

M en R 2019, afl. 1 Effectiviteit van luchtwassers ten behoeve van geurreductie

Instantie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum 28 november 2018
Zaaknr. ECLI:NL:RVS:2018:3885

Noot J. Kevelam

Essentie

Effectiviteit van luchtwassers ten behoeve van geurreductie; onderzoek waaruit volgt dat combi-luchtwassers in de praktijk minder presteren dan waarvan werd uitgegaan; gesteld rendement luchtwasser van 75% onvoldoende gemotiveerd; niet aannemelijk dat geuremissienorm verbonden aan omgevingsvergunning kan worden nageleefd.

Samenvatting

In beroep is aangevoerd dat er bij deskundigen ernstige twijfels bestaan over het gestelde rendement van luchtwassers. In dat verband is verwezen naar het rapport "Verschillen tussen twee studies naar geurbelasting-geurhinderrelaties nader onderzocht" uit 2015, waarin melding wordt gemaakt van een discussie over de effectiviteit van luchtwassers ten behoeve van geurreductie. In de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] in hoger beroep overgelegde stukken is vermeld dat uit onderzoek is gebleken dat combi-luchtwassers in de praktijk minder presteren dan waarvan werd uitgegaan. De geurverwijdering is mogelijk de helft lager dan de verwachte reductie.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op de uit de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] bedoelde onderzoeken, onvoldoende gemotiveerd dat het heeft mogen uitgaan van een rendement van 75% van de in deze procedure aan de orde zijnde luchtwasser. Er is weliswaar een voorschrift aan de vergunning verbonden met een maximaal toegestane geuremissie, maar gelet op het voorgaande kan op dit moment niet aannemelijk worden geacht dat het voorschrift kan worden nageleefd.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1A] en [appellante sub 1B], gevestigd te [plaats] (hierna in enkelvoud: [appellante sub 1]),
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 15 februari 2018 in zaken nrs. 16/2279, 16/2379, 16/2401, 17/1383 en 17/2121 in het geding tussen:

[appellant sub 2],

[appellant sub 3],

Stichting Mens, Dier & Peel, gevestigd te Gemert

en



het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2016 heeft het college aan [appellante sub 1] omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van de mestverwerkingsactiviteit tot 80.000 ton per jaar, het bouwen van een silo en het aanleggen van erfverharding op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel).

Bij besluit van 31 januari 2017 heeft het college aan [appellante sub 1] omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en in werking hebben van een inrichting met varkens, voor het bouwen van buffer,- mest en reactorsilo's, voor het aanleggen van een calamiteitenbak, erfverharding en een zaksloot en voor het maken van een uitweg aan de Busselseweg op het perceel.

Bij besluit van 23 februari 2017 heeft het college het besluit van 7 juni 2016 gewijzigd, aan [appellante sub 1] opnieuw omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van de mestverwerkingsactiviteit tot 80.000 ton per jaar en het bouwen van een silo en het besluit van 7 juni 2016 voor het overige in stand gelaten.

Bij tussenuitspraak van 29 februari 2017 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld de door haar in de besluiten geconstateerde gebreken te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 4 oktober 2017 heeft het college de besluiten van 7 juni 2016, 23 februari 2017 en 31 januari 2017, voor zover dat besluit ziet op het bouwen van buffer,- mest en reactorsilo's, ingetrokken en opnieuw een omgevingsvergunning verleend.

Bij uitspraak van 15 februari 2018 heeft de rechtbank de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de Stichting tegen de besluiten van 7 juni 2016, 23 februari 2017 en 4 oktober 2017 en de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] tegen het besluit van 31 januari 2017 gegrond verklaard, de vier besluiten vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante sub 1] hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en de Stichting hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2] en [appellant sub 3] hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college en [appellante sub 1] hebben een zienswijze ingediend.

De Stichting heeft op 24 mei 2018 een nader stuk ingediend.

Het college heeft bij besluit van 24 juli 2018 opnieuw op de aanvraag van [appellante sub 1] beslist en omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van de mestverwerkingsactiviteit tot 80.000 ton per jaar en het bouwen van een silo binnen de inrichting op het perceel.

Het college heeft bij besluit van 25 juli 2018 opnieuw op de aanvraag beslist en omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en in werking hebben van een inrichting met varkens en een mestverwerkingsinstallatie, voor het bouwen van buffer,- mest en reactorsilo's, voor het aanleggen van een calamiteitenbak, een erfverharding en zaksloot en voor het maken van een uitweg aan de Busselseweg.



[appellant sub 3], de Stichting en [appellant sub 2] hebben tegen deze besluiten gronden aangevoerd.

Het college, [appellante sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2018, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M. Peeters, advocaat te Someren, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde], de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. P.J.A.G. van Veldhoven, zijn verschenen. Aan de zijde van het college is en B.L. Spreeuwenberg verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante sub 1] exploiteert op het perceel een varkenshouderij en een loonwerkbedrijf. Zij beschikt over een omgevingsvergunning voor mestverwerking als nevenactiviteit tot een hoeveelheid van 6.000 ton per jaar, bestaande uit 3.000 ton mest van het eigen bedrijf en 3.000 ton mest van derden. [appellante sub 1] wenst de mestverwerkingsactiviteiten uit te breiden en heeft daarom de in deze procedure aan de orde zijnde aanvraag ingediend. Naast de uitbreiding van de mestverwerkingsactiviteiten, die zullen plaatsvinden in de bestaande loods op het bouwblok, is ook een aanvraag ingediend om verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen van silo's, het aanleggen van verharding en een zaksloot en het maken van een uitweg.

2. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Buitengebied Asten 2008". Op het perceel rust de bestemming "Agrarisch - landschappelijke waarden". De als zodanig aangewezen gronden zijn ingevolge artikel 4.1 van de planvoorschriften bestemd voor onder meer de uitoefening van een agrarisch bedrijf. Dat agrarisch bedrijf is ingevolge artikel 4.2.1 van de planvoorschriften alleen toegestaan ter plaatse van de aanduiding "agrarisch bouwblok" op de plankaart. Aan het bouwblok zijn de nadere aanduidingen "intensieve veehouderij" en "loonbedrijf" toegekend.

3. In het besluit van 7 juni 2016 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de uitbreiding van de mestverwerkingsactiviteit van de inrichting in strijd is met artikel 4.2.12 van de planvoorschriften van het bestemmingsplan. Het college heeft zich verder op het standpunt gesteld dat een silo en de erfverharding buiten het bouwblok worden gerealiseerd. Bij voormeld besluit heeft het college op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) omgevingsvergunning verleend. Bij besluit van 23 februari 2017 heeft het college het besluit van 7 juni 2016 op enkele punten gewijzigd en voor het overige in stand gelaten.

4. Bij besluit van 31 januari 2017 heeft het college omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van twee membraanreactoren en een mestsilo op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Bij dat besluit heeft het college verder voor het aanleggen van verharding en een zaksloot buiten het bouwblok op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo omgevingsvergunning verleend. Voor de uitbreiding van de mestverwerkingsactiviteiten heeft het bij dat besluit op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo omgevingsvergunning verleend. Het heeft tot slot voor het verplaatsen van de inrit omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.



5. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] wonen in de omgeving van het perceel en kunnen zich met de verlening van de omgevingsvergunningen niet verenigen. De Stichting kan zich evenmin daarmee verenigen.

6. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat de besluiten van 7 juni 2016 en 23 februari 2017 in strijd zijn met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b en d, van de Verordening Ruimte 2014. Deze besluiten komen vervolgens de rechtbank voor vernietiging in aanmerking. Ook het besluit van 31 januari 2017, voor zover dat betrekking heeft op de activiteit 'bouwen', komt voor vernietiging in aanmerking wegens de samenhang met de besluiten van 7 juni 2016 en 23 februari 2017, aldus de rechtbank. Zij heeft het college in de gelegenheid gesteld de gebreken te herstellen.

Het college heeft op 4 oktober 2017 de besluiten van 7 juni 2016 en 23 februari 2017 ingetrokken en opnieuw op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo omgevingsvergunning verleend. Het heeft tevens het besluit van 31 januari 2017 ten aanzien van de activiteit 'bouwen' ingetrokken en opnieuw op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo voor die activiteit omgevingsvergunning verleend.

In de einduitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college het gebrek in het besluit van 31 januari 2017 met betrekking tot artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014 niet heeft hersteld. Zij heeft de besluiten van 7 juni 2016, 31 januari 2017, 23 februari 2017 en 4 oktober 2017 vernietigd.

Beoordeling van het hoger beroep

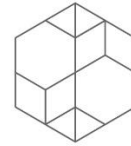
Incidenteel hoger beroep van de Stichting?

7. De Stichting heeft ter zitting van de Afdeling verklaard dat zij met haar brief van 24 mei 2018 bedoeld heeft incidenteel hoger beroep in te stellen. Ingevolge artikel 8:110, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt het incidenteel hoger beroep ingesteld binnen zes weken nadat de hogerberoepsrechter de gronden van het hoger beroep aan de desbetreffende partij heeft verzonden. Op 3 april 2018 heeft de Afdeling de gronden van het hogerberoepschrift van [appellante sub 1] van de Stichting verzonden. De termijn voor het instellen van incidenteel hoger beroep is op 24 april 2018 geëindigd. De Stichting heeft met haar brief van 24 mei 2018 het incidenteel hogerberoepschrift derhalve niet tijdig ingediend. Nu niet is gebleken van feiten of omstandigheden, op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat zij in verzuim is geweest, is het incidenteel hoger beroep van de Stichting niet-ontvankelijk.

Goede procesorde

8. [appellante sub 1] heeft bij faxbericht van 11 oktober 2018 een reactie van Roba Advies overgelegd, waarin wordt ingegaan op de bezwaren van de andere partijen over de in de inrichting gebruikte luchtwasser. In deze reactie is tevens ingegaan op een door Envivice in oktober 2018 in de inrichting uitgevoerd geuronderzoek. De resultaten van dat onderzoek zijn bij die reactie gevoegd.

8.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat



worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

8.2. De Afdeling heeft de zaak op 22 oktober 2018 ter zitting behandeld. Gelet op artikel 8:58, eerste lid, van de Awb konden partijen tot en met 11 oktober 2018 nadere stukken indienen. Het onder 8. genoemde stuk is op de laatste dag van de termijn bij de Afdeling ingediend.

Gelet op de aard van het stuk en periode tussen de indiening van het nadere stuk en de zitting is de Afdeling van oordeel dat partijen onvoldoende gelegenheid hebben gehad om adequaat te kunnen reageren op het nadere stuk. De Afdeling betreft daarbij dat [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ter zitting te kennen hebben gegeven dat zij een deskundige op het rapport hadden willen laten reageren. Nu voorts niet is gebleken dat het geuronderzoek niet eerder had kunnen worden verricht en evenmin dat de reactie van Roba Advies niet eerder had kunnen worden ingediend, laat de Afdeling het nadere stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing.

Belanghebbendheid

9. [appellante sub 1] betoogt dat de rechtbank in de tussenuitspraak de Stichting ten onrechte als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb heeft aangemerkt. Zij voert daartoe aan dat de statutaire doelstelling onvoldoende is afgebakend en daarmee zo veelomvattend dat het onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de Stichting rechtstreeks is betrokken bij het besluit. [appellante sub 1] voert verder aan dat de Stichting geen feitelijke werkzaamheden verricht met betrekking tot de doelstelling. Voor zover die feitelijke werkzaamheden wel zijn verricht, hebben die werkzaamheden langer dan een jaar geleden plaatsgevonden, aldus [appellante sub 1].

9.1. Voor de beantwoording van de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35) veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

9.2. Het belang dat de Stichting zich blijkens artikel 2 van haar statuten ten doel stelt te behartigen, is het volgende.

- a. het bevorderen van leefbaarheid, welzijn en gezondheid van inwoners en dieren in De Peel, alsmede milieuhygiëne en duurzaamheid (Brundland-definitie) in de meest uitgebreide zin;
- b. het streven naar behoud, bescherming en verbetering van natuur, flora en fauna en landschap in de meest uitgebreide zin;
- c. het streven naar behoud van cultuurhistorische waarden in meest uitgebreide zin;
- d. het voeren van bestuursrechtelijke, civielrechtelijk en/of andere procedures die met vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn;
- e. het verrichten van alle verdere handelingen die met vorenstaande in ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.



9.3. Deze doelstelling is gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Anders dan [appellante sub 1] betoogt, is de doelstelling van de Stichting niet zo veelomvattend dat deze onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de stichting niet rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit.

9.4. Om te kunnen bepalen of het belang van de Stichting rechtstreeks is betrokken bij het besluit is tevens van belang of de Stichting met het oog op de behartiging van haar doelstelling feitelijke werkzaamheden verricht in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

Ter zitting bij de rechtbank en in haar brief van 20 april 2018 heeft de Stichting een toelichting gegeven op de door haar verrichte feitelijke werkzaamheden. Zij heeft verklaard dat zij zich bezig houdt met het doen van onderzoek naar de achtergronden en invloed van de intensieve veehouderij en publiceert de resultaten van dat onderzoek op haar website. Verder geeft zij voorlichting en informatie aan belanghebbenden, geeft zij presentaties en neemt zij deel aan gesprekken met politici en bestuurders. Als voorbeeld heeft de Stichting gewezen op haar deelname aan een ronde tafel gesprek over mestfraude in juni 2018. Daarnaast dient zij zienswijzen in inzake aanpassingen van bestaande en nieuwe regelgeving op lokaal, regionaal, provinciaal, landelijk en Europees niveau, onderhoudt zij contacten met milieu- en bewonersgroepen in binnen- en buitenland en werkt zij mee aan informatieve tv- en radioprogramma's in binnen- en buitenland, zoals een programma van een Duitse omroep over de dumping van Nederlandse mest in Duitsland. De Afdeling ziet, anders dan [appellante sub 1] stelt, geen aanleiding voor het oordeel dat de opgave van de feitelijke werkzaamheden onjuistheden bevat.

9.5. Gelet op de statutaire doelstelling, zowel in functionele als in territoriale zin, in samenhang bezien met haar feitelijke werkzaamheden, is de Afdeling van oordeel dat de Stichting door de bestreden besluiten rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de Stichting belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Het betoog faalt.

Verordening Ruimte 2014

10. Artikel 7.12 van de Verordening Ruimte 2014 luidt:

"1. In afwijking van artikel 7.10 sluit een bestemmingsplan de vestiging, uitbreiding en toename van de bestaande bebouwing van mestbewerking uit.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op mestbewerking ten behoeve van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij, mits dit vanuit het oogpunt van een goede leefomgeving en gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving.

3. In afwijking van het eerste lid is de vestiging van mestbewerking, uitbreiding van bestaande mestbewerking of toename van de bestaande bebouwing voor mestbewerking mogelijk, mits:

a. de locatie niet binnen een bebouwingsconcentratie ligt;

b. de noodzaak aanwezig is vanwege de wettelijke plicht tot mestverwerking van het mestoverschot in Noord-Brabant;



- c. de mestbewerking vanuit het oogpunt van een goede leefomgeving en gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving;
 - d. de omvang van het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare bedraagt;
 - e. er sprake is van een goede ontsluiting in verband met de te verwachten transportbewegingen;
 - f. de opslag en verwerking van tussenproducten niet in de openlucht plaatsvindt;
 - g. de aanvoer van dikke fractie is uitgesloten, tenzij de aanvoer is bedoeld voor vergistings- en/of hygiënisatie doeleinden;
 - h. de landschappelijke inpassing ten minste 15 % van de omvang van het bouwperceel bedraagt;
 - i. een bedrijfsplan is opgesteld dat inzicht geeft in het aanbod en de afkomst van de mest en coproducten;
 - j. de toelichting van het bestemmingsplan een verantwoording bevat dat een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van belangen van omwonenden bij de planontwikkeling.
4. In afwijking van het derde lid, onder d, is een redelijke uitbreiding mogelijk van bestaande mestbewerking, onder overeenkomstige toepassing van artikel 7.10, tweede lid (redelijke uitbreiding)."

Artikel 1.20 luidt:

"Onder bouwperceel wordt verstaan: (virtueel) vlak waarop functioneel bij elkaar behorende bebouwing en voorzieningen worden geconcentreerd, waarbij de gebouwen alleen zijn toegelaten binnen de bouwvlakken op het perceel terwijl buiten de bouwvlakken ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan."

11. [appellante sub 1] betoogt dat de rechtbank in de einduitspraak ten onrechte heeft overwogen dat het college in het besluit van 4 oktober 2017 niet heeft voldaan aan de opdracht die zij in de tussenuitspraak heeft gegeven. Volgens [appellante sub 1] heeft het college toepassing gegeven aan artikel 7.12, vierde lid, van de Verordening Ruimte 2014.

11.1. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat sprake is van een bouwperceel dat groter is dan 1,5 hectare. Volgens de rechtbank bestaat er daarom strijd met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014. Zij heeft het college erop gewezen dat artikel 7.12, vierde lid, van de Verordening Ruimte 2014 de mogelijkheid biedt om een uitbreiding van de bestaande mestverwerking groter dan 1,5 hectare toe te staan. Zij heeft het college vervolgens in de gelegenheid gesteld dit gebrek te herstellen.

11.2. Het college heeft ter uitvoering van de tussenuitspraak op 4 oktober 2017 een nieuw besluit genomen. Het heeft in dat besluit expliciet aangegeven dat het geen gebruik maakt van de mogelijkheid die artikel 7.12, vierde lid, van de Verordening Ruimte 2014 biedt. Het betoog van [appellante sub 1] dat het college toepassing heeft gegeven aan dat artikellid kan reeds daarom niet worden gevolgd.

Het betoog faalt.

12. [appellante sub 1] betoogt verder dat de rechtbank in de einduitspraak ten onrechte heeft overwogen dat het besluit van 4 oktober 2017 in strijd is met artikel 7.12, derde lid, aanhef en



onder d, van de Verordening Ruimte 2014. Zij voert in dit verband aan dat met het besluit geen bouwperceel groter dan 1,5 hectare ontstaat.

12.1. In het besluit van 4 oktober 2017 is vermeld dat er niet voor is gekozen om een uitbreiding van het bouwperceel toe te staan, maar het bouwperceel van 1,5 hectare te handhaven. De ligging van het bouwperceel wordt gewijzigd. De erfverharding, parkeerplaatsen en de zaksloot worden volgens het besluit binnen het bouwperceel gesitueerd. De gewijzigde tekening is aan het besluit gehecht en maakt daarvan deel uit.

12.2. In artikel 1.20 van de Verordening is het begrip 'bouwperceel' gedefinieerd. Gelet op die definitie valt onder het begrip bouwperceel niet alleen het bouwblok waarop ingevolge het bestemmingsplan alleen de gebouwen zijn toegelaten, maar ook de buiten het bouwblok gelegen gronden waarop ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan.

Op de tekening bij het besluit is met een zwarte lijn het in het bestemmingsplan voor het perceel opgenomen bouwblok weergegeven. Dat bouwblok heeft een oppervlakte van 1,33 hectare. Met een stippellijn zijn de nieuwe grenzen van het bouwblok weergegeven. Op de tekening is vermeld dat dit nieuwe bouwblok een oppervlakte van 1,5 hectare heeft. De bouwwerken en voorzieningen van de inrichting zijn binnen deze stippellijn gelegen.

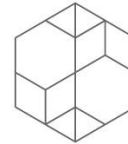
Op de gronden van [appellante sub 1] waarop de bestemming "Agrarisch-landschappelijk waarden" rust en waarvoor de aanduiding "agrarisch bouwblok" geldt, mogen ingevolge artikel 4.3.2 van de planvoorschriften gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde worden opgericht. Ingevolge artikel 4.3.4 mogen op de overige gronden van de inrichting waarop de bestemming "Agrarisch-landschappelijk waarden" rust bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden opgericht. Anders dan in het besluit van 4 oktober 2017 zijn de grenzen van het bouwperceel niet gewijzigd. Op de bij het besluit gevoegde tekening zijn de grenzen van het in het bestemmingsplan opgenomen bouwblok gewijzigd. Dat het college de grenzen van het agrarisch bouwblok heeft gewijzigd, waardoor alle bouwwerken en voorzieningen van de inrichting binnen het bouwblok komen te liggen, laat, daargelaten of dit met een besluit waarbij een omgevingsvergunning wordt verleend mogelijk is, onverlet dat buiten het bouwblok bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn toegestaan. Deze gronden, tezamen met het bouwblok vormen het bouwperceel. Niet in geschil is dat de oppervlakte van dit bouwperceel groter is dan 1,5 hectare. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat er nog steeds strijd bestaat met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014.

Het betoog faalt.

13. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank in de einduitspraak ten onrechte heeft overwogen dat wordt voldaan aan artikel 7.12, derde lid, onder b, van de Verordening Ruimte 2014.

[appellant sub 3] voert in dit verband aan dat de rechtbank heeft miskend dat het aan de vergunning verbonden voorschrift met betrekking tot de herkomst van de mest, gelet op de locatie van het bedrijf vlakbij de provincie Limburg, te ruim is. Aan de vergunning had het voorschrift moeten worden verbonden dat de te bewerken mest afkomstig dient te zijn van bedrijven binnen een straal van enkele kilometers rondom de inrichting.

[appellant sub 2] en [appellant sub 3] voeren aan dat de rechtbank heeft miskend dat met het aan de vergunning verbonden voorschrift een blijvende noodzaak voor mestverwerking niet is aangetoond, terwijl met artikel 7.12, derde lid, onder b, van de Verordening Ruimte 2014 juist



wordt beoogd te voorkomen dat er meer mestverwerkingscapaciteit komt dan nodig is in de provincie.

13.1. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college de aangevraagde methode van mestverwerking als een voldoende bijdrage aan het terugbrengen van het mestoverschot in Noord-Brabant heeft kunnen beschouwen. Uit het bedrijfsplan kan volgens de rechtbank evenwel niet worden opgemaakt wat er gebeurt als in de toekomst door omstandigheden minder mest uit Noord-Brabant zou worden aangeboden en of er dan mest uit andere provincies of landen met transport over langere afstanden zouden kunnen worden aangeboden. In zoverre is het eveneens onduidelijk of sprake is van een blijvende noodzaak als bedoeld in artikel 7.12, derde lid, van de Verordening Ruimte 2014, aldus de rechtbank. Dit artikel is mede opgenomen om een overaanbod van mestverwerking te voorkomen. Bovendien is een mestverwerkingsinstallatie een bedrijf met mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor omgeving en kan uit de Verordening Ruimte 2014 worden afgeleid dat het niet de bedoeling is dat dergelijke bedrijven worden opgericht om mest uit andere landen of andere provincies te gaan verwerken. Deze bedoeling acht de rechtbank niet onredelijk. Het college had daarom, aldus de rechtbank, moeten borgen dat uitsluitend mest uit Noord-Brabant in het bedrijf kan worden verwerkt. De verwijzing naar der ruimtelijke onderbouwing en het bijbehorende bedrijfsplan bieden naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende waarborg dat alleen Brabantse mest wordt verwerkt. De rechtbank heeft verder overwogen dat op basis van de Verordening Ruimte 2014 een verderstrekkend voorschrift waarbij alleen mest afkomstig van bedrijven in een straal van tien kilometer rondom Asten mag worden geaccepteerd niet redelijkerwijs van [appellante sub 1] kan worden geveegd. Volgens de rechtbank is artikel 7.12, derde lid, van de Verordening Ruimte gericht op bestrijding van het mestoverschot in de gehele provincie en niet in delen van de provincie.

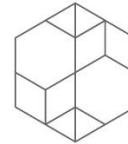
13.2. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft het college in het besluit van 4 oktober 2017 een nieuw voorschrift aan de vergunning verbonden. Dit voorschrift luidt:

"Er mag alleen mest worden verwerkt afkomstig van bedrijven uit de provincie Noord-Brabant."

13.3. In de einduitspraak heeft de rechtbank overwogen dat zij geen aanleiding ziet om terug te komen van haar oordeel in de tussenuitspraak dat een verdere beperking van het gebied niet redelijkerwijs van [appellante sub 1] kan worden geveegd. Het grondgebied van de provincie is groot, maar het gebied is wel afgebakend. Het voorschrift is volgens de rechtbank daarom voldoende duidelijk. De rechtbank heeft verder overwogen dat als er ook maar een kleine hoeveelheid mest, afkomstig uit een andere provincie wordt verwerkt, er wordt gehandeld in strijd met het voorschrift. Aangezien de herkomst van mest traceerbaar is, is het voorschrift voldoende handhaafbaar.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat de blijvende noodzaak voor mestverwerking aan de orde komt indien het college zou moeten besluiten of het voorschrift in de toekomst onnodig beperkend is en zou moeten worden ingetrokken. Blijvende noodzaak hoeft daarom volgens de rechtbank thans niet te worden aangetoond. Volgens de rechtbank is het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek hersteld.

13.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank in de tussenuitspraak terecht overwogen dat artikel 7.12, derde lid, van de Verordening Ruimte 2014 is gericht op bestrijding van het mestoverschot in de gehele provincie en niet in delen van de provincie. De Afdeling acht hierbij van belang dat in de toelichting bij artikel 7.12, derde lid, onder b, van de Verordening Ruimte 2014 is vermeld dat in de regels van de Verordening is bepaald dat de mestbewerking noodzakelijk moet zijn vanwege het mestoverschot in Noord-Brabant, hetgeen betekent dat er geen ruimte wordt geboden om mest van buiten Noord-Brabant te verwerken. De rechtbank heeft



in de einduitspraak terecht geen aanleiding gezien om op haar oordeel in de tussenuitspraak terug te komen. Dat de inrichting op korte afstand van de provincie Limburg is gelegen, is daarvoor, gelet op de omstandigheid dat mest uit die provincie niet in de inrichting mag worden verwerkt, onvoldoende. Ook de omstandigheid dat de mestverwerkingsactiviteiten een nevenactiviteit zijn bij de op het perceel gevestigde veehouderij, maakt niet dat daarom de mest alleen afkomstig mag zijn van bedrijven in een straal van enkele kilometers rondom Asten.

Het betoog van [appellant sub 3] faalt in zoverre.

13.5. Wat betreft het betoog van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] dat nog steeds niet duidelijk is of sprake is van een blijvende noodzaak tot mestverwerking overweegt de Afdeling als volgt.

In de toelichting op artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening Ruimte 2014 is vermeld dat de sturing vanuit de provincie op mestbewerking er op is gericht dat er geen overaanbod van mest wordt verwerkt. Neveneffect daarvan kan zijn dat er daardoor ook een groei van de veestapel mogelijk is. Dat is gelet op de situatie in Noord-Brabant niet gewenst. Volgens de toelichting is daarom in de regels bepaald dat de mestbewerking noodzakelijk moet zijn wegens het mestoverschot in Noord-Brabant. Dit betekent dat er geen ruimte wordt geboden om mest van buiten Noord-Brabant te verwerken. Het is daarom nodig dat een initiatiefnemer een bedrijfsplan overlegt waaruit blijkt dat afkomst en aanbod van de mest voor een periode van vijf jaar is gegarandeerd, aldus de toelichting.

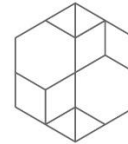
Hoewel de rechtbank er in de tussenuitspraak ten onrechte van uit is gegaan dat uit het bedrijfsplan moet blijken van een blijvende noodzaak voor mestverwerking, nu uit de toelichting volgt dat uit het bedrijfsplan moet blijken dat de afkomst en aanbod van de mest voor vijf jaar is gegarandeerd, heeft de rechtbank in de tussenuitspraak wel terecht overwogen dat het bedrijfsplan onvoldoende informatie bevat om te beoordelen of in zoverre aan artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening Ruimte 2014 is voldaan.

Behoudens zeer uitzonderlijke gevallen kan de rechtbank niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Niet gebleken is dat hier een zeer uitzonderlijk geval aan de orde is, zodat de rechtbank in haar einduitspraak van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel had moeten uitgaan. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet gedaan. Nu in het besluit van 4 oktober 2017 niet alsnog duidelijk is gemaakt dat de afkomst en aanbod van de mest voor een periode van vijf jaar is gegarandeerd, bestaat er strijd met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening Ruimte 2014.

Het betoog van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] slaagt in zoverre.

Geurbelasting

14. [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank in de tussenuitspraak heeft miskend dat het college in de besluiten niet van een rendement van 75% geurreductie voor de vergunde luchtwasser kan uitgaan. Zij voeren daartoe aan dat door deskundigen ernstige twijfels zijn geuit over het geurrendement. Een beperkte vermindering van het geurrendement leidt tot een veel hogere geuremissie. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 3] worden de door deskundigen geuite twijfels bevestigd in het rapport "Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen" van maart 2018 van de Wageningen University & Research en de brief van staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 3 april 2018, kenmerk IENW/BSK-2018/49980, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2017/18, 29383, nr. 295) over onderzoek naar het rendement van luchtwassers. Dat aan het besluit van 31 januari 2017 voorschriften zijn verbonden waarin een geuremissienorm is opgenomen en deze norm



gemonitord wordt, neemt het gebrek in de besluiten niet weg, omdat de geurmissienorm niet naleefbaar is, aldus [appellant sub 2] en [appellant sub 3].

[appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen voorts dat de rechtbank in de tussenuitspraak heeft miskend dat het college, gelet op de bijdrage die de inrichting zal leveren aan de achtergrondbelasting, in de besluiten van 7 juni 2016 en 23 februari 2017 een ontoereikende beoordeling van de te verwachten geurbelasting vanwege de inrichting heeft gemaakt. Zij verwijzen ten eerste naar hun betoog dat er in de onderzoeken ten onrechte van uit is gegaan dat de luchtwasser een rendement heeft van 75%. Zij voeren verder aan dat de inrichting van [appellante sub 1] een substantiële bijdrage levert aan de achtergrondbelasting van een aantal woningen aan de Dijkstraat. Volgens hen zijn er, behalve de woning op het perceel Dijkstraat 64, ook vier andere woningen overbelast. Niet is aangetoond dat de individuele bijdrage op die woningen verwaarloosbaar is, aldus [appellant sub 2] en [appellant sub 3].

14.1. In het besluit van 31 januari 2017 is vermeld dat de aanvraag voorziet in het plaatsen van een gecombineerd luchtwassysteem (BWL 2011.08) met 75% emissiereductie van geur. Deze waarde komt volgens het college overeen met de "Factsheets luchtmissiebeperkende technieken", te vinden op de website van Infomil. Het ziet geen aanleiding om daaraan te twijfelen. Met de aan de vergunning verbonden voorschriften in hoofdstuk 9 wordt onder meer een elektronische monitoring van emissierelevante parameters verplicht gesteld en wordt de goede werking van de luchtwasser gewaarborgd. Over het door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] vermelde rapport "Verschillen tussen twee studies naar geurbelasting-geurhinderrelaties nader onderzocht" van de Universiteit van Utrecht en het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) van juli 2015 heeft het college aangegeven dat hierin geen harde conclusies worden getrokken en dat het onderzoek geen betrekking heeft op de aangevraagde luchtwasser. Het college concludeert dat er geen aanleiding is om de in deze aanvraag gehanteerde uitgangspunten te herzien. Indien uit metingen zou blijken dat niet wordt voldaan aan de geuremissienormen in voorschrift 8.3.3, biedt voorschrift 8.3.10 voldoende mogelijkheden om de vergunninghouder te dwingen om afdoende maatregelen te nemen.

In de besluiten van 7 juni 2016 en 23 februari 2017 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de voorgenomen activiteit op het perceel op de direct omliggende geurgevoelige objecten voldoet aan de streefwaarden voor de achtergrondbelasting. In de in die besluiten vermelde rapporten is uitgegaan van een rendement van de luchtwasser van 75%. In één van die rapporten, het rapport 'Geuronderzoek mestverwerking en pasteurisatie [appellante sub 1A]' van 3 maart 2015 van Buro Blauw, is in dit verband vermeld dat dit rendement is gebaseerd op de beschrijving van het systeem van maart 2013.

14.2. In beroep is aangevoerd dat er bij deskundigen ernstige twijfels bestaan over het gestelde rendement van luchtwassers. In dat verband is verwezen naar het rapport "Verschillen tussen twee studies naar geurbelasting-geurhinderrelaties nader onderzocht" uit 2015, waarin melding wordt gemaakt van een discussie over de effectiviteit van luchtwassers ten behoeve van geurreductie. In de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] in hoger beroep overgelegde stukken is vermeld dat uit onderzoek is gebleken dat combi-luchtwassers in de praktijk minder presteren dan waarvan werd uitgegaan. De geurverwijdering is mogelijk de helft lager dan de verwachte reductie.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op de uit de door [appellant sub 2] en [appellant sub 3] bedoelde onderzoeken, onvoldoende gemotiveerd dat het heeft mogen uitgaan van een rendement van 75% van de in deze procedure aan de orde zijnde luchtwasser. Er is weliswaar een voorschrift aan de vergunning verbonden met een maximaal toegestane geuremissie, maar gelet op het voorgaande kan op dit moment niet aannemelijk worden geacht dat het voorschrift kan worden nageleefd.



Het betoog slaagt in zoverre.

15. Aan een beoordeling van het betoog van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] over de berekening van de achtergrondbelasting, kan, nu daarbij is uitgegaan van een rendement van 75%, niet worden toegekomen.

Tussenconclusie

16. Het hoger beroep van [appellante sub 1] is ongegrond. De incidenteel hoger beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] tegen de tussenuitspraak van 29 augustus 2017 en de einduitspraak van 15 februari 2018 zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het, gelet op de gegrondverklaring van de incidenteel hoger beroepen, met een verbetering van de gronden.

De besluiten van 24 juli 2018 en 25 juli 2018

17. Ter uitvoering van de einduitspraak heeft het college op 24 en 25 juli 2018 nieuwe besluiten genomen. Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Dit wil zeggen dat aan de zijde van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de Stichting een beroep van rechtswege is ontstaan. [appellante sub 1] heeft verklaard zich met de besluiten te kunnen verenigen, zodat aan haar zijde geen beroep van rechtswege is ontstaan.

18. Bij besluit van 24 juli 2018 heeft het college aan [appellante sub 1] omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van de mestverwerkingsactiviteit tot 80.000 ton per jaar en het bouwen van een silo op het perceel.

Bij besluit van 25 juli 2018 heeft het college aan [appellante sub 1] omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en in werking hebben van een inrichting met varkens, voor het bouwen van buffer,- mest en reactorsilo's, voor het aanleggen van een calamiteitenbak, een erfverharding en zaksloot en voor het maken van een uitweg aan de Busselseweg op het perceel.

Het beroep van [appellant sub 2] tegen de besluiten van 24 en 25 juli 2018

19. [appellant sub 2] betoogt dat het college heeft miskend dat ten tijde van het nemen van het besluit van 24 juli 2018 de Verordening ruimte Noord-Brabant gold en het bouwplan daarmee in strijd is. Hij voert in dit verband aan dat het project in strijd is met artikel 7.3, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 7.11, tweede lid, aanhef en onder b en c, van de Verordening ruimte Noord-Brabant. De omgevingsvergunning had daarom niet mogen worden verleend.

19.1. Volgens het college is het project een concreet initiatief als bedoeld in artikel 42, vijfde lid, van de Verordening ruimte Noord-Brabant en is daarom de Verordening Ruimte 2014 op deze zaak van toepassing gebleven. Dit hebben de andere partijen niet bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling betekent dit dat het college terecht in de nieuwe besluiten aan de Verordening Ruimte 2014 heeft getoetst.

Het betoog faalt.

20. [appellant sub 2] betoogt terecht dat het college zich in het besluit van 24 juli 2018 ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan voldoet aan artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014. De Afdeling overweegt daartoe als volgt.



20.1. Het college heeft zich in het besluit van 24 juli 2018 op het standpunt gesteld dat het project voldoet aan artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014. Het heeft daarbij verwezen naar het op 3 juli 2018 vastgestelde bestemmingsplan "Asten verzamelplan 2018-1", waarin het bestaande bouwblok is verkleind naar een bouwblok van 1,119 hectare. Op deze manier ontstaat volgens het college geen (fictief) bouwblok dat groter is dan 1,5 hectare en wordt voldaan aan de Verordening Ruimte 2014.

20.2. De omstandigheid dat in het bestemmingsplan "Asten verzamelplan 2018-1" het bouwblok op het perceel is verkleind naar 1,119 hectare laat onverlet dat dit bestemmingsplan het toestaat dat buiten het bouwblok bouwwerken ten behoeve van de bestemming wordt gebouwd. Zoals hiervoor onder 12.2 is overwogen, vormen deze gronden, tezamen met het bouwblok, het bouwperceel. De oppervlakte van dit bouwperceel is groter dan 1,5 hectare. Het besluit van 24 juli 2018 is daarom in strijd met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014.

Het betoog slaagt.

21. [appellant sub 2] betoogt dat het besluit van 24 juli 2018 niet voldoet aan artikel 7.12, derde lid, onder b, van de Verordening Ruimte 2014. Hij voert daartoe aan met dit artikel wordt beoogd te voorkomen dat er meer mestverwerkingscapaciteit komt dan nodig is in de provincie. Nu een blijvende noodzaak voor mestverwerking niet is aangetoond, is er sprake van strijd met dat artikel, aldus [appellant sub 2].

21.1. Zoals hiervoor onder 13.5 is overwogen, volgt uit artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening Ruimte 2014 en de toelichting daarbij dat aan een aanvraag om omgevingsvergunning een bedrijfsplan ten grondslag is gelegd, waaruit blijkt dat afkomst en aanbod van de mest voor een periode van vijf jaar is gegarandeerd.

Nu in het besluit van 24 juli 2018 niet duidelijk is gemaakt dat de afkomst en aanbod van de mest voor een periode van vijf jaar is gegarandeerd, bestaat er strijd met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening Ruimte 2014.

Het betoog slaagt.

Het beroep van [appellant sub 3] tegen de besluiten van 24 en 25 juli 2018

22. Voor zover [appellant sub 3] betoogt dat het college niet bevoegd was bij besluiten van 24 en 25 juli 2018 omgevingsvergunning te verlenen, omdat het niet binnen de door de rechtbank gegeven termijn van drie maanden heeft beslist, faalt dat betoog. Dat het college niet binnen de gegeven termijn opnieuw op de aanvraag heeft beslist, betekent niet dat het college niet langer bevoegd was de besluiten te nemen.

23. [appellant sub 3] betoogt dat er geen noodzaak bestaat om een voorschrift op te nemen op grond waarvan in de inrichting alleen mest mag worden verwerkt afkomstig van bedrijven uit de provincie Noord-Brabant. Hij voert daartoe aan dat het bedrijf in de praktijk slechts mest verwerkt van bedrijven in een straal van ongeveer 20 km van de inrichting.

23.1. Het voorschrift is aan de vergunning verbonden om te voldoen aan artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening Ruimte 2014. Dat, naar gesteld, in de inrichting alleen mest van bedrijven in een straal van 20 km rondom de inrichting wordt verwerkt, maakt niet dat het voorschrift niet op grond van de Verordening aan de vergunning had mogen worden verbonden.

Het betoog faalt.



24. Wat betreft het betoog van [appellant sub 3] over de omvang van het bouwperceel en de strijd met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014 verwijst de Afdeling naar hetgeen zij onder 20.2 heeft overwogen.

Het betoog slaagt.

25. Over het betoog van [appellant sub 3] over de in het besluit inzake de omgevingsvergunning voor de inrit opgenomen plicht tot het herplanten van twee eiken overweegt de Afdeling als volgt. De herplantplicht was ook opgenomen in het besluit van 31 januari 2017. De thans aangevoerde grond over die herplantplicht heeft [appellant sub 3] niet aangevoerd tegen dat besluit. Hiermee heeft [appellant sub 3] zijn beroepsgronden uitgebreid met een nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgrond. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 6:13 van de Awb, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan niet worden aanvaard dat nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen de oorspronkelijke bestreden besluiten naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat het betoog buiten inhoudelijke bespreking blijft.

26. [appellant sub 3] betoogt dat het college ten onrechte niet een nieuwe verklaring van geen bedenkingen aan de raad van de gemeente Asten heeft gevraagd. Volgens [appellant sub 3] had het college niet de oude verklaring van geen bedenkingen aan het nieuwe besluit van 24 juli 2018 ten grondslag mogen leggen.

26.1. De raad van de gemeente heeft in zijn verklaring van 31 mei 2016 verklaard geen bedenkingen te hebben tegen de uitbreiding van de mestverwerkingscapaciteit tot 80.000 ton per jaar. Aangezien het project niet is gewijzigd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college de verklaring van geen bedenkingen niet aan zijn besluit van 24 juli 2018 ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog faalt.

Het beroep van de Stichting tegen het besluit van 24 juli 2018

27. Het betoog dat het college niet bevoegd was het besluit van 24 juli 2018 te nemen faalt. Zoals hiervoor onder 22 is overwogen, leidt de omstandigheid dat het college niet binnen de door de rechtbank in de einduitspraak gegeven termijn van drie maanden opnieuw op de aanvraag heeft beslist niet tot het oordeel dat het college niet langer bevoegd was het besluit te nemen.

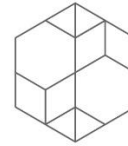
Het betoog faalt.

28. Wat betreft het betoog van de Stichting dat het besluit van 24 juli 2018 in strijd is met de Verordening ruimte Noord-Brabant overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 19.1 dat het college in het besluit terecht aan de Verordening Ruimte 2014 heeft getoetst.

29. Wat betreft het betoog van de Stichting over de omvang van het bouwperceel en de strijd met artikel 7.12, derde lid, aanhef en onder d, van de Verordening Ruimte 2014 verwijst de Afdeling naar hetgeen zij onder 20.2 heeft overwogen.

Het betoog slaagt.

30. Over het betoog van de Stichting dat betrekking heeft op het voorschrift over de herkomst van het mest, het rendement van de vergunde luchtwasser en de bij besluit van 20 september 2016 verleende vergunning op grond van de Waterwet overweegt de Afdeling als volgt.



30.1. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak een oordeel gegeven over het door de Stichting in beroep gevoerde betoog, zoals weergegeven in overweging 28. Tegen deze oordelen is de Stichting niet opgekomen. Gelet hierop, kan hetgeen de Stichting in haar beroepschrift tegen het besluit van 24 juli 2018 aanvoert thans meer niet aan de orde worden gesteld.

31. Over het betoog van de Stichting over de afgegeven verklaring van geen bedenkingen van 3 februari 2015 (lees: 31 mei 2016) door de raad van de gemeente Asten overweegt de Afdeling als volgt. De verklaring van geen bedenkingen was ten grondslag gelegd aan de besluiten van 7 juni 2016 en 23 februari 2017. De thans aangevoerde grond over die verklaring van geen bedenkingen heeft zij niet aangevoerd tegen die besluiten. Hiermee heeft de Stichting haar beroepsgronden uitgebreid met een nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgrond. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 6:13 van de Awb, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan niet worden aanvaard dat nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen de oorspronkelijke bestreden besluiten naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat het betoog buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Conclusie

32. De beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de Stichting zijn gegrond. De besluiten van 24 juli 2018 en 25 juli 2018 moeten worden vernietigd. Het college dient opnieuw een besluit op de aanvraag te nemen.

33. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

34. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het incidenteel hoger beroep van Stichting Mens, Dier & Peel niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de incidenteel hoger beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] gegrond;
- III. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] tegen de besluiten van het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant van 24 juli 2018, kenmerk Z24221/D.367753 en van 25 juli 2018, kenmerk Z11926/D.366988 en het beroep van de Stichting Mens, Dier & Peel tegen voormeld besluit van 24 juli 2018 gegrond;
- V. vernietigt deze besluiten;
- VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

(...)

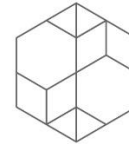


Noot

1. Een varkenshouderij en loonwerkbedrijf (met als nevenactiviteit mestverwerking) in Brabant wil uitbreiden. Het bedrijf wenst zijn mestverwerkingsactiviteiten uit te breiden van 6.000 ton per jaar naar 80.000 ton per jaar. Verder wenst het bedrijf silo's te bouwen, een erfverharding, een zaksloot en een calamiteitenbak aan te leggen en een uitweg te realiseren. Voor de uitbreiding van de mestverwerkingsactiviteiten vraagt het bedrijf (voor zover hier relevant) onder andere een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan (in de zin van artikel 2.1 lid 1, aanhef en sub c, gelezen in samenhang met artikel 2.12 lid 1, aanhef en sub a, onder 3° Wabo) aan. Ook vraagt hij hiervoor een omgevingsvergunning milieu (in de zin van artikel 2.1 lid 1, aanhef en sub e Wabo) aan. De eerstgenoemde omgevingsvergunning wordt slechts verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. In de ruimtelijke onderbouwing behorende bij de aanvraag op 18 december 2014 is een berekening van de achtergrondbelasting opgenomen ter beoordeling van de vraag of een goed woon- en leefklimaat te garanderen is met betrekking tot het aspect geur. Op 7 juni 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant de omgevingsvergunning verleend. Vervolgens heeft het college dit besluit op 23 februari 2017 gewijzigd. Bij dit wijzigingsbesluit is een (aanvullende) geurberekening gemaakt en als onderdeel aan het besluit toegevoegd. Uit deze berekening volgt dat de voorgenomen activiteit voldoet aan de streefwaarden voor de achtergrondbelasting. Hoewel dit niet uit de uitspraak volgt, ga ik ervanuit dat het gaat om de streefwaarden zoals vastgesteld door de gemeenteraad van Asten in de Gebiedsvisie en verordening geurhinder en veehouderij van 5 juli 2016. Bij deze berekening wordt uitgegaan van de plaatsing van een luchtwasser met een geurreductiepercentage van 75%. Bij besluit van 31 januari 2017 is de omgevingsvergunning milieu verleend. Aan dit besluit is een geuremissienorm verbonden. Deze luidt: *“de hedonisch gewogen geuremissie van de luchtwasser naar de buitenlucht afgevoerde (gereinigde) lucht mag maximaal $15,0 * 106$ Europese geureenheden O_{Ue} (H) per uur bedragen.”*

2. Een van de eisers stelt in beroep tegen deze besluiten bij de rechtbank dat een draagkrachtige motivering dat een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, in de besluitvorming mist. Zij wijst erop dat uit onderzoek volgt dat luchtwassers in zijn algemeenheid maar een reductie kunnen bereiken van 30% tot 40% en dat een rendement van 75% niet haalbaar is. Bovendien vraagt deze eiser zich af of de luchtwasser die 'op papier' een reductiepercentage van 75% haalt bij varkens- en vleeskalverenstallen, dit percentage zonder meer ook haalt bij de geuremissie van een mestverwerkingsinstallatie. De rechtbank Oost-Brabant meent in haar tussenuitspraak dat dit onderzoek niet met zich brengt dat het college niet van een rendement van 75% geurreductie kan uitgaan (zie rechtbank Oost-Brabant 29 augustus 2017, [ECLI:NL:RBOBR:2017:4563](#), r.o. 18.4). De rechtbank vindt het daarbij van belang dat het door eiser aangehaalde onderzoek niet ziet op de vergunde luchtwasser. Het enkele feit dat (zoals de eiser stelt) de geuremissie van het houden van varkens of vleeskalveren niet hetzelfde hoeft te zijn als de geuremissie van een mestverwerkingsinstallatie, leidt volgens de rechtbank niet tot een ander oordeel, nu eiser geen argumenten heeft aangedragen waarom (grote) verschillen zouden kunnen optreden. Voor het overige kent de rechtbank nog gewicht toe aan het gegeven dat er voorschriften aan de omgevingsvergunning zijn verbonden. Deze voorschriften bieden voldoende waarborg bieden dat het bevoegd gezag de vergunninghoudster kan verplichten een rendement van 75% te bewerkstelligen. Het gaat om een geuremissienorm voor de luchtwasser, controlemeting en een plan van aanpak als niet aan de norm kan worden voldaan en gedetailleerde monitoringsvoorschriften.

3. In diezelfde tussenuitspraak van 29 augustus 2017 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld de door haar in de besluiten geconstateerde gebreken te herstellen. Het college heeft dit gepoogd bij besluit van 4 oktober 2017. Op 15 februari 2018, [ECLI:NL:RBOBR:2018:692](#), heeft de rechtbank einduitspraak gedaan. Zij heeft de beroepen



tegen de besluiten van 7 juni 2016, 31 januari 2017, 23 februari 2017 en 4 oktober 2017 gegrond verklaard, de besluiten vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen. In hun incidenteel hoger beroep vechten appellanten het oordeel van de rechtbank in de tussenuitspraak aan. Zij betogen dat de rechtbank in de tussenuitspraak van 29 augustus 2017 heeft miskend dat het college in de besluitvorming niet van een 75% geurreductie van de luchtwasser kan uitgaan. Zij wijzen erop dat door deskundigen ernstige twijfels over het geurrendement zijn geuit. Deze twijfels worden volgens appellanten bevestigd in het rapport Melse, R.W., G.M. Nijeboer, N.W.M. Ogink, 2018. *Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen; Deel 1: Oriënterend onderzoek naar werking gecombineerde luchtwassers en verschillen tussen geurlaboratoria*. Wageningen UR (University & Research centre) Livestock Research, Livestock Research Rapport 1081, de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 3 april 2018, kenmerk IENW/BSK-2018/49980, aan de Tweede Kamer der Staten Generaal (*Kamerstukken II 2017/18*, 29 383, nr. 295) en de studie *Verschillen tussen twee studies naar geurbelasting-geurhinderrelaties nader onderzocht* van de Universiteit Utrecht en het Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) van juli 2015. Dat aan het besluit van 31 januari 2017 voorschriften zijn verbonden waarin een geuremissienorm is opgenomen en deze norm gemonitord wordt, neemt dit gebrek niet weg, omdat de norm volgens appellanten niet naleefbaar is.

4. In dit geval oordeelt de Afdeling anders dan de rechtbank dat – onder verwijzing naar de in punt 3 van deze annotatie genoemde onderzoeken – het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het heeft mogen uitgaan van een rendement van 75% van de betreffende luchtwasser. Volgens de Afdeling is het op dit moment niet aannemelijk dat het voorschrift kan worden nageleefd. Uit de door appellanten aangehaalde onderzoeken volgt immers dat de onderzochte combi-wassers aanzienlijk lagere geurrendementen realiseren, dan waarvan wordt uitgegaan in bijlage I van de Rgv. Dat de door appellanten genoemde onderzoeken niet (specifiek) zien op de versie van het gecombineerde luchtwassysteem zoals dat is aangevraagd, is voor de Afdeling kennelijk niet doorslaggevend. Het oordeel van de Afdeling is in overeenstemming met haar eerdere jurisprudentie over de naleefbaarheid van vergunningvoorschriften. Uit de Afdelingsjurisprudentie volgt dat het niet naleven van vergunningvoorschriften in beginsel een kwestie van handhaving is, die geen betrekking heeft op de rechtmatigheid van de ter beoordeling staande vergunning. Indien echter aannemelijk gemaakt kan worden dat bepaalde voorschriften niet naleefbaar zijn, dan zijn deze voorschriften volgens vaste jurisprudentie in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid of is opname ervan in strijd met artikel 3:46 Awb onvoldoende gemotiveerd (zie onder meer ABRvS 26 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2719](#), r.o. 14.1).

5. De betreffende geuremissienorm lijkt overigens te zijn opgenomen met als motief om te kunnen voldoen aan de streefwaarden voor achtergrondbelasting. Dit kan worden afgeleid uit r.o. 14.1 van onderhavige Afdelingsuitspraak. De geurbijdrage van het bedrijf aan de achtergrondbelasting maakt evenwel geen onderdeel uit van de toets van de omgevingsvergunningverlening voor de activiteit milieu. Zie hierover expliciet ABRvS 24 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1970](#), r.o. 9.2. De Wgv noch de gemeentelijke geurverordening kennen normen voor de achtergrondbelasting. De Wgv heeft uitsluitend betrekking op de voorgrondbelasting. Dit is de geurbelasting die een individuele veehouderij op een geurgevoelig object veroorzaakt. Voor de cumulatieve geurbelasting van het totale aantal veehouderijen in een gebied, de achtergrondbelasting, wordt in de Wgv noch in andere wetgeving een kader geboden. De beoordeling en de normering daarvan moeten daarom in beginsel plaatsvinden in het ruimtelijk spoor (zie ABRvS 19 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1969](#), r.o. 5.8). Bij de besluitvorming over het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan of de verlening van een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan kan een bredere toets dan uitsluitend de geurbelasting van een individuele veehouderij worden uitgevoerd. Dit, met het oog op een goede ruimtelijke ordening ter bescherming van het woon- en leefklimaat van omwonenden. Als de geuremissienorm inderdaad

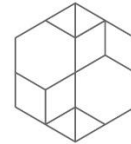


is opgenomen in de omgevingsvergunning milieu met als motief te kunnen voldoen aan de streefwaarden voor achtergrondbelasting, kan mijns inziens een dergelijk voorschrift gelet op artikel 2.22 lid 2 Wabo niet aan de omgevingsvergunning milieu worden verbonden. De achtergrondbelasting maakt immers geen onderdeel uit van het toetsingskader van de omgevingsvergunning milieu.

6. Naar aanleiding van genoemde onderzoeken zijn de emissiefactoren voor geur van alle gecombineerde luchtwassystemen en één biologisch luchtwassysteem verhoogd. Op 20 juli jl. is de Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 17 juli 2018, nr. IENW/BSK-2018/147628, tot wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij (wijzigingen rendement geur voor bepaalde luchtwassystemen en periodieke actualisatie emissiefactoren voor ammoniak en geur) in werking getreden (zie Stcrt. 2018, 39679). Bijlage I van de Rgv bevat een lijst met (groepen van) huisvestingssystemen met bijbehorende emissiefactoren aan de hand waarvan de geuremissie vanuit dierenverblijven wordt berekend. De geuremissiefactoren worden gebruikt bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu voor de oprichting of verandering van een veehouderij en voor de naleving van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor het houden van dieren. Een geuremissiefactor is een vastgestelde geuremissie per dier, behorende bij een diercategorie en huisvestingssysteem (vergelijk artikel 1 Wgv). Voor het type luchtwasser aan de orde in deze zaak (BWL 2011.08) geldt dat na de inwerkingtreding van de regeling het geurreductiepercentage is verlaagd van 75% naar 45%. In de bij de op 20 juli jl. gewijzigde Rgv behorende toelichting wordt opgemerkt dat het geurreductiepercentage van de gecombineerde luchtwassystemen in de Rgv is gezet op het niveau dat (momenteel) aantoonbaar minimaal in de praktijk kan worden gehaald. Hiermee wordt voorkomen dat bij nieuwvestiging of uitbreiding van veehouderijen de geuremissie wordt berekend met te lage geuremissiefactoren en omwonenden van (nieuwe) veehouderijen kunnen worden blootgesteld aan een te hoge geurbelasting.

7. Dit neemt niet weg dat er bestaande veehouderijen zijn die een omgevingsvergunning milieu verleend hebben gekregen c.q. in werking zijn onder het Activiteitenbesluit milieubeheer conform de voor 20 juli jl. geldende emissiefactor(en). Een interessante vraag in dit verband is of er juridische mogelijkheden zijn om deze veehouderijen te verplichten om geuremissiebeperkende maatregelen te nemen als gevolg van de meest recente wetenschappelijke inzichten over de werking van luchtwassystemen. Artikel 2.30 lid 1 jo. artikel 2.31 lid 1, aanhef en sub b Wabo zien op de verplichting om voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen als 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. Het gaat in ieder geval om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ná vergunningverlening (zie ABRvS 17 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2245](#), r.o. 3). Het doel van de bepaling is om een zo groot mogelijke bescherming van het milieu te bewerkstelligen (zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 116). Het voordeel van toepassing van deze bepaling is dat in dat geval de grondslag van de aanvraag mag worden verlaten (zie artikel 2.31a lid 1 Wabo). Dit is anders bij het wijzigen van voorschriften over de boeg van artikel 2.31 lid 2, aanhef en sub b Wabo waarbij deze mogelijkheid niet bestaat (zie ABRvS 10 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3354](#), r.o. 7.3). Biedt artikel 2.31 lid 1, aanhef en sub b Wabo de mogelijkheid om de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning voor bestaande veehouderijen te wijzigen?

8. Uitgangspunt is mijns inziens dat de vergunde stalsystemen anno nu nog steeds de beste beschikbare technieken zijn. Dat is naar mijn mening zo, omdat de eerder genoemde rapporten enkel aantonen dat de gecombineerde luchtwassystemen niet de vereiste (wettelijke) reductie bewerkstelligen. Aannemende dat de vergunde stalsystemen nog steeds de beste beschikbare technieken zijn, kan er geen sprake kan zijn van een ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. In zoverre biedt artikel 2.31 lid 1, aanhef en sub b



Wabo geen mogelijkheid. Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij de beantwoording van de vraag of de zich voordoende negatieve gevolgen voor het milieu moeten worden aangemerkt als een 'negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu' (zie ook ABRvS 13 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3423](#), r.o. 7.1). Mij lijkt dat de meest recente wetenschappelijke inzichten over de werking van luchtwassystemen met inachtneming van het doel van de bepaling op zichzelf als zodanig zouden kunnen gelden, omdat omwonenden van veehouderijen kunnen worden blootgesteld aan een te hoge geurbelasting. Dit zou kunnen door de (achteraf gezien) 'onjuiste' geuremissiefactoren. In laatstgenoemde uitspraak deed het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel een poging om over de boeg van de actualiseringsplicht ambtshalve voorschriften van een omgevingsvergunning voor een vleeskuikenbedrijf te wijzigen. Uit deze uitspraak lijkt te kunnen worden afgeleid dat voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning niet over de boeg van artikel 2.31 lid 1, aanhef en sub b Wabo kunnen worden gewijzigd voor gevallen waarin het toetsingskader wordt gevormd door de Wgv. Hierin overwoog de Afdeling dat de Wgv het exclusieve toetsingskader is voor wat betreft de te verwachten geurhinder van dierenverblijven. Indien de juiste toepassing van de geuremissiefactor uit de Rgv leidt tot een resultaat dat afwijkt van de werkelijke, dan kan dat volgens de Afdeling geen reden zijn om op dat resultaat een correctie aan te brengen door middel van het verbinden van extra voorschriften aan de vergunning. Daarmee wordt feitelijk de Rgv buiten toepassing gelaten (zie ABRvS 13 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3423](#), r.o. 6). Genoemd artikel biedt geen grondslag om in dat geval in afwijking van het toetsingskader de Wgv strengere geurnormen aan een individuele inrichting op te leggen. Het ligt dan volgens de Afdeling op de weg van de wetgever om de wettelijke normen aan te passen. Dit is inmiddels gebeurd en deze aanpassing werkt door bij nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen. Het is nu de vraag of deze aangepaste geuremissiefactoren kunnen leiden tot aanpassing van de vergunningvoorschriften van de vergunde bestaande veehouderijen. Uitgaande van de uitspraak van 13 december 2017 kan enerzijds worden verdedigd dat dit niet het geval is. De situatie voor de in punt 7 van deze annotatie genoemde bestaande veehouderijen is vergelijkbaar met de situatie in de uitspraak van 13 december 2017. Daarbij ga ik ervan uit dat deze bestaande veehouderijen in werking zijn conform een onherroepelijke omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van (de ten tijde van het besluit tot verlening) juiste ('wettelijke') geuremissiefactoren. Anderzijds is er thans sprake van een andere juridische werkelijkheid dan ten tijde van de uitspraak van 13 december 2017. Zo is nu – anders dan ten tijde van de uitspraak van 13 december 2017 – een aantal geuremissiefactoren 'wettelijk' verlaagd. Als het (technisch en feitelijk) mogelijk is om voorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning die strekken tot eenzelfde geurreductie als de verlaging van de geuremissiefactoren via bijlage I van de Rgv, dan valt wellicht te betogen dat met het verbinden van dergelijke voorschriften niet wordt afgeweken van het toetsingskader van de Wgv zoals dat nu geldt. Een wijziging over de boeg van artikel 2.31 lid 1, aanhef en sub b Wabo is dan mogelijk, omdat de vergunningvoorschriften niet strenger zijn dan het nu geldende toetsingskader van de Wgv. De voorschriften strekken er dan toe dat de bestaande veehouderijen gaan voldoen aan de nieuwe geuremissiefactoren. Deze laatste gedachtegang zou vergaande consequenties hebben voor de bestaande (mogelijk recentelijk vergunde en gerealiseerde uitbreidingen van) veehouderijen. Toepassing van artikel 2.31 lid 1, aanhef en sub Wabo zou voor hen kunnen meebrengen dat zij wellicht moeten investeren. Afgewacht moet worden of bevoegde gezagen dergelijke gevolgen wenselijk vinden.

J. Kevelam