

De zaak Van Deurzen

De grootste legbatterij van Nederland & de beperkingen van het milieurecht

Woensdag 27 februari jl. was het dan zover. De Raad van State deed voor de derde, en voorlopig laatste keer uitspraak over de milieuvergunning van de grootste legbatterij van Nederland, in Groesbeek, 300.000 legkippen. De kern van de uitspraak is dat het bedrijf niet aan de afstandsnormen voor stank voldoet en daarom geen vergunning gegeven had mogen worden. Bijzonder is nog dat ook de vergunningaanvraag door de rechter expliciet is geweigerd.

Wat is er aan voorafgegaan en wat staat er nu te gebeuren? Gaat het bedrijf echt dicht, zoals vele media hebben bericht? En wat is de rol van het milieurecht?

- De eerste keer

In 2001 is het huidige bedrijf vergund. In november 2002 is het bedrijf in gebruik genomen. Het moment van de aanvoer van de eerste kippen viel precies samen met de eerste door de rechter vernietigde vergunning. Reden voor eerste vernietiging is het ontbreken van een milieu-effectrapportage. Dit betekent dat eerst een milieu-effectrapportage gemaakt moet worden voordat eventueel vergunningverlening mogelijk was.

Aan de beroepszaak tegen de milieuvergunning is een jaren durende bestemmingsplanprocedure voorafgegaan. De inzet hiervan was dat drie burens elk voor zich zelf uitbreidingsruimte kregen. Het ging om de voetbalclub Achilles '29, de discotheek De Linde en de pluimveehouder Van Deurzen. Als de pluimveehouder een oude stal met 75.000 legkippen afbrak en verderop een nieuwe stal bouwde, dan zouden de pluimveehouder, voetbalclub en discotheek ieder ruimte krijgen voor de lang gehoopte uitbreiding. De voetbalclub heeft hierop inderdaad een 4e voetbalveld gerealiseerd. En de pluimveehouder bouwde verderop de inmiddels bekende legbatterijstal, met 300.000 legkippenplaatsen. De gemeente maakte deze deal mogelijk. De gemeente 'vergat' aandacht te besteden aan het feit dat de stankemissies van de nieuwe stal tenminste verdubbelde. Ook 'vergat' de gemeente dat er buiten deze partijen nog vele andere belanghebbenden waren, zoals omwonenden en het naast gelegen villapark. Die zijn nooit betrokken in de afspraken, en hebben natuurlijk part noch deel aan de gemaakte afspraken.

De stankbeoordeling van veehouderijbedrijven is eenvoudig te begrijpen: er is een rekeneenheid vastgesteld om de stank uit te drukken. Afhankelijk van het aantal dieren en het toegepaste stalsysteem treedt er een bepaalde hoeveelheid stank op. En afhankelijk van de hoeveelheid stank geldt een minimale afstandseis tot stankgevoelige objecten (huizen, sportvelden enz.). De afstandseis neemt uiteraard toe naarmate de stank groter is. In de praktijk blijken de afstandseisen vaak letterlijk minimaal te zijn: ze bieden een minimale bescherming.

De nieuwe kippenstal voor 300.000 legkippen voldeed zelfs niet bij benadering aan de minimale afstandseisen. Omdat bovendien de stank toenam ten opzichte van het oude bedrijf, was het onder geen enkele omstandigheid wettelijk vergunbaar. B&W en de kippenboer hebben dit 6 jaar lang ontkend.

Een aandacht trekkend detail is nog dat de oprichting van de grootste legbatterijstal nagenoeg samenviel met het van kracht worden van het wettelijk oprichtingsverbod van een legbatterijsysteem. Het legbatterij-oprichtingsverbod is Europees recht, vanwege dierenwelzijn. Legbatterijen zijn vanwege het slechte dierenwelzijn omstreden. De pluimveehouder zag er echter geen probleem in op de valreep van het wettelijk verbod (per 1 januari 2003) de grootste legbatterij van Nederland neer te zetten. In wettelijk opzicht viel hem weliswaar niets te verwijten¹. Maar dit illustreert dat het begrip maatschappelijk ondernemen niet aan deze ondernemer besteed is.

Het Groesbeekse gemeentebestuur heeft zich hier nooit over uitgelaten, hoewel het vanwege de bestemmingsplanprocedure tot over de oren betrokken was bij de realisatie van de legbatterijstal. Het doet

¹ Deze zelfde ondernemer is eveneens reeds jaren doende in Venray de grootste nertsenfokkerij van Nederland op te richten met een jaarlijkse fokcapaciteit van 150.000 nertsen. Die vergunningverlening is inmiddels tot tweemaal toe vernietigd. Het gemeentebestuur van zowel Venray als Groesbeek kunnen met de vergunningprocedure kennelijk erg slecht overweg. Dit blijkt overigens voor meer gemeenten te gelden.

vermoeden dat ook het Groesbeekse gemeentebestuur geen belangstelling heeft voor maatschappelijk ondernemen.

Met het voorgaande wordt duidelijk waarom de pluimveestalexploitant zoveel aandacht trekt. Hij treedt op als wegbereider voor de megaveehouderij. Hij is als een pionier / cowboy, die ruimte voor megastallen tracht af te dwingen, en daarbij grenzen opzoekt, en dikwijls overschrijdt. Met name sterk agrarische gemeenten gaan hier vaak in mee, om het agrarisch ondernemerschap niet in de weg te staan.

Ondertussen zijn ook veel andere ondernemers doende meer megastallen te realiseren. De meeste veehouders stellen zich hierbij relatief minder brutaal op². Ze zoeken wat minder de grenzen van het recht op. Zo kunnen zij zich positief aftekenen ten opzichte van de werkwijze zoals van Van Deurzen. Bij Van Deurzen kunnen ze zien hoe het niet moet. En wat de grenzen van het mogelijke zijn.

- De grootste legbatterij illegaal

Met de vernietiging van de vergunning in november 2002 is de grootste legbatterij van Nederland op het moment van inwerkingstelling illegaal. De wet legt het risico van dit vroegtijdig realiseren van het bedrijf bij de ondernemer. Was de vergunning in stand gebleven, dan was er niets aan de hand. Maar nu de vergunning is vernietigd, heeft de ondernemer én het gemeentebestuur een probleem.

Het gemeentebestuur moet de wet handhaven, en legde -na tergend dralen- uiteindelijk een dwangsom op, gericht op sluiting. De pluimveehouder wist vooral veel tijd te winnen met de stelling dat hij onevenredig in zijn economische belangen zou worden geschaad indien de pas geplaatste kippen snel weg moesten. Het gemeentebestuur liet zich paaien, en stelde de bedrijfssluitingsplicht uit tot februari 2004. Dat besluit werd vervolgens door de kippenboer in eerste instantie succesvol bij de rechter aangevochten. Hij verkondigde ditmaal dat het bijzondere kippenras geforceerde rui mogelijk maakte (een dieronvriendelijke methode waarbij de kippen op hongerdieet worden gezet opdat ze van de leg raken, om ze na enige tijd in een tweede legronde te krijgen).

Uiteindelijk volgde in de herfst van 2004 een tweede dwangsom, die wel stand hield bij de rechter. En toen kwam de wethouderswissel.

De nieuwe wethouder was van mening dat handhaving niet meer nodig was. Toevallig was deze nieuwe wethouder dezelfde wethouder die eind jaren negentig de hier boven beschreven bestemmingsplanwijziging had mogelijk gemaakt. De uiterst moeizaam tot stand gekomen dwangsom werd door het gemeentebestuur ingetrokken.

Deze intrekking van de dwangsom door B&W is door omwonenden bij de rechter aangevochten. De rechtszaak draaide om de vraag of er zicht op legalisatie was. Als er zicht is op legalisatie, dan mag van de rechter niet gehandhaafd worden. Het juridische criterium voor dit 'zicht op legalisatie' is het al dan niet ingediend zijn van een ontvankelijke aanvraag.

Dit criterium is ontwikkeld in de rechtspraak, en is funest voor rechtzoekenden. De essentie van deze jurisprudentie is, dat een ondernemer met een illegaal bedrijf handhaving soms jarenlang kan traineren door te zorgen dat een milieuvergunningaanvraagprocedure bij het gemeentebestuur loopt. Of de aanvraag ook vergunbaar is, is ondergeschikt. Zelfs indien eenvoudig aantoonbaar is dat de gevraagde vergunning onvergunbaar is, dan nog kan de ondernemer meestal aan handhaving ontkomen. En zo gebeurde het ook bij Van Deurzen. Hij had een aanvraag ingediend, en daarmee was er zicht op legalisatie.

Kortom, het bij de rechter aanvechten van de intrekking van de dwangsom en het gedogen van het bedrijf had geen wezenlijk succes.

Dit betekende het wachten op de tweede milieuvergunningverlening. Dit liet lang op zich wachten. Waar de wet een termijn van 6 maanden stelt voor een besluit op milieuvergunningaanvraag, duurde het besluit van B&W van Groesbeek 3,5 jaar, geteld vanaf de vernietiging van de vergunning in november 2002. Kortom, 7 maal zo lang als de wettelijke termijn. Omwonenden zaten langdurig gedwongen met de armen over elkaar als gevolg van dit onvermogen van het gemeentebestuur.

- De tweede keer

In maart 2006 volgde de tweede milieuvergunningverlening, ditmaal met een milieueffectrapportage. Aan het bedrijf zelf was niets veranderd. Dezelfde 300.000 kippen in hetzelfde legbatterijsysteem.

² Er zijn meerdere veehouders te noemen die op soortgelijke wijze als Van Deurzen opereren. Het bekendste voorbeeld is dhr. Straathof (Knorhof te Buren, en Knorpolder in de NO-polder. En verder o.m. Van Genugten (Genubo BV te Middelharnis) en Van de Borne te Steenberg. Bij elk van deze bedrijven is sprake van vroegtijdig realiseren en daarmee illegale bedrijfsvoering, en een onvermogen van de overheid tot accuraat optreden.

In november 2006 is dit besluit door de rechter vernietigd omdat niet aan de stanknormen werd voldaan. De rechter stelt vast dat onvoldoende door het gemeentebestuur is gemotiveerd dat vergunningverlening in strijd met de stanknormen mogelijk is. Elke bestuursrechtjurist weet dat dit betekent dat de milieunormen de gevraagde vergunningverlening onmogelijk maakt. B&W besloten de uitspraak te lezen als een gelegenheid om met een iets ander verhaal dezelfde vergunning te verlenen. Voor de nadrukkelijk door omwonenden naar voren geschoven opmerking dat dit nooit bij de rechter zou passeren, toonde het gemeentebestuur zich Oost-Indisch doof. Ondertussen bleef het bedrijf in werking.

- De derde keer

Woensdag 27 februari 2008 is de vergunning andermaal vernietigd wegens strijd met de stanknormen. Ook heeft de rechter de aanvraag ditmaal expliciet geweigerd. Met name de weigering van de aanvraag is belangrijk. Dit betekent dat geen zicht op legalisatie gesteld kan worden, omdat er in het geheel geen te behandelen aanvraag meer ligt. Er zal dus handhavend opgetreden moeten worden. B&W van Groesbeek hebben na de uitspraak in een verklaring gezegd 'nu de gewenste duidelijkheid te hebben'.

- Het vervolg

B&W zullen een dwangsom moeten gaan opleggen, gericht op sluiting van het bedrijf. Opnieuw zal de pluimveehouder gaan betogen dat hem tijd moet worden gegund. Het is de grote vraag hoe lang B&W gaan doen over het nemen van een besluit. Ook is de grote vraag hoeveel tijd B&W aan de pluimveehouder gunnen om de kippen af te voeren, de zogenoemde begunstigingstermijn. Het is evident dat de kippen niet in bijvoorbeeld 24 uur weg kunnen. Maar wat is wél een redelijke termijn? Tijdens de varkenspest is gebleken dat er zoonodig zéér rigoureuus kon worden opgetreden. De vraag is welke gewicht B&W toe gaan kennen aan het aangetaste vertrouwen in het openbare bestuur, de negatieve publiciteit en de aantasting van de reputatie van Groesbeek als recreatieoord waaronder de inmiddels gedurende ruim 5 jaar optredende economische schade voor het naastliggende vakantiepark. Gelet op de voorgeschiedenis lijkt het verstandig rekening te houden met een ongebruikelijke invulling van het begrip 'redelijke termijn' door B&W.

Ongeacht de inhoud van de dwangsom zal deze ongetwijfeld door de kippenboer bij de rechter worden aangevochten. Dit lijkt weinig kansrijk. Maar één ding is inmiddels duidelijk. Redelijke verwachtingen zijn een slechte gids in deze zaak.

Met de derde vernietiging is een belangrijke stap gezet. Maar ongetwijfeld niet de laatste stap.

De kippenboer zal ook een nieuwe aanvraag gaan indienen, om de legale exploitatie van de kippenstal mogelijk te maken. Om een kansrijke aanvraag in te dienen, zal hij zijn bedrijfsplan fors moeten wijzigen. Ook zal dan een gewijzigde milieu-effectrapportage beschikbaar moeten komen. Waarschijnlijk is dat de pluimveehouder zijn uiterste best gaat doen een zodanig gewijzigd bedrijfsplan te ontwikkelen dat hij zo veel mogelijk kippen kan houden. Of de pluimveehouder slaagt in zijn opzet om succesvol een nieuwe milieuvergunningaanvraag in te dienen is in hoge mate afhankelijk van de lokale politiek.

- Voorlopige conclusie

Het goed functioneren van het milieurecht is in deze zaak gehinderd door tenminste twee factoren. Het geldend criterium voor 'zicht op legalisatie' staat de handhaving ernstig in de weg. Ondernemers kunnen met het indienen van een aanvraag de handhaving vaak ernstig traineren. Ten tweede: het openbaar bestuur trekt zich soms niets aan van het milieurecht.

VW, Den Haag, 1 maart 2008

- Procedureverloop milieuvergunning pluimveestal Dennenkamp 1b te Groesbeek:
 - nov. 2001: verlening milieuvergunning voor 300.000 legkippen, voldoet evident niet aan milieunormen
 - febr. 2001: verzoek om voorlopige voorziening (hierna: VVV) bij Raad van State (hierna: RvS) tegen milieuvergunning afgewezen
 - nov. 2002: milieuvergunning door RvS vernietigd wegens afwezigheid MER
 - nov. 2002: bedrijf inmiddels gerealiseerd
 - maart 2003: 1e verzoek om handhaving bij B&W Groesbeek door milieuorganisatie
 - april 2003: B&W wijzen handhaving af
 - mei 2003: bezwaar bij B&W en VVV bij RvS door milieuorganisatie tegen afwijzing handhaving
 - juli 2003: afwijzing VVV door RvS inzake verzoek om handhaving; later wordt ook het bezwaar door B&W afgewezen
 - aug. 2003: gedoog-vergunning verleend door B&W tot febr. 2004
 - sept. 2003: VVV en beroep bij RvS door legkippendrijver tegen gedoogtermijn
 - dec. 2003: VVV uitspraak RvS verlengt gedoogtermijn totdat uitspraak in beroep is gedaan

- april 2004: RvS verklaart zich onbevoegd inzake beroep gedoogetermijn
- april 2004: 2e verzoek om handhaving bij B&W door milieuorganisatie
- aug. 2004: B&W leggen dwangsom op, gericht op sluiting
- okt. 2004: VVV van kippendrijver tegen dwangsom door RvS afgewezen
- dec. 2004: B&W herroepen dwangsom en verlenen gedoogvergunning (valt heel toevallig samen met wethouderswissel)
- dec. 2004: bezwaar en VVV van milieuorganisatie tegen afzien handhaving door B&W en vervolgens gedogen
- maart 2005: VVV van milieuorganisatie ivm afzien handhaven en gedoogvergunning afgewezen, bezwaar idem
- aug. 2005: VVV van milieuorganisatie tegen afwijzing bezwaar verlenen gedoogvergunning afgewezen
- febr. 2006: beroep van milieuorganisatie tegen gedoogvergunning hoofdzakelijk afgewezen
- maart 2006: 2e milieuvergunning verleend
- nov. 2006: milieuvergunning 2e keer door RvS vernietigd wegens niet voldoen aan milieunormen (appellanten zijn nu ook omwonenden)
- nov. 2006: 3e verzoek om handhaving door omwonenden
- jan. 2007: VVV toegewezen tegen niet tijdig beslissen door B&W op verzoek om handhaving
- febr. 2007: afwijzing handhaving door B&W
- maart 2007: bezwaar tegen afwijzing handhaving
- april 2007: 3e milieuvergunning door B&W verleend
- mei 2007: beroep en VVV bij RvS door omwonenden tegen 3e Wm-vergunning
- juni 2007: VVV afgewezen
- febr. 2008: milieuvergunning voor 3e keer door RvS vernietigd
- febr. 2008: 4e verzoek om handhaving bij B&W

Link naar de uitspraak van 27 februari

http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/uitspraken_in_adviezen/zoekresultaat/?verdict_id=22608

Link naar mediaberichten over de Raad van State uitspraak van 27 februari:

<http://news.google.nl/>

(zoekterm: Groesbeek)