

Besluit
van Gedeputeerde Staten van Limburg

Weigering verzoek tot intrekking omgevingsvergunning

betreffende de niet opgerichte varkenshouderij
binnen de inrichting van:

T.A.J. Willems America B.V. te America
(gemeente Horst a/d Maas)

Zaaknummers 2022-036169

INHOUDSOPGAVE

1	Besluit	3
1.1	Onderwerp	3
1.2	Besluit	4
1.3	Afschriften	4
1.4	Rechtsbescherming	5
2	Procedure	6
2.1	Huidige vergunnings situatie	6
2.2	Bevoegd gezag	7
2.3	Procedure	7
2.4	Ontvankelijkheid en opschorting procedure	7
2.5	Adviezen	8
3	Toetsingskader en overwegingen	10
4	Gevolgen voor de vergunning	16
5	Zienswijzen	17
	Bijlage I	20

1 Besluit

1.1 Onderwerp

Gedeputeerde Staten hebben op 18 december 2012 (zaaknummer 2011-0004) aan T.A.J. Willems America B.V. (hierna te noemen Willems) een (revisie)vergunning ingevolge de Wabo (artikel 2.1 jo. 2.6 van de Wabo) verleend voor het veranderen en in werking hebben van de gehele inrichting gelegen aan de Hoebertweg 15 te America (gemeente Horst a/d Maas). Deze vergunning is concreet verleend voor een uitbreiding van de varkenshouderij van 3.952 vleesvarkens naar 16.896 vleesvarkens en daarnaast het houden van 7.000 gespeende biggen. Voor die uitbreiding is het vergund om vier bestaande stallen

(2 t/m 5) aan te passen voor de huisvesting van de 7.000 gespeende biggen. Verder is vergund de bouw van een tweetal verdiepingsstallen (8 en 9) voor de huisvesting van alle vleesvarkens. Onderdeel van de vergunning is tevens een tweetal brijvoerkeukens in de gebouwen 7 en 10 en een uitbreiding van de mestbe- en verwerkingsinstallatie in de vorm van een co-vergistinginstallatie met een viertal warmtekrachtkoppelinginstallaties (WKK's) van elk 1,2 MW. De vergunde mestbe- en verwerkingsinstallatie heeft een capaciteit van maximaal 80.000 m³ per jaar (41.000 ton mest en 29.000 m³ cosubstraten). De verleende omgevingsvergunning omvat concreet de volgende toestemmingen:

- Veranderen en in werking hebben van de hele inrichting (reviseren);
- (Ver)bouwen van diverse bouwwerken, deels in afwijking van het geldende bestemmingsplan met ruimtelijke onderbouwing (omgevingsafwijkingsbesluit);
- Toestemming op grond van artikelen 46b en 47b van de Natuurbeschermingswet 1998 (inmiddels Wet natuurbescherming) waarbij is geconcludeerd dat de door Willems te veroorzaken ammoniak- en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en beschermd natuurmonument geen (significante) negatieve effecten zal veroorzaken op de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden.

Opgemerkt wordt nog dat met voorgaande opsomming niet beoogd is de actuele vergunde situatie te duiden. Een aantal onderdelen van de vergunning zoals hierboven geduid is later gewijzigd en/of aangepast. Voor de beschrijving van de actuele vergunde situatie verwijzen wij naar paragraaf 2.1 van dit besluit. Voor voorliggend besluit zijn alleen de hierboven benoemde onderdelen relevant nu deze op de beschreven wijze onderdeel uitmaken van de vergunning voornoemd.

Op 4 juli 2022 hebben wij van drie verzoekers (zie bijlage I), een (herhaald) verzoek ontvangen om de omgevingsvergunning welke door ons op 18 december 2012 met zaaknummer 2011-0004, is verleend, verzonden op 2 januari 2013, gedeeltelijk in te trekken. Het intrekkingverzoek heeft betrekking op de activiteiten het houden van varkens in twee nog te bouwen verdiepingsstallen (16.896 vleesvarkens in de stallen 8 en 9). Het verzoek is geregistreerd onder nummer 2022-036169.

Op 17 juni 2020 en 20 augustus 2020 zijn eerder vergelijkbare verzoeken tot intrekking ingediend. Deze verzoeken zijn bij besluit van 6 april 2021 (met kenmerk 2021/8998 en zaaknummers 2020-204050 en 2020-205326) afgewezen.

1.2 Besluit

Gedeputeerde Staten besluiten gelet op artikel 2.33, tweede lid, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo):

- de omgevingsvergunning van T.A.J. Willems America B.V., verleend op 18 december 2012 met zaaknummer 2011-0004 **niet** in te trekken, voor zover deze vergunning betrekking heeft op het houden van 16.896 vleesvarkens in de verdiepingsstallen 8 en 9 (bouwen en veranderen van de inrichting);

Gedeputeerde Staten van Limburg,
namens dezen,

C.J. Hermai
Afdelingshoofd
RUD Zuid-L

1.3 Afschriften

Dit besluit is verzonden aan verzoekers 1, 2 en 3 (zie bijlage I). Een afschrift van dit besluit is verzonden aan:

- T.A.J. Willems America B.V., Hoebertweg 15, 5966 ND America;
- Het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas, Postbus 6005, 5960 AA Horst;
- Waterschap Limburg, Postbus 2207, 6040 CC Roermond;
- Inspectie Leefomgeving en Transport, Postbus 16191, 2500 BD 's-Gravenhage;
- Veiligheidsregio Limburg-Noord, Postbus 11, 5900 AA Venlo.

1.4 Rechtsbescherming

Beroep

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u bent het niet eens met dit besluit, kunt u beroep instellen bij de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht. Ook niet-belanghebbenden kunnen bij de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht beroep instellen, mits zij een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit. Beroep kan worden ingediend tegen betaling van de verschuldigde griffierechten. Het beroepschrift moet binnen een termijn van zes weken worden ingediend. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit ter inzage is gelegd. Op deze beroepschriftprocedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het beroepschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de datum;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, en;
- d. de redenen van het beroep (motivering).

Het beroepschrift moet worden gericht aan:

Rechtbank Limburg
Sector Bestuursrecht
Postbus 950
6040 AZ ROERMOND

Voor meer informatie verwijzen wij u naar de internetpagina van de Rechtbank Limburg, www.rechtspraak.nl.

Het indienen van een beroepschrift heeft geen schorsende werking. Als u een beroepschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht, Postbus 950, 6040 AZ Roermond.

U kunt uw beroep en een eventueel verzoek om voorlopige voorziening ook digitaal instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag, volgend op de beroepstermijn van 6 weken. Indien binnen de beroepstermijn tegen het besluit bij de Voorzieningenrechter een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

2 Procedure

2.1 Huidige vergunningsituatie

Op 18 december 2012 (zaaknummer 2011-0004) hebben wij aan Willems een revisievergunning ingevolge Wabo verleend voor een inrichting gelegen aan de Hoebertweg 15 te America (gemeente Horst a/d Maas).

Op 9 oktober 2014 hebben wij een veranderingsvergunning verleend (zaaknummer 2013-0340).

Verder is op 12 maart 2015 een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen, milieuneutraal veranderen, uitvoeren van een werk en/of werkzaamheden en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening (zaaknummer 2014-0907).

Op 8 maart 2018 heeft het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Horst aan de Maas een omgevingsvergunning verleend voor de aanleg van een aarden wal op het perceel kadastraal bekend gemeente Horst, sectie L, nummer 1449 te America. Ten tijde van de aanvraag was de ligging van de aardenwal gelegen buiten de door ons vergunde inrichting met de kadastrale nummers sectie L, nummers 1447, 240 en 241.

Op 18 april 2019 hebben wij een tweetal omgevingsvergunningen verleend voor:

- de activiteiten het uitvoeren van een werk en milieuneutraal veranderen (zaaknummer 2019-100065);
- de activiteiten bouwen, uitvoeren van een werk, handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening en milieuneutraal veranderen (zaaknummer 2019-201174).

Verder hebben wij op 9 mei 2019 een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening (zaaknummer 2018-207711).

Op 14 mei 2020 is een fase 1 omgevingsvergunning verleend voor de activiteit milieu (zaaknummer 2016-603456). Met deze fase 1 omgevingsvergunning worden binnen de inrichting van Willems ten aanzien van de vergunde veehouderij en mestbe- en verwerkingsinstallatie de volgende veranderingen doorgevoerd (zie §2.1 en §2.2 van de considerans van de verleende fase 1 omgevingsvergunning):

1. Het laten vervallen van de vergunde 7.000 gespeende biggen in de stallen 2 t/m 5;
2. het stoppen met de verwerking van vloeibare bijproducten in de brijvoerkeuken;
3. een uitbreiding en opschaling van de mestbe- en verwerkingsinstallatie van 80.000 m³/jaar naar 450.000 m³/jaar;
4. een uitbreiding van de opslaghoeveelheden natronloog, salpeterzuur, zwavelzuur, zoutzuur en overige chemicaliën en hulpstoffen (o.a. natriumhypochloriet).

Verder zijn met deze fase 1 omgevingsvergunning de volgende voorschriften uit de vigerende revisievergunning ingetrokken:

2.2, 2.5, 2.6, 2.10, 2.11, 2.13, 2.14, 2.15, 3.1 t/m 3.6, 3.13, t/m 3.15, 3.16, 3.17, 4.6, 4.11 t/m 4.21, 5.1, 6.1 t/m 6.6, 6.7 t/m 6.9, 7.2 t/m 7.35, 9.1, 9.3 t/m 9.6 en, 10.1.

Als laatste is met deze fase 1 omgevingsvergunning een aantal voorschriften uit de revisievergunning ambtshalve gewijzigd. De vergunning van fase 1 is inmiddels onherroepelijk geworden.

Op 3 september 2020 is een omgevingsvergunning (met kenmerk 2020/36472 en zaaknummer 2020-202005) verleend voor de activiteit milieuneutraal veranderen van de inrichting, het bouwen van een bouwwerk en het uitvoeren van een werk. Met deze omgevingsvergunning is de realisatie van een mestsilo vergund.

Meest recentelijk is bij besluit van 1 juni 2021 (verzonden op 7 juni 2021) de fase 2 vergunning (activiteiten bouwen, strijdigheid bestemmingsplan en aanleggen) verleend en op 19 juli 2021 inwerking getreden. Vanaf 19 juli 2021 is sprake van een (complete) inwerkinggetreden omgevingsvergunning. Tegen de fase 2 vergunning is beroep ingesteld, daarmee is de omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk.

2.2 Bevoegd gezag

De vergunde activiteiten binnen de inrichting zijn onder andere genoemd in categorieën 1.4 onder d, 7.4, 8.1 onder a, 8.2 onder b, 28.4 onder a lid 6 en 28.4 onder c, lid 1 van bijlage 1, onderdeel C van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Verder bevat de inrichting één of meerdere IPPC-installaties (categorieën 5.2, onder a, 5.3, onder a en 6.6, onder b van Bijlage 1 bij de Richtlijn Industriële Emissies). Daarom zijn wij het bevoegd gezag voor de integrale omgevingsvergunning, alsmede het (gedeeltelijk) intrekken hiervan.

2.3 Procedure

De vigerende omgevingsvergunning is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in paragraaf 3.4 van de Wabo. De intrekking op verzoek van een derde belanghebbende, zoals verzoeker 1, verzoeker 2 en verzoeker 3, kwalificeert als een aanvraag en het besluit hierop dient eveneens te worden voorbereid met deze uitgebreide voorbereidingsprocedure op basis van artikel 3.10, eerste lid onder c juncto artikel 3.15, derde lid van de Wabo.

2.4 Ontvankelijkheid en opschorting procedure

Na ontvangst van het intrekkingverzoek (verzoek belanghebbende is op basis van artikel 1:3, derde lid van de Awb als een aanvraag te kwalificeren) hebben wij deze aan de hand van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) getoetst op ontvankelijkheid. Daarbij is gebleken dat het intrekkingverzoek voldoende gegevens bevat om erop te kunnen beslissen.

Voor de verzoekers 1, 2 en 3 stellen wij vast dat deze op een afstand variërend van 364 meter (Nieuwe Peeldijk 30), 406 meter (Nieuwe Peeldijk 24) tot 468 meter (Nieuwe Peeldijk 45) woonachtig zijn van de inrichting van Willems.

Of al deze personen wonen binnen het potentiële gebied alwaar de milieugevolgen van de inrichting van Willems in betekende mate merkbaar zijn, vragen wij ons af.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, geldt als uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Daarbij geldt dat die gevolgen ook "gevolgen van enige betekenis" moeten zijn (uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737). Gevolgen van enige betekenis ontbreken als 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. Indien tijdens de procedure de vraag aan de orde is of "gevolgen van enige betekenis" ontbreken, kan en mag van de betrokkene worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteit ondervindt of vreest te zullen ondervinden.

Zeker voor de milieugevolgen geluid, luchtkwaliteit en eventueel gezondheid, achten wij de afstanden zodanig groot dat op dergelijke afstand die milieugevolgen niet in betekende mate merkbaar zijn. Geur afkomstig van de mestverwerking en veehouderij is een andere kwestie. Dit milieugevolg kan zich in de omgeving van de inrichting zeker voordoen, maar of dit op de afstand van 364 meter tot 406 meter van de inrichting in betekende mate kan worden ervaren, vragen wij ons af. Bekend is dat er geurklachten zijn ingediend door personen die tot de kring van verzoekers van dit besluit behoren. Gebleken is ook dat tijdens deze klachten het mestverwerkingsgebouw niet volledig gesloten was en er nog sprake was van een open mestbassin. Daarom is ook een bestuursrechtelijk handhavingstraject opgestart om deze overtredingen te beëindigen. Inmiddels is uit meerdere controles gebleken dat deze overtredingen zijn beëindigd. Uit de verleende fase 1 omgevingsvergunning van 14 mei 2020 blijkt dat de geur afkomstig van de mestverwerkingsactiviteiten in de omgeving van de inrichting merkbaar kan zijn, maar de berekende geurbelasting laag is te noemen (bij verzoekers 0,4 – 0,92 oudourunits/m³ als 98-percentielwaarde). De berekende geurbelasting afkomstig van de vergunde, maar tot nu toe niet gerealiseerde, veehouderij bedraagt bij Nieuwe Peeldijk 24, 30 en 45 respectievelijk 7,4, 8,7 en 12 oudourunits/m³ als 98-percentielwaarde. Alhoewel deze berekende geurbelastingen voldoen aan de normering uit de Wet geurhinder en veehouderijen (Wgv) kan, gelet op de hoogte van de berekende geurbelasting, niet worden geconcludeerd dat bij de bewoners van deze adressen geen sprake is van "gevolgen van enige betekenis".

In het gebied waar deze personen woonachtig zijn liggen wel meerdere veehouderijen. Dat betekent dat er reeds van zichzelf voor geur een bepaalde achtergrondbelasting aanwezig is. Of de door Willems veroorzaakte geurbelasting bij deze bewoners hierdoor "in betekende mate" merkbaar is, is niet duidelijk. We gaan er vooralsnog vanuit dat bewoners aan de Nieuwe Peeldijk 24, 30 en 45 belanghebbenden zijn en er daarom ook op het verzoek onderhavig besluit volgt.

2.5 Adviezen

Advies

In de Wabo en het Bor worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur. Gelet op het bepaalde in artikel 2.26 van de Wabo, alsmede de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van het Bor, hebben wij het verzoek ter advies verzonden aan:

- het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Horst aan de Maas;
- Waterschap Limburg;
- Inspectie Leefomgeving en Transport;
- Veiligheidsregio Limburg-Noord.

Naar aanleiding van het verzoek hebben wij geen adviezen ontvangen.

Controle

Na ontvangst van het verzoek heeft op 7 juli 2022 een onaangekondigde controle plaatsgevonden binnen de inrichting van T.A.J. Willems America B.V. welke mede uitgevoerd is om een controle uit te voeren naar de gebezigde bouwwerkzaamheden. Hiermee zijn wij tegemoet gekomen aan het verzoek van verzoekers om de status van de bouw te controleren voordat vergunninghoudster op de hoogte is gesteld van het ingediende intrekkingsverzoek.

Reactie vergunninghoudster

Op 19 juli 2022 hebben wij vergunninghoudster (Willems America B.V.) in kennis gesteld van het intrekkingsverzoek en haar verzocht om ons haar zienswijze hierover kenbaar te maken. Op 9 augustus 2022 hebben wij van vergunninghoudster een reactie ontvangen.

Samengevat geeft vergunninghoudster aan dat zij naast mestverwerking zich ook wil richten op het houden van dieren en dat dit gelet op de marktomstandigheden en/of andere omstandigheden ook noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering. Daarnaast heeft vergunninghoudster een onderbouwing gegeven van uitgevoerde bouwwerkzaamheden en daarbij aangegeven dat de bouw niet langer dan 26 weken heeft stilgelegen.

De reactie van vergunninghoudster zijn bij de overwegingen in dit besluit betrokken.

3 Toetsingskader en overwegingen

Overeenkomstig artikel 2.33 Wabo kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning (gedeeltelijk) intrekken. De omstandigheden waaronder dit moet of kan gebeuren zijn eveneens vermeld in dit artikel. In dit geval is er sprake van een omstandigheid als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onderdeel a:

"Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, voor zover:

a. gedurende drie jaar, dan wel indien de vergunning betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a onderscheidenlijk b of g, gedurende 26 weken onderscheidenlijk de in de vergunning bepaalde termijn, geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning."

In onderhavig geval is verzocht tot gedeeltelijke intrekking van de vergunning voornoemd, voor zover deze betrekking heeft op het houden van 16.896 vleesvarkens in de dierenverblijven (stallen) met stalnummers 8 en 9.

Intrekkingsbevoegdheid (3 jaar geen gebruik maken van vergunning voor de inrichting)

De in artikel 2.33, tweede lid, onder a overgenomen intrekkingsbevoegdheid is één op één overgenomen uit het inmiddels door de komst van de Wabo vervallen artikel 8.25 van de Wet milieubeheer.

De termijn (3 jaren) van art. 8.25 lid 1 onder c van de Wm (oud) wordt niet gestuit door vooropgezet incidenteel en kortstondig gebruik van de inrichting (ABRS 18 februari 2004, BR 2004, p. 90). De bevoegdheid de vergunning in te trekken indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, moet goed worden onderscheiden van het van rechtswege vervallen van de vergunning indien de inrichting niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, is voltooid en in werking is gebracht (art. 8.18 lid 1).

Op basis van artikel 8.18, eerste lid van de Wm (oud) gold tot aan de inwerkingtreding van de Wabo dat een vergunning van rechtswege verviel als de inrichting niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk was geworden, was voltooid en in werking gebracht. Hiertegen was geen beroep mogelijk. In een uitspraak van 27 februari 1997 (BR 1997, p. 427) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitgemaakt dat de mededeling niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Het rechtsgevolg, het vervallen van de vergunning, vloeit rechtstreeks voort uit de wet en niet uit de mededeling van het bevoegd gezag.

Een vergunning kon ook gedeeltelijk vervallen (ABRvS 18 mei 1999, AB 2000/280). In deze uitspraak stelde de ABRS vast dat één van de vergunde stallen niet binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de milieuvergunning was gerealiseerd, zodat de rechten voor de niet-gerealiseerde stal en de daarin onder te brengen 300 mestvarkens waren vervallen. Daaraan doet volgens de Afdeling niet af dat een deel van de vergunde mestvarkens elders in de inrichting zijn gehouden. Art. 8.18 Wm (oud) biedt geen grondslag voor het van rechtswege vervallen van de vergunning indien een aantal verlangde voorzieningen niet of niet tijdig is gerealiseerd. Zie ABRvS 18 september 2002, nr. 200200671/1, JM 2002/124 en ABRvS 6 mei 2004, nr. 200307245/1.

Bouwactiviteiten

Door de afdeling is overwogen (uitspraak van 13 juli 2016, in zaak nr. 201504155/1/A1) dat het bevoegd gezag bevoegd is om de omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, geheel of gedeeltelijk intrekken, indien daadwerkelijk vast is gesteld dat gedurende 26 weken onderscheidenlijk de in de vergunning bepaalde termijn, in het geheel geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

Indien een bevoegdheid tot intrekking bestaat dient op grond van een deugdelijke belangenafweging door het bevoegd gezag te worden besloten of intrekking opportuun is. Zie ABRvS 24 september 2014, nr. 201401622/1/A4 (zie tevens ABRvS 27 augustus 2014, nr. 201400028/1/A1, ABRvS 13 augustus 2014, nr. 201309025/1/A1 en ook ABRvS 30 juli 2014, nr. 201400002/1/A1).

“Belangenafweging bij intrekken vergunning, aannemelijk of vergunning alsnog binnen korte termijn zal worden benut.”

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 mei 2013 in zaak nr. 201209445/1/A1), moeten bij de beslissing over intrekking van een bouwvergunning alle in aanmerking te nemen belangen worden geïnventariseerd en tegen elkaar worden afgewogen. Daartoe behoren naast de door het bestuursorgaan gestelde belangen, waaronder het realiseren van gewijzigde planologische inzichten, ook de (financiële) belangen van vergunninghouder. Daarbij mag in aanmerking worden genomen of het niet tijdig gebruik maken van de vergunning aan de vergunninghouder is toe te rekenen.

Zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 13 augustus 2014 in zaak nr. 201309025/1/A1), is de enkele omstandigheid dat de houder van een bouwvergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten, voldoende om de intrekking van een ongebruikte bouwvergunning te rechtvaardigen¹. De Afdeling ziet geen aanleiding om ten aanzien van een met een omgevingsvergunning gelijk te stellen besluit tot verlening van vrijstelling, dat aan de verlening van een bouwvergunning ten grondslag is gelegd, andere maatstaven aan te leggen.

Situatie Willems America B.V.

Zoals in de aanhef van dit besluit reeds is vermeld, hebben wij op 18 december 2012 een vergunning ingevolge de Wabo verleend aan Willems voor o.a. het veranderen en daarna in werking hebben van de gehele inrichting voor het houden van 16.896 vleesvarkens in nieuw te bouwen verdiepingsstallen 8 en 9 met bijbehorende tweetal brijvoederkeukens in de gebouwen 7 en 10. Deze vergunning is (op 16 februari 2013) na de beroepstermijn, welke ongebruikt is verstreken, onherroepelijk geworden.

Bij besluit van 6 april 2021 (met kenmerk 2021/8998 en zaaknummers 2020-204050 en 2020-205326) zijn eerdere verzoeken om de omgevingsvergunning van 18 december 2012 gedeeltelijk in te trekken voor de activiteit het houden van varkens in twee nog te bouwen verdiepingsstallen (16.896 vleesvarkens

¹ Ook later heeft de Afdeling dezelfde overwegingen gebruikt (bijvoorbeeld in de uitspraak van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3583): Bij de beslissing over intrekking van een omgevingsvergunning moeten alle in aanmerking te nemen belangen worden betrokken en tegen elkaar worden afgewogen. Daartoe behoren naast de door het bestuursorgaan gestelde belangen, ook de (financiële) belangen van vergunninghouder. Daarbij mag in aanmerking worden genomen of het niet tijdig gebruik maken van de vergunning aan de vergunninghouder is toe te rekenen. De enkele omstandigheid dat de houder van een omgevingsvergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten, is voldoende om de intrekking van een ongebruikte omgevingsvergunning te rechtvaardigen.

in de stallen 8 en 9) afgewezen. De verzoeken zijn afgewezen omdat er in de maand oktober 2020 is vastgesteld dat er gebruik is gemaakt van de vergunning voor de activiteit bouwen (bouw van de stallen 8 en 9) en de activiteit veranderen van een inrichting ten behoeve van het houden van de 16.896 vleesvarkens.

Activiteit veranderen van een inrichting

Nu er in de maand oktober 2020 gebruik is gemaakt van de vergunning (bouwen is gelet op de onlosmakelijkheid mede te beschouwen als het oprichten/veranderen van de inrichting) zijn de termijnen genoemd in artikel 2.33, tweede lid onder a van de Wabo opnieuw beginnen te lopen. De genoemde termijn van 3 jaar is ten tijde van het indienen van onderhavig intrekkingverzoek nog niet verstreken. Dit betekent dat er nog geen bevoegdheid kan zijn ontstaan om de vergunning in te trekken voor zover deze ziet op de activiteit veranderen van een inrichting ten behoeve van het houden van de 16.896 vleesvarkens. Gelet op deze omstandigheden wordt het verzoek tot intrekking op dit onderdeel geweigerd.

Activiteit bouwen van stallen 8 en 9

Voor zover de vergunning ziet op de activiteit het bouwen van stal 8 en 9 geldt dat de termijn van 26 weken genoemd in artikel 2.33, tweede lid onder a van de Wabo moet zijn verstreken. Zodra sinds oktober 2020 daadwerkelijk is vastgesteld dat in een periode van 26 weken voor deze activiteit geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning, ontstaat de bevoegdheid om de vergunning naar aanleiding van het verzoek voor deze activiteit in te trekken (zie de eerder aangehaalde uitspraak uitspraak van 13 juli 2016, in zaak nr. 201504155/1/A1 onder r.o. 6)

Op 7 juli 2022 heeft een onaangekondigde controle plaatsgevonden. Uit controles door onze toezichthouder ter plekke (zie fotomateriaal hieronder) is gebleken dat er sinds oktober 2020 tot 7 juli 2022 gebruik is gemaakt van de vergunning. Nadat op 29 september 2020 is vastgesteld dat er circa 800 m² gewapende betonvloer gestort is per te realiseren stal, is op 25 november 2020 en 7 juli 2022 vastgesteld dat er een aanvang is gemaakt met het bouwen van enkele muren op de eerder gestorte vloeren.

Situatie toezicht d.d. 29 september 2020



Vastgesteld is dat voorbereidende werkzaamheden werden uitgevoerd voor het storten van de keldervloeren van de luchtwassers van de stallen 8 en 9. Ter verduidelijking zijn deze vloerdelen in geel omkaderd op onderstaande situatietekening



situatie toezicht d.d. 25 november 2021



Op, donderdag 25 november 2021, (ca. 60 weken na de voorgaande controle) is een controle op locatie uitgevoerd. Voor de vleesvarkensstal 9 zijn tussentijds, ten opzichte na voorgaande controle, twee kelderwanden van het luchtwassergebouw gestort. Ter verduidelijking zijn wanden in geel gearceerd weergegeven op onderstaande situatietekening. Voor de vleesvarkensstal 8 is tussentijds, ten opzichte na voorgaande controle, 1 kelderwand van het luchtwassergebouw gestort. Ter verduidelijking is deze wand in geel weergegeven op onderstaande situatietekening.



situatie toezicht d.d. 7 juli 2022



Op, donderdag 7 juli 2022, (ca. 32 weken na de voorgaande controle) is een controle op locatie uitgevoerd. Voor de vleesvarkensstal 9 is tussentijds, ten opzichte van voorgaande controle, één kelderwand gestort. Ter verduidelijking is deze wand in geel gearceerd weergegeven op onderstaande situatietekening. Voor de vleesvarkensstal 8 is tussentijds, ten opzichte van voorgaande controle, één kelderwand gestort. Ter verduidelijking is wand in geel gearceerd weergegeven op onderstaande situatietekening.



Daarmee is vastgesteld dat er na oktober 2020 gebruik gemaakt is van de vergunning. Op grond van de uitgevoerde controles hebben wij zodoende niet daadwerkelijk kunnen vaststellen dat er in de periode van oktober 2020 tot 7 juli 2022 een moment is geweest dat er gedurende 26 weken geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Gelet op deze omstandigheden is er geen bevoegdheid tot intrekking van de activiteit bouwen ontstaan en wordt het verzoek tot intrekking op dit onderdeel geweigerd.

Tijdens de controle is wel geconstateerd dat de uitgevoerde bouwwerkzaamheden beperkt waren ten opzichte van de werkzaamheden die tot oktober 2020 zijn uitgevoerd. Gelet op deze beperkte voortgang in relatie tot de verstreken tijd na oktober 2020 zal de controlefrequentie worden verhoogd zodat de voortgang van de bouwwerkzaamheden structureel kan worden gemonitord. In het kader van deze controles zal vergunningshoudster tevens worden verzocht om een afbouwplanning op te stellen.

4 Gevolgen voor de vergunning

Nu wij de activiteiten bouwen en veranderen van de inrichting voor zover het houden van 16.896 vleesvarkens in de stallen 8 en 9 niet zullen intrekken, heeft dit geen gevolgen voor de door ons aan de vergunning van 18 december 2012 verbonden vergunningsvoorschriften. Nu er in de verleende fase 1 omgevingsvergunning van 14 mei 2020 voorschriften met betrekking tot het houden van vleesvarkens zijn geactualiseerd, zullen deze ook niet aan verandering onderhevig zijn.

5 Zienswijzen

Tussen 21 september en 1 november 2022 heeft het verzoek en het ontwerp van het besluit ter inzage gelegen en is eenieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is wel gebruik gemaakt.

Op 20 oktober 2022 hebben wij zienswijzen ontvangen van verzoekers 1, 2 en 3 (zie bijlage I).

Samengevat betreft het de volgende zienswijze(n):

1. Op geen enkele wijze wordt ingegaan op ook maar enige aangevoerde reden van ons als verzoekers. Daarmee doet u geen recht aan het verzoek.
2. Er wordt geconstateerd dat verzoekers terecht als belanghebbende zijn aangemerkt. Ten aanzien van de motivering hierover in het besluit worden enkele opmerkingen gemaakt.
3. De vermelde opmerkingen op blz 8 over de noodzaak van de ondernemer om ook vee te houden, kan niet anders dan strijdig met de werkelijkheid, eerdere verklaringen en het gedrag van de ondernemer worden gezien. Dit is in het verzoek van de drie omwonenden duidelijk met verwijzing naar gesprekken tussen ondernemer, provinciale ambtenaren en gedeputeerden duidelijk aangegeven en heeft ook de ondernemer gepubliceerd. Dat uitspraken van een ondernemer gesteld worden boven gedocumenteerde verslagen vanuit de eigen provinciale organisatie is schrijnend. Temeer, waar beloftes, vergunningen en uitspraken van de ondernemer geen waarde hebben zoals steeds weer gebleken is bij controles en handhavingstrajecten en de classificatie 3 door de provincie in klasse 3 van de LHS
4. Dat er een noodzaak zou zijn ook vee te houden, is in flagrante tegenspraak met eerdere presentaties waarin de ondernemer aan heeft gegeven dat grootschalige mestverwerking en veehouderij niet samengaan.
5. Op geen enkele wijze is aangetoond dat het gedrag van de ondernemer serieus te koppelen is aan zijn uitspraken. Er is geen bewijs dat er geen periodes van 26 weken zijn dat er door de ondernemer geen voortgang heeft plaatsgevonden. Data zijn niet gestaafd met werkbonden van de uitvoerders.
6. Een vereiste voor het willen gebruiken van de vergunning vereist dat er substantiële investeringen zijn gedaan die laten zien dat de ondernemer echt van plan is de vergunning te gebruiken. Er blijkt dat de ondernemer minimale werkzaamheden laat verrichten om het te laten lijken dat er sprake is van bouwactiviteiten. Voor de bouw zou er na de start in oktober 2020 in feite de bouw al geheel gereed hebben kunnen zijn. De investeringen laten zien dat de ondernemer slechts reactief werkt en dat de 26 weken periode voor hem leidend zijn, af te dekken met minimale investeringen. Dit is aldus niet serieus te nemen.
7. Door de provincie ambtenaren is aangegeven in eerdere fases dat ook in de 26 weken na oktober 2020 de vergunning alleen van kracht kan blijven als er sprake is van substantiële investeringen. Nu daar niet aan is voldaan, kan de vergunning niet in stand blijven.

8. De afwijzing van het verzoek wordt genoemd met een verwijzing dat de vergunning nog geen 3 jaar van kracht is. Dit is een argument dat in het eerste verzoek niet is gebruikt en ook niet ter zake is. De vergunning van de veehouderij is niet nieuw, echter is uitsluitend op ambtelijke gronden aangepast. Uitsluitend deze ambtelijke aanpassingen zijn derhalve van kracht korter dan 3 jaar, echter de veehouderij vergunning al veel langer. Voor wat betreft de bouw dient niet slechts sprake te zijn van activiteiten, echter van activiteiten van substantiële omvang. Gezien de slechts zeer beperkte omvang van de bouwactiviteiten kan dit ook door de provincie niet serieus genomen worden. De genoemde drie jaar is hier dan ook een onjuiste weigeringsgrond. Dit mag ook blijken uit de opmerking op blz. 15 waar slechts gesproken wordt over een actualisering.
9. De volgorde en de tijdstippen van de werkzaamheden, alsmede de zeer onbeduidende omvang van de bouwactiviteiten laten zien dat er geen enkele bedoeling is om de stallen binnen 10 jaar afgebouwd te hebben. Sterker nog, het zal twee generaties ambtenaren verder zijn als de stallen zijn opgebouwd, om ze dan vervolgens met een warme sanering weer af te breken.
10. Op blz. 14 wordt aangegeven dat de uitgevoerde werkzaamheden beperkt waren t.o.v. de werkzaamheden die tot oktober 2020 zijn uitgevoerd. Aangezien in 2020 al geen afbouwplanning was verstrekt en de geheel in tegenspraak met de waarschuwingen van ambtenaren dat er substantieel gebouwd zou moeten worden, zou het van weinig daadkracht getuigen als de provincie hier nu weer in mee zou gaan met deze LHS klasse 3 ondernemer. De waarnemingen zijn voldoende de vergunning nu direct in te trekken. De bouw van de stallen had allang af kunnen zijn als er een serieuze bedoeling zou zijn geweest.

Over deze zienswijzen merken wij het volgende op:

Ad. 1

Er wordt terecht gesteld dat in het besluit niet is ingegaan op de door verzoekers aangevoerde redenen om tot intrekking te verzoeken. Zoals in het besluit is gemotiveerd is er na oktober 2020 niet daadwerkelijk vastgesteld dat gedurende 26 weken in het geheel geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Gelet op deze omstandigheden achten wij dat er geen bevoegdheid op grond van artikel 2.33, tweede lid, onderdeel a van de Wabo is ontstaan om de vergunning in te trekken.

Omdat er geen sprake is van een bevoegdheid tot intrekking, is er ook geen aanleiding om in te gaan op de door verzoekers aangevoerde redenen tot intrekking. Pas op het moment dat er een intrekkingsbevoegdheid is ontstaan dient een belangenafweging plaats te vinden op basis waarvan besloten wordt om een vergunning al dan niet in te trekken. In het kader van die belangenafweging zouden de redenen van verzoekers meegenomen en afgewogen worden. Aan een dergelijke belangenafweging wordt in onderhavig geval echter niet toegekomen.

Ad. 2

De opmerkingen die door indieners worden geplaatst ten aanzien van de belanghebbendheid geven aan dat de motivering in het besluit is gebaseerd op theoretische geurbelastingen. Indieners achten dat de geurbelasting in de praktijk hoger is. Wij merken op dat wij uit dienen te gaan van de geurbelasting zoals deze is bepaald bij het verlenen van de vigerende vergunningen en tevens daarin is vastgelegd. Wij nemen de opmerkingen voor kennisgeving aan en constateren dat deze geen aanleiding geven om het besluit te wijzigen.

Ad. 3, 4, 5 en 9

Mede verwijzend naar hetgeen wij hebben aangegeven onder ad. 1 merken wij op dat de door vergunninghouder aangedragen noodzaak tot het houden van vee geen grondslag heeft gevormd om het verzoek tot intrekking af te wijzen. Ook hier geldt dat dit pas een rol speelt bij de belangenafweging die plaatsvindt nadat een bevoegdheid tot intrekking is ontstaan. Zoals reeds aangegeven is van een dergelijke bevoegdheid in onderhavig geval geen sprake.

Voor zover indieners opmerken dat er geen bewijs is dat er geen periodes van 26 weken zijn dat er door de ondernemer geen voortgang heeft plaatsgevonden, dat data niet zijn gestaafd met werkbonden van de uitvoerders en dat geacht wordt dat vergunninghouder geen enkele bedoeling heeft om de stallen binnen 10 jaar afgebouwd te hebben, merken wij op dat wij als bevoegd gezag daadwerkelijk moeten vaststellen dat er in een periode van 26 weken in zijn geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Zoals uit de uitgevoerde controles is gebleken is van een dergelijke vaststelling geen sprake geweest.

Ad. 6 en 7

Het ontbreken van substantiële investeringen is geen grondslag om vast te stellen dat er sprake is van een intrekkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2.33, tweede lid, onderdeel a van de Wabo. Dit aspect kan wel een rol spelen op het moment dat er een intrekkingsbevoegdheid is ontstaan.

Ad. 8

Wij merken op dat in het besluit niet is geconcludeerd dat de vergunning nog geen 3 jaar van kracht is. In het besluit is gemotiveerd dat voor het intrekking van een vergunning voor zover deze betrekking heeft op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e van de Wabo er pas een bevoegdheid ontstaat om de vergunning in te trekken nadat er 3 jaar geen gebruik is gemaakt van de vergunning.

Nu er in de maand oktober 2020 gebruik is gemaakt van de vergunning (bouwen is gelet op de onlosmakelijkheid mede te beschouwen als het oprichten/veranderen van de inrichting) zijn de termijnen genoemd in artikel 2.33, tweede lid onder a van de Wabo opnieuw beginnen te lopen. De genoemde termijn van 3 jaar is ten tijde van het indienen van onderhavig intrekkingsverzoek nog niet verstreken en daarmee is ten aanzien van de activiteit oprichten/veranderen van de inrichting in ieder geval geen bevoegdheid tot intrekking is ontstaan.

Hierbij plaatsen we nog de opmerking dat de termijn van 26 weken voor de activiteit bouwen in onderhavig geval leidend zal zijn om te bepalen of er een bevoegdheid is ontstaan om de vergunning in te trekken.

Ad. 10

Wij verwijzen naar hetgeen is aangegeven onder ad. 3, 4, 5 en 9. Op basis van de gedane waarnemingen is niet daadwerkelijk vastgesteld dat er in een periode van 26 weken in zijn geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Zoals gezegd is er gelet op deze omstandigheden nog geen bevoegdheid tot intrekking ontstaan. De vraag of bouwactiviteiten afdoende substantieel zijn kunnen pas een rol spelen nadat een bevoegdheid tot intrekking is ontstaan en geoordeeld dient te worden of vergunninghouder alsnog aannemelijk heeft gemaakt de vergunning binnen korte termijn te zullen benutten

Ten opzichte van de ontwerpvergunning zijn geen wijzigingen aangebracht.

Bijlage I

Verzoekers intrekking:

- Verzoeker 1: [redacted];
- Verzoeker 2: [redacted];
- Verzoeker 3: [redacted].

Persoonsgegevens worden geanonimiseerd in verband met privacywetgeving