

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX5300
Datum uitspraak	22 augustus 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 februari 2011 heeft het college aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een zeugenhouderij aan de [locatie 1] te Woubrugge. Dit besluit is op 24 februari 2011 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

201104121/1/A4.

Datum uitspraak: 22 augustus 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], thans zijn rechtsopvolgster [belanghebbende], wonend te Woubrugge, gemeente Kaag en Braassem,
2. [appellant sub 2], wonend te Woubrugge, gemeente Kaag en Braassem,

en

het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 februari 2011 heeft het college aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een zeugenhouderij aan de [locatie 1] te Woubrugge. Dit besluit is op 24 februari 2011 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 april 2011, en [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 april 2011, beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft zijn beroep aangevuld bij brieven van 3 mei 2011 en 6 februari 2012. [appellant sub 2] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 7 mei 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juli 2012, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 2] in persoon en het college, vertegenwoordigd door J.H.O. Noppen, M.A.W.M. Bolsman en W.A.M. Rademaker, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door A. Kamphuis

en H. van Harten, als partij gehoord.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvraag om revisievergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo is ingediend.

In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Toetsingskader

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

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

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

Vergunnings situatie

2.3. Voor de inrichting is op 1 augustus 1977 een oprichtingsvergunning verleend en op 13 april 1999 een veranderingsvergunning, op grond waarvan in de inrichting 850 vleesvarkens mochten worden gehouden. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor het houden van 2.730 gespeende biggen, 4 dekberen, 668 guste en dragende zeugen en 200 kraamzeugen inclusief biggen.

Ontvankelijkheid

2.4. Het college stelt zich op het standpunt dat de beroepen op grond van artikel 6:13 van de Awb niet-ontvankelijk zijn voor zover deze mede betrekking hebben op besluitonderdelen waarover [appellant sub 2] en [appellant sub 1] geen zienswijzen naar voren hebben gebracht.

2.4.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft

gebracht.

Uit artikel 6:13 vloeit voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bij besluiten inzake een milieuvergunning die, zoals hier, vóór 1 april 2011 bekend zijn gemaakt, worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als onderdelen van een besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt. Bij besluiten die op of na 1 april 2011 zijn bekendgemaakt, worden dergelijke beslissingen voor de toepassing van artikel 6:13 niet langer als besluitonderdelen aangemerkt (zie de uitspraak van 9 maart 2011 in zaak nr. 201006983/1/M2).

2.4.2. De door [appellant sub 2] in beroep aangevoerde gronden hebben betrekking op de noodzaak van een milieueffectrapport, op de omvang van de inrichting, op gezondheidsrisico's, op verkeersaspecten en op het ontbreken van adequate vergunningvoorschriften ten aanzien van geur, diergeneesmiddelen, de bestemming van de mest, brandpreventie, luchtkwaliteit en handhaving. De door [appellant sub 1] aangevoerde gronden hebben betrekking op de noodzaak van een milieueffectrapport en op de omvang van de inrichting.

De zienswijze van [appellant sub 1] van 24 augustus 2010 en de zienswijze van [appellant sub 2] van 23 augustus 2010 hebben beide betrekking op de omvang van de inrichting en op geurhinder.

2.4.3. De beroepsgronden over verkeersaspecten, brandpreventie en luchtkwaliteit hebben betrekking op besluitonderdelen waarover [appellant sub 2] geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Niet gebleken is van omstandigheden op grond waarvan het niet naar voren brengen van zienswijzen over deze besluitonderdelen [appellant sub 2] in redelijkheid niet kan worden verweten. Zijn beroep is in zoverre niet-ontvankelijk. Wat de overige gronden betreft bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] niet-ontvankelijk zijn.

Omvang inrichting

2.5. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 1] heeft het college miskend dat het bedrijf waarop de vergunning ziet en het bedrijf aan de [locatie 2] te Woubrugge ingevolge artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer moeten worden aangemerkt als één inrichting. Hiertoe voeren zij aan dat beide bedrijven feitelijk door dezelfde natuurlijke persoon worden gedreven, dat het merendeel van de biggen, afkomstig van het bedrijf waarop de vergunning ziet, zal worden afgemest bij het bedrijf aan de [locatie], dat beide bedrijven in elkaars onmiddellijke nabijheid liggen en dat in het voormalige bestemmingsplan "Buitengebied" van de toenmalige gemeente Woubrugge is uitgegaan van één agrarisch bedrijf.

2.5.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder inrichting verstaan: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

2.5.2. Het bedrijf aan de [locatie] ligt op een afstand van hemelsbreed 660 m en over de weg 705 m van het bedrijf waarop de vergunning ziet. Beide bedrijven zijn varkenshouderijen en

worden door verschillende besloten vennootschappen geëxploiteerd. Ter zitting heeft [vergunninghoudster] nader toegelicht dat beide bedrijven een afzonderlijke administratie voeren, een afzonderlijke winst- en verliesrekening hebben en dat er wat betreft de toevoer van water en elektriciteit geen bindingen zijn. Voorts heeft zij te kennen gegeven dat voer apart wordt ingekocht, de mest via een loonwerker wordt afgevoerd en de biggen aan een derde partij worden verkocht.

2.5.3. Gelet op die omstandigheden en in aanmerking genomen dat [appellant sub 2] en [appellant sub 1] geen concrete gegevens naar voren hebben gebracht ter onderbouwing van hun betoog, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat beide bedrijven niet als één inrichting in de zin van artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer kunnen worden beschouwd. De stelling dat in het voormalige bestemmingsplan "Buitengebied" is uitgegaan van één agrarisch bedrijf, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat aan het bestemmingsplan in dit verband geen betekenis toekomt.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapport

2.6. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat het college een milieueffectrapport ten onrechte niet noodzakelijk heeft geacht. [appellant sub 2] voert in dit verband aan dat een varkenshouderij van deze omvang significante gevolgen heeft voor het milieu, zoals uitstoot van CO₂, stikstof, fijnstof, MRSA-bacteriën en endotoxinen, waardoor geurhinder en ernstige risico's voor de volksgezondheid ontstaan. [appellant sub 1] voert aan, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland (www.curia.europa.eu; hierna: het arrest), dat de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985 L 175), zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997 L 73) en bij Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2003 (PB 2003 L 156) (hierna: de mer-richtlijn), gelet op de lokale omstandigheden, de aangevraagde veestapel en de reeds ervaren geurhinder, meebrengt dat niet van het opstellen van een milieueffectrapport had mogen worden afgezien.

2.6.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge artikel 7.8b, vierde lid, voor zover hier van belang, moet het bevoegd gezag bij de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt rekening houden met de in bijlage III van de mer-richtlijn aangegeven omstandigheden.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dit besluit luidde ten tijde van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het tweede lid worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 is in categorie 14 onder meer aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het fokken, mesten of houden van varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met meer dan 900 plaatsen voor zeugen.

In onderdeel D van de bijlage is in categorie 14 onder meer aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het fokken, mesten of houden van varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op 350 of meer plaatsen voor zeugen.

2.6.2. Uit het arrest volgt dat het bevoegd gezag uit de enkele omstandigheid dat voormelde drempelwaarden niet worden overschreden, niet mag afleiden dat geen aanleiding bestaat tot het opstellen van een milieueffectrapport. Het bevoegd gezag dient tevens acht te slaan op andere factoren als bedoeld in bijlage III van de mer-richtlijn, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapport.

In dit geval worden de drempelwaarden als bedoeld in categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 niet overschreden, doch die van onderdeel D wel. Om die reden heeft het college beoordeeld of aanleiding bestaat tot het opstellen van een milieueffectrapport, waarbij het de factoren als bedoeld in bijlage III van de mer-richtlijn heeft betrokken. De situatie als bedoeld in het arrest doet zich hier derhalve niet voor. Voor het oordeel dat, zoals [appellant sub 1] betoogt, het college, gezien het arrest, in strijd met de mer-richtlijn heeft gehandeld, bestaat in zoverre dan ook geen grond.

2.6.3. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat voor de wijziging van de inrichting geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de geuremissie en de ammoniakemissie in aanzienlijke mate zullen afnemen en zullen voldoen aan wettelijk vereiste normen, de dierverblijven buiten de 250-meterzone van een kwetsbaar gebied liggen, de stallen aan strengere normen dan de beste beschikbare technieken voldoen, de inrichting overigens geen belangrijke significante gevolgen voor het milieu heeft en er in de invloedssfeer van de inrichting ten opzichte van de andere gebiedstyperingen geen verdere bijzondere omstandigheden zijn die significante gevolgen hebben in het kader van milieu of ruimtelijke ordening.

In aanvulling hierop heeft het college zich in het verweerschrift en ter zitting op het standpunt gesteld dat geen wetenschappelijk onderbouwd bewijs voorhanden is waaruit blijkt dat in een situatie als hier aan de orde omwonenden in een contour rondom de inrichting gezondheidsrisico's lopen. Naar aanleiding van de stelling ter zitting van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] dat in de omgeving van de inrichting waardevolle natuur is gelegen, heeft het college te kennen gegeven dat in die omgeving geen beschermde natuurgebieden aanwezig zijn.

2.6.4. Gelet op het voorgaande heeft het college deugdelijk gemotiveerd waarom het opstellen van een milieueffectrapport niet noodzakelijk is. In hetgeen [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat die motivering niet volledig dan wel onjuist is. De betogen falen dan ook.

Volksgezondheid

2.7. [appellant sub 2] betoogt dat het college de vergunning had moeten weigeren, gelet op de gevolgen van de inrichting voor de volksgezondheid, dan wel extra voorschriften ter bescherming van de volksgezondheid aan de vergunning had moeten verbinden.

2.7.1. Indien door het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, moeten deze risico's gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

2.7.2. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het in werking zijn van de inrichting zodanige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning hadden moeten worden verbonden, dan wel dat de vergunning om die reden had moeten worden geweigerd. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat [appellant sub 2] niet heeft gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit een andere conclusie valt te trekken. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de risico's voor de volksgezondheid geen aanleiding vormden nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden.

Het betoog faalt.

Overige gronden

2.8. [appellant sub 2] betoogt dat het college wat de bestemming van de mest en het gebruik van diergeneesmiddelen betreft ten onrechte geen voorschriften aan de vergunning heeft verbonden.

2.8.1. De bestemming van de mest betreft niet de werking van de inrichting als zodanig. Voorts betreft de bestemming van de mest en het gebruik van diergeneesmiddelen aspecten die hun regeling vinden in andere, afzonderlijke wetgeving. Onder die omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat het college terzake voorschriften aan de vergunning had moeten verbinden.

2.9. [appellant sub 2] betoogt dat het college ten onrechte geen voorwaarden aan de vergunning heeft verbonden ten aanzien van het voer, ter beperking van geurhinder en ten aanzien van handhaving.

2.9.1. In het bestreden besluit heeft het college een reactie gegeven op de zienswijzen met betrekking tot deze punten. [appellant sub 2] voert geen redenen aan waarom deze reactie onjuist zou zijn.

Slotoverwegingen

2.10. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk voor zover het de gronden betreft over verkeersaspecten, brandpreventie en luchtkwaliteit;

II. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, ambtenaar van staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 22 augustus 2012

457-727.