

ECLI:NL:RVS:2021:575

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	17-03-2021
Datum publicatie	17-03-2021
Zaaknummer	201805632/1/A1
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluiten van 31 oktober 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal aan Biomineralen B.V. omgevingsvergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de vervaardiging van biomineralen op het perceel aan de Potendreef tegenover nummer 2-4 te Roosendaal. Ook is een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een productiebedrijf voor de vervaardiging van biomineralen op het perceel. Per jaar zal maximaal 150.000 ton van buiten de inrichting afkomstige dikke fractie van dierlijke mest door verwarming worden gedroogd, gehygiëniseerd en gepelletiseerd, waarmee op jaarbasis ongeveer 50.000 ton strooibare mineraalkorrels als eindproduct ontstaat. Bij de productie zal gebruik worden gemaakt van restwarmte, afkomstig van de bestaande, naastgelegen afvalverbrandingsinstallatie van SITA. Het perceel bevindt zich in de omgeving van de woningen van [appellanten]. Zij zijn het er niet mee eens dat deze vergunningen zijn verleend.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

201805632/1/A1.

Datum uitspraak: 17 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1] en anderen, wonend te Roosendaal,
2. [appellant sub 2], wonend te Roosendaal,
3. Stichting Sirene, gevestigd te Steenberg, en andere,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 30 mei 2018 in zaken nrs. 17/8124, 17/8126, 17/8143, 17/8144, 17/8145, 17/8146, 17/8147, 17/8149, 18/333, 18/357 en 18/370 in het geding tussen:

[appellant sub 1] en anderen,

[appellant sub 2],

Stichting Sirene en andere

en

het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal.

Procesverloop

Bij besluiten van 31 oktober 2017 heeft het college aan Biomineralen B.V. omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de vervaardiging van biomineralen op het perceel aan de Potendreef tegenover nummer 2-4 te Roosendaal, kadastraal bekend gemeente Roosendaal, sectie A, perceelsnummers 04937, 04938, 04939, 04940 en 04941 (hierna: het perceel), en omgevingsvergunning tweede fase verleend voor de bouw van een productiebedrijf voor de vervaardiging van biomineralen op het perceel.

Bij uitspraak van 30 mei 2018 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, de door [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere tegen deze besluiten ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere hoger beroep ingesteld.

Het college en Biomineralen B.V. hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 januari 2019, waar [appellant sub 1], vergezeld door [appellant sub 1A], [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. L.J.J.M. Klijs, rechtsbijstandverlener te Roosendaal, vergezeld door [gemachtigde A], en het college, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, vergezeld door mr. J.C.P.J.M. Vergouwen en mr. ir. B.W. Hoekstra, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Biomineralen B.V., vertegenwoordigd door mr. E. Broeren, advocaat te Best, vergezeld door [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], als partij gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heropend. Zij heeft schriftelijke inlichtingen bij het college ingewonnen en de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) als deskundige benoemd voor het instellen van een onderzoek.

Het college heeft de schriftelijke inlichtingen verstrekt. [appellant sub 1] en anderen en Biomineralen B.V. hebben hierop gereageerd.

De StAB heeft een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], het college en Biomineralen B.V. hebben daarover zienswijzen naar voren gebracht.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Biomineralen B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 26 juni 2020, waar [appellant sub 1], vergezeld door [appellant sub 1A], [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere, vertegenwoordigd door mr. L.J.J.M. Klijs, rechtsbijstandverlener te Roosendaal, vergezeld door [gemachtigde A], en het college, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, vergezeld door I. Kraus en mr. ir. B.W. Hoekstra, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Biomineralen B.V., vertegenwoordigd door mr. E. Broeren, advocaat te Best, vergezeld door [gemachtigde C], [gemachtigde E] en [gemachtigde D], als partij gehoord. Ter zitting is voorts ing. E.P. Feringa, werkzaam bij de StAB, als deskundige gehoord.

De Afdeling heeft het onderzoek ter zitting geschorst om de StAB in de gelegenheid te stellen het deskundigenbericht aan te vullen.

De StAB heeft een aanvullend deskundigenbericht en een nadere correctie daarop uitgebracht. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], het college en Biomineralen B.V. hebben daarover zienswijzen naar voren gebracht.

Geen van de partijen heeft binnen de door de Afdeling gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht om op een nadere zitting te worden gehoord. De Afdeling heeft vervolgens

bepaald dat een nadere behandeling ter zitting achterwege blijft en heeft het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader zoals dat gold ten tijde van het besluit van 31 oktober 2017 is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Inleiding

2. Biomineralen heeft het voornemen om op het perceel een inrichting voor de productie van biomineralen op te richten (hierna: de biomineralenfabriek). Per jaar zal maximaal 150.000 ton van buiten de inrichting afkomstige dikke fractie van dierlijke mest door verwarming worden gedroogd, gehygiëniseerd en gepelletiseerd, waarmee op jaarbasis ongeveer 50.000 ton strooibare mineraalkorrels als eindproduct ontstaat. Bij de productie zal gebruik worden gemaakt van restwarmte, afkomstig van de bestaande, naastgelegen afvalverbrandingsinstallatie van SITA. Het gaat om een uniek productieproces. Het college heeft, na beoordeling van onder meer de te verwachten milieugevolgen, geen aanleiding gezien om de gevraagde omgevingsvergunning eerste fase voor de activiteit milieu te weigeren, behalve voor zover de opslag en verwerking van dikke mestfractie van andere diersoorten dan varkens en rundvee is aangevraagd. Verder heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning tweede fase voor de activiteit bouwen verleend, waarbij het college zich op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan.

Het perceel bevindt zich in de omgeving van de woningen van [appellant sub 1] en anderen en van [appellant sub 2]. Zij kunnen zich niet met de verlening van de omgevingsvergunning eerste en tweede fase verenigen. Stichting Sirene en andere zijn het niet eens met de verlening van de omgevingsvergunning eerste fase.

Bevoegdheid college

3. Stichting Sirene en andere betogen dat de rechtbank op onjuiste gronden heeft overwogen dat het college bevoegd was om te beslissen op de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase voor de oprichting en het in werking hebben van een inrichting. Die bevoegdheid ligt volgens hen bij gedeputeerde staten van Noord-Brabant omdat sprake is van een IPPC-installatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Volgens Stichting Sirene en andere is hier sprake van een IPPC-installatie omdat in de inrichting de verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag door middel van een fysisch-chemische behandeling zal plaatsvinden, zoals bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334)" (hierna: de RIE). Maar zelfs als geen sprake zou zijn van een IPPC-installatie zijn gedeputeerde staten van Noord-Brabant volgens Stichting Sirene en andere het bevoegd gezag, omdat het gaat om een inrichting als bedoeld in categorie 28.4, aanhef en onder c en 1o, van bijlage I, onderdeel C, van het Bor.

3.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, volgt uit de enkele omstandigheid dat de inrichting behoort tot categorie 28.4 van bijlage I, onderdeel C, van het Bor nog niet dat de bevoegdheid om op de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase van Biomineralen B.V. te beslissen bij gedeputeerde staten van Noord-Brabant berust. Uit artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor volgt dat dit alleen het geval is wanneer ook is voldaan aan de voorwaarde dat tot de inrichting een IPPC-installatie behoort.

3.2. De omschrijving van het begrip "IPPC-installatie" in artikel 1.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevat een verwijzing naar bijlage I van de RIE. Tussen partijen is niet in geschil dat de dikke fractie van dierlijke mest die Biomineralen B.V. beoogt te verwerken kan worden begrepen onder ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 5.3 van die bijlage. In deze categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen verwijdering van deze ongevaarlijke afvalstoffen (onder a) en nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering (onder b). Onder beide onderdelen is een afzonderlijke minimale capaciteit en een afzonderlijke opsomming van specifieke activiteiten opgenomen die bepalen of sprake is van een IPPC-installatie.

Uit artikel 3 van Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november

2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008 L 312; hierna: de Kaderrichtlijn afvalstoffen) volgt dat sprake is van nuttige toepassing bij elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. De door Biomineralen B.V. beoogde verwerking van de dikke fractie van dierlijke mest heeft tot doel om mineraalkorrels te produceren die kunnen worden gebruikt in de landbouw. Naar het oordeel van de Afdeling heeft dit te gelden als nuttige toepassing. Dat betekent dat aan de hand van categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE moet worden bepaald of sprake is van een IPPC-installatie. In dit onderdeel is een fysisch-chemische behandeling niet genoemd als een activiteit die maakt dat sprake is van een IPPC-installatie. De Afdeling is verder niet gebleken dat een van de wel onder dit onderdeel genoemde activiteiten in het geval van Biomineralen B.V. aan de orde is. De aanvraag van Biomineralen B.V. om omgevingsvergunning eerste fase ziet dan ook niet op een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort.

3.3. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college bevoegd was om op de aanvraag te beslissen.

Het betoog slaagt niet.

Behandeling aanvraag

4. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat het college bij de voorbereiding van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning heeft gehandeld in strijd met de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) en het Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) slaagt dit betoog niet, reeds omdat deze regelingen geen voorschriften bevatten die het college bij de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunning moet naleven.

Verdrag van Aarhus, vooringenomenheid

5. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van het college in strijd met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) tot stand is gekomen. Zij voeren aan dat omwonenden voorafgaand aan het besluit door het college onvoldoende op de hoogte zijn gesteld van de plannen om de biomineralenfabriek mogelijk te maken, daarbij onvoldoende zijn betrokken en dat onvoldoende gelegenheid tot inspraak is geboden. Door het ontbreken van verslagen van gesprekken en bijeenkomsten van betrokken overheden, instanties en Biomineralen B.V. bestond onvoldoende toegang tot de informatie over de aanvraag, zodat daarop ook niet adequaat kon worden gereageerd.

Hier komt volgens [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] bij dat het college na het gevoerde vooroverleg met vooringenomenheid op de aanvraag heeft beslist. Zij wijzen erop dat de gemeente zakelijk betrokken is bij SITA en bij de komst van de biomineralenfabriek. Het college heeft tijdens de behandeling van de aanvraag steeds aangestuurd op verlening van de gevraagde omgevingsvergunning. Zo heeft het geen gehoor gegeven aan de motie van de gemeenteraad om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren en heeft het college steeds getracht belemmeringen weg te nemen, onder meer door nadere onderzoeken te laten uitvoeren.

5.1. Het college heeft het besluit tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Het ontwerpbesluit tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning eerste fase heeft, met de aanvraag en bijbehorende stukken, vanaf 7 november 2016 voor een ieder gedurende zes weken ter inzage gelegen. Van het ontwerpbesluit en de terinzagelegging is vooraf een kennisgeving gedaan in het Gemeenteblad van 4 november 2016 en de Roosendaalse Bode van 6 november 2016. Het ontwerpbesluit tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning tweede fase heeft, met de aanvraag en bijbehorende stukken, vanaf 23 december 2016 gedurende zes weken voor een ieder ter inzage gelegen. Van dit ontwerpbesluit en de terinzagelegging is vooraf een kennisgeving gedaan in het Gemeenteblad van 23 december 2016 en de Roosendaalse Bode van 18 december 2016. In de

publicaties is gewezen op de mogelijkheid om zienswijzen over de ontwerpbesluiten naar voren te brengen. [appellant sub 1] en anderen, maar ook anderen dan zij zelf hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt. Hun stelling dat omwonenden onvoldoende op de hoogte zijn gebracht, hebben zij niet onderbouwd en hiervan is ook anderszins niet gebleken. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen heeft op 13 februari 2017 een hoorzitting door de Hoorcommissie Ruimtelijke Ordening plaatsgevonden, waarop de indieners in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijzen toe te lichten. Het college heeft de ingebrachte zienswijzen tegen elk van de ontwerpbesluiten behandeld in afzonderlijke Nota's zienswijzen.

5.1.1. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb, dienen stukken die betrekking hebben op het ontwerpbesluit en redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, met het ontwerpbesluit ter inzage te worden gelegd.

[appellant sub 1] en anderen hebben niet geconcretiseerd van welke gesprekken en bijeenkomsten volgens hen verslagen deel hadden moeten uitmaken van de ter inzage gelegde stukken, en waarom deze in dit geval niet hadden mogen ontbreken. Voor zover over de plannen voor een biomineralenfabriek in het licht van verschillende procedures vooroverleg heeft plaatsgevonden, betekent die enkele omstandigheid nog niet dat verslagen van die gesprekken redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerpbesluit. Daarbij is van belang dat het college dient te beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend. De wijze van totstandkoming van die aanvraag is geen aspect dat bij de beoordeling van de aanvraag betrokken dient te worden. Het college heeft dat in de motivering van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning ook niet gedaan.

5.1.2. Ingevolge artikel 3:15, eerste lid, van de Awb kunnen zienswijzen naar keuze schriftelijk of mondeling worden ingebracht.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen zich in beroep op het standpunt hebben gesteld dat de hoorzitting van 13 februari 2017 en de organisatie daarvan niet verliep zoals dat volgens hen behoorde, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1] en anderen dat standpunt niet hebben geconcretiseerd. Wat hier verder ook van zij, niet is gebleken dat geen mogelijkheid is geboden om zienswijzen desgewenst mondeling naar voren te brengen.

5.1.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de wijze waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is doorlopen in strijd is met afdeling 3.4 van de Awb. Reeds daarom kan het beroep van [appellant sub 1] en anderen op het Verdrag van Aarhus niet slagen, nog daargelaten de vraag of de voorliggende zaak onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus valt.

5.2. Artikel 2:4, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult.

Volgens vaste jurisprudentie (bijvoorbeeld de uitspraak van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156) is de strekking van deze bepaling niet dat een bestuursorgaan niet vanuit bepaalde beleidskeuzes zou mogen werken, maar dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat een dergelijke situatie zich hier voordoet. De omstandigheid dat het college over de aanvraag vooroverleg heeft gevoerd en dat dit heeft geleid tot een aanvraag waaraan het college op voorhand medewerking wilde verlenen, is bij een project van deze omvang op zichzelf niet ongebruikelijk. Afdeling 3.4 van de Awb schrijft bovendien voor dat het bestuursorgaan zijn - voorlopige - standpunt omtrent een aanvraag al voorafgaand aan de zienswijzenfase en verdere behandeling bepaalt en neerlegt in het ontwerpbesluit dat ter inzage moet worden gelegd. De Afdeling acht verder niet aannemelijk gemaakt dat de verlening van de gevraagde omgevingsvergunning is ingegeven door de gestelde zakelijke betrokkenheid van de gemeente bij SITA en bij de komst van de biomineralenfabriek. De enkele omstandigheid dat het college, mede naar aanleiding van de door [appellant sub 1] en anderen bedoelde motie van de gemeenteraad, niet heeft besloten om de omgevingsvergunning te weigeren, maar nader onderzoek heeft laten uitvoeren dat het bij zijn besluit heeft betrokken, duidt daar niet op. Niet betwist is dat dit nadere onderzoek, uitgevoerd door Bureau Tauw, waarvan de bevindingen zijn neergelegd in het rapport "Beoordeling biomineralenfabriek Roosendaal" van 1 juni 2017, objectief is uitgevoerd.

De betogen slagen niet.

Natuurbeschermingswet 1998

6. Stichting Sirene en andere betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat Biomineralen B.V. voor het uitvoeren van de voorgenomen activiteit zal moeten beschikken over een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb), voorheen de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998), en niet zal kunnen volstaan met een melding op grond van die wet, zoals Biomineralen B.V. thans aanneemt. Nu Biomineralen B.V. ten tijde van de aanvraag om omgevingsvergunning niet beschikte over een vereiste vergunning krachtens de Nbw 1998, had bij de aanvraag om omgevingsvergunning tevens om toestemming krachtens de Nbw 1998 moeten worden verzocht (de aanhaakplicht). Dat is niet gebeurd.

Nu het college de omgevingsvergunning heeft verleend, terwijl Biomineralen niet over een vergunning krachtens de Nbw 1998 of de Wnb beschikt, heeft Biomineralen B.V. toestemming voor de bewuste activiteiten gekregen zonder dat de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden door die activiteiten niet zullen worden aangetast, en zonder dat daarover inspraak mogelijk is geweest. Dat is volgens Stichting Sirene en andere in strijd met Richtlijn 92/43/EEG (Pb 1992, L 206; hierna: Habitatrichtlijn).

Stichting Sirene en andere betogen in dit verband verder dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de beroepsgrond over de te verwachten uitstoot van NH₃. Volgens haar is deze te laag ingeschat. Zij vrezen dat deze te lage inschatting als uitgangspunt zal worden genomen in de Wnb-procedure.

6.1. Ten tijde van de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning van Biomineralen B.V. op 12 april 2016, gold de Nbw 1998. Uit de artikelen 46a en 47a van die wet volgde dat een aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor diende te dragen dat die aanvraag tevens betrekking had op de handelingen die voldeden aan de criteria, bedoeld in de artikelen 46, eerste lid, en 47 eerste lid. Die verplichting gold blijkens de artikelen 46, tweede lid, en 47, tweede lid, evenwel niet voor handelingen die waren toegestaan krachtens een vergunning als bedoeld in achtereenvolgens artikel 16, eerste lid, of artikel 19d, eerste lid, of waarvoor een zodanige vergunning was aangevraagd.

Vaststaat dat Biomineralen B.V. op het moment van indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning al een vergunning krachtens de Nbw 1998 voor de bewuste activiteiten had aangevraagd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de in de artikelen 46a en 47a van de Nbw 1998 neergelegde verplichting in dit geval dan ook niet gold. De omstandigheid dat Biomineralen B.V. haar aanvraag om een vergunning krachtens de Nbw 1998 (die vanaf 1 januari 2017 had te gelden als een aanvraag om vergunning krachtens de Wnb) heeft ingetrokken op 1 november 2017, oftewel een dag na de verlening van de gevraagde omgevingsvergunning door het college, maakt niet dat die verplichting alsnog is gaan gelden en het besluit van het college met terugwerkende kracht raakt. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, ontbreekt daarvoor een wettelijke basis. Stichting Sirene en andere betogen verder tevergeefs dat de omgevingsvergunning op deze wijze in strijd met de Habitatrichtlijn is verleend. De verleende omgevingsvergunning houdt geen toestemming krachtens de Nbw 1998 of de Wnb in en laat een eventuele vergunningplicht op grond van de huidige Wnb onverlet. Het betoog slaagt niet.

7. Anders dan Stichting Sirene en andere hebben verzocht, kan de Afdeling in dit geding niet vooruitlopen op de vraag of Biomineralen voor de bewuste activiteiten over een vergunning krachtens de Wnb moet beschikken of kan volstaan met het doen van een melding krachtens die wet. Het in geding zijnde besluit van het college heeft daarop immers geen betrekking. Dat betekent dat de Afdeling de hogerberoepsgrond over de te verwachten uitstoot van NH₃, die Stichting Sirene en andere in het licht van de Wnb naar voren hebben gebracht, onbesproken zal laten.

Milieueffectrapport

8. Stichting Sirene en andere betogen dat de rechtbank heeft miskend dat in dit geval een milieueffectrapport (MER) was vereist. Volgens hen is sprake van een chemische behandeling als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). Het vrijwillig door Biomineralen B.V. opgestelde MER voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen. Zo ontbreekt een notitie reikwijdte en detailniveau en is geen gelegenheid

geboden om hierover zienswijzen naar voren te brengen, aldus Stichting Sirene en andere.

8.1. Uit artikel 2, eerste lid, gelezen in samenhang met categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage van het Besluit mer, volgt dat het vooraf maken van een MER verplicht was als de gevraagde oprichting van de inrichting van Biominrealen B.V. moet worden aangemerkt als de oprichting van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen. Het geschil spitst zich toe op de vraag of het verwarmen van de in te nemen dikke fractie, zoals door Biomineralen B.V. beoogd, heeft te gelden als chemische behandeling als bedoeld in categorie 18.4.

In de Nota van toelichting bij het Besluit van 7 mei 1999, houdende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 alsmede uitvoering van artikel 2, derde lid, van de Tracéwet (Stb. 1999/224), blz. 58, staat over categorie 18.2 van onderdeel C (de oprichting van een inrichting bestemd voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen):

"Met betrekking tot de chemische behandeling wordt in de punten 9 en 10 van bijlage I van richtlijn 97/11/EG verwezen naar bijlage IIA van de kaderrichtlijn afvalstoffen, onderdeel D9. In het betreffende onderdeel D9 wordt een beschrijving gegeven van zowel fysische als chemische verwijderingshandelingen. Deze beschrijving van D9 luidt als volgt: «[f]ysischchemische behandeling op een niet elders in deze bijlage [IIA] aangegeven wijze [zie D1 tot en met D8 en D 10 tot en met D 15], waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D1 tot en met D 12 vermelde methodes (b.v. verdampen, drogen, calcineren, enz.)». De m.e.r.- (beoordelings)plicht is op grond van richtlijn 97/11/EG toegespitst op de chemische behandeling van afvalstoffen. Het gaat dan blijkens genoemd onderdeel D9 om die chemische behandelingen (of een combinatie van fysische en chemische) behandelingen die niet onder D1 tot en met D8 en D10 tot en met D15 van bijlage IIA vallen. Voorbeelden hiervan zijn calcineren, pyro- en hydrometallurgie en thermische immobilisatie. Louter fysische behandelingen zoals het verdampen, drogen, ontwateren, scheiden, wassen, breken, destilleren of verdichten vallen niet onder de m.e.r.- (beoordelings)plicht."

Uit de toelichting op categorie 18.4 van onderdeel C blijkt niet dat daarbij van een andere uitleg van het begrip "chemische behandeling" moet worden uitgegaan. De Afdeling leidt hieruit af dat het loutere verwarmen van de dikke fractie zoals voorzien in de inrichting van Biomineralen B.V. niet heeft te gelden als chemische behandeling als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage van het Besluit mer. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat geen verplichting gold om een MER te maken.

Het betoog slaagt niet.

Geur

9. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college zich voor de beoordeling van het aspect geur ten onrechte heeft gebaseerd op het rapport "Geuronderzoek Biomineralen te Roosendaal, Vaststellen van de geurverspreiding bij een mestdroger" van Buro Blauw van 6 oktober 2017 (hierna: het geurrapport). Zij betogen dat de te verwachten geurhinder van de biomineralenfabriek in dit rapport is onderschat. Volgens hen is bij het schatten van de geuremissie ten onrechte aansluiting gezocht bij de geuremissie vanuit de mestverwerkingsinstallatie van het bedrijf Rijnen in Oirschot, en is het rendement van het beoogde luchtwassysteem in de biomineralenfabriek overschat.

Inleidende opmerkingen geur

9.1. Het geurrapport maakt deel uit van de aanvraag. Het is hangende de behandeling van de aanvraag aangepast naar aanleiding van het eerder genoemde rapport van bureau Tauw van 1 juni 2017.

Het college heeft voor de beoordeling van het aspect geur aansluiting gezocht bij de "Beleidsregel Industriële geur Noord-Brabant" (hierna: de Beleidsregel) en zich gebaseerd op het geurrapport. Het heeft aan de vergunning verschillende voorschriften verbonden. Voorschrift 14.2.1 houdt in dat de hedonisch gecorrigeerde geuremissie van het luchtwassysteem niet hoger mag zijn dan 150 106 ouE(H)/uur (oftewel 150 MouE(H)/u). De voorschriften 14.3.1 en 14.3.2 houden, kort weergegeven, in dat Biomineralen B.V. voorafgaand aan het in bedrijf nemen van het luchtwassysteem dient te onderbouwen dat het technisch ontwerp van het luchtwassysteem deugdelijk is gedimensioneerd om

te kunnen voldoen aan voorschrift 14.2.1 en dat dit ontwerp ter goedkeuring moet worden overgelegd aan het college. Verder bevatten de voorschriften 14.4.1 tot en met 14.4.4 regels over metingen na het in gebruik nemen van de biomineralenfabriek waaruit moet blijken of de toegestane geuremissie niet wordt overschreden.

9.2. De aanvraag om omgevingsvergunning gaat uit van een luchtwassysteem dat bestaat uit een waterwasser, een chemische wasser en een biologische wasser. De luchtstroom die afkomstig is van het droogproces van de dikke fractie wordt eerst door de waterwasser geleid, vervolgens door de chemische wasser en ten slotte door de biologische wasser. De luchtstromen die afkomstig zijn van de ontvangsthal waar de dikke fractie wordt opgeslagen, van de afzuiging van de ruimte waar de geproduceerde mineraalkorrels worden opgeslagen en van de koeling van de mineraalkorrels, worden alleen door de biologische wasser geleid.

Het geurrapport

9.3. In het geurrapport is een schatting van de te verwachten geuremissie als gevolg van de beoogde mestverwerking in de biomineralenfabriek gemaakt aan de hand van twee methoden.

Bij de eerste methode is, voor het bepalen van de geurconcentratie van de gereinigde luchtstromen, aansluiting gezocht bij de geurconcentratie van de gereinigde luchtstromen van de mestverwerkingsinstallatie van Rijnen. Onderkend is dat in de biomineralenfabriek een uniek productieproces zal plaatsvinden, waardoor geen volledig overeenkomende referentiesituatie voorhanden is. Aangenomen is dat de mestverwerking bij Rijnen nog de beste vergelijking biedt, ondanks diverse benoemde verschillen. De geurconcentratie van de gereinigde luchtstromen bedraagt daar 311 ouE/m³. Referentiemetingen van het type biologische wasser dat in de biomineralenfabriek is voorzien, bevestigen dat deze waarde ook hier haalbaar is. Omdat artikel 6, derde lid, van de Beleidsregel voorschrijft dat voor een bron, waarvan de geuremissie niet is gebaseerd op ter plaatse uitgevoerde metingen of algemeen aanvaarde kengetallen, de emissie voor het berekenen van de geurbelasting met een factor twee wordt verhoogd (hierna aangeduid als de onzekerheidsfactor), wordt in het geurrapport voor de biomineralenfabriek uitgegaan van een geurconcentratie van gereinigde luchtstromen van 622 ouE/m³. Vervolgens is de hedonische weegfactor van de gereinigde luchtstromen ingeschat, door te bepalen bij welke geurconcentratie een hedonische waarde van H=-1 te verwachten is (oftewel bij welke geurconcentratie de geur in zekere mate als hinderlijk wordt ervaren). Voor de gereinigde luchtstromen van de opslag van dikke fractie en het droogproces is voor deze hedonische weegfactor uitgegaan van een geurconcentratie van H=-1 bij 1,8 ouE/m³, waarbij is opgemerkt dat dit als een conservatieve worstcase-waarde wordt beschouwd. Voor de opslag en koeling van de mineraalkorrels is met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de Beleidsregel uitgegaan van een fictieve hedonische weegfactor van H=-1 bij 0,5 ouE/m³, omdat hiervoor geen hedonische weegfactor kan worden bepaald. Vervolgens zijn de luchtdebieten van de verschillende processen bepaald. Aan de hand van de luchtdebieten, de geurconcentratie en de hedonische weegfactor is berekend dat de hedonisch gewogen geuremissie na reiniging van de lucht 300 MouE(H)/u, bedraagt. Dit is dus met inachtneming van de onzekerheidsfactor als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Beleidsregel.

Bij de tweede methode zijn de onzekerheidsmarges van het rendement van het luchtwassysteem beschouwd. Daarbij is de ongereinigde geuremissie van de biomineralenfabriek (oftewel: de geuremissie van het droogproces voordat de luchtstroom door het luchtwassysteem wordt geleid) ingeschat aan de hand van de ongereinigde geuremissie van de mestverwerking bij Rijnen. Dit leidt, wederom na toepassing van de onzekerheidsfactor van 2 als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Beleidsregel, tot een ongereinigde geuremissie van 6.359 MouE/u. Vervolgens is bezien welke rendementen van de verschillende luchtwassers van het luchtwassysteem zijn te verwachten. Daartoe is afgegaan op de Handreiking luchtmissiebeperkende technieken van Infomil van 15 april 2009 (hierna: de Handreiking), op verschillende onderzoeken van de Wageningen Universiteit en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en op de rendementen in de Regeling geurhinder en veehouderij (hierna: de Rgv). Voor de waterwasser is uitgegaan van een rendement van maximaal 60% en minimaal 25%. Voor de chemische wasser is uitgegaan van een rendement van 30%. Voor de biologische wasser is uitgegaan van een rendement van maximaal 80% en minimaal 70%. Verder is uitgegaan van een hedonische weegfactor van in het beste geval 2,4 en in het slechtste geval 1,8.

Aan de hand van deze gegevens is berekend dat de hedonisch gewogen geuremissie vanuit de biomineralenfabriek, met inachtneming van de onzekerheidsfactor, minimaal 148 MouE(H)/u en maximaal 556 MouE(H)/u zal bedragen. Het verschil tussen de maximale waarde van 556 MouE(H)/u en de waarde van 300 MouE(H)/u die in de eerste methode als uitgangspunt is genomen, bedraagt een factor 1,9. Deze onzekerheidsmarge is nagenoeg gelijk aan de onzekerheidsmarge voor geurmetingen volgens de norm NTA 9065. Geconcludeerd is dat van het luchtwassysteem een voldoende geurverwijderingsrendement is te verwachten.

Vervolgens is in het geurrapport de geurbelasting op geurgevoelige objecten berekend, uitgaande van een gereinigde geuremissie van 300 MouE(H)/u. Geconcludeerd wordt dat de in de Beleidsregel opgenomen richtwaarden nergens worden overschreden.

Tot slot wordt in het geurrapport ingegaan op de mogelijkheid om aanvullende maatregelen te treffen, wanneer zou blijken dat de werkelijke geuremissie hoger is dan op basis van de omgevingsvergunning zou worden toegestaan, zoals verhoging van de schoorstenen en de toevoeging van een vierde luchtwasstap.

Onderzoek door de StAB

9.4. De Afdeling heeft de StAB verzocht om onderzoek in te stellen, gericht op de door het college overgenomen conclusies uit het geurrapport. De StAB heeft op 18 juni 2019 een deskundigenbericht uitgebracht. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om daarop te reageren. Op de zitting van 26 juni 2020 heeft de StAB haar bevindingen nader toegelicht. Naar aanleiding van het verhandelde ter zitting heeft de Afdeling de StAB verzocht om het deskundigenbericht aan te vullen en in te gaan op de vraag of en in hoeverre de reacties van partijen op het deskundigenbericht de StAB aanleiding geven om dat deskundigenbericht aan te passen. Op 13 juli 2020 heeft de StAB een aanvullend deskundigenbericht uitgebracht, waarop het op 28 juli 2020 een correctie heeft uitgebracht. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk op het gecorrigeerde aanvullende deskundigenbericht te reageren.

9.5. In het deskundigenbericht van 18 juni 2019 heeft de StAB eerst een inschatting gemaakt van de te verwachten geurconcentratie van de ongereinigde lucht in de biomineralenfabriek, voordat deze door het luchtwassysteem wordt geleid. Daarbij is de StAB ingegaan op de vergelijking die in het geurrapport is getrokken met de mestverwerkingsinstallatie van Rijnen en het geurkengetal van de te drogen mest die de biomineralenfabriek zal innemen. De StAB komt tot de conclusie dat het aanvaardbaar is om voor dit geurkengetal aansluiting te zoeken bij de geuremissie van de mest die bij Rijnen wordt ingenomen, te weten 178 MouE/ton. Daarmee is wel sprake van een conservatieve schatting. De StAB heeft aan de hand van de doorzet aan mest en het droogluchtdebiet berekend dat de geuremissie van de ongereinigde lucht bij de biomineralenfabriek, exclusief het pelletiseren, kan worden ingeschat op 3.180 MOUe/uur, ofwel 4.482 OUe/m³. De StAB concludeert dat de uitkomsten vrijwel overeenkomen met de ongereinigde geuremissie waarvan in het geurrapport is uitgegaan.

Wat betreft het te verwachten geurverwijderingsrendement van het luchtwassysteem merkt de StAB op dat aan de Handreiking in dit geval slechts een theoretische waarde kan worden toegekend, omdat deze betrekking heeft op een breed scala aan industriële processen, niet specifiek is gericht op mestverwerking en bovendien niet ingaat op in serie geschakelde luchtwassers. Verder wordt er volgens de StAB in het geurrapport ten onrechte vanuit gegaan dat het rendement van het luchtwassysteem, voor zover dat bestaat uit de in serie geschakelde waterwaster, chemische waster en biologische waster, kan worden bepaald door de afzonderlijke rendementen van elk van de luchtwassers bij elkaar op te tellen. Een waterwaster en een chemische waster verwijderen namelijk grotendeels dezelfde geurstoffen, terwijl andere in mest aanwezige geurstoffen niet effectief worden opgelost.

Vervolgens heeft de StAB een eigen inschatting gemaakt van het te verwachten geurverwijderingsrendement van het luchtwassysteem. Daarbij heeft zij op verzoek van de Afdeling de nieuwe inzichten omtrent het rendement van luchtwassers naar aanleiding van het rapport "Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen" van Wageningen University & Research van maart 2018 (hierna: het WUR-rapport) betrokken, die hebben geleid tot aanpassing van de geurverwijderingsrendementen van combiwassers in de Rgv. Uitgaande van het WUR-rapport en de Rgv is volgens de StAB van de waterwaster en de chemische waster tezamen een rendement van 30% te verwachten, en van de biologische waster een rendement van 45%. Dat leidt tot een totaal

rendement van 61%. Er zijn volgens de StAB echter redenen om voor het luchtwassysteem van de biomineralenfabriek van een iets hoger rendement uit te gaan. De geurconcentratie is hier hoger dan bij een veehouderij, wat tot een hoger reinigingsrendement leidt. Verder kan worden aangenomen dat de procesbewaking van het luchtwassysteem op een hoger peil staat dan bij een veehouderij. Bovendien wordt opgemerkt dat de meetuitkomsten waarop het WUR-rapport is gebaseerd een grote spreiding kennen, waarvoor geen duidelijke verklaring werd gevonden. Een vergelijking tussen het theoretisch te behalen rendement van het luchtwassysteem van de mestverwerkingsinstallatie van Rijnen volgens de in het geurrapport toegepaste methode met de bij Rijnen gemeten rendementen, toont volgens de StAB aan dat de theoretische rendementen waarvan in het geurrapport is uitgegaan naar verwachting in de praktijk niet zullen worden gehaald. Als dit verschil tussen theoretisch rendement en praktijk voor de biomineralenfabriek in aanmerking wordt genomen, is volgens de StAB een totaal rendement van 65% te verwachten (waterwaster en de chemische waster tezamen 30% en de biologische waster 50%). Voor de luchtstromen die alleen door de biologische waster worden geleid, valt van de biologische waster een rendement van 57,5% te verwachten.

Wat betreft de hedonische weegfactor van het droogproces van de dikke fractie waarvan in het geurrapport is uitgegaan, merkt de StAB in het deskundigenbericht op dat dit een conservatieve aanname is, nu in verschillende andere gevallen voor de geur van mest van een minder vergaande onaangenaamheid is uitgegaan.

De conclusie van de StAB in het deskundigenbericht is dat, uitgaande van een ongereinigde luchtstroom van het droogproces van de dikke fractie die door de drie luchtwassers wordt geleid van 3.094 MouE/u, een geurrendement van 65% en een hedonische weegfactor van $H=-1$ bij 1,8 OUE/m³, wat betreft deze luchtstroom een hedonisch gecorrigeerde geuremissie van 601,7 MouE(H)/u is te verwachten. Van de andere luchtstromen die alleen door de biologische waster worden geleid (86 MouE/u van de ontvangsthal waar de dikke fractie wordt opgeslagen en 27 MouE/u van de afzuiging van de ruimte waar de geproduceerde mineraalkorrels worden opgeslagen en van de koeling van de mineraalkorrels) is, uitgaande van een geurrendement van 57,5% en een hedonische weegfactor van achtereenvolgens $H=-1$ bij 1,8 OUE/m³ en $H=-1$ bij 0,5 OUE/m³, een hedonisch gecorrigeerde geuremissie van tezamen 75,1 MouE(H)/u te verwachten. In totaal is de te verwachten hedonisch gecorrigeerde geuremissie volgens de StAB dus 676,8 MouE(H)/u.

In het aanvullende deskundigenbericht is de StAB bij haar conclusies gebleven. Daarin heeft de StAB onder meer de geurverwijderingsrendementen bij enkele andere mestverwerkingsinstallaties met thermische digestaatdrogers (zoals bij de biomineralenfabriek) in ogenschouw genomen en is de StAB ingegaan op verschillende factoren die het rendement blijkens deze vergelijkingen kunnen beïnvloeden. De StAB concludeert dat het luchtwassysteem van de biomineralenfabriek niet het rendement zal kunnen behalen waarvan in het geurrapport is uitgegaan.

9.6. [appellant sub 2], [appellant sub 1] en anderen, het college en Biomineralen B.V. kunnen zich niet vinden in de conclusie van de StAB over het geurkengetal van de dikke fractie die bij de biomineralenfabriek zal worden ingenomen. Biomineralen B.V. en het college voeren aan dat de geuremissie van de mest die Rijnen inneemt tot de hoogste behoort. Door daarbij aansluiting te zoeken is de StAB voor de dikke fractie die de biomineralenfabriek zal innemen ten onrechte niet uitgegaan van een reëel geurkengetal, maar van worst-case. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 1] en anderen daarentegen is het geurkengetal te laag ingeschat. Volgens hen zijn er teveel verschillen met de mest die Rijnen inneemt om van eenzelfde geurkengetal te kunnen uitgaan. Zo gaat het bij de mest bij Rijnen om vergiste mest die is vermengd met co-substraten, wat tot een lagere geuremissie leidt dan de dikke fractie van onvergiste mest die de biomineralenfabriek zal innemen. Volgens hen biedt de mestverwerking bij VP-systems te America een betere referentie, nu daar dikke fractie van onvergiste mest wordt gedroogd. De geuremissie van de mest is daar volgens hen 315 MOUE/ton.

Het college en Biomineralen B.V. kunnen zich evenmin vinden in de conclusies van de StAB over het te verwachten geurverwijderingsrendement van het luchtwassysteem en de wijze waarop de StAB tot die conclusies is gekomen. Zij voeren in de eerste plaats aan dat het WUR-rapport, dat tot de wijziging van de Rgv heeft geleid, pas is uitgebracht na het besluit van het college van 31 oktober 2017, zodat het college daarmee geen rekening heeft kunnen houden. In de tweede plaats voeren zij aan dat in

het deskundigenbericht ten onrechte aansluiting is gezocht bij de aangepaste geurverwijderingsrendementen van combiwassers in de Rgv. Combiwassers zijn wassers waarin verschillende wastechnieken in één water zijn geïntegreerd, terwijl in de biomineralenfabriek in serie geschakelde afzonderlijke wassers aan de orde zijn. Bovendien zijn luchtwassers in de veehouderij niet te vergelijken met industriële luchtwassers zoals hier aan de orde. Luchtwassers bij veehouderijen worden over het algemeen slechter onderhouden en bediend en zijn vaker niet juist gedimensioneerd. Dit zal zich in de biomineralenfabriek niet voordoen, mede gelet op vergunningvoorschrift 14.3.1 dat een juiste dimensionering waarborgt. Daarbij gaat het bij veehouderijen om een ander proces en een andere aard van de geur en is de geurconcentratie lager, zodat minder geur wordt afgevangen. Ook ontbreekt een verklaring voor het slechte functioneren van luchtwassers bij veehouderijen. Het feit dat in het WUR-rapport is uitgegaan van tegenvallende rendementen van combiwassers bij veehouderijen en in de Rgv voor die combiwassers tegenwoordig wordt uitgegaan van een rendement van 30% heeft dan ook geen betekenis voor het luchtwassysteem van de biomineralenfabriek. Daaruit mag dus niet worden geconcludeerd dat voor de waterwaster en de chemische water bij de biomineralenfabriek van eenzelfde gezamenlijk rendement van 30% kan worden uitgegaan, zoals de StAB heeft gedaan. Alleen de waterwaster haalt dit rendement al. Uit de Handreiking, referentiemetingen van de leverancier van het luchtwassysteem en de BREF Common Waste Water and Waste Gas Treatment/Management Systems in de Chemical Sector kan worden afgeleid dat in het geurrapport van de juiste haalbare rendementen is uitgegaan, aldus het college en Biomineralen B.V.

Ook verzetten het college en Biomineralen B.V. zich tegen de vergelijking die de StAB heeft getrokken met het luchtwassysteem van de mestverwerkingsinstallatie van Rijnen. Volgens hen gaat het om verschillende luchtwassystemen en is van het luchtwassysteem in de biomineralenfabriek een veel hoger rendement te verwachten.

Over de hedonische weegfactor van de luchtstroom van het droogproces van de dikke fractie voeren het college en Biomineralen B.V. aan dat de StAB ten onrechte geen correctie heeft toegepast op de uit het geurrapport overgenomen weegfactor, nu die door de StAB zelf als conservatief is aangemerkt. Ook de fictieve hedonische weegfactor voor de opslag en koeling van de mineraalkorrels is onrealistisch streng. Zo is de StAB uitgegaan van worst-case benadering in plaats van een realistische schatting van het rendement in de praktijk, aldus het college en Biomineralen.

Beoordeling door de Afdeling

9.7. De Afdeling stelt voorop dat in dit geding ter beoordeling staat of het college bij de beoordeling van het aspect geur is uitgegaan van een haalbaar geurverwijderingsrendement van het luchtwassysteem van de biomineralenfabriek, zodat het vergunningvoorschrift waarin is bepaald dat de hedonisch gecorrigeerde geuremissie van het luchtwassysteem niet hoger mag zijn dan 150 106 ouE(H)/uur, naleefbaar is. Die beoordeling spitst zich toe op de vraag of het college het besluit van 31 oktober 2017 in zoverre zorgvuldig heeft voorbereid en deugdelijk heeft gemotiveerd door het geurrapport over te nemen. Het is niet de taak van de Afdeling om aan de hand van de deskundigenberichten zelf te bepalen van welke parameters en van welk rendement het college in dit geval dient uit te gaan. De Afdeling zal dus bezien of het deskundigenbericht, mede gelet op de reacties die partijen daarop hebben gegeven, aanleiding geeft voor zodanige twijfel aan de juistheid van de door het college overgenomen uitkomsten van het geurrapport, en daarmee aan de naleefbaarheid van het bedoelde vergunningvoorschrift, dat de rechtbank tot de conclusie had moeten komen dat het besluit van 31 oktober 2017 niet in stand kon blijven.

9.7.1. Wat betreft het geurkengetal van de mest die bij de biomineralenfabriek zal worden ingenomen, overweegt de Afdeling dat het deskundigenbericht geen aanleiding geeft voor het oordeel dat college het geurrapport niet had mogen overnemen. Voor zover het college en Biomineralen B.V. zich verzetten tegen het geurkengetal waarvan in het deskundigenbericht is uitgegaan, overweegt de Afdeling dat in het deskundigenbericht is aangesloten bij het geurkengetal volgens het door Biomineralen B.V. ingediende en door het college overgenomen geurrapport. In dit geding staat niet ter beoordeling of het geurrapport bijstelling behoeft in voor de aanvraagster Biomineralen B.V. gunstige zin. Bovendien betekent de enkele conclusie in het deskundigenbericht dat het geurkengetal in het geurrapport als conservatief is ingeschat nog niet, dat dit geurkengetal te hoog is ingeschat.

Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 1] en anderen bepleiten dat aansluiting moet worden gezocht bij de geuremissie van de mest die VP-systems inneemt, overweegt de Afdeling dat, zoals de StAB in het aanvullende deskundigenbericht heeft uiteengezet, dit geen geschikte referentie oplevert, omdat daar geen mest wordt gedroogd. Dat bij de biomineralenfabriek dikke fractie van onvergiste mest wordt ingenomen, terwijl het bij Rijnen om vergiste mest gaat, betekent evenmin dat van een hoger geurkengetal moet worden uitgegaan. Zoals de StAB heeft toegelicht, wordt dit verschil gecompenseerd doordat het bij de biomineralenfabriek gaat om dikke fractie, oftewel ingedikte, oude mest met een hoger droge stofgehalte dan gewone mest.

9.7.2. Wat betreft het geurverwijderingsrendement stelt de Afdeling voorop dat vooraf geen zekerheid kan worden verkregen over het rendement dat het luchtwassysteem bij de biomineralenfabriek zal kunnen behalen. Ten eerste is sprake van een uniek productieproces, zodat geen referentiesituatie met praktijkmetingen voorhanden is. Ten tweede zijn de gegevens die voorhanden zijn over de effectiviteit van verschillende luchtwassers in verschillende gevallen divers, terwijl de kennis omtrent de oorzaak van verschillen tussen theoretische rendementen en rendementen die in de praktijk worden behaald nog niet uitgekristalliseerd is. Deze onzekerheid over de haalbaarheid van het geurverwijderingsrendement van het luchtwassysteem bij de biomineralenfabriek maakt dat het onvermijdelijk is dat in het geurrapport tot op zekere hoogte is uitgegaan van aannames. Dat betekent op zichzelf nog niet dat het college dit geurrapport niet mocht overnemen en de gevraagde omgevingsvergunning had moeten weigeren. Wel zullen deze aannames binnen redelijke grenzen moeten worden onderbouwd en aannemelijk zijn.

9.7.3. De Afdeling stelt vast dat in de eerste methode in het geurrapport, zoals hiervoor onder 9.3 is beschreven, de te verwachten hedonisch gewogen geurconcentratie van de gereinigde luchtstromen bij de biomineralenfabriek gelijk is gesteld aan die bij de mestverwerkingsinstallatie van Rijnen. Daarbij is geen vergelijking gemaakt met het luchtwassysteem van Rijnen en de daar behaalde geurverwijderingsrendementen. Uit de enkele vermelding in het geurrapport dat door de leverancier van het luchtwassysteem van de biomineralenfabriek referentiemetingen zijn overgelegd die de gehanteerde waarde bevestigen, kan niet worden afgeleid dat het voor de biomineralenfabriek benodigde rendement haalbaar is. De bedoelde gehanteerde waarde is bij de eerste methode niet geconcretiseerd. Naar de Afdeling begrijpt, is dit ook de reden dat aan het geurrapport een tweede methode is toegevoegd.

9.7.4. Bij de hiervoor onder 9.3 beschreven tweede methode in het geurrapport zijn de minimaal en maximaal te verwachten rendementen van de drie in serie geschakelde luchtwassers gezien.

Zoals in het deskundigenbericht beschreven, zijn in het geurrapport de van elke luchtwasser afzonderlijk te verwachten rendementen, zoals ontleend aan de Handreiking, bij elkaar opgeteld. Zo wordt aangenomen dat bij de maximale rendementen van de waterwaster, de chemische waster en de biologische waster van achtereenvolgens 60%, 30% en 80% een totaal rendement van 94,4% wordt behaald. Voor de minimale rendementen van 25%, 30% en 70% leidt dit tot een totaal rendement van 84,25%. Gelet op het deskundigenbericht overweegt de Afdeling dat op deze wijze niet zonder meer met een redelijke mate van betrouwbaarheid een minimaal en maximaal rendement kan worden bepaald. Zo wordt eraan voorbijgegaan dat de werking van de luchtwassers gedeeltelijk is gericht op dezelfde soorten geurcomponenten. Naar het oordeel van de Afdeling wordt dit ook geïllustreerd door de vergelijking die de StAB met het luchtwassysteem van Rijnen heeft gemaakt. Deze vergelijking laat zien dat de rendementen bij Rijnen in betekenende mate achterblijven bij de opgetelde rendementen die volgens de Handreiking voor elk van de daar gebruikte wassers (een zure waster en een biobed) minimaal mogen worden verwacht. Het college en Biomineralen B.V. hebben zich tegen deze vergelijking verzet, kort weergegeven omdat de omstandigheden van het geval van grote invloed zijn op het rendement dat bij Rijnen wordt behaald. Dit laat, wat daar ook van zij, naar het oordeel van de Afdeling onverlet dat bij een combinatie van wassers niet zonder meer kan worden afgegaan op de som van de rendementen van elk van de wassers volgens de Handreiking, zoals in het geurrapport is gedaan.

Daar komt bij dat in het geurrapport bevestiging voor de haalbaarheid van het totaal rendement van gecombineerde luchtbehandelingsstappen juist is gevonden in de Rgv zoals die destijds luidde. Voor zover het college en Biomineralen zich thans op het standpunt stellen dat aan de gewijzigde

rendementen in de Rgv geen betekenis toekomt, omdat combiwassers bij veehouderijen niet te vergelijken zijn met de beoogde industriële, in serie geschakelde luchtwassers, wijken zij daarmee in zoverre dus af van het geurrapport. De Afdeling acht van betekenis dat het WUR-rapport heeft geleid tot nieuwe inzichten omtrent het rendement dat combiwassers bij veehouderijen in de praktijk behalen. Gelet op het deskundigenadvies, waarin overigens is onderkend dat van het luchtwassysteem van de biomineralenfabriek op zichzelf een betere werking is te verwachten dan van luchtwassers bij veehouderijen, neemt de Afdeling aan dat nog geen algemeen aanvaarde inzichten over de oorzaken van de tegenvallende rendementen van combiwassers bestaan, zodat niet zonder meer kan worden aangenomen dat deze oorzaken niet ook van betekenis kunnen zijn voor het rendement van de in serie geschakelde luchtwassers van de biomineralenfabriek. In dit verband overweegt de Afdeling dat het college en Biomineralen B.V. tevergeefs naar voren hebben gebracht dat het college dit WUR-rapport niet heeft kunnen betrekken bij het bestreden besluit van 31 oktober 2017, omdat het rapport toen nog niet was verschenen. Die omstandigheid betekent niet dat in dit geding voorbij moet worden gegaan aan de betekenis van dat rapport. Bij de beoordeling door de rechter van de juistheid en betrouwbaarheid van gegevens zoals hier aan de orde, kunnen actuele inzichten daarover worden betrokken. Nu het geurrapport, afgezien van de verwijzing naar de Rgv, geen andere onderbouwing bevat over de haalbaarheid van het rendement van de in serie geschakelde luchtwassers, moet worden geoordeeld dat het college in zoverre niet zonder meer op het geurrapport mocht afgaan.

Verder acht de Afdeling van belang dat de StAB de te verwachten hedonisch gecorrigeerde geuremissie na reiniging in het deskundigenbericht inschat op 676,8 MouE(H)/u. Dit is zonder toepassing van de onzekerheidsfactor van 2 als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Beleidsregel. Hiermee is de volgens de StAB te verwachten geuremissie ongeveer een factor 4,5 hoger dan de in de omgevingsvergunning toegestane geuremissie van 150 MouE(H)/u, die met overneming van het geurrapport door het college naleefbaar is geacht. Ook voor zover, zoals het college en Biomineralen B.V. stellen, de StAB van te negatieve worst-case aannames is uitgegaan en van de combinatie van de waterwaster en de chemische waster in de praktijk een aanzienlijk hoger gezamenlijk rendement dan 30% kan worden verwacht, acht de Afdeling het verschil te groot om eraan voorbij te kunnen gaan. Dat geldt te meer, gelet op het hoge geurverwijderingsrendement dat zal moeten worden behaald om de toegestane, hedonisch gewogen geuremissie van 150 MouE(H)/u niet te overschrijden. Gelet op de totale ongereinigde geurvracht die door het luchtwassysteem wordt geleid, vergt dit een geurverwijderingsrendement van afgerond 92%. Daarbij moet bovendien worden aangetekend dat de luchtstromen gedeeltelijk, zij het voor een relatief gering deel, uitsluitend door de biologische waster worden geleid. Voor de volledigheid voegt de Afdeling hier aan toe dat, zelfs al zouden het college en Biomineralen B.V. moeten worden gevolgd in hun standpunt dat van een minder strenge hedonische weegfactor moet worden uitgegaan dan waarop het geurrapport is gebaseerd, dit maar in beperkte mate afdoet aan de hoogte van het te behalen geurverwijderingsrendement. Naar het oordeel van de Afdeling biedt het geurrapport onvoldoende basis om te kunnen aannemen dat dit hoge vereiste rendement - met een juiste dimensionering van het luchtwassysteem - in de praktijk zal kunnen worden behaald. Dit hoge vereiste rendement laat nauwelijks ruimte voor een minder dan optimale werking van het luchtwassysteem. De rendementen die blijkens het aanvullende deskundigenbericht en blijkens de reacties van het college en Biomineralen B.V. bij enkele andere mestverwerkingsinstallaties met thermische digestaatdrogers worden behaald, duiden er niet op dat kan worden vertrouwd op een optimale werking met een rendement zoals vereist om de maximaal toegestane geuremissie niet te overschrijden.

De omstandigheid dat in het geurrapport nog is ingegaan op eventuele aanvullende geurreducerende maatregelen, met name door verhoging van de schoorstenen of toevoeging van een vierde luchtwasstap, maakt niet dat het college het geurrapport toch mocht overnemen. De aanvraag om omgevingsvergunning ziet niet op deze maatregelen.

9.7.5. Samenvattend komt de Afdeling tot de conclusie dat het college, door het geurrapport over te nemen, op onvoldoende gronden heeft aangenomen dat het vereiste geurverwijderingsrendement haalbaar is en dat vergunningvoorschrift 14.3.1 over de maximaal toegestane hedonisch gewogen gereinigde geuremissie naleefbaar is. De rechtbank heeft niet onderkend dat het besluit van 31 oktober 2017 in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb niet met de vereiste

zorgvuldigheid tot stand is gekomen en niet berust op een deugdelijke motivering.

Het betoog van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] en anderen slaagt.

9.7.6. Gelet op het voorgaande komt de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van 31 oktober 2017 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen.

9.8. De Afdeling dient te bezien of aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, dan wel om zelf in de zaak te voorzien door de gevraagde omgevingsvergunning alsnog te weigeren.

9.8.1. Het college en Biomineralen B.V. hebben naar voren gebracht dat volgens hen, ook als het te verwachten geurrendement zou moeten worden bijgesteld naar de conclusies in het deskundigenbericht, de geurbelasting op geurgevoelige objecten binnen de gestelde richtwaarden blijft, zodat de omgevingsvergunning in stand kan blijven. Zij stellen dat in het geurrapport al rekening is gehouden met de onzekerheidsfactor van 2 als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Beleidsregel. Voor het bepalen van de geurbelasting op geurgevoelige objecten is immers uitgegaan van een geuremissie van 300 MouE(H)/u, terwijl in het deskundigenbericht is uitgegaan van een geuremissie van 676,6 MouE(H)/u. Voor de geurbelasting betekent dat dus niet een verhoging met een factor 4,5, maar slechts met een factor 2,25. Uit het geurrapport blijkt volgens hen dat de geurbelasting met die verhoging nog altijd binnen de richtwaarden blijft. De Afdeling volgt het college en Biomineralen hierin niet. Het is niet aan de Afdeling om aan de hand van nieuwe aannames over het haalbare geurverwijderingsrendement van het luchtwassysteem een eigen beoordeling te maken van de aanvaardbaarheid van de geurbelasting op geurgevoelige objecten in de omgeving. Daar komt bij dat de StAB in het aanvullende deskundigenbericht heeft uiteengezet dat in de door haar gehanteerde methode de onzekerheidsfactor nog moet worden toegepast op de uitkomst van de te verwachten geuremissie, daar waar die onzekerheidsfactor in het geurrapport al was verdisconteerd in de uitkomst van de te verwachten geuremissie. Voor de beoordeling van de geurbelasting van de door de StAB ingeschatte geuremissie van 676,8 MouE(H)/u, dient op grond van artikel 6, derde lid, van de Beleidsregel dus te worden uitgegaan van een dubbele geuremissie van 1.353,6 MouE(H)/u. Dat betekent dat de geuremissie waarvan voor het bepalen van de geurbelasting op geurgevoelige objecten moet worden uitgegaan, ook ongeveer een factor 4,5 hoger is dan waarvan in het geurrapport is uitgegaan. Geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat de geurbelasting daarmee op elk van de geurgevoelige objecten binnen de richtwaarden blijft.

De Afdeling ziet op grond van het voorgaande geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 31 oktober 2017 in stand te laten of om zelf in de zaak te voorzien door aan de omgevingsvergunning een ander voorschrift over de maximaal toegestane geuremissie te verbinden.

9.8.2. De Afdeling ziet evenmin grond om zelf in de zaak te voorzien door de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. De vernietiging van het besluit tot verlening van de gevraagde omgevingsvergunning steunt op een zorgvuldigheids- en motiveringsgebrek. Dit betekent dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat het college de gevraagde omgevingsvergunning na een nieuwe beoordeling van het aspect geur alsnog zal kunnen verlenen, mogelijk nadat het Biomineralen B.V. in de gelegenheid heeft gesteld de aanvraag op dit punt aan te vullen of aan te passen.

9.9. De Afdeling ziet verder in dit geval geen aanleiding om het college met toepassing van artikel 8:51d van de Awb in een tussenuitspraak op te dragen om het gebrek te herstellen, alvorens de Afdeling einduitspraak doet (de bestuurlijke lus). Het doel van de bestuurlijke lus is mede gelegen in een finale geschilbeslechting binnen een afzienbare termijn. De Afdeling acht niet aannemelijk dat het geconstateerde gebrek op korte termijn kan worden hersteld, met name niet nu het de Afdeling op voorhand voorkomt dat dit een aanvulling of aanpassing van de aanvraag kan vergen. Wel ziet de Afdeling met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit van het college slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9.10. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van 31 oktober 2017 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Het is aan het college om een nieuw besluit op te

aanvraag te nemen, eventueel nadat het Biomineralen B.V. in de gelegenheid heeft gesteld de aanvraag aan te vullen of aan te passen.

10. Met het oog op het door het college nieuw te nemen besluit zal de Afdeling nog ingaan op de overige gronden die tegen de aangevallen uitspraak zijn aangevoerd.

Gezondheid

11. Stichting Sirene en andere en [appellant sub 1] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de gezondheidsrisico's als gevolg van verspreiding van ziektekiemen, met name het risico op legionellabesmetting vanuit de biologische luchtwasser. Het GGD-rapport van 22 september 2016 dat het college aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, is volgens hen gebaseerd op verouderde gegevens en biedt onvoldoende zekerheid dat er geen gezondheidsrisico's zijn. In beroep hebben zij aangevoerd dat de reactie van het college op ingebrachte zienswijzen over dit risico niet overtuigend is. Het college heeft gewezen op een onderzoek door de Wageningen Universiteit en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu in de zomer van 2015, waarbij in 36 biologische luchtwassers bij veehouderijen geen legionella is aangetroffen, zodat het volgens hem niet waarschijnlijk is dat biologische luchtwassers een bron van legionella vormen. Stichting Sirene en andere en [appellant sub 1] en anderen hebben er in beroep op gewezen dat uit het onderzoek waarnaar het college verwijst (het rapport "Onderzoek naar aanwezigheid van legionella in biologische luchtwassers bij stallen" van Wageningen UR Livestock Research van juli 2015) blijkt dat de conclusies over biologische luchtwassers bij veehouderijen niet zonder meer gelden voor biologische luchtwassers die in de industrie worden gebruikt. Met name de verschillen in temperatuur van het waswater en in zuurgraad kunnen hierbij een rol spelen.

11.1. Uit het GGD-rapport en de overwegingen omtrent het aspect gezondheid in het besluit van 31 oktober 2017 heeft de Afdeling niet kunnen afleiden dat mede is beoordeeld of en in hoeverre sprake is van een risico op legionellabesmetting vanuit de biologische luchtwasser. Een beoordeling had niet achterwege kunnen blijven met een verwijzing naar het onderzoek waarop het college zich heeft beroepen. Gelet op hetgeen Stichting Sirene en andere en [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, kon op basis van dat onderzoek niet zonder meer worden geconcludeerd dat geen risico op legionellabesmetting vanuit de biologische luchtwasser van de biomineralenfabriek is te verwachten. De Afdeling acht het besluit van 31 oktober 2017 ook in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb onvoldoende zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog van Stichting Sirene en andere en [appellant sub 1] en anderen slaagt.

11.2. In verband met dit gebrek heeft de Afdeling het college hangende het hoger beroep verzocht om zijn overwegingen omtrent het risico op legionellabesmetting via de luchtwassers alsnog, al dan niet onder verwijzing naar de van de omgevingsvergunning eerste fase deel uitmakende stukken, en eventueel onder overlegging van nadere stukken, kenbaar te maken en aan de Afdeling mee te delen. Het college heeft de verzochte nadere schriftelijke inlichtingen ingezonden bij brief van 30 april 2019. [appellant sub 1] en anderen hebben daarop een reactie ingezonden.

11.3. Nu het besluit van 31 oktober 2017 wat betreft het aspect geur al voor vernietiging in aanmerking komt en het college daarom opnieuw op de aanvraag zal moeten beslissen, acht de Afdeling het niet aangewezen om thans te beoordelen of de nadere schriftelijke inlichtingen wat betreft het risico op legionellabesmetting alsnog een voldoende motivering bevatten. Het college zal bij een nieuw te nemen besluit op de - eventueel aan te vullen of aan te passen - aanvraag ook een nieuwe beoordeling van de gezondheidsrisico's, waaronder het risico op legionellabesmetting, moeten maken aan de hand van de feiten en omstandigheden die hem dan bekend zullen zijn.

Omgevingsvergunning tweede fase (bouwen)

12. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college het bouwplan voor de biomineralenfabriek ten onrechte in overeenstemming met het bestemmingsplan "Buitengebied Roosendaal Nispen" heeft geacht. Volgens haar is het bouwplan in strijd met de voor het perceel geldende doeleindenomschrijving en bouwregels van het bestemmingsplan.

12.1. Het perceel heeft in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein - 6", met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein - afvalverwerkingsbedrijf".

Artikel 11, lid 11.1, van de planregels bepaalt, kort weergegeven, dat ter plaatse bedrijven zijn toegestaan voor zover deze voorkomen in de categorieën 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 5.1 en 5.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - afvalverwerkingsbedrijf' uitsluitend afvalverwerkingsbedrijven zijn toegestaan.

12.2. De rechtbank heeft het college terecht gevolgd in zijn standpunt dat artikel 11, lid 11.1, van de planregels zo moet worden begrepen, dat op daartoe aangewezen gronden (uitsluitend) een afvalverwerkingsbedrijf is toegestaan in afwijking van de onder 1 en a. opgenomen voorwaarde dat het bedrijf moet voorkomen in de categorieën 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 5.1 en 5.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, kan dit worden afgeleid uit de plansystematiek. Zij heeft er terecht op gewezen dat lid 11.1, onder a en 3., ter plaatse van de aanduiding "gemaal" uitsluitend een rioolgemaal toestaat, terwijl een rioolgemaal niet voorkomt in de genoemde categorieën uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten, maar daarin is ingedeeld in categorie 2. Voor zover [appellant sub 2] zou moeten worden gevolgd in haar standpunt dat deze indeling onjuist is omdat een rioolgemaal in een hogere categorie thuishoort, is dat voor de plansystematiek niet relevant. Doorslaggevend is dat een rioolgemaal feitelijk niet is ingedeeld in een categorie als genoemd in artikel 11, lid 11.1, maar op grond van onderdeel a en 3 op daartoe aangewezen gronden wel is toegestaan. Voor zover [appellant sub 2] zich verder beroept op de plansystematiek van het bestemmingsplan "Wouw", bestaat geen aanleiding om aansluiting bij die plansystematiek te zoeken. Anders dan in de hier aan de orde zijnde planregel, bevat artikel 13, lid 13.1, van de planregels van het bestemmingsplan "Wouw" waarop [appellant sub 2] ter vergelijking wijst, geen algemene doeleindenomschrijving waarvan in geval van een specifieke aanduiding wordt afgeweken.

12.3. De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat de biomineralenfabriek kan worden aangemerkt als een afvalverwerkingsbedrijf in de zin van artikel 11, lid 11.1, van de planregels. Ook de bedoeling van de planwetgever duidt daar op, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. Weliswaar staat in het door [appellant sub 2] overgelegde "inspraak- en overlegrapport bestemmingsplan Buitengebied Rosendaal Nispen" uit mei 2014, dat is opgesteld in de voorbereidingsfase van het ontwerpbestemmingsplan, dat mestverwerking ter plaatse slechts met een afwijkingsbevoegdheid zal worden toegestaan, maar de zienswijze van SITA heeft daarin verandering gebracht. Deze zienswijze vormde aanleiding om SITA te verzoeken om haar plannen met het perceel nader toe te lichten. Dat heeft SITA gedaan in een aanvullende zienswijze van 12 januari 2015. Hierin heeft SITA het plan om een biomineralenfabriek op het perceel te realiseren uiteengezet. In de "Nota zienswijzen" bij het bestemmingsplan staat dat de zienswijze van SITA aanleiding heeft gegeven om de bestemming "Reststoffenbedrijf", zoals die in het ontwerpplan nog op het perceel was gelegd, te wijzigen in "Afvalverwerkingsbedrijf" en om verdergaande bebouwing mogelijk te maken. Naar het oordeel van de Afdeling is de bedoeling van de planwetgever om de biomineralenfabriek ter plaatse mogelijk te maken daarmee duidelijk. De rechtbank heeft dan ook op juiste gronden overwogen dat de biomineralenfabriek kan worden aangemerkt als een afvalverwerkingsbedrijf in de zin van artikel 11, lid 11.1, van de planregels.

Het betoog slaagt niet.

13. [appellant sub 2] betoogt dat het bouwplan in strijd is met de bouwregels van het bestemmingsplan. Volgens haar laat artikel 11, lid 11.2.3, van de planregels ter plaatse geen bassin voor waterzuivering toe.

13.1. Artikel 11, lid 11.2.3, stelt beperkingen aan de hoogtes van erfafscheidingen, (reclame)masten en verlichtingsarmaturen en aan bliksemafleiders. Uit deze bepaling volgt niet dat andere bouwwerken, geen gebouw zijnde, ter plaatse niet zijn toegestaan. De rechtbank heeft dan ook terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het bassin dat onderdeel uitmaakt van het bouwplan in strijd is met de planregels.

Het betoog slaagt niet.

14. Voor zover [appellant sub 1] en anderen in deze procedure gronden hebben aangevoerd over de wijze waarop het bestemmingsplan tot stand is gekomen, overweegt de Afdeling dat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden en als zodanig geen onderwerp van dit geding vormt. [appellant sub 1] en anderen hebben ter zitting overigens ook erkend dat het bestemmingsplan procedureel op juiste wijze tot stand is gekomen.

Het betoog slaagt niet.

15. De conclusie is dat de rechtbank terecht geen grond heeft gevonden voor het oordeel dat het college de gevraagde omgevingsvergunning tweede fase wegens strijd met het bestemmingsplan had moeten weigeren.

Slotoverwegingen

16. De conclusie is dat de hoger beroepen gegrond zijn. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere tegen het besluit van 31 oktober 2017 tot verlening van een omgevingsvergunning eerste fase aan Biomineralen B.V. voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting, ongegrond zijn verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen dat besluit alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt in zoverre wegens strijd met 3:2 en 3:46 van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

Dit betekent dat het college opnieuw zal moeten beslissen op de aanvraag van Biomineralen B.V. om omgevingsvergunning eerste fase voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting, eventueel nadat het Biomineralen B.V. in de gelegenheid heeft gesteld om de aanvraag aan te vullen of aan te passen. De omgevingsvergunning tweede fase voor het bouwen van de biomineralenfabriek blijft in stand.

17. Niet is gebleken dat [appellant sub 1] en anderen en Stichting Sirene en andere proceskosten hebben gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De Afdeling tekent hierbij aan dat de door [appellant sub 2] opgevoerde, door haar rechtsbijstandverlener gemaakte reiskosten om de zittingen bij te wonen niet voor afzonderlijke vergoeding in aanmerking komen. Ook de door haar opgevoerde kosten voor het opstellen van een deskundigenrapport van 9 december 2016 door het bureau Witteveen+Bos komen niet voor vergoeding in aanmerking. Aangezien dit rapport is opgesteld ter onderbouwing van haar zienswijze tegen het ontwerpbesluit, dus voorafgaand aan het besluit van 31 oktober 2017, zijn de daarvoor gemaakte kosten geen proceskosten als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb. Ook anderszins ziet de Afdeling geen grond om deze kosten voor vergoeding in aanmerking te laten komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 30 mei 2018 in zaken nrs. 17/8124, 17/8126, 17/8143, 17/8144, 17/8145, 17/8146, 17/8147, 17/8149, 18/333, 18/357 en 18/370, voor zover de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal van 31 oktober 2017 tot verlening van een omgevingsvergunning eerste fase voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting op de aanvraag met kenmerk 2016WB0296 en OLO-nummer 2292923 daarbij ongegrond zijn verklaard;
- III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Stichting Sirene en andere, voor zover gericht tegen dat besluit, gegrond;
- IV. vernietigt dat besluit;
- V. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal te nemen nieuwe besluit op de aanvraag van Biomineralen B.V. om een omgevingsvergunning eerste fase voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. bevestigt de uitspraak voor het overige, voor zover aangevallen;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.607,51 (zegge: drieduizend zeshonderdzeven euro en eenenvijftig cent), waarvan een bedrag van € 2.937,00 is toe te rekenen aan door een derde

beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Roosendaal aan appellanten het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 421,00 (zegge: vierhonderdeenentwintig euro) voor [appellant sub 1] en anderen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, € 421,00 (zegge: vierhonderdeenentwintig euro) voor [appellant sub 2] voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep en € 842,00 (zegge: achthonderdtweeënveertig euro) voor Stichting Sirene en andere, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere, voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 17 maart 2021

727.

BIJLAGE

Richtlijn industriële emissies

Bijlage I

5.3

a) De verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 t per dag door middel van een of meer van de volgende activiteiten [...]:

i) biologische behandeling;

ii) fysisch-chemische behandeling;

iii) voorbehandeling van afval voor verbranding of meeverbranding;

iv) behandeling van slakken en as;

v) behandeling in shredders van metaalafval, metaalafval, met inbegrip van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken en de onderdelen daarvan.

b) Nuttige toepassing, of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering, van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 75 t per dag, door middel van een of meer van de volgende activiteiten:

i) biologische behandeling;

ii) voorbehandeling van afval voor verbranding of meeverbranding;

iii) behandeling van slakken en as;

iv) behandeling in shredders van metaalafval, met inbegrip van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken en de onderdelen daarvan.

[...]

Kaderrichtlijn afvalstoffen

Artikel 3

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

15. „nuttige toepassing”: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige

toepassingen;

[...]

19. „verwijdering“: iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen;

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:4

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

[...].

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt 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.

[...]

Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

[...]

Artikel 3:46

1. Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

[...]

Artikel 8:51d

Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. [...]

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning;

[...]

IPPC-installatie: installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334);

[...].

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

e. 1o. het oprichten,

2o. het veranderen of veranderen van de werking of

30. het in werking hebben

van een inrichting [...].

Artikel 3.10

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op:

[...]

c. een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e;

[...]

Besluit omgevingsrecht

Artikel 3.3

1. Gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd te beslissen op:

[...]

b. overige aanvragen die betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot inrichtingen die behoren tot een categorie ten aanzien waarvan dat in bijlage I, onderdeel C, is bepaald, voor zover het betreft activiteiten met betrekking tot een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort.

[...]

Natuurbeschermingwet 1998 (vervallen op 1 januari 2017)

Titel 1. Beschermdenatuurmonumenten

Artikel 46

1. Deze titel is van toepassing op handelingen:

a. waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en

b. die tevens zijn aan te merken als handelingen waarvoor het verbod, bedoeld in artikel 16, eerste lid geldt.

2. Deze titel is niet van toepassing op handelingen die zijn toegestaan krachtens een vergunning als bedoeld in artikel 16, eerste lid, of waarvoor een zodanige vergunning is aangevraagd.

Artikel 46a

1. De aanvrager van een omgevingsvergunning draagt er zorg voor dat de aanvraag tevens betrekking heeft op de handelingen die voldoen aan de criteria, bedoeld in artikel 46, eerste lid.

2. Op een beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid zijn de artikelen 4.2 en 4.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

3. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zijn het tweede lid en de artikelen 46b en 46c van overeenkomstige toepassing op de beschikking met betrekking tot de eerste en tweede fase.

Titel 2. Gebieden ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen

Artikel 47

1. Deze titel is van toepassing op handelingen:

a. waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en

b. die tevens zijn aan te merken als projecten of andere handelingen waarvoor het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, geldt.

2. Deze titel is niet van toepassing op projecten of andere handelingen die zijn toegestaan krachtens een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, of waarvoor een zodanige vergunning is aangevraagd.

Artikel 47a

1. De aanvrager van een omgevingsvergunning draagt er zorg voor dat de aanvraag tevens

betrekking heeft op de handelingen die voldoen aan de criteria, bedoeld in artikel 47, eerste lid.

2. Op een beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid zijn de artikelen 4.2 en 4.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

3. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zijn het tweede lid en de artikelen 47b en 47c van overeenkomstige toepassing op de beschikking met betrekking tot de eerste en tweede fase.

Wet milieubeheer

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;

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

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

1. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven, met uitzondering van activiteiten die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

2. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, [...].

Bijlage, behorende bij het Besluit milieueffectrapportage

Onderdeel C. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapportage verplicht is

categorie C 18.4

[kolom 1, Activiteiten:] De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen.

[kolom 2, Gevallen:] In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 100 ton per dag.

categorie D 18.1

[kolom 1, Activiteiten:] De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verwijdering van afval, anders dan bedoeld onder D 18.3, D 18.6 of D 18.7.

[kolom 2, Gevallen:] In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer.

Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant

Artikel 4 Uitgangspunten voor beoordeling

1. Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van de geurbelasting uit van de hedonisch gewogen geurbelasting.

[...]

Artikel 6 Eisen aan de berekening van de geurbelasting

1. Indien voor een emissie geen hedonische weegfactor F kan worden bepaald, wordt de hedonisch gecorrigeerde geuremissie berekend met de fictieve waarde $F = 0,5$.

[...]

3. Voor een bron, waarvan de hedonisch gewogen geuremissie, dan wel de geuremissie, niet is gebaseerd op ter plaatse uitgevoerde metingen of op naar het oordeel van Gedeputeerde Staten algemeen aanvaarde en toepasselijke kengetallen, wordt de emissie ten behoeve van de berekening van de geurbelasting met een factor 2 verhoogd.

[...]

Planregels bestemmingsplan "Buitengebied Roosendaal Nispen"

Artikel 11.1 Bestemmingsomschrijving

1. De voor "Bedrijventerrein - 6" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. voor industriële en ambachtelijke bedrijven voor zover deze voorkomen in de categorieën 3.1, 3.2. 4.1, 4.2, 5.1 en 5.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten met dien verstande dat:

1. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - afvalverwerkingsbedrijf' uitsluitend afvalverwerkingsbedrijven (waaronder mede wordt begrepen op- en overslag, bewerking/verwerking van grond- en afvalstoffen/materialen alsmede aan de functie gerelateerde transportbewegingen) zijn toegestaan;

[...]

3. ter plaatse van de aanduiding 'gemaal' uitsluitend een rioolgemaal is toegestaan;

[...]

Artikel 11.2 Bouwregels

11.2.1. Algemeen

Op deze gronden mogen uitsluitend worden gebouwd c.q. gerealiseerd:

- a. gebouwen;
- b. bouwwerken, geen gebouw zijnde;
- c. parkeerplaatsen

[...]

11.2.3 Bouwwerken, geen gebouw zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde gelden de volgende regels:

a. de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag ten hoogste bedragen:

1. erfafscheidingen 3 m.;
2. (reclame)masten en verlichtingsarmaturen 25 m.;
3. bliksemafleiders 15 m.

[...]