

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4569

Datum uitspraak

5 augustus 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Landerd het verzoek om een in twee fasen verleende omgevingsvergunning voor de activiteiten milieu en bouwen ten behoeve van het oprichten van een varkenshouderij aan de [locatie] in Zeeland (de varkenshouderij) in te trekken of te wijzigen, afgewezen. Deze zaak draait om een verzoek om de eerder verleende omgevingsvergunning van de varkenshouderij in te trekken of te wijzigen. [appellant A] is de exploitant van de varkenshouderij en maakt daarbij gebruik van een combiluchtwasser. Uit een onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) uit 2018 is gebleken dat combiluchtwassers een veel lager geurreductiepercentage hebben dan eerst werd aangenomen. Naar aanleiding van dit onderzoek is de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) gewijzigd. Het geurreductiepercentage van de combiluchtwasser BWL 2009.12.V4 is verlaagd van 85% naar 45% en de bijbehorende geuremissiefactoren zijn verhoogd. Het college is ervan uitgegaan dat op twee adressen in de directe omgeving van de varkenshouderij een geurbelasting zal optreden van meer dan 30 odour units per m³ (Ou/m³) (berekend met het toen geldige model V-stacks 2010). Volgens de verzoekers moet de omgevingsvergunning van de varkenshouderij worden ingetrokken of gewijzigd, omdat deze hoge geurbelasting een ontoelaatbaar milieugevolg is.

Volledige tekst

202104300/1/R2.

Datum uitspraak: 5 augustus 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant A], gevestigd in Heeswijk-Dinther, gemeente Bernheze,
2. [appellant B] en anderen, allen wonend in Zeeland, gemeente Maashorst,
3. het college van burgemeester en wethouders van Landerd (tegenwoordig: Maashorst),
appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant van 1 december 2020 en 25 mei 2021 in
zaak nrs. 20/1938, 20/1973 in het geding tussen:

1. [partij],
2. [appellant B] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Landerd.

Procesverloop

Bij besluit van 26 mei 2020 heeft het college het verzoek om een in twee fasen verleende
omgevingsvergunning voor de activiteiten milieu en bouwen ten behoeve van het oprichten
van een varkenshouderij aan de [locatie] in Zeeland (de varkenshouderij) in te trekken of te
wijzigen, afgewezen.

Bij tussenuitspraak van 1 december 2020 (de tussenuitspraak) heeft de rechtbank een gebrek
in het besluit van 26 mei 2020 geconstateerd en het college in de gelegenheid gesteld om
binnen 2 weken na verzending van de tussenuitspraak dit gebrek te herstellen met
inachtneming van de in de tussenuitspraak opgenomen overwegingen en aanwijzingen.

Bij besluit van 12 januari 2021 (het herstelbesluit) heeft het college een nieuw besluit
genomen. In dit besluit is het verzoek om intrekking afgewezen en is de
omgevingsvergunning voor het oprichten van de varkenshouderij gewijzigd.

Bij uitspraak van 25 mei 2021 (de einduitspraak) heeft de rechtbank de door [partij] en
[appellant B] en anderen daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van
26 mei 2020 vernietigd, het besluit van 12 januari 2021 op een aantal punten vernietigd en
zelf in de zaak voorzien door een aantal voorschriften aan de nieuwe vergunning te verbinden
en/of aan te passen.

[appellant A] Zeeland en [appellant B] en anderen hebben hoger beroep ingesteld tegen de
tussenuitspraak en einduitspraak.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de tussenuitspraak en de
einduitspraak.

[partij] en [appellant A] Zeeland hebben een zienswijze ingediend naar aanleiding van het
incidenteel hoger beroep.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties) (de Staat) aangemerkt als partij in deze procedure.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 15 juli 2025 behandeld, waar [appellant A], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en mr. M.I.J. Toonders, advocaat in Veldhoven, [appellant B] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. V. Wösten, rechtsbijstandverlener in Voorschoten, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.P.G Wintjes en ing. E.J.M. Hoogstraten-van Dam, zijn verschenen. Ook is op de zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. F.K. van den Akker, advocaat in Eindhoven, als partij gehoord.

Overwegingen

Inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om een omgevingsvergunning in te trekken of te wijzigen is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om de omgevingsvergunning in te trekken of te wijzigen is gedaan op 19 april 2018 en aangevuld op 9 november 2018. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Deze zaak draait om een verzoek om de eerder verleende omgevingsvergunning van de varkenshouderij in te trekken of te wijzigen. [appellant A] is de exploitant van de varkenshouderij en maakt daarbij gebruik van een combiluchtwater. Uit een onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) uit 2018 is gebleken dat combiluchtwaters een veel lager geurreductiepercentage hebben dan eerst werd aangenomen. Naar aanleiding van dit onderzoek is de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv) gewijzigd. Het geurreductiepercentage van de combiluchtwater BWL 2009.12.V4 is verlaagd van 85% naar 45% en de bijbehorende geuremissiefactoren zijn verhoogd.

Het college is ervan uitgegaan dat op twee adressen in de directe omgeving van de varkenshouderij een geurbelasting zal optreden van meer dan 30 odour units per m³ (Ou/m³) (berekend met het toen geldige model V-stacks 2010). Volgens de verzoekers moet de omgevingsvergunning van de varkenshouderij worden ingetrokken of gewijzigd, omdat deze hoge geurbelasting een ontoelaatbaar milieugevolg is.

2.1. Het college is op grond van artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verplicht om een omgevingsvergunning in te trekken wanneer er sprake is van een ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu en wijziging van de voorschriften geen oplossing is. Het college heeft beoordelingsruimte om te bepalen of een milieugevolg toelaatbaar is of niet. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de geurbelasting van 30 Ou/m³ geen ontoelaatbaar milieugevolg is. Het college wijst er op dat dit minder is dan het maximum van 35 Ou/m³ die het college op grond van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in een gemeentelijke geurverordening kan vaststellen.

Rechtbankuitspraak en herstelbesluit

3. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat er onzekerheid bestaat over het werkelijke rendement van biologische luchtwaters, waardoor nog niet gezegd kan worden of er sprake is van een ontoelaatbaar milieugevolg. Volgens de rechtbank hoefde het college

de omgevingsvergunning dus niet in te trekken. Maar de rechtbank heeft ook geoordeeld dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom een geurbelasting van 30 Ou/m³ geen ontoelaatbaar milieugevolg is. De rechtbank heeft daarnaast geoordeeld dat het college onvoldoende heeft onderbouwd waarom het geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om de omgevingsvergunning te wijzigen met toepassing van artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo. De rechtbank heeft het college in de tussenuitspraak in de gelegenheid gesteld het besluit van 26 mei 2020 op deze punten beter te onderbouwen. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de rechtbank heeft het college het herstelbesluit genomen, waarin nader is gemotiveerd waarom er volgens het college geen sprake is van een ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu. Het college heeft in het herstelbesluit ook de omgevingsvergunning van de varkenshouderij gewijzigd en daarin een monitoringsverplichting opgenomen. De rechtbank heeft in de einduitspraak enkele gebreken geconstateerd in de monitoringsverplichting, en deze zelf voorzienend aangepast.

De hoger beroepen

4. De Afdeling zal de hoger beroepen en het incidenteel hoger beroep samen bespreken, waarbij de Afdeling als eerste ingaat op het meest verstrekkende betoog.

Intrekken omgevingsvergunning

5. [appellant B] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat de omgevingsvergunning niet ingetrokken hoeft te worden, omdat niet vastgesteld kan worden dat er sprake is van een ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu, zoals bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo. Volgens hen is het nu nog steeds onduidelijk op basis van welk criterium er sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu. Dit is volgens hen rechtsonzeker. Zij wijzen er ook op dat in het bestreden besluit geurwaarden van boven de 19,4 en 25 Ou/m³ zijn gemeten bij omwonenden. De civiele rechter heeft geoordeeld dat zulke hoge waarden in strijd zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zie het vonnis van de rechtbank Den Haag van 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, en het arrest van gerechtshof Den Haag van 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431.

De rechtbank heeft weliswaar overwogen dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt dat geen sprake is van een ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu, maar de rechtbank heeft dit gebrek gepasseerd, omdat er volgens de rechtbank een reële kans is dat combiluchtwassers een hoger reductierendement kunnen halen. De rechtbank neemt genoegen met een verwijzing naar de nota van toelichting bij de gewijzigde Rgv van juli 2018, maar die geeft volgens [appellant B] en anderen geen verifieerbare referentie voor die stelling. De noodzaak om het bedrijf gefaseerd in gebruik te nemen had volgens hen onderzocht moeten worden.

Volgens [appellant B] en anderen heeft de rechtbank daarnaast ten onrechte overwogen dat [appellant A] ook een beroep kan doen op het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens hen volgt hieruit de suggestie dat [appellant A] geen of beperkte verantwoordelijkheid draagt voor de werkelijke emissies als gevolg van de bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheid van [appellant A] voor het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij de omwonenden houdt niet op bij het enkele voldoen aan de plichten voortvloeiend uit de eisen van het Activiteitenbesluit, aldus [appellant B] en anderen.

5.1. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het feit dat de geurbelasting minder is dan door de wetgever in de Wgv maximaal aanvaardbaar geachte

waarde van 35 Ou/m³, onvoldoende is om te oordelen dat er geen sprake is van ontoelaatbare milieugevolgen. Het college verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2012 ([ECLI:NL:RVS:2012:BX7699](#)). Volgens het college heeft de wetgever een dergelijke geurbelasting op deze manier toelaatbaar geacht.

Het college betoogt daarnaast dat het intrekken van een omgevingsvergunning een ingrijpend instrument is, waarbij extra gewicht moet worden toegekend aan het belang van rechtszekerheid. Voorkomen moet worden dat een bevoegd gezag elders een geheel afwijkend besluit neemt over wanneer er sprake is ontoelaatbare milieugevolgen. Dit leidt tot willekeur bij het intrekken van een vergunning, aldus het college.

5.2. Artikel 2.33, eerste lid, van de Wabo, luidt:

"Het bevoegd gezag trekt de omgevingsvergunning in, voor zover:

(...)

d. de inrichting (...) ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van artikel 2.31 daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt;

(...)"

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 21 juni 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:2418](#), onder 8.3), moeten voordat intrekking van een eenmaal verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning mogelijk is, de door die vergunning toegestane milieugevolgen zo ernstig zijn dat zij niet alleen als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar nadelig kunnen worden aangemerkt. Het college heeft beoordelingsruimte bij de beantwoording van de vraag of zich ontoelaatbaar nadelige gevolgen voordoen. Die ruimte wordt onder meer begrensd door wat uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraken van 20 april 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ1906](#), 19 september 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX7699](#), en 15 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:108](#).

5.4. De Afdeling is, anders dan in de uitspraak van 19 september 2012, van oordeel dat het college bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu, niet kan volstaan met verwijzing naar de omstandigheid dat de geurbelasting blijft binnen de bandbreedte van maximaal 35 Ou/m³ die de Wgv biedt om in een gemeentelijke geurverordening als geurbelastingswaarden op te nemen. Het college zal bij de invulling van zijn beoordelingsruimte de naar voren gebrachte omstandigheden van de situatie ter plaatse moeten betrekken. Deze omstandigheden kunnen er namelijk toe leiden dat een zeer hoge geurbelastingwaarde, maar onder 35 Ou/m³, in dat specifieke geval toch ontoelaatbaar nadelig is. Dit is een afwijking van de eerdere jurisprudentie van de Afdeling.

5.5. De rechtbank heeft dus in haar tussenuitspraak terecht overwogen dat het op de weg van het college had gelegen om de omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling. Hierbij is relevant dat de gemeenteraad in de Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Landerd (de gemeentelijke geurverordening) voor dit deel van de gemeente gekozen heeft voor een maximaal aanvaardbare geurbelastingwaarde van 9 Ou/m³. Dat is een indicatie dat de raad op milieuhygiënische gronden in dit deel van de gemeente een veel lagere geurbelastingswaarde maximaal aanvaardbaar vindt dan de volgens de Wgv hoogst mogelijke waarde van 35 Ou/m³. Bij het bepalen van zijn standpunt wanneer een geurbelasting een ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu is, moet het college dus die maximale waarde uit de gemeentelijke geurverordening betrekken en zo mogelijk ook de redenen en de uitkomsten van eventueel uitgevoerd onderzoek, die de raad

ertoe hebben gebracht om tot die waarde te komen. De Afdeling voegt daaraan toe dat die maximale waarde in de gemeentelijke geurverordening zeker niet gelijk is aan de grens van 'zonder meer ontoelaatbaar nadelig'. Die laatste zal vanuit het oogpunt van wetssystematiek van de Wabo (vrijwel) altijd hoger zijn. Verder overweegt de Afdeling dat bij een voorgrondgeurbelasting van 25 Ou/m³ bij woningen een sterke indicatie aanwezig is dat de geurhinder een directe impact heeft op de persoonlijke levenssfeer zoals bedoeld in artikel 8 van het EVRM. De Afdeling wijst in dit verband ook op het arrest van het gerechtshof Den Haag van 25 maart 2025.

Verder heeft de rechtbank in de einduitspraak in 5.3 overwogen dat het college in het herstelbesluit heeft gekeken naar de mate van overschrijding, het aantal geurgevoelige objecten waar de geurnorm uit de gemeentelijke geurverordening wordt overschreden en de achtergrondbelasting in het gebied. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet inzichtelijk is geworden waarom het college de zeer hoge geurbelasting die optreedt ter plaatse van woningen in de buurt van de varkenshouderij niet beschouwt als een ontoelaatbaar nadelig milieugevolg. De enkele omstandigheid dat het gaat om een cluster van woningen en dat de woningen maar beperkt deel uitmaken van het totaal aantal woningen in de omgeving van de inrichting, maakt de geurbelasting voor de bewoners van die woningen niet minder ontoelaatbaar nadelig, zo heeft de rechtbank geoordeeld. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de motivering van het herstelbesluit op dit punt tekortschiet.

Vanzelfsprekend speelt op zich een rol hoeveel objecten een bepaalde geurbelasting ondervinden, maar het college moet ook bij een klein aantal objecten motiveren waarom deze situatie al of niet kan voortbestaan.

De rechtbank heeft echter geen gevolg verbonden aan deze conclusie. De rechtbank heeft hiervoor aanknopingspunten gezien in de nota van toelichting op de wijziging van de Rgv. Hierin is vermeld dat in het onderzoek van de WUR een aantal mogelijke oorzaken van de lagere geurverwijdering door de luchtwassystemen wordt aangewezen, zoals het ontwerp van de luchtwassystemen, niet uitgevoerd onderhoud en onvoldoende procesbewaking en -sturing. Maar het is op dit moment niet duidelijk of en in hoeverre deze mogelijke oorzaken bijdragen aan de verlaagde geurrendementen, zo volgt uit de nota van toelichting. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college bij de beoordeling heeft mogen betrekken dat een kans bestaat dat een goed functionerende combiluchtwasser een hoger rendement behaalt. Dit betekent dat het college op het moment waarop het het herstelbesluit nam, ervoor mocht kiezen om de vergunning nog niet in te trekken. De Afdeling wijst er daarbij ook op dat artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo bepaalt dat de omgevingsvergunning pas wordt ingetrokken wanneer toepassing van artikel 2.31 redelijkerwijs geen oplossing biedt. Op het moment dat het college het herstelbesluit nam, kon nog niet gezegd worden dat het niet mogelijk was om door wijziging van de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.31 van de Wabo een mogelijk ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu te voorkomen. De rechtbank heeft daarom terecht geconcludeerd dat het college het verzoek om intrekking van de omgevingsvergunning heeft mogen afwijzen.

De betogen slagen niet.

Wijzigen van de omgevingsvergunning

6. [appellant A] betoogt dat het college in het herstelbesluit ten onrechte een monitoringsverplichting heeft opgenomen in artikel 7.1.2 van de omgevingsvergunning. Volgens [appellant A] is deze monitoringsverplichting niet toegestaan, omdat de Wgv het exclusieve toetsingskader is. Uit de systematiek van deze wet volgt uitputtend en op

exclusieve wijze hoe de geurbelasting moet worden berekend en beoordeeld. Daarbij heeft de rechtbank volgens [appellant A] onvoldoende gewicht toegekend aan haar belang bij rechtszekerheid. [appellant A] wijst erop dat zij een onherroepelijke omgevingsvergunning heeft en dat het goed mogelijk is dat het luchtwassysteem een hoger reductiepercentage haalt dan 45%, omdat zij zich maximaal inspant om de geuremissie verder te reduceren. Verder wijst [appellant A] op haar bedrijfsbelangen.

6.1. Artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo, luidt:

"Voor zover de omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Onder ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu wordt mede verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, overeenkomstig artikel 13, vijfde en zevende lid, van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334)."

Artikel 2.31, eerste lid, van de Wabo, luidt:

"Het bevoegd gezag wijzigt voorschriften van de omgevingsvergunning:

(...)

b. indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid, blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt;

(...)"

6.2. De Afdeling stelt voorop dat, zoals de rechtbank ook heeft overwogen onder 8.2 van de einduitspraak, artikel 2.31 van de Wabo er niet aan in de weg staat dat een onherroepelijke vergunning wordt gewijzigd als wordt voldaan aan de voorwaarden die de Wabo daaraan stelt. [appellant A] betoogt terecht dat een vergunninghouder rechten aan zijn vergunning kan ontleen als die in rechte vaststaat. Dat wil niet zeggen dat een vergunninghouder iedere wijziging van een vergunning kan afwenden met een beroep op de rechtszekerheid. De Wabo werpt drempels op voordat een bevoegd gezag een vergunning kan wijzigen of intrekken, maar maakt op zich een wijziging of intrekking wel mogelijk. Daarmee is een wijziging dus een door de wetgever aanvaardbaar geachte inbreuk op de rechtszekerheid.

Uit artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo, volgt dat een ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu een grondslag is om een omgevingsvergunning te wijzigen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 januari 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:108](#)), is een nieuw inzicht over de effectiviteit van een bepaalde techniek niet aan te merken als een technische ontwikkeling in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Maar zoals de rechtbank ook heeft overwogen in de tussenuitspraak, biedt het nieuwe BBT-referentiedocument (ook bekend als Bref) intensieve veehouderij, dat is vastgesteld na de verlening van de omgevingsvergunning, wel een grondslag om de omgevingsvergunning te wijzigen. De Afdeling overweegt vervolgens dat

het bevoegd gezag op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wgv, in acht neemt dat in de inrichting ten minste de voor de veehouderij in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Zie hiervoor de uitspraak van 23 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3101). Het college heeft in het herstelbesluit een verplichting om een geurbeheersplan op te stellen (BBT 12) (voorschrift 7.1.4) en een monitoringsverplichting (BBT 26) (voorschrift 7.1.2) opgenomen. BBT 12 en BBT 26 zijn alleen toepasbaar in gevallen waar geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht en/of is onderbouwd. In dit geval is de geurbelasting ruimschoots hoger dan de norm van 14,0 Ou/m³ die volgt uit artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wgv en de norm van 9 Ou/m³ in de gemeentelijke geurverordening. Het college kon er dus voor kiezen om een monitoringsverplichting op te nemen in het herstelbesluit.

Het betoog slaagt niet.

Gebreken in het voorschrift over monitoringsverplichting

7. [appellant A] en [appellant B] en anderen betogen dat voorschrift 7.1.2 over de monitoringsverplichting, dat het college in het herstelbesluit heeft toegevoegd en dat de rechtbank in de einduitspraak zelf voorzien heeft aangepast, diverse gebreken bevat.

[appellant A] betoogt over voorschrift 7.1.2 in het algemeen dat een geurmeting geen exacte wetenschap is, omdat bij een geurmeting de leden van het geurpanel een waardeoordeel geven over het aangeboden luchtmonster. Het kan dus zijn dat een luchtwasser in feite een hogere of lagere reductie heeft dan wat volgens het panel het geval was.

[appellant B] en anderen betogen dat voorschrift 7.1.2 in het algemeen de ruimte laat om een groter aantal metingen uit te laten voeren, en enkel de gunstigste aan het bevoegd gezag te sturen. Dit kan worden gedaan met op het eerste gezicht een goede reden, bijvoorbeeld door te zeggen dat er geen sprake was van een representatieve bedrijfssituatie.

[appellant B] en anderen betogen over voorschrift 7.1.2, onder a, dat de meetmethode NTA9065 toelaat dat een onzekerheidsfactor 2 mag worden toegepast in het voordeel van [appellant A]. Volgens hen zou de onzekerheidsfactor in het voordeel van de omwonenden toegepast moeten worden.

[appellant A] betoogt over voorschrift 7.1.2, onder c, dat niet duidelijk is wat er wordt bedoeld met representatieve omstandigheden. [appellant A] wijst er op dat het moment van monsternamen van invloed kan zijn op de uitkomst van de rendementsmeting.

[appellant A] betoogt over voorschrift 7.1.2, onder d, dat niet gegarandeerd kan worden dat het bedrijf dat de meting verricht binnen zes weken na de meting de resultaten kan produceren. Deze metingen moeten in de vakantieperiode (juni tot en met september) plaatsvinden. Er zijn volgens [appellant A] maar een beperkt aantal geaccrediteerde meetinstanties, terwijl de werkdruk daar hoog is. De termijn ligt ook buiten de invloedssfeer van [appellant A]. [appellant A] zou daarom graag zien dat de termijn wordt verlengd naar 12 weken.

[appellant A] betoogt over voorschrift 7.1.2, onder e, dat de metingen minder vaak dan elke 2 jaar zouden moeten plaatsvinden. Als na 2 metingen blijkt dat er wordt voldaan aan de geurnorm, zou dat voldoende moeten zijn. Het college kan op ieder moment bepalen dat er een nieuwe meting uitgevoerd moet worden, maar dat is volgens [appellant A] rechtsonzeker. Ook wijst zij er op dat deze metingen erg duur zijn. [appellant B] en anderen betogen juist dat er elke zomer gemeten zou moeten worden, of twee keer per zomer.

[appellant A] betoogt dat voorschrift 7.1.2, onder f, ten onrechte bepaalt dat de meetresultaten met de omgeving gedeeld moeten worden. Zij vreest dat deze uitkomsten een eigen leven gaan leiden, met nieuwe procedures tot gevolg. Ook is het niet duidelijk wat het college zal doen als het rendement niet wordt gehaald, maar de luchtwasser wel geheel volgens de leaflet, de bijbehorende parameters en alle andere bijbehorende eisen opgericht en in werking is genomen.

7.1. Voorschrift 7.1.2 luidt:

"a) Binnen 8 maanden na het in gebruik nemen van de afzonderlijke stallen met de nummers 1, 2, 3 en 4 moet vergunninghouder door middel van geurmetingen volgens de op dat moment geldende NTA 9065 de geurvrachten per emissiepunt van de diervverblijven vaststellen. Het meetplan moet vooraf worden voorgelegd en goedgekeurd zijn door het bevoegd gezag.

b) Het bevoegd gezag moet tijdig in kennis worden gesteld van de data en tijdstippen waarop de geurmetingen plaatsvinden zodat zij bij de geurmetingen aanwezig kan zijn.

c) Het onderzoek dient onder representatieve bedrijfsomstandigheden door een geaccrediteerde meetinstantie (monsternamen, analyse en 30 debietmetingen) uitgevoerd te worden. Het onderzoek dient zoveel mogelijk plaats te vinden in de maanden juni tot en met september.

d) De resultaten worden binnen 6 weken na uitvoering van het onderzoek, zoals bedoeld onder a van dit voorschrift, overgelegd aan het bevoegd gezag.

e) De metingen onder a van dit voorschrift, dienen eenmaal per twee jaren te worden herhaald. Het bevoegd gezag kan bepalen dat een opvolgende meting eerder wordt uitgevoerd.

f) De meetresultaten van iedere meting, zoals bedoeld onder d. van dit voorschrift, worden door bevoegd gezag gedeeld met belanghebbenden in de omgeving."

7.2. Naar het oordeel van de Afdeling biedt voorschrift 7.1.2 als geheel voldoende waarborgen dat de geurmetingen op een deugdelijke manier plaatsvinden voor zowel [appellant A] als vergunninghouder als voor [appellant B] en anderen als omwonenden. De Afdeling ziet in de betogen van [appellant A] en [appellant B] en anderen geen reden om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van geurmetingen in het algemeen, de voorgeschreven meetmethode, of de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij het uitvoeren van de meting. Ook is naar het oordeel van de Afdeling het begrip 'representatieve omstandigheden' voldoende duidelijk. Daarbij wijst de Afdeling erop dat voorschrift 7.1.2 bepaalt dat het bevoegd gezag tijdig in kennis moet worden gesteld wanneer er een meting plaats zal vinden zodat het daarbij aanwezig kan zijn. Op deze manier kan het bevoegd gezag controleren of de meting op een deugdelijke manier plaatsvindt. Het bevoegd gezag kan ook een nieuwe meting eisen. Maar de Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat voorschrift 7.1.2, onder e, het college niet zonder meer de bevoegdheid geeft om [appellant A] te verplichten vaker dan één keer per twee jaar een meting uit te laten voeren. Uit de systematiek van dit voorschrift vloeit duidelijk genoeg voort dat dat alleen mag als een uitgevoerde meting niet aan de voorwaarden voldoet. De Afdeling ziet, net als de rechtbank, in het betoog van [appellant A] ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat een termijn van 6 weken te kort is.

Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college voorschrift 7.1.2, onder f,

niet kon opnemen in de vergunning. Met dit voorschrift legt het college zichzelf een openbaarmakingsplicht op. Het is niet mogelijk om in de vergunning een voorschrift op te nemen dat een verplichting oplegt aan iemand anders dan de vergunninghouder. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar de uitspraak van 8 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3609). De rechtbank heeft niet onderkend dat de vergunning op dit punt een gebrek bevat.

De Afdeling begrijpt ook dat [appellant A] verdere procedures wil voorkomen en duidelijkheid wil hebben wat er zal gebeuren als zou blijken dat de luchtwasser op de juiste manier in werking is genomen, maar niet het verwachte rendement haalt. Maar dat is een onzekere toekomstige omstandigheid waar in deze procedure niet op vooruit kan worden gelopen. Mocht die situatie zich voordoen, zal het college op dat moment moeten beoordelen welke gevolgen dat moet hebben.

Het betoog van [appellant A] slaagt. Het betoog van [appellant B] en anderen slaagt niet.

Ontbreekt een hindercriterium?

8. [appellant B] en anderen betogen dat in de omgevingsvergunning ten onrechte geen hindercriterium is vastgelegd. Uit de metingen zal een bepaalde emissiewaarde volgen. De voorschriften noemen nu enkel een grens- en streefwaarde. De beschikbare informatie over (on)toelaatbaarheid van stankhinder zal na het beschikbaar komen van de meetuitkomsten bij het bedrijf zeer waarschijnlijk niet zijn gewijzigd. Niets staat in de weg aan het nu vaststellen van een criterium voor ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu, aldus [appellant B] en anderen.

8.1. De Afdeling begrijpt dat [appellant B] en anderen duidelijkheid willen hebben over de vraag onder welke omstandigheden het college overgaat tot een intrekking van de omgevingsvergunning van de varkenshouderij. Maar vaststellen of er sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu is een bevoegdheid van het college, waarbij zoals eerder gezegd het college beoordelingsruimte heeft. Zoals hierboven ook is vermeld, kunnen de voorwaarden in een omgevingsvergunning alleen de vergunninghouder binden en niet het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleend heeft. De omgevingsvergunning is dus niet de juiste plek om vast te leggen wanneer er wel of geen sprake is van een ontoelaatbaar nadelig gevolg voor het milieu.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

9. [appellant B] en anderen stellen dat de regering na de onderzoeken van de WUR uit 2018 opdracht heeft gegeven om vervolgonderzoek te doen. Volgens [appellant B] en anderen is dit rapport inmiddels beschikbaar bij het bevoegd gezag, maar nog niet openbaar gemaakt. Volgens hen moet deze kennis worden betrokken in de beoordeling van deze zaak. Met de kennis uit dat rapport kan beter worden beoordeeld of een hoger en zekerder reductiepercentage dan 45% mag worden verwacht. Als blijkt dat een hoger reductiepercentage dan gemiddeld 45% geen reële verwachting is, moet een dringendere noodzaak worden vastgesteld om actief in te grijpen in vergunde bedrijfsvoering, aldus [appellant B] en anderen.

9.1. De Afdeling begrijpt dat [appellant B] en anderen bedoelen dat het college in het herstelbesluit van 12 januari 2021 het 'Onderzoek naar verbeterpunten voor combi-luchtwassers in de praktijk' van de WUR van november 2021 had moeten betrekken. Dit onderzoek is van na het herstelbesluit en het college kon dat daarom niet betrekken in het herstelbesluit. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het

herstelbesluit in zoverre een gebrek bevat.
Het betoog slaagt niet.

Overschrijding redelijke termijn

10. [appellant B] en anderen hebben verzocht om schadevergoeding in verband met de overschrijding van de redelijke termijn.

10.1. De redelijke termijn is overschreden als de duur van de totale procedure te lang is. Voor een procedure als deze die uit twee rechterlijke instanties bestaat zonder voorafgaande bezwaarprocedure, is in beginsel een totale lengte van ten hoogste vier jaar redelijk. Hierbij wordt twee jaar gerekend voor iedere rechterlijke fase. De termijn begint op het moment van ontvangst van het beroepsschrift door de rechtbank.

10.2. De rechtbank heeft het beroepsschrift van [appellant B] en anderen ontvangen op 17 juli 2020. De redelijke termijn is in deze procedure dus met 2 jaar en 1 maand overschreden. Deze overschrijding moet aan de Afdeling worden toegerekend.

10.3. De Afdeling hanteert een forfaitaire vergoeding van € 500,00 per half jaar waarmee de redelijke termijn is overschreden. Dat betekent dat [appellant B], [gemachtigde D], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] in beginsel ieder recht hebben op een schadevergoeding van € 2.500. Daarbij wordt opgemerkt dat deze appellanten in groepsverband aan de procedure hebben deelgenomen, waarin de Afdeling in dit geval aanleiding ziet om het bedrag te matigen. De Afdeling stelt de schadevergoeding daarom vast op € 625,00 voor [appellant B], [gemachtigde D], [persoon A], [persoon B], [persoon C] en [persoon D] afzonderlijk. Deze matiging acht de Afdeling redelijk vanwege de matigende invloed die het instellen van gezamenlijk beroep in het voorliggende geval heeft gehad op de mate van stress, ongemak en onzekerheid die zij hebben ondervonden vanwege de te lang durende procedure. Door gezamenlijk beroep in te stellen hebben zij de voor- en nadelen van het voeren van deze procedure kunnen delen. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 30 januari 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:245](#)).

Conclusie

11. Gelet op wat is overwogen in 7.2 is het hoger beroep van [appellant A] gegrond. Het hoger beroep van [appellant B] en anderen en het incidenteel hoger beroep van het college zijn ongegrond. De Afdeling zal bepalen dat de einduitspraak van de rechtbank wordt vernietigd op het punt dat zij het van rechtswege ontstane beroep van [appellant A] tegen het besluit van 12 januari 2021 ongegrond heeft verklaard. Voor het overige zal de Afdeling de aangevallen uitspraken, voor zover aangevallen, bevestigen. Ook zal de Afdeling het besluit van 12 januari 2021 vernietigen, voor zover daarin voorschrift 7.2.1, onder f, is opgenomen. Dit betekent dat de omgevingsvergunning van [appellant A] zoals deze is gewijzigd met het besluit van 12 januari 2021, in stand blijft. Alleen de openbaarmakingsplicht van het college in voorschrift 7.1.2, onder f, wordt geschrapt.

12. Het college moet de proceskosten van [appellant A] vergoeden.

13. Het verzoek van [appellant B] en anderen om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn moet worden toegewezen. De Staat moet de proceskosten vergoeden die [appellant B] en anderen hebben gemaakt in verband met de verzoeken om schadevergoeding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant A] gegrond;

II. verklaart het hoger beroep van [appellant B] en anderen ongegrond;

III. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Maashorst ongegrond;

IV. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 25 mei 2021 in zaak nr. SHE 20/1938 en SHE 20/1973, voor zover daarbij het van rechtswege ontstane beroep van [appellant A] tegen het besluit van 12 januari 2021 ongegrond is verklaard;

V. verklaart het beroep van rechtswege van [appellant A] tegen het besluit van 12 januari 2021 gegrond;

VI. vernietigt het besluit van 12 januari 2021, voor zover daarin voorschrift 7.1.2, onder f, is opgenomen,

VII. bevestigt de aangevallen uitspraken voor het overige, voor zover aangevallen;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Maashorst tot vergoeding van bij [appellant A] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten ten bedrage van € 4.535,00, volledig toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Maashorst aan het door [appellant A] voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 541,00 vergoedt;

X. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan [appellant B] en anderen te betalen een vergoeding voor immateriële schade van € 3.750,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

XI. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij [appellant B] en anderen in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 467,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.M. Schellingerhout, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Schellingerhout
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2026

980