

ECLI:NL:RVS:2018:2496

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	25-07-2018
Datum publicatie	25-07-2018
Zaaknummer	201709408/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2017:5459, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 9 november 2016 heeft het college geweigerd [appellant] krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een vergunning te verlenen voor het wijzigen van een varkenshouderij aan de [locatie] te Mill in een pluimveehouderij. Voor de veehouderij is, zo blijkt uit het besluit van 9 november 2016, krachtens de Hinderwet een vergunning verleend voor het houden van varkens. De aanvraag om de thans geweigerde vergunning heeft betrekking op het omzetten van de varkenshouderij in een pluimveehouderij met 38.500 ouderdieren van vleeskuikens.</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2018/1588 JOM 2018/850

Uitspraak

201709408/1/A1.

Datum uitspraak: 25 juli 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Mill en Sint Hubert,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 oktober 2017 in zaken nrs. 16/3833 en 16/3850 in het geding tussen:

1. [appellant],
2. [partij A] en [partij B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Mill en Sint Hubert.

Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2016 heeft het college geweigerd [appellant] krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een vergunning te verlenen voor het wijzigen van een varkenshouderij aan de [locatie] te Mill in een pluimveehouderij.

Bij uitspraak van 17 oktober 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het door [partijen] ingestelde beroep niet-ontvankelijk. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college, [partijen] hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 mei 2018, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door P.P.G. Wintjes, ing. J. van Katwijk en ir. R. Scholtens, zijn verschenen. Verder zijn daar [partijen], bijgestaan door mr. M.R.J. Baneke, advocaat te Arnhem, gehoord.

Overwegingen

1. [appellant] vraagt zich in het hogerberoepschrift af of [partijen] tijdig zienswijzen over het ontwerp van het besluit naar voren hebben gebracht.

[appellant] heeft deze vraag ook bij de rechtbank gesteld. De rechtbank heeft geoordeeld dat, omdat het beroep van [partijen] niet-ontvankelijk is verklaard, deze vraag geen bespreking behoeft. Dit oordeel van de rechtbank is juist.

Ten overvloede merkt de Afdeling op het ontwerp van het besluit van 3 februari 2016 tot en met 15 maart 2016 ter inzage heeft gelegen. De zienswijzen zijn blijkens de stukken op 15 maart 2016 elektronisch en op 16 maart 2016 per post door het college ontvangen. Dit laatste betekent dat de zienswijzen op 15 maart 2016 of eerder ter post zijn bezorgd.

Hieruit volgt dat de zienswijzen zowel elektronisch als per post binnen de termijn van het ter inzage liggen van het ontwerp, en daarmee tijdig, naar voren zijn gebracht.

2. Voor de veehouderij is, zo blijkt uit het besluit van 9 november 2016, krachtens de Hinderwet een vergunning verleend voor het houden van varkens. De aanvraag om de thans geweigerde vergunning heeft, voor zover hier van belang, betrekking op het omzetten van de varkenshouderij in een pluimveehouderij met 38.500 ouderdieren van vleeskuikens.

Op grond van artikel 2.2a, aanhef en onder i, van het Besluit omgevingsrecht is hiervoor een krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo verleende vergunning vereist. Die vergunning moet op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden geweigerd indien het college op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wabo beslist het college of bij de voorbereiding van het besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

4. Het college concludeert in het bestreden besluit op basis van het door het RIVM in 2016

uitgebrachte rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden" (hierna: het VGO-rapport) en het eveneens in 2016 verschenen rapport "Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering" van Wageningen University & Research (hierna: het endotoxinerapport), dat het hier wat de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft om een risicovol bedrijf gaat. Door de strooiselhuisvesting van het pluimvee is de emissie van het zogenoemde fijn stof en grovere stofdeeltjes hoog. Deze emissie neemt in verhouding met de situatie waarin varkens worden gehouden toe. Daarmee neemt volgens het college ook de emissie van endotoxinen toe. Uit het VGO-rapport wordt duidelijk dat de emissies van fijn stof, ammoniak (secundair fijn stof) en endotoxinen negatieve gezondheidseffecten kunnen veroorzaken, aldus het college. Uit de genoemde onderzoeken blijkt ook dat tot 500 m rondom individuele pluimveehouderijen een overschrijding van de door de Gezondheidsraad geformuleerde advieswaarde van 30 EU (endotoxine units) per kubieke meter lucht mogelijk is.

Verder wijst het college erop dat in het ontwerp van de "Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (hierna: het endotoxinekader) op basis van het endotoxinerapport afstanden zijn genoemd die zouden moeten worden aangehouden om aan die advieswaarde te voldoen. Voor de voorziene pluimveehouderij wordt een aan te houden afstand van ongeveer 120 m aanbevolen, terwijl de dichtstbijzijnde woning op ongeveer 61 m afstand staat. Uit de vergunningaanvraag blijkt tot slot, zo overweegt het college, niet dat maatregelen worden getroffen om de toename van emissies van fijn stof en endotoxines te beperken.

Uit dit alles volgt volgens het college dat als gevolg van de aangevraagde activiteit sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die aanleiding geven om met toepassing van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer te beslissen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit betekent op grond van artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht een verplichting tot weigering van de vergunning. Het college heeft bij het bestreden besluit de vergunning geweigerd.

5. De rechtbank heeft geoordeeld, kort weergegeven, dat in het VGO-rapport en het endotoxinerapport een indicatie is te zien dat sprake kan zijn van een risico voor de volksgezondheid als gevolg van de verspreiding van endotoxinen. Gelet op die indicatie heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld, aldus de rechtbank.

6. [appellant] wijst erop dat de emissie van fijn stof aan de daarvoor geldende normen voldoet. Bovendien heeft het college zich gebaseerd op een ontwerp van het pas na het nemen van het besluit vastgestelde endotoxinekader. Verder betoogt hij dat de beoordeling van gezondheidsrisico's alleen betrekking kan hebben op de in de tabel in het endotoxinekader genoemde diersoorten. Verder zou ook in de thans vergunde situatie al niet worden voldaan aan de in het endotoxinekader geadviseerde afstand. Daarom is niet duidelijk waarom het opstellen van een milieueffectrapport nodig zou zijn. Tot slot betoogt hij dat het college heeft nagelaten zelf onderzoek te doen naar endotoxinen, omdat het niet is uitgesloten dat, eventueel met het treffen van maatregelen, bij het niet voldoen aan de in het endotoxinekader genoemde afstanden toch aan de normering kan worden voldaan.

7. Allereerst merkt de Afdeling op dat in deze zaak niet ter beoordeling staat of de door [appellant] gewenste veehouderij uit een oogpunt van emissie van endotoxinen wel of niet zou kunnen worden toegelaten door het college. In deze zaak staat alleen ter beoordeling of het college naar aanleiding van de aanvraag om verlening van een vergunning voor de veehouderij op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo op goede gronden heeft geoordeeld dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld omdat de aangevraagde activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. In dat geval diende het college op de voet van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht de vergunning te weigeren.

Verlening van een vergunning voor de veehouderij zou dan slechts mogelijk zijn op de grondslag van een aanvraag op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Pas bij de

beslissing op een dergelijke aanvraag beoordeelt het college, mede op basis van de bevindingen in het milieueffectrapport, of de veehouderij kan worden toegelaten.

8. Over de noodzaak van het opstellen van dit milieueffectrapport met het oog op de gevolgen van endotoxinen merkt de Afdeling het volgende op.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2018:2395, heeft uiteengezet, bestaat zowel wat de voor blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarden, als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij, thans nog een aanzienlijk aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. Dit laat evenwel onverlet dat een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming over een inrichting mede de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft. Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen op welke wijze dat gebeurt.

Het college heeft met de hiervoor weergegeven motivering de gevolgen van emissie van endotoxine bij zijn besluitvorming betrokken. Het college heeft daarbij geconcludeerd dat het opstellen van een milieueffectrapport met het oog op belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die de veehouderij zou kunnen hebben - in dit geval met name de emissie van endotoxine - nodig is.

9. De hogerberoepsgronden van [appellant] geven geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet tot deze conclusie heeft kunnen komen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

Dat, zoals [appellant] betoogt, de emissie van fijn stof als zodanig aan de daarvoor geldende normen voldoet, wil niet zeggen dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Het college heeft uiteengezet dat in dit geval gezien onder meer de afstand tot woningen en de toename van de uitstoot van fijn stof en endotoxinen, niet is uitgesloten dat er belangrijke nadelige gevolgen voor de omwonenden bestaan.

Dat het college zich bij zijn beoordeling mede heeft gebaseerd op een ontwerp van het endotoxinekader, geeft verder geen reden om de motivering van het college gebrekkig te achten, reeds omdat gesteld noch gebleken is dat dit ontwerp op de hier relevante onderdelen afwijkt van de op 25 november 2016 vastgestelde definitieve versie.

Voor zover [appellant] betoogt dat de tabellen in het endotoxinekader niet van toepassing zijn op de door hem te houden dieren (ouderdieren van vleeskuikens in opfok), heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het endotoxinekader ook betrekking heeft op deze dieren. Dit blijkt uit blz. 42 waarin dit met zoveel woorden is vermeld. Dat in de huidige situatie ook niet wordt voldaan aan de in het endotoxinekader vermelde afstanden, betekent ook niet dat er geen reden is om bij het vergunnen van een geheel andere situatie, met andere dieren en een hogere emissie van onder meer fijn stof, af te zien van het eisen van het opstellen van een milieueffectrapport omdat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

Ook het feit dat mogelijk uit onderzoek kan blijken dat de gevolgen niet zodanig zijn dat geen vergunning kan worden verleend, is geen reden daarvan af te zien. Zoals onder 7 al is uiteengezet, houdt een besluit dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt niet een oordeel in over de vraag of de voorgenomen activiteit al dan niet zal kunnen worden toegelaten.

Tot slot bestaat er, anders dan [appellant] in feite betoogt, in situaties waarin nader onderzoek naar nadelige gevolgen van het milieu is vereist door middel van het opstellen van een milieueffectrapport, geen verplichting voor het college om dit onderzoek voor zijn rekening te nemen.

10. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college heeft kunnen besluiten dat met het oog op de gevolgen van emissie van endotoxinen een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Hoewel het milieueffectrapport een beschrijving van alle milieugevolgen moet bevatten, zal gezien de aanleiding voor het opstellen van dit

rapport het daarin op te nemen onderzoek vooral betrekking kunnen hebben op endotoxinen.

Gelet op het besluit dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld, heeft het college gezien artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht terecht de gevraagde vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo geweigerd.

11. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. H. Bolt en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van der Zijpp

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 juli 2018

262.