

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY4430
Datum uitspraak	28 november 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 april 2011 heeft het college aan [vergunninghouder] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een vleesvarkenshouderij op het perceel aan de [locatie] te Laren.

Volledige tekst

201106128/1/A4.

Datum uitspraak: 28 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Laren, gemeente Lochem,

en

het college van burgemeester en wethouders van Lochem,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2011 heeft het college aan [vergunninghouder] een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een vleesvarkenshouderij op het perceel aan de [locatie] te Laren.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 september 2012, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, en het college, vertegenwoordigd door mr. E. Hardenberg, advocaat te Enschede, T. Wallaard en L. Zandberg, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting vergunninghouder, vertegenwoordigd door E.G.H. Keemers, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht Wabo

1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking

getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht van de Invoeringswet Wabo volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Goede procesorde

2. Ter zitting hebben [appellant] en anderen aangevoerd dat het terugtoeren van de ventilatoren in de avond- en nachtperiode technisch niet haalbaar is.

2.1. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

Niet is gebleken dat [appellant] en anderen deze beroepsgrond niet eerder hebben kunnen aanvoeren dan ter zitting. Daardoor hebben de andere partijen daarop niet adequaat kunnen reageren. De Afdeling laat deze beroepsgrond daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing bij de beoordeling van het beroep.

Milieueffectrapport

3. [appellant] en anderen betogen onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2011 in zaak nr. 201001104/1/M2 dat het college zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zich geen situatie voordoet waarvoor een beoordeling behoeft te worden gemaakt of een milieueffectrapport moet worden opgesteld (hierna: mer-beoordeling). Volgens hen hadden onder meer de ruimtelijke gevolgen van het plan, de te verwachten negatieve effecten van ammoniakemissies voor natuurwaarden en de gezondheidsrisico's, aanleiding dienen te geven voor het opstellen van een milieueffectrapport.

3.1. De inrichting waarvoor vergunning is verleend is aan te merken als een project als bedoeld in bijlage II van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn van 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (hierna: de richtlijn).

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de door [appellant] en anderen aangehaalde uitspraak van 23 maart 2011 dient, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009, Commissie tegen Nederland, C-255/08 (www.curia.europa.eu), door het bevoegd gezag gekeken te worden naar andere factoren als bedoeld in bijlage III van de richtlijn, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapport, ook indien de drempelwaarden zoals genoemd in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit m.e.r.) niet worden overschreden.

3.2. Vaststaat dat de in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r. genoemde drempelwaarde niet wordt overschreden.

3.3. Uit het bestreden besluit blijkt niet dat het college heeft gekeken naar andere factoren als bedoeld in bijlage III van de richtlijn, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een

milieueffectrapport. Het bestreden besluit is gelet hierop in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet deugdelijk gemotiveerd.

3.4. Het college heeft in het verweerschrift gesteld dat zijn standpunt in het bestreden besluit zo moet worden begrepen dat er geen aanleiding bestaat om een mer-beoordeling op te stellen. Hij verwijst in het verweerschrift naar een eerdere mer-beoordeling voor een soortgelijke inrichting op dezelfde locatie. Ter zitting heeft het college toegelicht dat met inachtneming van bijlage III van de richtlijn is gekeken naar onder meer de omvang van het project, de eventuele gevolgen van de ammoniakemissies voor de natuurwaarden en de plaats van het project.

[appellant] en anderen hebben ter zitting aangevoerd dat de eerdere mer-beoordeling ten onrechte niet met het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Voorts hebben [appellant] en anderen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 augustus 2012 in zaak nr. 201101467/1/R2, aangevoerd dat in de eerdere mer-beoordeling ten onrechte het standpunt is ingenomen dat op een afstand van 3.000 m of meer van de inrichting geen nadelige gevolgen van de inrichting te verwachten zijn.

3.5. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant] en anderen aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen milieueffectrapport hoefde te worden opgesteld. Dat in de door [appellant] en anderen aangehaalde uitspraak van 22 augustus 2012 is overwogen dat het niet is uitgesloten dat nadelige gevolgen op een afstand van 3.000 m of meer mogelijk zijn, maakt niet dat in dit geval een mer-beoordeling moest worden opgesteld. Anders dan [appellant] en anderen menen, is de eerdere mer-beoordeling geen stuk dat bij het ontwerpbesluit ter inzage had moeten worden gelegd, omdat dit stuk dient ter nadere motivering van een in het bestreden besluit ingenomen standpunt.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten voor zover de hierna weergegeven beroepsgronden niet slagen.

Algemeen toetsingskader

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

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

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

Geluid

5. [appellant] en anderen betogen dat het college niet had mogen uitgaan van het op 5 oktober 2010 uitgebrachte geluidrapport dat in opdracht van vergunninghouder is verricht door Munsterhuis Geluidsadvies B.V. (hierna: het geluidrapport). Daartoe voeren zij aan dat de geluidbelasting van de ventilatoren is onderschat, onder meer omdat geen rekening is gehouden met de worst case situatie, te weten de warme zomerdagen. Voorts voeren zij aan dat de transportbewegingen van het afvoeren van kadavers op het terrein van de inrichting ten onrechte niet in de beoordeling zijn betrokken.

5.1. In het geluidrapport is vermeld dat de ventilatoren gedurende de zomermaanden een deel van elke periode in vollast draaien. Uitgegaan is van een ventilatiecapaciteit van 80% in de dagperiode, 60% in de avondperiode en 25% in de nachtperiode. Voorts is in het geluidrapport vermeld dat wanneer de ventilatoren niet in vollast staan, zij geen relevant geluid naar de omgeving emitteren. In het geluidrapport is tevens vermeld dat de vrachtwagens bij het afvoeren van de kadavers op de openbare weg blijven en dat de transportbewegingen van het afvoeren van de kadavers bij de bepaling van de indirecte geluidhinder zijn betrokken.

5.2. Anders dan [appellant] en anderen stellen, blijkt uit het geluidrapport dat bij de bepaling van de geluidbelasting rekening is gehouden met de ventilatiecapaciteit bij warme zomerdagen en met de transportbewegingen van het afvoeren van de kadavers. Nu [appellant] en anderen voorts geen concrete aanknopingspunten naar voren hebben gebracht voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het geluidrapport op deze punten, bestaat in zoverre geen grond voor het oordeel dat het college het geluidrapport niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen.

De beroepsgrond faalt.

6. [appellant] en anderen betogen verder dat de bronsterkte en bedrijfsduurcapaciteit van de los- en laadactiviteiten niet representatief zijn. Dit betoog faalt, reeds omdat het niet is onderbouwd.

7. [appellant] en anderen betogen voorts dat de voorschriften onvoldoende bescherming bieden tegen geluidhinder, omdat het college de geluidgrenswaarden en de begrenzing van de dag-, avond- en nachtperiode ten onrechte heeft gebaseerd op het Besluit landbouw milieubeheer. Daartoe voeren zij aan dat het Besluit landbouw milieubeheer niet van toepassing is op de betrokken inrichting. Volgens [appellant] en anderen had het college de Handreiking industrielaawaai en vergunningverlening van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: de Handreiking) moeten toepassen.

7.1. Het college heeft te kennen gegeven dat voor de vergunde geluidgrenswaarden en begrenzing van de dag-, avond- en nachtperiode is aangesloten bij het Besluit landbouw milieubeheer, omdat de inrichting is gelegen in een agrarische omgeving.

7.2. Niet in geschil is dat het Besluit landbouw milieubeheer niet op de inrichting van toepassing is. De inrichting is gelegen in een omgeving met meerdere agrarische inrichtingen waarop het Besluit landbouw milieubeheer wel van toepassing is, die aan dezelfde normstelling moeten voldoen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college in redelijkheid aansluiting heeft kunnen zoeken bij het Besluit landbouw milieubeheer.

De beroepsgrond faalt.

8. [appellant] en anderen betogen dat het college ten onrechte niet heeft voorgeschreven dat biggen en varkens niet op dezelfde dag mogen worden verladen.

8.1. In het tot de aanvraag behorende akoestisch rapport is bij de berekening van de geluidbelasting uitgegaan van de representatieve bedrijfssituatie, waarbij de aanvoer van biggen en varkens niet op dezelfde dag plaats zal vinden. Voorts zijn in de voorschriften geluidgrenswaarden opgenomen waaraan de inrichting moet voldoen. Indien de aanvoer van varkens en biggen op dezelfde dag plaatsvindt en de geluidgrenswaarden daarbij worden overschreden, kan het college bestuurlijke handavingsmaatregelen treffen. In hetgeen [appellant] en anderen aanvoeren ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college bij de beoordeling van de geluidhinder niet van deze situatie had mogen uitgaan, zonder die situatie in een voorschrift vast te leggen.

De beroepsgrond faalt.

9. [appellant] en anderen betogen ten slotte dat ten aanzien van de geluidgrenswaarden ten onrechte geen controlevoorschrift als bedoeld in artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer aan de vergunning is verbonden.

9.1. Ingevolge artikel 8.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer geven de aan een vergunning te verbinden voorschriften de doeleinden aan die vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.

Ingevolge artikel 8.12, vierde lid, van de Wet milieubeheer worden voor zover aan een vergunning voor een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort, voor zover het die gpbv-installatie betreft, voorschriften verbonden als bedoeld in het eerste en tweede lid, daaraan in ieder geval ook voorschriften verbonden inhoudende dat:

a. moet worden bepaald of aan de eerstbedoelde voorschriften wordt voldaan, waarbij de wijze van bepaling wordt aangegeven, die ten minste betrekking heeft op de methode en de frequentie van de bepaling en de procedure voor de beoordeling van de bij die bepaling verkregen gegevens en die tevens betrekking kan hebben op de organisatie van die bepalingen en beoordelingen en op de registratie van die gegevens en de resultaten van die beoordelingen;

b. de bij die bepaling verkregen gegevens aan het bevoegd gezag moeten worden gemeld of ter inzage gegeven of anderszins ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.

9.2. Vaststaat dat tot de inrichting een gpbv-installatie behoort. Het college heeft ter zitting erkend dat geen controlevoorschrift als bedoeld in artikel 8:12, vierde lid van de Wet milieubeheer aan de vergunning is verbonden. Nu dit achterwege is gelaten, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met dat artikel.

De beroepsgrond slaagt.

Volksgezondheid

10. [appellant] en anderen betogen dat de gevolgen van de inrichting voor de volksgezondheid ten onrechte niet, dan wel onvoldoende bij de beoordeling van de aanvraag zijn betrokken. Daartoe voeren zij aan dat het college onvoldoende betekenis heeft toegekend aan de omstandigheid dat de inrichting op korte afstand van woningen en andere

veehouderijen is gelegen.

10.1. Indien door het in werking zijn van de 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.

10.2. [appellant] en anderen hebben 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. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat [appellant] en anderen niet hebben gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit een andere conclusie voortvloeit. 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 geven om nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden dan wel de vergunning te weigeren.

De beroepsgrond faalt.

Slotoverwegingen

11. Het beroep is gegrond. Het besluit van 5 april 2011 komt voor vernietiging in aanmerking.

De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit, behalve voor zover daarbij geen controlevoorschrift is opgenomen, geheel in stand blijven.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb op na te melden wijze in de zaak te voorzien door voorschrift 6.3 aan de vergunning te verbinden en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Lochem van 5 april 2011, kenmerk PC/2010 009262;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, behalve voor zover daarbij geen controlevoorschrift is opgenomen;

IV. bepaalt dat aan de bij het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Lochem van 5 april 2011 verleende vergunning voorschrift 6.3 wordt verbonden dat als volgt luidt:

6.3 Controle

6.3.1

Ter controle moet, door middel van een akoestisch onderzoek, worden aangetoond dat aan de geluidgrenswaarden van de voorschriften 6.1.1 en 6.1.2 wordt voldaan. De resultaten van dat onderzoek worden vastgelegd in een rapport. Het meten en rekenen dient plaats te

vinden overeenkomstig het bepaalde in voorschrift 6.1.3.

6.3.2

Het rapport zoals voorgeschreven onder 6.3.1, moet binnen zes maanden nadat de inrichting is opgericht en in werking is gebracht ter beoordeling aan het bevoegd gezag worden voorgelegd.

V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Lochem tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 916,92 (zegge: negenhonderd zestien euro en tweeënnegentig cent), waarvan € 874,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Lochem aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweënvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Van Grinsven
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 november 2012

492-720.