

# ECLI:NL:RBGEL:2019:2845

Instantie Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak 27-06-2019

Datum publicatie 28-06-2019

Zaaknummer AWB - 18 \_ 6623

Rechtsgebieden Omgevingsrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

Omgevingsvergunning voor een mestverwerkingsinstallatie.

MER-beoordeling. De rechtbank is van oordeel dat verweerder onvoldoende duidelijk heeft gemaakt waarom de inrichting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft op de punten van energie-efficiëntie en in het afvalwater potentieel voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon verstorende stoffen.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

JBO 2019/233 met annotatie van Meijden, D. van der

## Uitspraak

### RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 18/6623

### uitspraak van de meervoudige kamer van

in de zaak tussen

[naam 1] , [naam 2] [naam 3] en [naam 4] [naam 5] [naam 6] , [naam 7] , allen te [plaats 1] ,

[naam 8] , te [plaats 2] ,

[naam 9] te [plaats 3] ,

[naam 10] , te [plaats 4] ,

eisers

(gemachtigde: drs. ing. J.G. Vollenbroek),

en

**het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland**, verweerder.

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **[naam 11]** te [plaats 5] .

(gemachtigde: ing. B.H. Wopereis)

## **Procesverloop**

Bij besluit van 1 november 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan de derde-partij een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van een mestbewerkings- en verwerkingsinstallatie.

Eisers hebben beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 22 mei 2019. Het beroep tegen de omgevingsvergunning is op deze zitting gelijktijdig behandeld met de beroepen tegen de watervergunning (18/6426) en de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (18/6622).

Diverse eisers zijn in persoon verschenen, bijgestaan door drs. ing. J.G. Vollenbroek en mr. V. Wösten. Ook zijn [3e vertegenwoordiger] en [4e vertegenwoordiger] verschenen.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door H.P.T. Nas , J. Mercus , ing. A. Willemsen , M. de Jonge , mr. P. Tillie en mr. B. van Adrichem. Ook is mr. R.D. Reinders verschenen.

Namens de derde-partij zijn ing. B.H. Wopereis en mr. N.S. Commijs verschenen.

## **Overwegingen**

### **Inleiding**

1. De derde-partij heeft op 29 maart 2017 een aanvraag ingediend bij verweerder voor het realiseren van een installatie voor bioraffinage op het bedrijventerrein " [x] aan [adres] ongenummerd te [plaats 1] Binnen de inrichting zullen vloeibare en vaste mest en berm-/natuurgras worden vergist en verwerkt tot (bio)gas en organische meststoffen. Het gevormde biogas wordt opgewerkt tot gas dat in het landelijk aardgasnetwerk kan worden gebracht. Het digestaat dat vrijkomt uit de vergister wordt verder verwerkt tot een dikke en dunne fractie. De dikke fractie wordt ingedroogd waardoor er alleen droge stof in de vorm van pellets (korrels) overblijft die kan worden ingezet als grondverbeteraar voor landbouwgronden. De dunne fractie wordt verwerkt tot mineralen (ammoniumsulfaat) en schoon afvalwater.

De aanvraag heeft betrekking op 450.000 ton drijfmest van varkens, rundvee en overige pelsdieren en 150.000 ton vaste dierlijke mest van varkens, rundvee, overige pelsdieren, schapen, geiten en paarden alsmede berm-/natuurgras.

Verweerder heeft een omgevingsvergunning verleend voor de volgende activiteiten:

- " bouwen" (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo));
- " aanleggen" (artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo);
- " gebruik in strijd met het bestemmingsplan" (artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1o, van de Wabo en artikel 3.6, onder b, van de regels van het bestemmingsplan "Regionaal Bedrijvenpark Laarberg, Bio-Based Transitiepark deelgebied 1"), omdat wordt afgewezen van de maximaal toegestane bedrijfscategorie op het perceel;
- " milieu" (artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo) voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting;
- " uitweg" voor het maken van een uitweg (artikel 2.2, eerste lid, onder e, Wabo).

Tevens zijn maatwerkvoorschriften vastgesteld op grond van artikel 3.7, achtste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor niet reguliere emissies.

2. Het bouwplan voorziet in installaties voor de verwerking van dierlijke mest, zodat de Crisis- en herstelwet van toepassing is.

3. De rechtbank zal eerst ingaan op de vraag of alle eisers belanghebbende zijn, en op formele beroepsgronden met betrekking tot de aanvraag en de terinzagelegging. Daarna komen de beroepsgronden met betrekking tot het opstellen van een milieueffectrapport (MER) aan bod. Vervolgens zal worden ingegaan op de beroepsgronden die zijn gericht tegen de omgevingsvergunning voor de activiteit "milieu" (o.m. geur, stof, veiligheid en volksgezondheid) en tot slot op de beroepsgronden tegen de omgevingsvergunning voor de activiteit "gebruik in strijd met het bestemmingsplan".

### **Ontvankelijkheid**

4.1. De rechtbank dient ambtshalve – dat wil zeggen ongeacht of partijen hierover iets hebben aangevoerd – te beoordelen of eisers belanghebbende zijn bij de omgevingsvergunning. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt moet aannemelijk zijn dat ter plaatse van de woning of het perceel van eisers gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt.

Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1787)).

Of iemand belanghebbende is, kan verschillen per activiteit. Voor het bouwen van een bouwwerk kan de kring van belanghebbenden anders zijn dan bij een omgevingsvergunning voor de activiteit "milieu". In dit geval is beroep ingesteld tegen de activiteit milieu en tegen de activiteit bouwen en gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan.

4.2. Voor wat betreft de milieugevolgen van het bedrijf is het aspect "geur" het meest verreichend. In het rapport "Geuronderzoek RMS Groenlo B.V." van Buro Blauw van december 2017 zijn op een kaart de berekende geurcontouren weergegeven. Daaruit volgt dat op een afstand van tussen de 450 en 700 meter van de inrichting aan de streefwaarde van 0,5 odour units/m<sup>3</sup> als 98-percentielwaarde wordt voldaan.

Eisers [naam 3] en [naam 4] wonen op een afstand van ongeveer 2 kilometer van de inrichting. Eiser [naam 5] woont op ongeveer 2,5 km afstand en eiser [naam 7] woont op ongeveer 1,7 km afstand. Naar het oordeel van de rechtbank is het gelet op deze afstanden en de berekende hindercontouren niet aannemelijk dat deze eisers (geur)hinder van enige betekenis zullen ondervinden als gevolg van de mestverwerkingsinstallatie. De rechtbank is daarom van oordeel dat eisers [naam 3] en [naam 4], [naam 5] en [naam 7] geen belanghebbenden zijn bij de activiteit milieu.

Ook hebben eisers [naam 3] en [naam 4], [naam 5] en [naam 7] geen zicht op het bedrijf. Dit in samenhang met de afstand tot het bedrijf en de ruimtelijke uitstraling van het bedrijf maakt dat de rechtbank van oordeel is dat deze eisers geen belanghebbende zijn bij de activiteit bouwen en gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan.

Het beroep van eisers [naam 3] en [naam 4], [naam 5] en [naam 7] is dus voor alle in beroep aan de orde zijnde activiteiten niet ontvankelijk.

4.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3578) kan een politieke partij in een geval waarin beroep openstaat voor belanghebbenden, niet opkomen ter bescherming van algemene en collectieve belangen, omdat zich daartegen de woorden "in het bijzonder" aan het slot van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verzetten.

Kort samengevat komt deze jurisprudentie erop neer dat een politieke partij haar doelstellingen in de raadszaal dient te bereiken, en niet in de rechtszaal.

Het beroep van [naam 8] is daarom niet-ontvankelijk.

4.4. De beroepen van de overige eisers zijn wel ontvankelijk.

## **Formele beroepsgronden**

### Ter inzage legging

5.1. Eisers betogen dat niet alle op het besluit betrokken stukken ter inzage hebben gelegen. Zo zijn de aanmeldnotitie voor de beoordeling of een milieueffectrapportage (m.e.r) nodig is en de adviezen van het Waterschap Rijn en IJssel, de Veiligheids- en gezondheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en de gemeente Oost-Gelre ten onrechte niet met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd.

5.2. Op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Verweerder stelt dat alle betrokken stukken ter inzage hebben gelegen. De rechtbank heeft geen aanleiding hieraan te twijfelen.

Het betoog faalt.

### Volledigheid aanvraag

6.1. Eisers betogen dat de aanvraag niet volledig is en daarom niet in behandeling had mogen

worden genomen. Volgens eisers ontbreekt informatie met betrekking tot:

- de m.e.r.;
- de toets aan Beste Beschikbare Technieken (BBT) met betrekking tot energie, aanwezigheid van groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon verstorende stoffen in mest en effluent;
- de aangevraagde debieten en concentraties verontreinigingen in afgasstromen naar de lucht; - de gevolgen voor bodem en oppervlaktewater in het geval van het falen van opslagtanks.

6.2. Eisers hebben niet nader geconcretiseerd welke informatie in de aanvraag ontbreekt met betrekking tot de m.e.r. Bij de aanvraag is een document over de toets aan BBT gevoegd. In de toelichting bij de aanvraag wordt verder ingegaan op BBT<sup>1</sup>. Daar wordt aangegeven dat met de BREF Energie-efficiency rekening is gehouden. Ook wordt bij de toelichting bij de aanvraag ingegaan op het debiet uit de drooginstallatie<sup>2</sup> en de luchtkwaliteit<sup>3</sup>. Verder wordt ingegaan op calamiteiten bij de silo's<sup>4</sup>. Daarom bestond geen aanleiding voor verweerder om de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Het betoog slaagt niet.

## **Milieueffectrapport**

7.1. Eisers betogen dat een m.e.r. verplicht was, omdat de inrichting onder categorie C21.6, onder c, van het Besluit m.e.r. valt.

7.2. Categorie 21.6 van bijlage 1 bij het Besluit m.e.r. luidt als volgt:

"De oprichting van een geïntegreerde chemische installatie, dat wil zeggen een installatie voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van:

(...)

c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen),

(...).

7.3. De Afdeling heeft in de uitspraak van 19 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:555) overwogen dat een installatie waarin een mengsel van dierlijke mest en co-substraten wordt vergist niet kan worden aangemerkt als een inrichting met een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in categorie 21.6.

Het betoog slaagt niet.

8.1. Eisers betogen verder dat een milieueffectrapport noodzakelijk is, gelet op de belangrijke nadelige gevolgen van de inrichting voor het milieu. Verweerder heeft onvoldoende duidelijk gemaakt in de m.e.r.-beoordeling waarom de inrichting deze nadelige gevolgen niet heeft. De m.e.r.-beoordeling gaat namelijk niet in op de nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van de in mest en dus potentieel ook in het afvalwater voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon verstorende stoffen. Ook wordt onvoldoende en op onjuiste informatie een beoordeling van de energie-efficiëntie (overeenkomstig de BREF daarover) gemaakt. Deze beoordeling is in het bijzonder van belang omdat wordt gesuggereerd dat de inrichting een bijdrage levert aan de vermindering van CO<sub>2</sub> emissies. Dat levert subsidies op, die dit project mogelijk maken. Maar het project is niet bedoeld als energieproject, maar om van de mest af te komen, aldus eisers.

8.2. Verweerder heeft geoordeeld dat een milieueffectrapport niet nodig is. Aan dat oordeel ligt het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 11 augustus 2016 ten grondslag.

### Niet of onvoldoende beoordeeld bij m.e.r. beoordelingsbesluit

8.3. De rechtbank stelt vast dat over het verwijderen van antibiotica(resten) en pathogenen uit het (afval)water in het m.e.r.-beoordelingsbesluit is gesteld dat het toepassen van omgekeerde osmose en UV behandeling van effluent voldoet aan BBT, waardoor een acceptabel risico voor de menselijke gezondheid wordt bereikt. Wat betreft de lozing van afvalwater wordt verder aangegeven dat het Waterschap deze aanvraag heeft beoordeeld en heeft aangegeven dat de aanvraag voldoende informatie geeft om te beslissen of een milieueffectrapport moet worden opgesteld. In een advies van 21 juli 2016 heeft het Waterschap geoordeeld dat het opstellen van een milieueffectrapport niet noodzakelijk is. De eerder aangedragen aandachtspunten zijn voldoende uitgewerkt. Nadere beoordeling van de voorgenomen lozing op de Leerinkbeek zal te zijner tijd plaatsvinden in het kader van de waterwetvergunning, aldus het Waterschap in zijn advies van 21 juli 2016.

Verder wordt in de aanmeldnotitie m.e.r. wat betreft de in mest voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon verstorende stoffen, gesteld dat het medicijn- en antibioticagebruik in de veehouderij de afgelopen jaren met meer dan 50% is teruggedrongen. De hoeveelheden medicijnen en antibiotica in de mest zullen dan ook gering zijn. De toegepaste technieken om deze resten te verwijderen zijn BBT en dus wordt een acceptabel risico voor de menselijke gezondheid bereikt<sup>5</sup>.

De rechtbank stelt verder vast dat in het m.e.r.-beoordelingsbesluit geen aandacht wordt besteed aan de energie-efficiëntie van de inrichting. In de aan dit besluit ten grondslag liggende m.e.r.-aanmeldnotitie is daar wel aandacht aan besteed<sup>6</sup>. Daarin wordt gesteld dat het totale energieverbruik van de inrichting ongeveer 37 MW is. De energiewaarde van de output (gas, CO<sub>2</sub>, ammoniumsulfaat en pellets) is ongeveer 70 MW, zo stelt de aanmeldnotitie.

In het BBT-beoordelingsdocument dat bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning is gevoegd, wordt het totale energieverbruik (input) van de inrichting op 58 MW geschat. De totale energiewaarde van de output wordt daarin op 336 MW geschat. In de toelichting bij die aanvraag wordt het totaal energieverbruik (input) van 58 MW nader uitgesplitst in 10 MW gas, 38 MW stroom en 10 MW warmteverbruik. De output van 336 MW wordt daar nader uitgesplitst in 25 MW gasaansluiting, 32 MW stroomaansluiting, 250 MW pellets, 18 MW CO<sub>2</sub> en 11 MW ammoniumsulfaat.

8.4. De rechtbank is van oordeel dat verweerder op deze wijze onvoldoende duidelijk heeft gemaakt waarom de inrichting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft op de punten van energie-efficiëntie en in het afvalwater potentieel voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon verstorende stoffen. Wat betreft deze stoffen is namelijk alleen maar gesteld dat de toegepaste technieken BBT zijn, dat het gebruik van bepaalde stoffen in de afgelopen jaren is beperkt en wordt verder verwezen naar de beoordeling van het Waterschap. Die beoordeling houdt echter niet meer in dan dat de eerder aangedragen aandachtspunten voldoende zijn uitgewerkt en nadere beoordeling zal plaatsvinden in het kader van de waterwetvergunning. Daardoor wordt op het moment van de m.e.r. beoordeling geen inzicht gegeven in de afweging waarom deze stoffen via het afvalwater geen nadelige gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben, die nader onderzoek in een m.e.r. rechtvaardigen.

Wat betreft de energie-efficiëntie bestaat onduidelijkheid over de input en output van energie, zo blijkt uit het voorgaande. Er worden verschillende getallen genoemd. Voorts wordt in de m.e.r.-beoordeling geen enkele overweging gewijd aan de vraag of de inrichting wat betreft energie nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De rechtbank begrijpt dat de inrichting niet primair is bedoeld voor energieopwekking of besparing, maar enig inzicht in de energie-efficiëntie van deze wijze van verwerking van mest is nodig om redelijkerwijs te kunnen beoordelen of de inrichting in zoverre geen nadelige effecten op het milieu heeft die een m.e.r. rechtvaardigen.

Het betoog slaagt.

Nadere m.e.r. beoordeling door van de m.e.r. beoordeling afwijkende vergunning

- 9.1. Verder betogen eisers dat een nadere m.e.r-beoordeling had moeten plaatsvinden omdat de aangevraagde en vergunde inrichting substantieel anders is dan de inrichting waarover de m.e.r-beoordeling gaat. Eisers wijzen in het bijzonder op het verschil in uitstoot van stikstof (N) en de geurcontour. In de aanmeldnotitie m.e.r. is sprake van een uitstoot van 953 kg NO<sub>x</sub> en 5.399 kg ammoniak per jaar en bij de aanvraag wordt uitgegaan van een uitstoot van 20.661 kg NO<sub>x</sub> en 2.917 kg ammoniak per jaar. Ook de geurcontour is tussen aanmeldnotitie en de aanvraag behoorlijk gegroeid, aldus eisers.
- 9.2. Verweerder heeft in het bestreden besluit overwogen dat de wijzingen van de aanvraag geen aanleiding geven om opnieuw een m.e.r-beoordeling te laten uitvoeren. In de m.e.r-beoordeling is over geur opgenomen, zakelijk gesteld, dat uit het geuronderzoek blijkt dat na het treffen van geurreducerende maatregelen voldaan wordt aan een aanvaardbaar hinderniveau. Voor de stikstofemissie als gevolg van verbrandingsmotoren en aan- en afvoerbewegingen van voertuigen wordt verwezen naar het luchtkwaliteitsonderzoek. Daarin blijkt dat deze emissies binnen de normen blijven, aldus verweerder.
- 9.3. De rechtbank overweegt dat verweerder erkent dat de geurcontour groter is geworden. Dat komt, zo is ter zitting toegelicht, omdat bij de m.e.r-beoordeling er nog vanuit werd gegaan dat de co-substraten voor verwerking in de buitenlucht (onder andere een sleufsilos) werden opgeslagen terwijl in de aanvraag en vergunning de co-substraten in een gesloten hal worden aangeleverd. Dit heeft geleid tot een andere (grotere) geurcontour, omdat de geur eerst in de buitenlucht vrijkwam. Deze diffuse emissies werden niet bij de berekening van de geurcontour betrokken. De emissies via de afzuiging van de hal worden echter als puntbron wel bij de berekening van die geurcontour betrokken, zo heeft de rechtbank ter zitting althans begrepen.
- Ook erkent verweerder dat er een verschil zit in de uitstoot van stikstof. Ter zitting is toegelicht dat het verschil in NO<sub>x</sub> hoofdzakelijk het gevolg is van de omstandigheid dat bij de aanvraag en vergunning het stationair draaien van vrachtwagenmotoren op het terrein (bij laden en lossen) is betrokken. Dit geeft 13.028 kg NO<sub>x</sub> per jaar extra uitstoot. De vermindering van de uitstoot van ammoniak komt doordat er gebruik wordt gemaakt van luchtwassers en omdat van een hoger rendement van de luchtwassers wordt uitgegaan, aldus verweerder.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom deze veranderingen van het proces en de potentiële gevolgen voor het milieu, nog steeds tot het oordeel leiden dat een m.e.r. niet nodig is. Dat (nog steeds) aan de geldende milieunormen kan worden voldaan is geen goede reden, zoals volgt uit vaste rechtspraak, zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3448). Uit die rechtspraak volgt dat de vraag of de inrichting zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende milieunormen niet kan worden gelijkgesteld met de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een m.e.r.

Het feit dat aan de geldende normen wordt voldaan, betekent niet dat vanwege de toename van bepaalde emissies geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aan de orde kunnen zijn, zo volgt uit die rechtspraak. Met de stelling dat na aanpassing van het proces nog steeds aan de milieunormen wordt voldaan, heeft verweerder dus niet voldoende gemotiveerd waarom deze veranderingen niet maken dat alsnog een m.e.r. noodzakelijk is. Daarvoor moet verweerder meer inzicht geven in de afweging waarom deze veranderingen in de milieugevolgen niet als belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen kwalificeren.

Het betoog van eisers slaagt.

## **Vergunningsvoorschriften**

### Veiligheid en calamiteiten

10.1. Eisers betogen dat de veiligheid niet is gewaarborgd. De opslagcapaciteit van maximaal 10 ton biogas is te weinig. Uitgegaan wordt van een gasproductie van 5.700 m<sup>3</sup> per uur, zodat de opslagcapaciteit minder dan 2 uur productie omvat. Dit is te weinig bij een calamiteit. Ook komt de inrichting door de vergunning van een buffer van 10 ton biogas boven de grens van 10 ton uit, als gevolg waarvan de inrichting volgens eisers onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO) valt.

10.2. Ter zitting heeft verweerder erkend dat voorschrift 5.1.1, waarin wordt voorgeschreven dat binnen de inrichting niet meer dan 10 ton biogas aanwezig mag zijn, niet juist is. Overeenkomstig de aanvraag had 9,6 ton moeten worden vergund.

Het betoog van eisers slaagt in zoverre.

10.3. Wat betreft het betoog dat de biogasbuffer van 10 ton (nu 9,6 ton) niet voldoende is om ontploffingsgevaar te voorkomen, overweegt de rechtbank als volgt. Uit de toelichting bij de vergunning blijkt dat als het biogas niet meer kan worden geleverd aan het gasnetwerk, de capaciteit wordt teruggeschroefd en het gereinigde biogas wordt verbrand in de WKK (capaciteit van 1.000 m<sup>3</sup> per uur) en de gasbranders van de drooginstallatie (capaciteit van 1.000 m<sup>3</sup> per uur). Als dan nog een overschot aan biogas ontstaat, wordt die verbrand met behulp van de fakkels. Deze noodfakkels zijn binnen 1 minuut in werking te stellen en hebben een capaciteit van 5.000 m<sup>3</sup> ongereinigd biogas per uur. De WKK en fakkels kunnen dus de totale productie van biogas verwerken, zodat een grotere buffer niet nodig is, aldus de toelichting op de vergunning<sup>7</sup>. Eisers hebben niet aannemelijk gemaakt dat aan de juistheid van hetgeen in de toelichting is uiteengezet, moet worden getwijfeld.

Het betoog van eisers faalt.

10.4. Wel slaagt het betoog van eisers dat de bedrijfsduur van de WKK in de vergunning niet is genormeerd. Verweerder heeft niet voldoende gemotiveerd waarom dit niet nodig is. De gebruiksduur van de fakkels is wel genormeerd. In de aanvraag worden voorts steeds verschillende getallen genoemd waar het gaat om de geschatte gebruiksduur van de WKK, zodat kennelijk onduidelijkheid bestaat over de gebruiksduur van de WKK. Daarbij is verder nog van belang dat de WKK bij gebruik stoffen zal uitstoten die gevolgen hebben voor het milieu en dat die uitstoot, omdat gebruik van de WKK als incidenteel wordt gezien, bij de beoordeling van deze vergunning op nul is gesteld. Dat maakt dat een voorschrift over de bedrijfsduur van de WKK niet achterwege mag blijven.

11.1. Verder betogen eisers dat in de vergunning onvoldoende is gewaarborgd dat wordt voldaan aan het advies van de Veiligheidsregio van 17 juli 2017, in het bijzonder over de bereikbaarheid en de bluswatervoorziening.

11.2. De rechtbank overweegt dat in voorschrift 5.4.1 van de vergunning is opgenomen dat de inrichting pas in werking mag zijn als er een door de Veiligheidsregio goedgekeurd brandbestrijdings- en calamiteitenplan is opgesteld, waaronder wordt begrepen de bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen.

Het betoog faalt.

### BBT

12.1. Eisers betogen dat in de omgevingsvergunning in strijd met de BBT-conclusies geen sluitende energiebalans of energiebesparingsplan is opgenomen.

12.2. In de toelichting bij de vergunning wordt gesteld dat de BBT conclusies vereisen dat moet worden getoetst of de inrichting BBT toepast in verband met verantwoord zuinig energiegebruik. De aanvraag bevat echter geen energiebesparingsonderzoek. Ook kan niet algemeen worden vastgesteld welke rendabele energiebesparingsmaatregelen gelden. Er is geen onderzoek



uitgevoerd naar de toe te passen installaties en te nemen maatregelen. Aan de vergunning zijn daarom voorschriften verbonden om met een energieplan te komen met energiebesparende maatregelen, zo luidt de toelichting op de vergunning.

In het verweerschrift heeft verweerder hieraan toegevoegd dat het vooraf niet goed mogelijk is een betrouwbaar energiebesparingsplan op te stellen.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder op deze wijze onvoldoende heeft gemotiveerd of aan de BBT-conclusies is voldaan. Verweerder mag de vraag naar energie-efficiëntie niet naar de toekomst doorschuiven, maar moet deze vooraf toetsen.

Het betoog slaagt.

13. Voorts betogen eisers dat BBT-conclusies voorschrijven dat de inrichting een milieuzorgsysteem moet hebben. Verweerder heeft dit ten onrechte niet in de vergunning opgenomen.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder niet duidelijk heeft kunnen maken waarom een milieuzorgsysteem niet overeenkomstig de BBT-conclusies in de vergunning is opgenomen. De enkele toelichting ter zitting dat dit niet nodig was, gelet op de overig opgenomen voorschriften, is onvoldoende.

Het betoog slaagt.

### Stof

14.1. Eisers betogen dat de vergunning wat betreft stof niet voldoet aan BBT. Er is in de vergunning geen voorschrift opgenomen over de stofconcentratie. Dat is opmerkelijk, zeker gelet op het grote debiet van 180.000 m<sup>3</sup> per uur, aldus eisers.

14.2. In het verweerschrift stelt verweerder voor om voorschrift 7.4.2. over de stofconcentratie van de drooglucht digestaat aan te vullen met het voorschrift dat de stofconcentratie van de ingaande drooglucht < 3 mg/Nm<sup>3</sup> moet zijn.

Het betoog van eisers slaagt dus.

15. Eisers betogen voorts dat de norm van 3 mg/Nm<sup>3</sup> te ruim is. Er moet een norm van 1 mg/Nm<sup>3</sup> worden opgenomen.

De rechtbank overweegt dat met het opnemen van een norm van 3 mg/Nm<sup>3</sup> wordt voldaan aan BBT. In de BBT-conclusie "Afvalverwerking" (BAT 34) wordt 2-5 mg/Nm<sup>3</sup> BBT geacht. Anders dan eisers betogen is er naar het oordeel van de rechtbank geen reden om in dit geval strengere normen dan BBT op te nemen. De enkele stelling van eisers dat bij een ander bioraffinage bedrijf wel een strengere norm is opgenomen, is daarvoor onvoldoende.

Het betoog slaagt niet.

16. Voor het opnemen van een maximering van het debiet ziet verweerder geen aanleiding nu, zo is ter zitting verklaard, ook bij een tienvoudig debiet de normen niet worden overschreden. Nu eisers deze stelling van verweerder niet hebben bestreden, ziet de rechtbank uit het oogpunt van nadelige gevolgen voor het milieu geen grond voor het maximeren van het debiet.

Het betoog van eisers faalt in zoverre dus.

### Geur

17.1. Eisers betogen dat de aard van de geur ten onrechte als "minder hinderlijk" in het geuronderzoek van Buro Blauw is opgenomen. Volgens eisers duidt ervaring bij andere mestvergisters erop dat de stankbeleving bij omwonenden anders is.

17.2. Verweerder is van het geuronderzoek van Buro Blauw van december 2017 uitgegaan. In dit geuronderzoek is voor de toetsing van geurhinder aansluiting gezocht bij de "Beleidsregels geur bedrijven (niet-veehouderijen) Gelderland" van 9 maart 2017. In deze beleidsregels vindt toetsing

van geurhinder plaats aan de hand van de hinderlijkheid van geur. Daarbij wordt uitgegaan van de geurconcentratie (zie onderstaand).

Tabel 3.1 Beoordeling van de geur, naar (1).

Wanneer proefpersonen aan een geur bij de volgende concentraties een hedonische waarde van –2 toekennen (NVN 2818)	wordt de geur beoordeeld als:
< 1,5 ouE/m <sup>3</sup>	zeer hinderlijk
1,5 – 5 ouE/m <sup>3</sup>	hinderlijk
5 – 15 ouE/m <sup>3</sup>	minder hinderlijk
> 15 ouE/m <sup>3</sup>	niet hinderlijk

In het geuronderzoek is in paragraaf 3 aangegeven dat uit diverse meetresultaten blijkt dat de hedonische waarde bij verschillende mestverwerkende activiteiten gemiddeld 8,2 ouE/m<sup>3</sup> bedraagt, en daarmee valt in de categorie "minder hinderlijk" uit de tabel.

De rechtbank ziet geen aanleiding om het geuronderzoek op dit punt voor onjuist te houden. Het betoog slaagt niet.

#### Monitoring

- 18.1. Eisers betogen dat monitoringsvoorschriften 5.1.4, 5.2.14 en 7.3.1 te vaag zijn. De voorschriften zijn daarom in strijd met de wettelijke bepalingen, waaruit blijkt dat een vergunning alleen met adequate monitoringsvoorschriften mag worden verleend, aldus eisers.
- 18.2. Verweerder heeft in het verweerschrift gesteld dat voorschrift 8.1.6 met betrekking tot de monitoring van de uitstoot van ammoniak dient te worden aangepast, en voorgesteld om, gelet op BBT 8, in de vergunning extra voorschriften op te nemen voor stofemissie.

Het betoog slaagt in zoverre.

Eisers hebben de aanpassing van voorschrift 8.1.6 verder niet bestreden, zodat verweerder dit zo aan de vergunning mag verbinden. Dat de overige monitoringsvoorschriften te vaag zijn, is naar het oordeel van de rechtbank door eisers onvoldoende aannemelijk gemaakt. Eisers hebben niet nader toegelicht waarom de betrokken voorschriften niet voldoende in monitoring zouden kunnen voorzien.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

#### Volksgesondheid

- 19.1. Eisers betogen – onder verwijzing naar het kennisbericht "Fijnstof en endotoxinen" van 24 mei 2017 en het kennisbericht "Mest en mestbewerking" van 5 februari 2019 van het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid – dat de handelingen met mest in een mestbewerkingsinstallatie een gezondheidsrisico kunnen vormen voor de omgeving vanwege de aanwezigheid van zoönosen, micro-organismen en endotoxinen in de uitgestoten stof. Volgens eisers dient verweerder voorts aansluiting te zoeken bij de "Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent volksgezondheid en mestbewerkingsinstallaties" van 25 april 2018.
- 19.2. De rechtbank stelt voorop dat de beleidsregel waarnaar eisers verwijzen niet is vastgesteld door het college van gedeputeerde staten van Gelderland, maar door die van Noord-Brabant. Verweerder is daarom niet gebonden aan deze beleidsregel. Het betoog slaagt daarom niet. Nog daargelaten dat deze beleidsregel verweerder dus niet bindt, wijst de rechtbank erop dat voor wat betreft de emissie van stof in de beleidsregel wordt uitgegaan van een maximale norm van 5 mg/Nm<sup>3</sup>. Verweerder heeft aangegeven dat met een voorschrift de emissie zal worden beperkt tot 3 mg/Nm<sup>3</sup>. Op dit punt wordt daarom voldaan aan de beleidsregels.

Eisers hebben ook niet nader gemotiveerd op welke andere punten de installatie niet voldoet aan de uitgangpunten in deze beleidsregels.

- 19.3. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 25 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2395) heeft overwogen is het aan eisers om aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk te maken dat de inrichting zodanige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat verweerder de omgevingsvergunning om die reden had moeten weigeren of daaraan verdergaande voorschriften had moeten verbinden.

De opslag en verwerking van mest vindt in een gesloten installatie plaats, waarbij de mest achtereenvolgens wordt vergist en gehygiëniseerd.

In het door eisers aangehaalde kennisbericht "Mest en mestbewerking" van het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid wordt ten aanzien van zoönosen aangegeven dat deze technieken effectief zijn met betrekking tot het effect op overleving van zoönoseverwekkers en dat de risico's op emissie van zoönoseverwekkers niet aanwezig zijn, omdat de processen zich afspelen in een gesloten systeem. Met betrekking tot de emissie van fijnstof en endotoxinen wordt aangegeven dat de inschatting is dat geen emissie van stofdeeltjes/druppeltjes plaatsvindt, omdat de processen zich afspelen in een gesloten systeem.

De rechtbank is van oordeel dat eisers gelet op het voorgaande niet aannemelijk hebben gemaakt dat de installatie voor wat betreft zoönosen, micro-organismen en endotoxinen zodanige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat daarom de omgevingsvergunning had moeten worden geweigerd.

Het betoog slaagt niet.

## **Strijd met het bestemmingsplan en toepassingsvoorwaarden binnenplanse afwijking**

### Mag afwijken bestemmingsplan

- 20.1. Eisers betogen dat een bioraffinagebedrijf van 9,5 hectare niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Volgens eisers is het bedrijf daarnaast naar aard en invloed niet gelijk te stellen met een categorie 4.2 bedrijf. Het geuronderzoek is gebaseerd op aannames en niet representatief voor de werkelijkheid. Volgens eisers had verweerder daarom slechts op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, van de Wabo een omgevingsvergunning kunnen verlenen om af te wijken van het bestemmingsplan.

- 20.2. Het perceel is in het bestemmingsplan "Regionaal Bedrijvenpark Laarberg, Bio-Based Transitiepark deelgebied 1" bestemd als "Bedrijventerrein – Innovatie en Energie". Voor het westelijke deel van het perceel is de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – categorie 3.1 tot en met 5.1" opgenomen en voor het oostelijke deel de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – categorie 3.1 tot en met 4.2".

- 20.3. Verweerder heeft overwogen dat het bedrijf op grond van de Staat van Bedrijfsactiviteiten valt in bedrijfscategorie 5.1. Voor het gedeelte van het perceel waar maximaal bedrijfscategorie 4.2 is toegestaan is de ontwikkeling dus in strijd met het bestemmingsplan. Vanwege deze strijd met het bestemmingsplan heeft verweerder toepassing gegeven aan de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid uit artikel 3.6, onder b, van de planregels.

Artikel 3.6, onder b, van de planregels bevat de volgende binnenplanse afwijkingsmogelijkheid om af te wijken van de maximaal toegestane bedrijfscategorie:

"Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in:

- b. lid 3.1 onder a t/m c ten behoeve van het toestaan van:

1. bedrijven welke niet worden genoemd in de in Bijlage 1 opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten;
2. bedrijven uit een hogere categorie dan genoemd in de in Bijlage 1 opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten;

met dien verstande, dat:

bedrijven tot maximaal categorie 5.2 zijn toegestaan;

deze bedrijven naar aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met de toegestane categorieën;

risicovolle (bedrijfs-)activiteiten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen uitgesloten zijn;

geluidszoneringsplichtige inrichtingen als bedoeld in de Wet geluidhinder uitgesloten zijn.

20.4. Verweerder heeft overwogen dat in de Staat van Bedrijfsactiviteiten voor een mestverwerking/korrelfabriek een richtafstand voor het aspect "geur" geldt van 500 meter. De dichtstbijzijnde woning ligt op ongeveer 200 meter van de grens van de inrichting en op ongeveer 350 meter van het emissiepunt voor stank, zodat deze valt binnen de richtafstand van 500 meter. Volgens verweerder blijkt uit het geuronderzoek dat de geurbelasting bij de dichtstbijzijnde woningen voldoet aan het Gelders Geurbeleid, zodat sprake is van een aanvaardbaar geurhinderniveau. Daarnaast is het gedeelte van de inrichting waar de mestverwerking plaatsvindt aangewezen voor categorie 5.1 bedrijven. Op het terrein waar categorie 4.2 bedrijven zijn toegestaan staan de vergistingstanks, opslag en het opvangreservoir voor het gereinigde afvalwater. Volgens verweerder is het bedrijf gelet op de uitkomsten van het geuronderzoek te vergelijken met een bedrijf uit categorie 4.1, zodat voldaan wordt aan de toepassingsvoorwaarden uit artikel 3.6, onder b.

Omdat voldaan wordt aan de toepassingsvoorwaarden heeft verweerder een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1o, van de Wabo in samenhang met artikel 3.6, onder b, van de planregels.

20.5 In de planregels zijn geen nadere beperkingen opgenomen voor de maximale oppervlakte van een bouwperceel of een bedrijf. Het bouwplan is ook op andere punten niet in strijd met de bouwregels van het bestemmingsplan.

De ontwikkeling is wel in strijd met het bestemmingsplan voor wat betreft de toegestane bedrijfscategorie, zoals verweerder ook heeft onderkend. Verweerder heeft ook onderkend dat deze strijd met het bestemmingsplan kan worden vergund met toepassing van artikel 3.6 van de planregels. Met een geuronderzoek is de geurbelasting in kaart gebracht, en uit dit geuronderzoek volgt dat de geurhinder naar aard en omvang gelijk te stellen is met een categorie 4.1 bedrijf.

Eisers hebben deze conclusie niet gemotiveerd betwist. Omdat het bedrijf niet is gerealiseerd kan de toekomstige geurbelasting bovendien slechts met een geuronderzoek in kaart worden gebracht, en niet met metingen.

Ook is niet gebleken dat niet wordt voldaan aan de overige toepassingsvoorwaarden uit artikel 3.6, onder b, van de planregels. Verweerder was daarom bevoegd om op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1o, van de Wabo in samenhang met artikel 3.6, onder b, van de planregels een omgevingsvergunning te verlenen om af te wijken van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

### Verkeer

21.1. Eisers betogen dat het overgrote deel van de vrachtwagenbewegingen via de Deventerkunsweg en de Vredenseweg plaatsvinden. Deze wegen zijn niet berekend op 120 vrachtwagens per dag.

21.2. In de aanvraag wordt uitgegaan van 124 vrachtwagens per dag. Deze zullen volgens de aanvraag hoofdzakelijk via de nabijgelegen N-18 rijden. Ook in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangegeven dat voertuigen de inrichting zullen bereiken via de N-18 en het verlengde van de Noordgang. Het bedrijventerrein is inmiddels via afslag "de [x]" ook direct aangesloten op de nieuwe N-18.

De rechtbank ziet in de niet nader onderbouwde stelling van eisers geen aanleiding om deze motivering voor onjuist te houden.

Het betoog slaagt niet.

#### Omgevingsvisie

22.1. Eisers betogen dat de ontwikkeling in strijd is met de omgevingsvisie van de provincie Gelderland.

22.2. Eisers hebben niet nader gemotiveerd op welke onderdeel de omgevingsvergunning in strijd is met de omgevingsvisie. Het betoog slaagt niet.

#### Uitvoerbaarheid

23.1. Eisers betogen dat het project afhankelijk is van SDE subsidie, en dat het zonder deze subsidie financieel niet uitvoerbaar is. Volgens eisers is export van pellets naar Duitsland niet mogelijk.

23.2. Dat het project afhankelijk is van subsidie maakt het project niet financieel onuitvoerbaar. Ook indien de pellets niet naar Duitsland kunnen worden geëxporteerd, blijven andere afzetmarkten over. In de toelichting bij de aanvraag heeft de derde-partij ook aangegeven dat de pellets onder andere in Frankrijk zullen worden toegepast als grondverbeteraar.

Het betoog slaagt niet.

### **Herhaling zienswijze**

24. Voor zover eisers in hun beroepschrift verzoeken de inhoud van hun zienswijze als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de rechtbank dat in de zienswijzenota is ingegaan op de zienswijzen. Eisers hebben in hun beroepschrift en ter zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

### **Conclusie**

25. Het beroep is gegrond, gelet op hetgeen de rechtbank onder overweging 8.4, 9.3, 10.2, 10.4, 12.2, 13, 14.2 en 18.2 heeft overwogen. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Uit overweging 8 volgt dat verweerder nader moet motiveren waarom het opstellen van een m.e.r. niet nodig is, gelet op de potentieel nadelige gevolgen voor het milieu van de energie-efficiëntie van de inrichting en de in het afvalwater al dan niet voorkomende pesticiden, antibiotica, groeibevorderaars, medicijnresten en hormoon verstorende stoffen. Uit overweging 9 volgt dat verweerder nader moet motiveren waarom de aanpassing van het proces en de gevolgen daarvan voor de geur en de later opgekomen nadere gevolgen van stikstofuitstoot niet zodanig zijn dat deze geen reden zijn alsnog een m.e.r. op te laten stellen. Dit alles vergt dus een aanpassing van het m.e.r.-beoordelingsbesluit.

Uit overweging 10.2 volgt dat een vergunningvoorschrift moet worden aangepast. Dit mag in de vorm zoals verweerder dit heeft voorgesteld, omdat de tegen het gewijzigde voorschrift aangevoerde gronden niet slagen. Datzelfde geldt voor de in overweging 14.2 en 18.2 aan de orde zijnde gewijzigde vergunningvoorschriften. Die mogen op die wijze aan de vergunning worden verbonden.

Verweerder zal zich nog wel moeten buigen over de nadere normering van de gebruiksduur van de WKK, zoals volgt uit overweging 10.4 van deze uitspraak. Ten slotte zal verweerder nader moeten motiveren en zo nodig nadere voorschriften aan de vergunning moeten verbinden in verband met BBT-conclusies over energie en monitoring. Dat volgt uit de overwegingen 12 en 13.

Omdat verweerder nog een aantal aspecten nader moet onderzoeken en motiveren, ziet de rechtbank geen mogelijkheid de zaak finaal te beslechten. Ook lenen deze gebreken zich niet voor het doen van een tussenuitspraak. Verweerder moet dus een nieuw besluit nemen, met inachtneming van deze uitspraak.

### Proceskosten

26. Omdat het beroep gegrond is, veroordeelt de rechtbank verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.536 (1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 512 en een wegingsfactor 1,5).

27. De rechtbank bepaalt dat verweerder het door eisers betaalde griffierecht vergoedt.

### Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eisers [naam 3] en [naam 4] , [naam 5] en [naam 7] alsmede [naam 8] , niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van de overige eisers gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.536;
- bepaalt dat verweerder het betaalde griffierecht van € 338 aan eisers vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzitter, mr. drs. M.S.T. Belt en mr. A.G.A. Nijmeijer, rechters, in tegenwoordigheid van mr. E. Mengerink, griffier.  
De beslissing is in het openbaar uitgesproken op:

griffier	voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

Op grond van artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet kunnen na genoemde zes weken geen gronden meer worden aangevoerd.

---

<sup>1</sup> Blz 38

<sup>2</sup> Blz 34

<sup>3</sup> Blz 46

<sup>4</sup> Blz 77 en 78

<sup>5</sup> blz 81

<sup>6</sup> blz 69

<sup>7</sup> blz 74 en 75 vergunning

---