hun belangen te worden geschaad indien het veebedrijf in gebruik zou worden genomen. Zij hebben inmiddels ook een verzoek om intrekking ingediend bij GS van Limburg. Op dat verzoek is nog geen besluit genomen door GS.

Daarnaast is door onder meer deze 4 partijen een preventief verzoek om handhaving ingediend, stellend dat de vergunninghouder bij voorschrift is gebonden aan een reductieplicht van 85% terwijl nu reeds voldoende aannemelijk is dat het voorschrift niet kan worden nageleefd.

Terug naar de voorliggende procedure.

Hier wordt gesteld dat ten tijde van het vergunningbesluit van 21 januari 2014 door GS niet gerekend had mogen worden met de geuremissiefactor van 85% die aan luchtwassysteem BWL 2009.12 werd togeschreven. In ieder geval moet thans een veel ernstiger milieusituatie worden vastgesteld dan op 21 januari 2014 door GS is vastgesteld. Daarom kan het vergunningbesluit niet ongewijzigd in stand blijven.

Cliënten stellen dat GS hun belangen ernstig tekort heeft gedaan door ruim 5 maanden na het verzoek een definitief besluit te nemen. Gedurende die tijd heeft de bouw voortgang kunnen hebben. Weliswaar konden cliënten GS in gebreke stellen en beroep instellen tegen de weigering een tijdig besluit te nemen. Met die procedures zijn echter ook weer aanzienlijke termijnen en kosten gemoeid, en zouden cliënten per saldo waarschijnlijk enkel op kosten hebben gejaagd zonder dat het ook de besluttijd substantieel zou zijn verkort.

Cliënten vatten de overwegingen van GS als volgt samen:

- a. GS noemt dat al in 2015 twijfels bestaan over de milieuprestaties van luchtwassers.
- b. In vervolg hierop is het bovengenoemde WUR-onderzoek uitgevoerd.
- c. De resultaten bevestigen de twijfels, en weerspreken de bevindingen van zogenoemd 'Duits' onderzoek waarop de emissiereductiefactor van 85% is gebaseerd.
- d. De staatssecretaris heeft de Regeling geurhinder en veehouderij aangepast voor combi-luchtwassers.
- e. De staatssecretaris stelt dat de wijziging naar haar oordeel geen gevolgen heeft voor bestaande bedrijven met combi luchtwassers.
- f. Behalve de toezegging dat over deze kwestie zal worden vergaderd (gedoeld wordt op de commissie Biesheuvel enz.) worden gedupeerde omwonenden geen concrete oplossing of compensatie geboden.
- g. Omdat niets aan de vergunde situatie wordt gewijzigd zou actualisatie of intrekken van de vergunning niet aan de orde zijn.
- h. Intrekken zou niet aan de orde zijn omdat een lange vergunningbesluitprocedure is doorlopen.
- i. De ondernemer zou niet verweten kunnen worden "dat de staatssecretaris er toe besluit de vergunde geurverwijderingsrendementen omlaag te schroeven".
- j. Aan de vergunning wordt een meetverplichting verbonden in combinatie met een inspanningsverplichting om een reductie van 85% te realiseren, met 45% reductie als ondergrens.
- k. Een hogere grenswaarde opleggen is naar oordeel van GS 'onredelijk'

In het besluit van GS wordt naar het oordeel van cliënten ten onrechte niet of onduidelijk genoemd:

- het bieden van inzicht in de betrouwbaarheid van het onderzoek dat aan de oorspronkelijke emissiereductiefactor ten grondslag is gelegd. GS noemt dat is aangesloten bij 'Duits' onderzoek. Dat onderzoek is kennelijk niet nader beoordeeld. De zorgvuldigheid van dat onderzoek, waaronder een beschrijving van het meetprotocol laat GS ongenoemd. Niet is uitgesloten dat reeds veel eerder had kunnen worden vastgesteld dat het Duits onderzoek niet aan de te stellen zorgvuldigheidseisen heeft voldaan.
- Onduidelijk is waarom het bedrijf aan de Laagheide als en bestaand bedrijf kan worden beschouwd. De toelichting op de Regeling spreekt over 'opgerichte' veehouderijen. Voorliggend bedrijf is echter niet opgericht.
- GS heeft - beweerdelijk- geen V-stacks berekening gemaakt van de ernst van de mogelijk optredende stankhinder, hetgeen naar oordeel van cliënten enigszins ongeloofwaardig voorkomt.
- GS is niet duidelijk over de intrekking van voorschrift 2.3 waarbij de vergunninghouder is gebonden aan een geurreductieplicht van 85%.

In het beroepschrift bij de rechtbank hebben cliënten gesteld zich niet te kunnen verenigen met het besluit. De brieven aan de rechtbank dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd. Het standpunt van cliënten laat zich als volgt samenvatten.

Het geldende vergunning van 21 januari 2014 verplicht de vergunninghouder tot een geurreductie van 85%.

Blijkens de tenminste sinds 3 april 2018 beschikbare milieutechnische inzichten kan door de vergunninghouder niet worden voldaan aan de reductieplicht van 85%.

Aangezien krachtens de Wet geurhinder en veehouderij voor BWL 2009.12 moet worden gerekend met een reductiepercentage van 45%, en indien op basis van dat percentage de emissies en stankbelasting wordt berekend conform het wettelijke verplichte V-Stacks rekenprogramma, dan moeten stankwaarden worden vastgesteld tot 50 Ou/m³.

Die stankwaarden zijn dermate hoog dat deze buiten de door deskundigen (RIVM) opgestelde categorie-indeling valt.

Cliënten verwijten GS geen onderzoek te hebben gedaan naar optredende stankbelasting op basis van de reductiefactor van 45%. Zonder dat onderzoek kan GS geen standpunt innemen over het al dan niet optreden van een ontoelaatbare situatie.

Dat GS geen onderzoek heeft gedaan lijkt voort te vloeien uit haar veronderstelling dat een vergunning nagenoeg als onaantastbaar moet worden beschouwd, en milieuschade in principe nooit een reden kan zijn om de installatie geheel of gedeeltelijk stil te leggen.

Met het schrappen van de reductieplicht van 85% worden verzoekers in een nog slechtere positie gebracht dan zij zich bevonden. Waar zij in hun eerdere rechtspositie nog aanspraak maakten op een reductieplicht van 85% is dit met het besluit van GS gereduceerd tot een inspanningsverplichting.

Met het blijven bestaan door GS van de ingebruikname van de installatie enkel onder voorwaarde van een meet- en streefverplichting wordt hun woon- en leefsituatie ernstig bedreigd.

De vergunning voor de installatie dient tenminste voor een zodanig deel te worden ingetrokken dat niet meer dan de oorspronkelijk vergunde stankwaarden kunnen optreden.

Hierbij wordt nog het volgende opgemerkt.

Het besluit op verzoek is volgens cliënten in strijd met de artikelen 3:2 en 3:4 Awb jo. 2.33 lid WABO, subsidiair de artikelen 1 en 8 RIE, inclusief het BREF intensieve veehouderij.

Onvoldoende kennis is vergaard omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

De belangenafweging voldoet niet aan de te stellen eisen.

De met het besluit te dienen doelen zijn onevenredig met de voor cliënten opgetreden nadelige gevolgen.

Subsidiair wordt gesteld dat het bestreden besluit zich niet verhoudt tot de wettelijke eisen van het RIE.

Pertinent onjuist is de stelling van GS dat de wijziging van de emissiefactor voor de combi luchtwasser enkel gevolgen heeft op nieuwe situaties. Anders dan GS stelt, treedt potentieel een ingrijpende wijziging op in de rechtsverhouding tussen veehouder en omwonenden met de aangepaste emissiefactor voor de combi-luchtwasser. Waar omwonenden eerder mochten rekenen op een stankbelasting zoals genoemd in het vergunningbesluit van 2014, volgt uit de wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij potentieel een fors hoger vast te stellen stankbelasting met de vergunde veehouderij (stankreductieplicht van slecht 45% in plaats van 85%). Niet kan gesteld worden dat met de wijziging van de Regeling de relatie tussen omwonenden en veehouder ongewijzigd is gebleven.

De toelichting op de gewijzigde Regeling geurhinder en veehouderij van 17 juni 2018 kan niet worden gevolgd waar die stelt dat opgerichte installatie kunnen worden voortgezet zonder dat zij worden verplicht de geuremissies te verminderen.

In het voorliggende geval is de installatie nog niet opgericht, en komt die passage uit de Regeling in voorliggende geval daarom geen dragende betekenis toe.

Maar zelfs als de installatie wel zou zijn opgericht komt die passage geen dragende betekenis toe om bovengenoemde reden: de rechtsrelatie dreigt te wijzigen tussen omwonenden en de ondernemer. In de Regeling is ten onrechte geen rekening gehouden met ontoelaatbare milieusituaties, waarbij ingrijpen noodzakelijk is. Dit volgt ook uit de geldende plichten krachtens Europees recht, waarop verderop in deze brief wordt teruggekomen.

In het voorliggende geval is de situatie nog pregnanter.

Door de Afdeling is bij rechterlijke uitspraak van 13 mei 2015 aan de vergunning het voorschrift gebonden dat een stankreductie van 85% moet worden gerealiseerd. Met het bestreden besluit is dat voorschrift gewijzigd, en geldt thans als grenswaarde een reductieplicht van slechts 45%. Kortom, waar omwonenden rechtens aanspraak konden maken op een reductieplicht van 85% is die reductieplicht afgezwakt naar 45%. Daarom is de bewering in de toelichting op de Regeling dat de effecten van de gewijzigde regeling neutraal tot positief zijn (Toelichting gewijzigde regeling, pag. 25) pertinent onjuist.

Dat met de nieuw toegevoegde voorschriften stankmetingen moeten worden uitgevoerd, is als een doekje voor het bloeden. Immers, indien geen reductie van 85% wordt gerealiseerd, dan kan GS niet optreden. Hierbij moet worden opgemerkt dat cliënten / omwonenden hun bedreigde woonsituatie niet afhankelijk gesteld wensen te zien van milieutechniek-experimenten. Hierbij geldt bovendien dat de geldende wetgeving GS verplicht vast te stellen dat een buitengewoon ernstige stank zal gaan optreden, en GS in strijd met de wettelijke plichten handelt door niet conform de Wgv de vergunde stankbelasting opnieuw vast te stellen.

Cliënten hebben gedaan wat GS heeft nagelaten, en een V-stacks berekening laten maken. De optredende stankbelasting blijkt tot waarden van 50 Ou/m³ te leiden (**BIJLAGE**).

GS had moeten vaststellen dat op basis van inzichten van het RIVM sprake is van een situatie die - zo mogelijk - ernstiger is dan de meest ernstige hindercategorie 'extreem slechte' milieukwaliteit.

U dient zich hierbij een woonsituatie voor te stellen die regelmatig wordt beheerst door een alles doordringende stank. U wordt herinnerd aan de eerder genoemde passage uit de Herziene Nota Stankbeleid:

Stank veroorzaakt niet alleen hinder, maar kan ook leiden tot uitingen van lichamelijke klachten als hoestbuien, hoofdpijn en verstoorde ademhaling alsmede tot psychisch-mentale reacties als onvrede over de woonsituatie, een gevoel van sociaal isolement of van onveiligheid.

Clënten hebben hiermee op basis van milieuwetenschappelijke inzichten van het RIVM de ernst van de optredende milieuschade benoemt. Nu in het voorliggende geval stanktechnisch sprake is van een schadecategorie die buiten de meest ernstige schadecategorie valt, was GS gehouden aan te tonen waarom daarmee geen sprake is van een ontoelaatbare milieusituatie.

- Exceptieve toetsing Regeling geurhinder en veehouderij

De per 20 juli 2018 in de Rgv opgenomen emissiereductiefactor van 45% is mogelijk evenmin gebaseerd op deugdelijk milieutechnisch onderzoek. De reductiefactor is mogelijk eveneens een onwetenschappelijke schatting. De staatssecretaris heeft willen aansluiten bij de emissiefactor van chemische luchtwassers. Niet is aangetoond dat daarmee niet buiten de grenzen wordt getreden van de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

Milieutechnische inzichten die zijn vastgelegd in algemene regelingen kwalificeren zich naar oordeel van cliënten al snel voor exceptieve toetsing. Zorgvuldig openbaar bestuur vereist dat het vaststellen van milieuschade niet is gebaseerd op subjectieve - politiek gekleurde - milieupvattingen, maar op milieuwetenschappelijk onderzoek.

Hierbij wordt gewezen op het advies van Advocaat Generaal Widdershoven van 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

De intensiteit van de rechterlijke (exceptieve) toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen, is afhankelijk van de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid, waarbij die intensiteit voor de diverse aspecten van (de procedure tot vaststelling van) het algemeen verbindend voorschrift verschillend kan zijn. Daarbij gelden vier vuistregels:

- Vanwege de aard van de vaststellingsbevoegdheid is de rechterlijke (exceptieve) toetsing materieel terughoudend als het vaststellend orgaan beschikt over een ruime beslissingsruimte vanwege de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel omdat bij die beslissing politieke afwegingen kunnen worden gemaakt. De rechter heeft in het laatste geval niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Dat neemt niet weg dat de rechter de wijze waarop aan de beslissingsruimte inhoud is gegeven kan toetsen aan artikel 3:2 Awb en aan het beginsel van een deugdelijke motivering.

- Vanwege de inhoud van de vaststellingsbevoegdheid is de rechterlijke (exceptieve) toetsing materieel intensiever naarmate het voorschrift meer ingrijpt in het leven van de burger en daarbij diens fundamentele rechten aan de orde zijn. Ook de toetsing aan artikel 3:2 Awb en het motiveringsbeginsel is dan intensiever.

- Als de materiële wetgever de negatieve gevolgen van een algemeen verbindend voorschrift voor een bepaalde groep uitdrukkelijk en deugdelijk gemotiveerd heeft verdisconteerd, voldoet deze keuze aan artikel 3:2 Awb en het motiveringsbeginsel en kan de rechter alleen nog toetsen of zij in strijd is met het beginsel van een niet-onevenredige belangenafweging van artikel 3:4, tweede lid, Awb.

- Dat een algemeen verbindend voorschrift is vastgesteld door een direct gekozen orgaan, zoals de gemeenteraad of provinciale staten, is geen reden om het voorschrift wat betreft rechterlijke toetsing principieel anders te benaderen dan andere voorschriften, maar kan wel een rol spelen bij de concrete toetsing aan artikel 3:2 Awb en artikel 3:4, tweede lid, Awb.

Binnen redelijke grenzen kan weliswaar bij het openbaar bestuur beleidsruimte worden aangenomen bij het stellen van milieunormen, kortom het vaststellen van de aanvaardbaarheid van milieubelasting. Daarentegen moet worden aangenomen dat beleidsruimte voor de vaststelling van de feitelijk optredende milieubelasting (de emissiefactoren in de Regeling) wordt beperkt door de beschikbare milieutechnische inzichten. Het vaststellen van de feitelijk optredende milieubelasting gaat noodzakelijkerwijs vooraf aan het oordeel of die milieubelasting aanvaardbaar moet heten.

Aan de door de staatssecretaris gestelde stankreductiefactor van 45% voor combiluchtwassers moet de eis worden gesteld dat die reductiefactor is gebaseerd op deugdelijk milieuwetenschappelijk onderzoek. Dat onderzoek ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat de bestuursrechter is gehouden de reductiefactor van 45% zoals vastgelegd in de Regeling ammoniak en veehouderij te toetsen aan artikel 3:2 en 3:4 van de Awb.

Gegeven het ontbreken van een voldoende milieuwetenschappelijke onderbouwing van de in de Rgv genoemde emissiefactor dient de luchtwasser te worden aangemerkt als 'overige huisvestingssystemen', categorie D3.100. B&W had het vergunningbesluit niet mogen baseren op luchtwassers met een stankreductiefactor van 45%.

- Wgv en/of Activiteitenbesluit in strijd met RIE en BREF

Indien zou moeten worden overwogen dat de Wgv het dwingende wettelijke kader is voor de beoordeling van stank door veehouderij, dan moet het volgende worden vastgesteld. De Nederlandse wetgever is gebonden aan de gemeenschapstrouw, en kan daarom niet treden buiten de wettelijke kaders van het RIE en de BREF. Stank door veehouderij zijnde een IPPC-installatie had moeten zijn beoordeeld binnen de kaders van het RIE en het BREF.

Artikel 8 verplicht tot opschorting van de vergunning indien niet naleving van de vergunningvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben.

Nu feitelijk niet de emissiereductie van 85% wordt gerealiseerd op basis waarvan de installatie is vergund en onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu optreden, bestaat aanleiding de vergunning (eventueel deels) op te schorten. Dit is ten onrechte niet door GS overwogen.

Blijkens Afdelingsjurisprudentie, waaronder ECLI:NL:RVS:2014:1423, onder 8.2, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

De Wet geurhinder een veehouderij en/of het Activiteitenbesluit staan (staat) tenminste deels in de weg aan een correcte toepassing van artikel 8 RIE alsmede het BREF. De Wet geurhinder een veehouderij en/of het Activiteitenbesluit dienen (dient) onverbindend te worden verklaard voor zover die bepalingen in de weg staan aan het voldoen aan het RIE en de BBT-eisen zoals genoemd in het BREF.

- Verantwoordelijkheid ondernemer

Tot slot wordt opgemerkt dat cliënten part noch deel (mogen) hebben aan de wijze van beoordeling van de te realiseren stankemissiereductiepercentages door luchtwassers. Zij dienen te kunnen rekenen op betrouwbare milieutechniek en het daaraan ten grondslag gelegd milieuwetenschappelijk onderzoek.

En, in geval van onverhoopt disfunctioneren van de milieutechniek en /of gebleken onzorgvuldig milieuonderzoek naar die milieutechniek moeten zij kunnen rekenen op een spoedige en accurate oplossing voor de dreigende milieuschade. Hierbij geldt dat de vergunninghouder-ondernemer in de eerste plaats verantwoordelijk draagt voor een deugdelijk functioneren van de milieutechniek. In het geval de vergunninghouder /ondernemer moet vaststellen een ondeugdelijke milieutechniek te hebben aangevraagd en ook besteld dan heeft die ondernemer dit op te lossen met de leverancier van de luchtwasser.

Dat het openbaar gezag aan een luchtwassertype een specifieke milieuprestatie heeft toegekend, ontslaat de ondernemer niet van diens verantwoordelijkheid voor het eventuele disfunctioneren van de luchtwasser. Het moet tot het ondernemersrisico gerekend worden indien GS moet concluderen dat het disfunctioneren van de vergunde luchtwassers een omstandigheid is om de vergunning in te trekken en/of aanvullende voorschriften te stellen. GS handelt hier niet naar, en verlegt het risico volledig naar de omwonenden. Het besluit van GS op het verzoek om intrekking geldt verregaand als een ontslagbrief van de milieuplichten van de vergunninghouder jegens direct omwonenden. GS hanteert daarmee een onjuiste lezing van het vergunningbesluit en de daaraan gekoppelde rechtsplechten van het openbaar bestuur en/of vergunninghouder jegens derde belanghebbenden.

Dit volgt ook uit jurisprudentie van de Hoge Raad. Gewezen wordt op de uitspraak van 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106. Uitspraak en conclusie van de Advocaat Generaal worden bijgevoegd **(BIJLAGE)**.

3.3.2 Art. 5:37 BW bepaalt dat de eigenaar van een erf niet in een mate of op een wijze die volgens art. 6:162 BW onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder mag toebrengen, zoals door het verspreiden van stank. Of het veroorzaken van hinder – bijvoorbeeld door het verspreiden van stank – onrechtmatig is, is volgens vaste rechtspraak afhankelijk van de aard, de ernst en de duur van de hinder en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval, waaronder de plaatselijke omstandigheden (HR 3 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0235, NJ 1991/476). Daarbij is het beschikken over of juist het ontbreken van een publiekrechtelijk vereiste vergunning niet zonder meer bepalend voor het antwoord op de vraag of jegens een bepaalde derde sprake is geweest van onrechtmatige hinder (zie onder meer HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, NJ 2006/418 en HR 2 september 2011 ECLI:NL:HR:2011:BQ5099, NJ 2011/392).

3.3.3 Uit het voorgaande vloeit voort dat voor het antwoord op de vraag of sprake was van onrechtmatige geurhinder, niet zonder meer bepalend was of werd voldaan aan de destijds geldende publiekrechtelijke regelgeving waarop het onderdeel zich beroept.

De uitspraak van de Rechtbank

De Rechtbank heeft het beroep en verzoek afgewezen.

Cliënten stellen dat de uitspraak van de Rechtbank geen stand kan houden.

Cliënten staan perplex over de uitspraak van de Rechtbank Roermond. Cliënten zijn door de Rechtbank weggestuurd met weinig meer dan de boodschap te moeten vertrouwen op enerzijds nog niet erkende milieutechnieken en anderzijds de goede wil van de ondernemer en het bevoegde gezag. Een bestuursrechtelijk waarborg voor behoud van hun leefkwaliteit wordt hen ontzegd.

- Samenvatting uitspraak Rechtbank

De uitspraak wordt als volgt samengevat.

De Rechtbank overweegt (r.o. 14 - 16) dat in de beoordeling of sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu GS een zekere beoordelingsruimte toekomt, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit. Vervolgens wordt een passage aangehaald uit de toelichting van de gewijzigde regeling van 17 juli 2018, nr. IENW/BSK-2018/147628.

De Rechtbank wijdt geen overweging aan de vraag of GS al dan niet de begrenzing van de beoordelingsvrijheid te buiten is gegaan.

In de gegeven omstandigheden kan GS naar oordeel van de Rechtbank volstaan met aanvullende vergunningvoorwaarden, aangezien (r.o. 17):

- het realiseren van het streefpercentage van 85% stankreductie niet is uitgesloten
- mogelijk nog andere geurreductietechnieken zouden bestaan
- uit de praktijk moet de werkelijk optredende geurbelasting blijken, reden waarom het nu nog te vroeg is om de vergunning in te trekken
- Een V-Stacks berekening met een rendement van 45% betreft een ondergrens
- Preventief een vergunning intrekken kan niet worden gebaseerd op artikel 2:33 WABO.

Met betrekking tot de actualiseringsplicht beperkt de Rechtbank het beroep tot artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder b. WABO, en overweegt (r.o. 18 - 22) :

- het door de Raad van State toegevoegde voorschrift 2.3 waarin een geurreductierendement van 85% wordt voorgeschreven betreft een overbodige toevoeging
- er zijn geen nieuwe BBT-technieken beschikbaar t.o.v. hetgeen thans is vergund
- de Wet geurhinder en veehouderij is het exclusieve toetsingskader
- er is geen sprake van ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (verwijzing naar ABRS van 13 december 2017, zaaknummer 201606599/1/A1)
- er is geen sprake van een ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu die er toe noopt dat verdergaande voorschriften moeten worden gesteld
- het beroep op exceptieve toetsing af te wijzen omdat die zou zijn gericht op het deels met terugwerkende kracht onverbindend verklaren van de Regeling geurhinder en veehouderij

Het valt niet mee de uitspraak van de Rechtbank ordelijk te ontleden.

De redenering van de Rechtbank zou uiteen moeten vallen in twee delen.

Ten eerste het beroep tegen de weigering van het verzoek om intrekking.

Ten tweede het verzoek om actualisatie, waarbij geldt dat het verzoek om actualisatie door verzoekers nooit is beperkt tot enkel artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder b van de WABO.

- Verzoek intrekken vergunning

Met betrekking de afwijzing van het verzoek om (gedeeltelijke) intrekking komt de Rechtbank weinig verder dan het aanhalen van de toelichting van de gewijzigde Regeling van 18 juli 2018 (rechtsoverweging 16).

In de beoordeling of sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu GS al dan niet de begrenzing van haar beoordelingsruimte heeft overschreden door niet de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten te respecteren gaat de Rechtbank niet nader in (r.o. 14). Dit ondanks het door cliënten aangevoerde verwijt dat GS geen onderzoek heeft gedaan naar de ernst van de stankhinder.

Onder r.o. 22. noemt de Rechtbank dat de Wet geurhinder en veehouderij het exclusieve toetsingskader is. Dan kan niet begrepen worden dat akkoord wordt gegaan met een besluit van GS zonder dat een berekening van de stankhinder is gemaakt op basis van die wet.

Cliënten hebben laten doen wat GS heeft nagelaten, een V-Stacks berekening laten opstellen en de berekening aan het procesdossier toegevoegd. Er blijkt een stankbelasting tot 50 Ou/m³ te moeten worden vastgesteld. Nader onderzoek toont aan dat die stankbelasting ruim voorbij de meest ernstig aangetaste milieuschadecategorie reikt.

De Rechtbank gaat voorbij aan de V-Stacks berekening van cliënten omdat het reductiepercentage van 45 % de 'ondergrens' van het rendement zou zijn. Deze overweging staat op gespannen voet met de overweging van de Rechtbank die de Wet geurhinder en veehouderij het exclusieve toetsingskader noemt !

Reeds het ontbreken van een stankberekening maakt het afwijzingsbesluit van GS onzorgvuldig. Met de inmiddels beschikbare V-Stacksberekening blijkt de stankbelasting buiten de meest ernstige hindercategorie te vallen. Cliënten stellen dat GS buiten de grenzen van haar beoordelingsvrijheid is getreden.

- Aanvullende voorwaarden, wijzigen voorschriften

De Rechtbank is uitvoeriger ingegaan op het al dan niet terecht actualiseren van de vergunningvoorschriften.

De uitspraak is op meerdere punten ernstig tegenstrijdig, wat hierboven deels ook al is aangestipt.

De Rechtbank volgt GS kennelijk in haar stelling dat de milieusituatie niet voldoende ernstig is om de vergunning (gedeeltelijk) in te trekken. Gelijktijdig volgt de Rechtbank GS wel in de stelling dat de milieusituatie ernstig genoeg is om de voorschriften te wijzigen. Waarom de milieusituatie wel ernstig genoeg genoemd kan worden om de voorschriften te wijzigen wordt niet duidelijk.

Dit schept onduidelijkheid over de relevantie van de Afdelingsuitspraak van 13 december 2017, aangezien die casus naar oordeel van de Afdeling een tegengestelde situatie betrof: de voorschriften konden volgens de Afdeling juist niet worden aangescherpt.

Die uitspraak lijkt in het voorliggende niet of enkel beperkt relevant.

Bovendien redeneert de Rechtbank inconsequent door enerzijds de Wgv als het exclusieve toetsingskader aan te wijzen, en anderzijds ruimte te laten dat met de combi luchtwassers in afwijking van de thans geldende Regeling niet 45% maar een hogere reductiefactor kan worden gerealiseerd (r.o. 21).

Nu de Rechtbank haar uitspraak baseert op het oordeel dat de Wgv het exclusieve toetsingskader betreft, kan niet begrepen worden dat de Rechtbank ruimte ziet om de stankbelasting anders vast te stellen dan met de reductiefactor van 45%. Evenmin bestaat dan ruimte rekening te houden met 'optimaliseren van de werking van de luchtwasser' en 'andere niet in de Rgv geregelde maatregelen'.

Storend is ook dat de Rechtbank genoeg neemt met mondelinge mededelingen ter rechtszitting van de vergunninghouder!

Een emissiereductietechniek blijkt te falen (de combiluchtwassers) met als gevolg dat de leefkwaliteit van omwonenden ernstig in gevaar wordt gebracht. De omwonenden die hier tegen opkomen krijgen vervolgens ongelijk van de rechter omdat ter rechtszitting door de vergunninghouder wordt verklaard dat er wellicht nog andere milieutechnieken toepasbaar zijn. Waar zijn nu de rechtswaARBorgen gebleven? Welke opvatting over het milieurechtstelsel verschuilt zich achter dit oordeel van de Rechtbank?

Hoe dit ook zij: de bevoegdheid tot het wijzigen van de voorschriften valt of staat met het antwoord op de vraag of voorschrift 2.3, zoals toegevoegd met de Afdelingsuitspraak van 13 mei 2015 ja dan nee als 'overbodig' moet worden aangemerkt.

Cliënten kunnen niet begrijpen wat de Rechtbank bedoelt in rechtsoverweging 20.

GS wordt niet gevolgd in haar stelling dat het voorschrift van rechtswege is vervallen, maar het voorschrift is volgens de Rechtbank wel 'overbodig'. Heeft het voorschrift in de opvatting van de Rechtbank nu wel geen rechtswerking?

Het voorschrift 2.3 biedt (boud) omwonenden een noodzakelijke waarborg dat de luchtwassers de geclaimde milieuprestatie moeten bieden. Omwonenden maken aanspraak op een voldoende leefkwaliteit. Zij zijn in 2014/2015 bij de bestuursrechter opgekomen tegen het vergunningbesluit van GS, en zijn daarop gedeeltelijk in het gelijk gesteld in hun stelling dat de vergunde installatie afbreuk doet aan hun woonkwaliteit. Hierop is de vergunning gedeeltelijk geweigerd, en zijn nadere voorschriften aan de vergunning verbonden waaronder de eis van het emissiereductierendement van 85%. Zonder de garantie dat een reductie van 85% wordt gerealiseerd valt voor omwonenden elke waarborg weg.

De stelling van de Rechtbank dat het voorschrift overbodig zou zijn volgt uit een specifieke interpretatie van de werking van de Wet geurhinder en veehouderij. Door de Wet geurhinder een veehouderij als het exclusieve toetsingskader te erkennen, zou de ruimte ontbreken om de bepalingen van die wet aan een rechterlijke toetsing te onderwerpen.

Deze wetstoepassing kan in de voorliggende casus onmogelijk een juiste interpretatie zijn.

Met de gewijzigde emissiefactor wijzigt de rechtsverhouding tussen de ondernemer en omwonenden.

Waar de ondernemer eerst nog was gebonden aan een bedrijfsvoering met een stankbelasting van maximaal 14 Ou/m³, zou die rechtsverhouding worden gewijzigd en een bedrijfsvoering zijn toegestaan waarbij een stankbelasting tot 50 Ou/m³ optreedt.

Dat met de gewijzigde voorschriften op de vergunninghouder een inspanningsverplichting is gelegd om naar een reductie van 85% te streven wijzigt niets aan het gegeven dat cliënten aan het sterk reëel risico te worden blootgesteld aan een ontoelaatbare stankbelasting.

Het voorschrift dat een reductie-eis van 85% oplegt biedt cliënten daarentegen de minimaal noodzakelijke bescherming van hun woonkwaliteit. Het is onbegrijpelijk dat de Rechtbank niet bevestigt dat met het wijzigen van voorschrift 2.3 cliënten in een slechtere rechtspositie is komen te verkeren. Een essentiële waarborg wordt hen met het wijzigen van voorschrift 2.3 ontnomen.

Kortom, indien wordt gesteld dat de emissiereductieplicht van 85% 'overbodig' zou zijn, dan wordt de bodem uit de beschermingssystematiek voor omwonenden geslagen. Rechtswaarborgen ontbreken dat stankhinder wordt voorkomen. Het enige wat omwonenden wordt geboden is dat GS misschien optreedt bij gebleken ernstige stankhinder. Hierbij geldt bovendien als ernstige beperking dat cliënten niet op eigen gelegenheid stankhinderonderzoek kunnen (laten) doen. Nog afgezien van het kostenaspect kunnen zij niet op medewerking rekenen van de ondernemer. Omwonenden zijn in het voorkomen van stankhinder dermate sterk afhankelijk van bevoegd gezag en ondernemer, dat die afhankelijkheid moet worden gecompenseerd door voldoende te borgen dat de gestelde milieuprestaties ook daadwerkelijk afdwingbaar zijn. In de wetslezing van GS en de Rechtbank ontbreekt die waarborg.

Bovendien gelden de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

De bestuursrechter kan of moet in bepaalde gevallen overgaan tot exceptieve toetsing.

Dat noodzaak wordt sterker naarmate sprake is van een ministerieel besluit waarin emissiefactoren worden vastgesteld waaraan de eis moet worden gesteld dat daarmee een zo representatief mogelijke weergave wordt gegeven van de stankemissie van een specifiek type landbouwhuisdier in een specifiek staltype.

Van de bevoegdheid om de emissiefactoren vast te stellen moet worden gezegd dat die wordt beperkt door de bestaande milieuwetenschappelijke inzichten. De minister komt niet de bevoegdheid toe willekeurige emissiefactoren in de Regeling op te nemen.

Hierbij moet duidelijk zijn dat die emissiefactoren geen normen betreffen, zoals zowel de Rechtbank en de Afdeling soms lijkt te stellen. Onderscheid maken tussen normen en emissiewaarden is essentieel voor een juist begrip van de voorliggende zaak. Het vaststellen van de emissies betreft in hoge mate feitelijkheden, en gaat vooraf aan de vraag welke stankbelasting aanvaardbaar moet heten. Over de vraag welke normstelling of beschermingsniveau noodzakelijk is kan immers bestuurlijk verschillend worden gedacht. De wetgever komt daarom een zekere beleidsruimte toe in het vaststellen van welke milieubelasting aanvaardbaar moet worden geacht. Maar dit staat uiteraard los van de plicht om de feitelijke milieubelasting zo representatief (zorgvuldig) mogelijk vast te stellen. Eerst komt het meten en/of berekenen van de milieubelasting. Daarna speelt de vraag of die milieubelasting al dan niet toelaatbaar moet worden bevonden. Zowel de Rechtbank alsook de Afdelingsuitspraak van 12 december 2017 lijken dit wezenlijke onderscheid onvoldoende te maken.

Dat onderscheid moet worden gemaakt.

Dat volgt uit de Richtlijn Industriële Emissies.

Artikel 1 luidt:

Deze richtlijn bevat regels inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging door industriële activiteiten.

Zij bevat ook regels ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies in lucht, water en bodem en ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

Indien uitsluitend reductie-eisen per dierplaats zouden worden gesteld, zonder daarbij ook het aantal dieren te betrekken en de werkelijk optredende milieubelasting dan kan niet gesproken worden van een hoog niveau van bescherming van het milieu. Indien bijvoorbeeld de wet niet toelaat dat 10.000 vleesvarkens in een traditioneel stalsysteem worden gehouden, terwijl wel wordt toegestaan dat 20.000 vleesvarkens in een stalvoorziening worden gehouden waarmee de emissies worden gehalveerd, dan is per saldo geen enkel milieuwinst gerealiseerd. De RIE laat niet toe dat de omvang van de installatie en de werkelijk optredende milieubelasting buiten beschouwing worden gelaten. Enkel een emissiegrenswaarde stellen per dierplaats ongeacht het effect van het aantal dierplaatsen en de totale milieubelasting is onverenigbaar met de RIE.

De Afdeling lijkt zich zeer sterk te laten leiden door de opvatting dat een grenswaarde per dierplaats volstaat om correct uitvoering te geven aan het RIE. De Afdelingsuitspraak van 13 december 2017 stelt dat geen ruimte bestaat om de stankhinder anders te beoordelen dan conform de methodiek van de Wet geurhinder en veehouderij, en niet de werkelijke stankbelasting bepalend is maar de berekende stankbelasting. Met die wetslezing wordt in het voorliggende geval met zekerheid geen hoog niveau van bescherming van het milieu geboden.

Gesteld wordt dat voorschrift 2.3 bindende werking moet worden toegeschreven.

Daarbij wordt gewezen op het feit dat stalsysteem BWL2009.12 (V1) is aangevraagd waarin een stankreductiepercentage van 85% wordt genoemd. Niet is aangevraagd en vergund stalsysteem BWL 2009.12 V4 (**BIJLAGE**). Eerst in de versie V4 wordt een stankreductiepercentage van 45% genoemd. Niet kan worden aanvaard dat met terugwerkende kracht de milieuprestaties van eerder vergunde installaties naar beneden worden bijgesteld. Dit is onverenigbaar met het RIE die verplicht tot het bieden van een hoog niveau van bescherming van het milieu.

Samenvattend:

Het is juist dat de emissiefactor is gewijzigd voor toekomstig te vergunnen installaties.

Het is onjuist om de gewijzigde emissiefactor met terugwerkende kracht toepasbaar te verklaren op alle reeds vergunde installaties, terwijl die installaties naar omwonenden zijn gelegitimeerd op basis van de aanname dat een reductie van 85% wordt gerealiseerd.

De Richtlijn Industriële Emissies stelt in artikel 8 lid 2 na c:

Indien de inbreuk op de vergunningsvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben, en zolang niet gewaarborgd kan worden dat overeenkomstig de punten b) en c) van de eerste alinea weer aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt de exploitatie van de installatie, stookinstallatie, afvalverbrandingsinstallatie, afvalmeeverbrandingsinstallatie of het respectieve betrokken deel ervan opgeschort.

Nu de betrokken installatie in 2014 is vergund op basis van een reductierendement van 85% én vastgesteld moet worden dat daarmee een ontoelaatbare milieusituatie optreedt is GS gehouden de aanstaande exploitatie op te schorten, en de vergunning tenminste gedeeltelijk te herroepen.

Hierbij is van belang dat de installatie nog niet is gerealiseerd.

Het buiten gebruik stellen van een in werking zijnde installatie is doorgaans een meer ingrijpende maatregelen dan het voorkomen dat de installatie in gebruik wordt genomen. Nog minder ingrijpend is de maatregel dat de installatie niet in de vergunde vorm kan worden gerealiseerd. Daartoe is vereist dat GS tijdig optreedt. GS is daarin ernstig nalatig geweest, zoals ook hiervoor reeds is betoogd.

Samenvatting en conclusie

Met het vergunningbesluit van 21 januari 2014 heeft GS een milieuprecaire situatie vergund onder voorwaarde dat een stankemissiereductie van minimaal 85% wordt gerealiseerd met luchtwassertype BWL 2009.12. Het betrokken leaflet met de technische beschrijving van het vergunde stalsysteem noemt een stankemissiereductie van 85%.

Met de Herziene Nota Stankbeleid uit 1994 heeft het openbaar bestuur zich gebonden aan de beleidsdoelstelling dat per 2010 geen sprake mag zijn van ernstig gehinderden, waarbij als criterium voor ernstig gehinderden een stankbelasting boven de 10 geureenheden/m³ wordt genoemd. Dit komt overeenkomt met 5 Ou/m³ (2 geureenheden = 1 Ou).

De Wet geurhinder en veehouderij bevat normen voor stalemissies die onverenigbaar zijn met de geldende beleidsambities inzake stankhinder, en vormen tevens een eenzame uitzondering binnen voor industriële activiteiten geldende grenswaarden voor aanvaardbare stankhinder. Cliënten brengen dit in verband met de ernstig onevenwichtige maatschappelijke vertegenwoordiging in de Tweede Kamer ten tijde van het vaststellen van de Wet geurhinder en veehouderij. De Wet geurhinder en veehouderij is tot stand gekomen op basis van machtspolitiek.

Gesteld is dat de Wet geurhinder en veehouderij niet in strijd mag zijn met de RIE en het BREF intensieve veehouderij, en bij gebleken strijd de Nederlandse wet- en regelgeving onverbindend dienen te worden verklaard.

Nadat GS het vergunningbesluit van 21 januari 2014 heeft genomen, is gebleken dat de stankemissiereductie van de vergunde combi luchtwassers BWL 2009.12 met bijna een factor 4 is onderschat. Dit heeft tot gevolg dat een nog veel ernstiger milieusituatie moet worden vastgesteld dan ten tijde van het vergunningbesluit al was vastgesteld.

Hierop hebben cliënten een verzoek om (gedeeltelijke) intrekking, subsidiair actualisatie van de vergunning ingediend bij GS. Hoewel verzoekers ruim tijdig hun verzoek hebben ingediend, heeft GS lang gedraald met een besluit, en is de bouw voortgezet. De gevolgen daarvan dienen voor GS en/of de ondernemer te blijven, en mogen pertinent niet op omwonenden worden afgewenteld.

Het moet tot de verantwoordelijkheid van de ondernemer worden gerekend om een installatie te realiseren die geen ontoelaatbare milieusituatie doet bestaan bij nabij gevestigde rechthebbenden op een voldoende woon-, werk en leefklimaat.

Met het bestreden besluit heeft GS niet enkel negatief besloten maar bovendien de emissiereductieplicht versoepeld.

Cliënten stellen hierom beroep in en verzoeken om een voorlopige voorziening. Cliënten verwijten GS (onder meer) dat de ernst van de milieuoverbelaste situatie niet is onderzocht, en bovendien op volstrekt onhoudbare gronden stelt dat de bestaande situatie voor cliënten niet is gewijzigd. Voorts stellen cliënten dat - voor zover B&W zich beroept op de Wet geurhinder en veehouderij - die wet in ieder geval deels in strijd is met de RIE en het BREF intensieve veehouderij.

De uitspraak van de Rechtbank is gebaseerd op tegenstrijdige overwegingen.

De Wet geurhinder en veehouderij wordt als exclusief toetsingskader aangemerkt, gelijktijdig wordt afgeweken van dat toetsingskader door niet de uitkomst van de stankberekening te aanvaarden die is gebaseerd op de Regeling geurhinder en veehouderij. Bovendien baseert de Rechtbank zich op niet in de Rgv genoemde emissiereductietechnieken.

Daarnaast is de Rechtbank laakbaar onduidelijk over de gelding van voorschrift 2.3 door het geldig, maar overbodig te noemen.

Het besluit voldoet niet aan de te stellen eisen.

De uitspraak van de Rechtbank kan geen stand houden.

U wordt in afwachting van het onderzoek ter rechtszitting verzocht de genoemde ordemaatregelen op te leggen totdat GS een nieuw besluit op verzoek zal hebben genomen, het bestreden besluit te vernietigen en GS op te dragen binnen de vast te stellen kaders een nieuw besluit op verzoek om intrekking te nemen.

Hoogachtend,

Mr. V. Wösten

Bijlagen bij de postzending:

1. leaflet stalsysteem BWL 2009.12 (V1)
2. Veehouderij, milieubeleid en regeldruk, Agrarisch Recht 2009, pag 456-462
3. Kamerstuk 30 453, nr. 8, Regels inzake geurhinder vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven (Wet geurhinder en veehouderij), verslag van een wetgevingsoverleg van 22 februari 2006, vastgesteld 27 maart 2006
4. Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk (Wageningen Livestock Research Wageningen, R.W. Melse G.M. Nijeboer N.W.M. Ogink, maart 2018)
5. V-stacks berekening d.d. 8 februari 2019
6. Hoge Raad 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1106
7. leaflet stalsysteem BWL 2009.12-V4

Verhinderdata

- 13 mei