

beschikte over voldoende gedetailleerde informatie ten aanzien van de risico's van de voorgenomen hydraulische stimulatie om de conclusie te kunnen trekken dat met het winningsplan kon worden ingestemd. Ten aanzien van de hydraulische stimulatie heeft de minister dan ook niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen en is het besluit niet deugdelijk gemotiveerd. De minister had de NAM in de gelegenheid moeten stellen om de informatie in het winningsplan aan te vullen, alvorens te beslissen over het al dan niet verlenen van instemming met de hydraulische stimulatie. Mede gelet op het ontbreken van rechtsbescherming van de belanghebbenden vindt de Afdeling dit onderdeel van het beroep gegrond.

Dit is de eerste keer dat de Afdeling de onderbouwing van de hydraulische stimulatie onder de maat vindt. In andere uitspraken geeft de Afdeling aan dat een nadere detaillering in het werkplan kan worden opgenomen en dat het werkplan door het SodM wordt beoordeeld, dat zo nodig hierop kan ingrijpen. Het is dan ook de vraag of in andere instemmingsbesluiten de nu gevraagde informatie al wel bekend was. Ten aanzien van de bodemdaling wordt allereerst opgemerkt dat ten gevolge van naburige gaswinningen in het gebied rondom Pieterzijl-Oost de bodem reeds met 4 tot 6 cm is gedaald. De bodemdaling ten gevolge van de gaswinning uit Pieterzijl-Oost zal maximaal 2 cm bedragen. De verwachting van het SodM is dat de totale bodemdaling in dit gebied in het jaar 2080 maximaal 8 cm zal gaan bedragen. Deze daling leidt tot een scheefstand aan de oppervlakte van minder dan 1 cm per kilometer. De daling is een geleidelijk en gelijkmatig proces. De Afdeling overweegt dat met een bodemdaling van maximaal 2 cm ten gevolge van dit instemmingsbesluit er geen nadere voorschriften aan het besluit behoeven te worden gesteld.

H.S. de Vries
Zelfstandig adviseur milieu

Milieueffectrapportage

10

Wanneer nopen gezondheidsrisico's rond veehouderijen tot een milieueffectrapport?

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

11 augustus 2021, 202001721/1/R4,
ECLI:NL:RVS:2021:1788

(mr. Wortmann, mr. De Moor-van Vugt,
mr. Gundelach)

Noot R. Sillevius Smitt

M.e.r.-beoordeling. Milieueffectrapport. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Veehouderij. Volksgezondheid. VGO-onderzoek.

[Besluit m.e.r. art. 2 lid 1 en 2, bijlage, onderdelen C14 en D14, Wm art. 7.16 lid 2 en 4, 7.17 lid 3]

Vergunninghouder heeft een agrarisch bedrijf en mag daar 70.600 legkippen houden. Op 2 februari 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen een vergunning verleend voor het houden van 1.600 melkgeiten en 400 opfokgeiten in plaats van de kippen. Het gaat om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Een OBM mag alleen geweigerd worden als het bevoegd gezag via een m.e.r.-beoordeling heeft beslist dat eerst een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Uit de vormvrije m.e.r.-beoordeling volgt dat de emissies van fijnstof en ammoniak drastisch afnemen door de omschakeling naar een geitenhouderij. Er treedt dus een verbetering op. Wel blijkt uit de vormvrije m.e.r.-beoordeling dat de geurbelasting toeneemt, maar ook dat deze binnen de normen blijft. In aanvulling daarop heeft het college beoordeeld of de omschakeling naar een geitenhouderij risico's voor de volksgezondheid met zich brengt. Volgens het college is dat niet het geval. Appellant woont in de omgeving (op ongeveer 650 meter afstand) en vreest voor gezondheidsklachten. Hij vindt dat het college een milieueffectrapport had moeten verlangen.

De Afdeling oordeelt dat het college het aspect 'volksgezondheid' goed heeft beoordeeld. Ze volgt de rechtbank in die conclusie. Appellant heeft met de verwijzing naar het RIVM-onderzoek VGO 1 ('Veehouderij en gezondheid omwonenden', 5 juli 2016) niet aannemelijk gemaakt dat de geitenhouderij belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301), bevat dat rapport geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen. Hetzelfde geldt voor het document van het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid ('Vragen en antwoorden geitenhouderij en gezondheid', 13 april 2017). Het bericht van de GGD, waarin staat dat uit voorzorg maatregelen nodig zijn om de gezondheid van omwonenden te beschermen, maakt dat niet anders. De beoordeling van de aanvaardbaarheid van (onzekere) risico's is primair een bestuurlijke taak (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442).

Overige door appellant genoemde stukken bevatten ook geen concrete conclusies over de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen. Dat andere bestuursorganen hebben besloten om vergunningen voor geitenhouderijen aan te houden of te weigeren, maakt ook niet dat dit college de OBM had moeten weigeren. Het college moet een eigen beoordeling maken van de verwachte milieugevolgen, waarbij het onder meer de kenmerken van het project en de plaats daarvan moet beoordelen. Het college heeft terecht van belang gevonden dat de omschakeling van een legkippenhouderij naar een geitenhouderij een forse afname van de uitstoot van ammoniak en fijnstof tot gevolg heeft. Naar aanleiding van het hoger beroep heeft het college hieraan toegevoegd dat juist hoge concentraties ammoniak en fijnstof tot luchtwegklachten kunnen leiden, terwijl hier sprake is van een afname. Verder heeft het college van belang mogen vinden dat er geen andere geitenhouderijen of intensieve veehouderijen in de omgeving zijn. Er is dus geen concentratie van bedrijven die ziekten kunnen verspreiden of luchtwegklachten kunnen veroorzaken.

Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

Uitspraak op het hoger beroep van: [appellant], wonend te Vlodrop, gemeente Roerdalen, tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 31 januari 2020 in zaak nr. 19/1274 in het geding tussen: [appellant], en het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen.

Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning beperkte milieutoets verleend voor het wijzigen van de legkippenhouderij op het perceel [locatie] te Vlodrop in een melkgeitenhouderij.

Bij besluit van 13 juni 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 april 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 13 juni 2017 vernietigd. De rechtbank heeft daarbij het door [appellant] gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Bij uitspraak van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:718, heeft de Afdeling het door [appellant] daartegen ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank van 30 april 2018 vernietigd en de zaak met toepassing van artikel 8:115, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht terugverwezen naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 31 januari 2020 heeft de rechtbank het beroep van [appellant] tegen het besluit van 13 juni 2017 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college en [vergunninghouder] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 12 juli 2021 behandeld, waar [appellant], bijgestaan door mr. N.J. Loekemeijer, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en het college, vertegenwoordigd door N.J.S. Maas-Houben en B.M.C.N. Hardy-Cox, zijn verschenen. Verder is op de zit-

ting [vergunninghouder] gehoord, bijgestaan door [gemachtigde D].

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghouder] heeft op het perceel een agrarisch bedrijf en mag daar op grond van een milieuvergunning 70.600 legkippen houden. Op 24 november 2016 heeft hij een vergunning aangevraagd voor het houden van 1.600 melkgeiten en 400 opfokgeiten in plaats van de kippen. Bij het besluit van 2 februari 2017, gehandhaafd bij het besluit op bezwaar, heeft het college de gevraagde vergunning verleend.

Het college heeft daaraan ten grondslag gelegd dat uit het bij de aanvraag gevogde document “Vormvrije m.e.r.-beoordeling [locatie] te Vlodrop” van 17 november 2016 volgt dat de emissies van fijnstof en ammoniak drastisch afnemen door de omschakeling naar een geitenhouderij. Er treedt in deze opzichten dus een verbetering op. Verder blijkt uit de vormvrije mer-beoordeling dat de geurbelasting weliswaar toeneemt, maar binnen de normen blijft. In aanvulling daarop heeft het college beoordeeld of de omschakeling naar een geitenhouderij risico's voor de volksgezondheid met zich brengt. Volgens het college is dat niet het geval. Onder meer de GGD adviseert om een afstand van minimaal 250 m tussen een geitenhouderij en woningen aan te houden. De dichtstbijzijnde burgerwoning bevindt zich op ongeveer 360 m afstand van de dierenverblijven. Verder is van belang dat er geen andere geitenhouderijen of intensieve veehouderijen in de omgeving zijn. Volgens het college zijn er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit een andere conclusie over gezondheidsrisico's volgt.

[appellant] woont in de omgeving van de inrichting van [vergunninghouder] en vreest voor gezondheidsklachten als gevolg van de geitenhouderij. De perceelgrens van [appellant] ligt op ongeveer 650 m afstand van de inrichting. In de uitspraak van 6 maart 2019 heeft de Afdeling geoordeeld dat [appellant] belanghebbende is bij de omgevingsvergunning.

Toetsingskader

2. De vergunning is verleend voor de activiteit bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevings-

recht (hierna: de Wabo), in samenhang gelezen met artikel 2.2a, eerste lid, onder d, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Het toetsingskader voor deze zogenoemde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM) is neergelegd in artikel 2.17 van de Wabo in samenhang gelezen met artikel 5.13b van het Bor. Voor zover hier van belang wordt de OBM alleen geweigerd als het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Op grond van artikel 7.17 neemt het bevoegd gezag een besluit over de vraag of voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college toereikend heeft gemotiveerd dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden in verband met de volksgezondheid. Weliswaar is in het rapport “Veehouderij en gezondheid omwonenden” van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu van 5 juli 2016 (hierna: VGO I) geconcludeerd dat omwonenden van geitenhouderijen een verhoogd risico op longontsteking hebben, maar volgens dat rapport bestaat hierover nog statistische onzekerheid. VGO I bevat volgens de rechtbank geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waarin het college aanleiding had moeten zien om een milieueffectrapport te verlangen.

De later verschenen rapporten “Veehouderij en gezondheid omwonenden (aanvullende studies)” van 16 juni 2017 (hierna: VGO II) en “Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III - Longontsteking in de nabijheid van geiten- en pluimveehouderijen; actualisering van gegevens uit huisartspraktijken 2014-2016” uit 2018 (hierna: VGO III) geven volgens de rechtbank ook geen aanleiding voor de conclusie dat de geitenhouderij belangrijke nadelige milieugevolgen met zich brengt. Deze rapporten dateren van na het besluit op bezwaar en de rechtbank volgt [appellant] niet in zijn stelling dat dat besluit in werkelijkheid pas na VGO II is genomen. Voor het maken van een milieueffectrapport en het weigeren van de OBM bestond volgens de rechtbank op het moment van het nemen van dat besluit daarom geen grond.

Het hoger beroep

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college had moeten concluderen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Volgens hem is in vele onderzoeken aangetoond dat er een verband bestaat tussen het wonen nabij geitenhouderijen en het hebben van een verhoogde kans op longontsteking. Dat verband was volgens [appellant] op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar al bekend en had op grond van het voorzorgsbeginsel moeten leiden tot weigering van de OBM.

[appellant] voert hiertoe aan dat uit VGO I en het document “Vragen en antwoorden geitenhouderij en gezondheid” van het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid van 13 april 2017 volgt dat mensen die binnen 1 tot 2 km van een geitenhouderij wonen een verhoogde kans hebben op longontsteking. Verder heeft de GGD op 7 juli 2016 opgeroepen om een grotere afstand aan te houden tussen woonhuizen en veehouderijen. Toen was dus al bekend dat de eerder geadviseerde afstand van 250 m ontoereikend was.

Volgens [appellant] heeft de rechtbank verder ten onrechte geoordeeld dat het college geen rekening hoefde te houden met de bevindingen in VGO II en VGO III. Het besluit op bewaar is namelijk pas verzonden op 21 juni 2017, na het verschijnen van VGO II, terwijl de gemeente op de hoogte was van de publicatie daarvan. Daarbij komt dat zowel VGO II als VGO III geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn van na het besluit op bezwaar, maar nader bewijs vormen van het door [appellant] al in bezwaar aangevoerde betoog dat de geitenhouderij negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Deze rapporten hadden dus bij de beoordeling van de milieugevolgen moeten worden betrokken.

[appellant] wijst er verder op dat de staatssecretaris van Economische Zaken in een Kamerbrief van 16 juni 2017 heeft meegedeeld dat het wenselijk is dat bij het nemen van besluiten over geitenhouderijen rekening wordt gehouden met VGO II. Daarnaast hebben andere bestuursorganen maatregelen genomen tegen vestiging van geitenhouderijen. Zo heeft de gemeente Gemert-Bakel naar aanleiding van een GGD-advies meegedeeld dat de verlening van vergunningen voor geitenhouderijen wordt uitgesteld, en zijn er diverse uitspraken van de Afdeling en rechtbanken over vergunningen die terecht uit voorzorg zijn geweigerd. De rechtbank heeft volgens [ap-

pellant] daarom ten onrechte geconcludeerd dat er op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar geen aanleiding bestond voor weigering van de OBM.

4.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht geen aanleiding heeft gezien voor de conclusie dat het college het aspect “volksgezondheid” op onjuiste of ontoereikende wijze heeft beoordeeld. [appellant] heeft met de verwijzing naar VGO I niet aannemelijk gemaakt dat de geitenhouderij belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301), bevat dat rapport geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen. Hetzelfde geldt voor het document van het Kennisplatform Veehouderij en Humane Gezondheid. Daarin wordt verwezen naar VGO I en is vermeld dat er geen wetenschappelijke onderbouwing is voor een algemeen geldende veilige afstand tussen geitenhouderijen en woningen. Hieruit kan dus niet worden afgeleid dat de geitenhouderij waar het in deze zaak om gaat tot belangrijke nadelige milieugevolgen zal leiden. Het bericht van de GGD waarin staat dat uit voorzorg maatregelen moeten worden genomen ter bescherming van de gezondheid van omwonenden, kan ook niet tot de conclusie leiden dat het college de OBM had moeten weigeren. Daargelaten dat dit bericht geen concrete maatregelen vermeldt, is de beoordeling van de aanvaardbaarheid van (onzekere) risico's primair een bestuurlijke taak (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442).

Uit de hiervoor besproken documenten, die op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar bekend waren, blijkt dus niet dat de OBM vanwege de mogelijke nadelige gevolgen voor de volksgezondheid op grond van het voorzorgsbeginsel had moeten worden geweigerd.

4.2. De Afdeling overweegt verder dat de rechtbank – en overigens ook de Afdeling – moet beoordelen of het college op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar van 13 juni 2017 de OBM in stand kon laten, uitgaande van de (eventuele) algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over gezondheidsrisico's zoals die op de datum van het besluit op bezwaar bestonden. VGO II en III dateren van na het besluit op bezwaar en kunnen daarom niet leiden tot het

oordeel dat het college niet tot dat besluit had kunnen komen. Dat het besluit pas enkele dagen na publicatie van VGO II is verzonden, maakt niet dat het college het daarvoor al genomen besluit op bezwaar opnieuw had moeten beoordelen.

4.3. De overige door [appellant] genoemde stukken leiden ook niet tot het oordeel dat sprake is van nadelige milieugevolgen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De stukken – voor zover verschenen vóór het besluit op bezwaar – bevatten geen concrete conclusies over de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen. Dat andere bestuursorganen hebben besloten om vergunningen voor geitenhouderijen aan te houden of te weigeren, maakt ook niet dat het college de OBM had moeten weigeren. Het college moet een eigen beoordeling maken van de verwachte milieugevolgen, waarbij het onder meer de kenmerken van het project en de plaats daarvan moet betrekken. Het college heeft van belang mogen achten dat de omschakeling van een legkippenhouderij naar een geitenhouderij een forse afname van de uitstoot van ammoniak en fijnstof tot gevolg heeft, zodat in zoverre sprake is van een verbetering van de gevolgen voor het milieu. Naar aanleiding van het hoger beroep heeft het college hieraan toegevoegd dat juist de blootstelling aan hoge concentraties ammoniak en fijnstof tot luchtwegklachten kan leiden, terwijl hier sprake is van een afname. Verder heeft het college van belang mogen achten dat er geen andere geitenhouderijen of intensieve veehouderijen in de nabije omgeving zijn, zodat er geen concentratie is van bedrijven die van belang kunnen zijn met het oog op de verspreiding van ziekten of de ontwikkeling van luchtwegklachten.

4.4. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, zodat de OBM niet geweigerd kon worden.

Het betoog slaagt niet.

Slotoverwegingen

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

6. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

Een milieueffectrapport (MER) verlangen om effecten voor de gezondheid van omwonenden van een nieuwe geitenhouderij in beeld te brengen? Dat klinkt logisch, zeker omdat het aspect 'bevolking en menselijke gezondheid' volgens de gewijzigde M.e.r.-richtlijn een milieuaspect is (zie art. 3 Richtlijn 2014/52/EU). Maar wat als er in het algemeen een onzeker causaal verband is tussen de veehouderij en gezondheidsrisico's voor omwonenden? In onderhavige uitspraak was die onzekerheid mede de reden om geen MER van de initiatiefnemer te verlangen. De Afdeling laat dat besluit van het college van B&W van Roerdalen in stand in navolging van de rechtbank. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden dat een bevoegd gezag wel een MER verlangt, ondanks een onzeker causaal verband, juist om te onderzoeken of er maatregelen nodig zijn om de risico's te beperken. Ook die besluiten blijven meestal in stand. De Afdeling toetst terughoudend vanwege de beoordelingsruimte van het bevoegd gezag; de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een risico is primair een bestuurlijke taak (zie ook ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442, r.o. 7.1). In deze bijdrage ga ik mede aan de hand van jurisprudentie in op de relatie tussen m.e.r.-beoordeling, gezondheid en veehouderijen. Ik formuleer handvatten voor overheden bij het behandelen van een aanmeldingsnotitie voor een m.e.r.-beoordeling en sluit af met een doorkijk naar de Omgevingswet.

Wat speelde in deze zaak? Vergunninghouder wilde zijn pluimveehouderij omschakelen naar een geitenhouderij: van 70.600 legkippen naar 1.600 melkgeiten en 400 opfokgeiten. Daarvoor was een omgevingsvergunning beperkte milieutoets vereist (OBM, art. 2.1 lid 1, aanhef en onder i Wabo jo. art. 2.2a lid 1 onder d Besluit omgevingsrecht (Bor)). De OBM mag alleen geweigerd worden als het bevoegd gezag op grond van art. 7.17 lid 1 Wm heeft beslist dat een MER nodig is (zie art. 5.13b Bor). Hier besloot het bevoegd gezag dus om geen MER te verlangen, waardoor de OBM verleend werd. De rechtbank liet dit besluit

in stand, evenals de Afdeling, waarbij mede een rol speelde dat recentere onderzoeken over volksgezondheidseffecten bij veehouderijen pas na het moment van besluitvorming verschenen. Wat blijkt uit die onderzoeken?

Veehouderijen, volksgezondheid en toepassing van onderzoeksresultaten

Regelmatig komt in gezondheidsonderzoeken en in m.e.r.-beoordelingen (en rechtspraak daarover) aan de orde of er een verband is tussen veehouderijen (met name pluimvee- en geitenhouderijen) en volksgezondheidseffecten. Eerst leken rapporten daarover niet voldoende zeker (zie Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO) I, 2016, en VGO II, 2017). De vaste lijn van de Afdeling is dat deze geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevatten over gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2713 en ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2396). Recenter onderzoek (VGO III, 2019, dat deels nog loopt) duidt echter wel op een causaal verband tussen het wonen in de omgeving van veehouderijen (met name geitenhouderijen) en longontsteking. Deze resultaten komen uit onderzoek in meerdere regio's, in meerdere jaren achter elkaar en ook met verschillende manieren van onderzoek. Daarom gaan de onderzoekers ervan uit dat in het algemeen geldt dat mensen die rond geitenhouderijen wonen iets meer kans op longontsteking hebben. De Afdeling lijkt dit verband recent te bevestigen in een uitspraak over een bestemmingsplan (zie de laatstgenoemde uitspraak, r.o. 6-7).

De specifieke gezondheidseffecten verschillen per milieuaspect en per soort veehouderij. Zo kan veegerelateerde geurhinder benauwdheid, misselijkheid of hoofdpijn veroorzaken, kunnen fijnstof en endotoxinen leiden tot acute luchtwegklachten en vermindering van de longfunctie¹ en kan geluidhinder leiden tot slaaperverstoring en stress². Mensen die in de buurt van vijftien of meer veehouderijen wonen, kunnen

een verminderde longfunctie hebben. Ook is de longfunctie lager bij een hoge concentratie ammoniak in de lucht. Het RIVM publiceerde recent nieuw onderzoek,³ waaruit blijkt dat inwoners van landelijke gebieden met veel veehouderijen een grotere kans hebben op een longontsteking dan inwoners met minder of geen veehouderijen in de buurt. Specifiek hebben omwonenden van een geitenhouderij daarnaast een grotere kans op een longontsteking dan mensen die verder weg wonen. Een causaal verband tussen pluimveehouderijen en longontsteking is in dit onderzoek ook weer aangetoond. Momenteel loopt onderzoek naar de oorzaken van deze verhoogde risico's.

Handvatten uit jurisprudentie voor m.e.r.-beoordelingen

Niet ieder bevoegd gezag verlangt steeds een MER bij een veehouderij, om volksgezondheidseffecten, alternatieven en maatregelen voor het beperken van gezondheidseffecten te onderzoeken. Bij een m.e.r.-beoordeling staat de vraag centraal of er belangrijke nadelige milieugevolgen zijn. Daarbij wegen altijd de plaats en kenmerken van het project en de verwachte milieueffecten mee. Oftewel: de beoordeling hangt af van de omstandigheden van het geval. Dat volgt uit bijlage III van de M.e.r.-richtlijn (Richtlijn 2011/92/EU). Een bevoegd gezag maakt per project een inschatting: wie wonen waar in de omgeving, wat zijn de positieve en negatieve milieueffecten die samenhangen met het voorplan, in hoeverre staan die milieueffecten in verband met het verwachte gezondheidseffect? Algemene (soms wetenschappelijke) rapporten wegen mee in die beoordeling.

In de jurisprudentie komt men verschillende relevante aspecten tegen voor de toepassing van de criteria uit bijlage III van de M.e.r.-richtlijn:

- de afstand van de veehouderij tot woningen van derden;
- de bestaande milieubelasting;
- eventuele onduidelijkheid over de verspreiding van endotoxinen en micro-organismen vanwege het project;

1 Zie de 'GGD-richtlijn medische milieukunde: veehouderij en gezondheid', RIVM, 2020.

2 Zie de Handreiking veehouderij en volksgezondheid 2.0 van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht, 30 april 2018.

3 Zie 'Longontsteking in de nabijheid van geitenhouderijen in Noord-Brabant en Limburg. Actualisering van gegevens uit huisartspraktijken 2017-2019', 2021.

- de relatie tussen longontstekingen en veehouderijen die in het VGO III-rapport naar voren komt (deze vier aspecten volgen uit rb. Oost-Brabant, 4 maart 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:988);
- de maatregelen die de veehouderij treft en voorzieningen die aanwezig zijn, zoals hygiënesluizen, om effecten te beperken (zie ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301, r.o. 6.2);
- toename van de infectiedruk vanwege een afname van het beschikbare vloeroppervlak per geit en mechanische ventilatiedruk (zie rb. Oost-Brabant 11 mei 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:2577);
- of sprake is van een concentratie van bedrijven die ziekten kunnen verspreiden of luchtwegklachten kunnen veroorzaken;
- of de milieugevolgen, die gezondheidsklachten kunnen veroorzaken, toe- of afnemen bij de omschakeling van een veehouderij (de voorgaande twee aspecten volgen uit de hier geannoteerde uitspraak);
- of een verhoogd risico op longontsteking in de regio van de veehouderij al dan niet expliciet is aangetoond;
- of de toekomstige milieueffecten binnen de normen vallen, waarbij moet worden benadrukt dat een toets aan wettelijke normen niet hetzelfde is als de toets of belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn;
- de persoonlijke gezondheidssituatie van een individuele omwonende (i.c. een ontsteking van de longblaasjes door een allergische reactie op eiwitten van vogels) hoeft niet doorslaggevend te zijn als de milieueffecten gering zijn (deze laatste drie aspecten volgen uit ABRvS 2 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:694). Tegelijkertijd kan het bevoegd gezag de specifieke situatie ter plaatse wel meewegen, zoals de bijzondere gevoeligheid van patiënten van een longcentrum in de omgeving (zie ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1632);
- het endotoxine toetsingskader ('Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0') en de gevolgen van de verspreiding van endotoxinen (zie weer ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1632);
- de wens om in een MER, vanwege belangrijke nadelige milieugevolgen, alternatieven te onderzoeken (mitigerende maatregelen mogen wel meegenomen worden in een m.e.r.-beoordeling; alternatieven spelen daarin geen rol) (zie art. 7.16 lid 4 jo. 7.20a lid 1 Wm en ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1573);
- een advies van de GGD over de m.e.r.-beoordeling, dat overigens niet doorslaggevend hoeft te zijn (ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2819).

Uitkomsten m.e.r.-beoordeling

De uitkomst van de m.e.r.-beoordeling kan zijn dat geen MER nodig is. De OBM wordt dan verleend (eventueel met voorschriften, zie art. 7.20a Wm). Concludeert het bevoegd gezag echter dat sprake is van een belangrijk nadelig milieugevolg in de vorm van een verhoogd risico voor de volksgezondheid, dan zal het een MER verlangen. Dat hoeft niet zozeer om het causaal verband tussen een gezondheidseffect en de veehouderij verder te onderzoeken, want dat kan in de regel niet gevraagd worden van een initiatiefnemer, maar kan wel om mitigerende maatregelen en alternatieven met minder milieugevolgen in beeld te brengen. De OBM wordt dan geweigerd. Een voorbeeld kwam aan de orde in de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 11 mei 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:2577, waarin de rechtbank overweegt (r.o. 5.2): *'De rechtbank stelt voorop dat juist de omstandigheid dat niet duidelijk is of er een verband bestaat tussen het houden van geiten en het meer voorkomen van longontsteking rondom geitenhouderijen reden is voor onderzoek. Als duidelijk zou zijn dat er een causaal verband bestond, zou dit onderzoek niet nodig zijn. Anders dan eisers lijken te menen, is het in het kader van een milieueffectrapportage niet noodzakelijk om, net als in landelijke onderzoeken, te onderzoeken of er wel een verband bestaat tussen geitenhouderijen en longontsteking, maar zou, uitgaande van het bestaan van dit verband, kunnen worden onderzocht welke maatregelen zouden kunnen worden getroffen om dit risico te beperken. Daarbij kunnen de resultaten van het landelijke onderzoek in de rapportage worden betrokken. Ook de omstandigheid dat niet precies bekend is wat de oorzaak is van het hogere aantal longontstekingen in de omgeving van geitenhouderijen, kan in het mili-*

ueffectrapport worden betrokken, omdat daarin doorgaans ook onzekerheden worden beschreven. Een mooi voorbeeld hoe milieueffecten en het beperken daarvan een volwaardige plek in de besluitvorming krijgen.

Sturing via het bestemmingsplan

Naast het verlangen van een MER, en het daarom weigeren van een OBM, kan de gemeenteraad ook via het bestemmingsplan uit voorzorg besluiten om niet langer veehouderijen toe te staan. Dit werd weer benadrukt in de recente (hiervoor al genoemde) uitspraak van de Afdeling over het bestemmingsplan 'Facetregeling geitenhouderijen' van de gemeente Het Hogeland (uitspraak van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2396). Bij deze uitspraak verschijnt in een volgende aflevering van dit tijdschrift een annotatie. De Afdeling overweegt in rechtsoverweging 5.1 dat haar bestaande rechtspraak '*niet uit[sluit] dat de raad op basis van deze rapporten [VGO I en VGO II] ertoe besluit om uit voorzorg de ontwikkeling van geitenhouderijen in een bestemmingsplan niet langer mogelijk te maken vanwege mogelijke risico's voor de volksgezondheid. [...] De raad [heeft] immers beleidsruimte bij het vaststellen van het bestemmingsplan en moet [...] de betrokken belangen afwegen. Het effect dat veehouderijen op de volksgezondheid kunnen hebben is één van deze belangen (zie onder meer de uitspraken van de Afdeling van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3435, en 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2704). Voor zover dit effect onzeker is en nader onderzoek nodig is, volgt evenzeer uit de beleidsruimte die de raad heeft dat hij ertoe mag besluiten om uit voorzorg bepaalde ontwikkelingen niet toe te staan (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2189). Het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico is primair een bestuurlijke taak (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, r.o. 29-29.3).*' Het belang van volksgezondheid is dus een belang dat meeweegt in de besluitvorming over bestemmingsplannen. Dit is ook in de Omgevingswet (Ow) benadrukt.

Gezondheid in de Omgevingswet

In de Ow is vastgelegd dat het aspect gezondheid een prominente plaats heeft in de besluit-

vorming. Het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving is één van de hoofddoelen van de wet (art. 1.3 Ow). In het omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan, moet in ieder geval rekening worden gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid (art. 2.1 lid 4 Ow). En een omgevingsvergunning mag uit voorzorg geweigerd worden als het verlenen van de vergunning (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid zou hebben (art. 5.32 Ow). Omgevingsplan en omgevingsvergunning voor intensieve veehouderijen kunnen plan- respectievelijk project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. In de m.e.r.-praktijk is het sinds de SMB-richtlijn over plan-m.e.r. uit 2001 verplicht om gezondheidseffecten in beeld te brengen. Ook beschreef ik al dat de gewijzigde M.e.r.-richtlijn bepaalt dat de gevolgen voor de bevolking en de menselijke gezondheid in een MER beschreven moeten worden in navolging van de M.e.r.-richtlijn uit 2011 die al het bepalen van 'de effecten voor de mens' voorschreef. Milieueffectrapporten kunnen daarom behulpzaam zijn bij het identificeren van risico's voor de volksgezondheid, zodat die mee kunnen wegen in omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Voordat uit voorzorg op basis van art. 5.32 Ow een omgevingsvergunning geweigerd zou worden, kan het MER bovendien de informatie geven of er daadwerkelijk risico's zijn. En in een MER staan de kansrijke mitigerende maatregelen en milieuvriendelijke alternatieven waarover bevoegd gezag en initiatiefnemer in gesprek kunnen gaan. Dat gesprek stimuleren is óók een bedoeling van de Ow.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

Milieustrafrecht / Afval

11

De verdachte wordt veroordeeld tot een verminderde straf van 40 uren werkstraf vanwege het grensoverschrijdend overbrengen van afgedankte koelkasten van Nederland naar Nigeria

Gerechtshof Amsterdam
11 november 2021, 23-000460-19,
ECLI:NL:GHAMS:2021:3500
(mr. Van Heffen, mr. Mul, mr. Van Die)
Noot S. Pieters

Afval. Overbrenging. Koelkasten. Nigeria. Overschrijding redelijke termijn.

[Sv art. 422 lid 2; EVOA]

Er is sprake van overbrenging van afgedankte koelkasten vanuit Nederland naar Nigeria door een natuurlijke persoon zonder dat aan alle vereisten van de EVOA is voldaan. Het vonnis van de rechtbank wordt door het Amsterdamse hof bevestigd, behalve ten aanzien van de straf. De eerder opgelegde 50-urige werkstraf wordt verlaagd naar 40 uren werkstraf vanwege overschrijding van de redelijke termijn.

Verkort arrest van het gerechtshof Amsterdam gewezen op het hoger beroep, ingesteld tegen het vonnis van de economische politierechter in de rechtbank Noord-Holland van 23 januari 2019 in de strafzaak onder de parketnummers 81-209264-18 en 81-266917-16 (TUL) tegen [verdachte], geboren te [geboorteplaats] ([geboorteland]) op [geboortedag] 1985, adres: [adres].

Onderzoek van de zaak

Dit arrest is gewezen naar aanleiding van het onderzoek ter terechtzitting in hoger beroep van 28 oktober 2021 en, overeenkomstig het bepaalde bij artikel 422, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, naar aanleiding van het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg.

De verdachte heeft hoger beroep ingesteld tegen voormeld vonnis. Het hof heeft kennisgenomen van de vordering van de advocaat-generaal en van hetgeen door de verdachte en de raadsman naar voren is gebracht.

Vonnis waarvan beroep

Het hof verenigt zich met het vonnis waarvan beroep en zal dit derhalve bevestigen behalve ten aanzien van de straf. In zoverre zal het vonnis worden vernietigd.

Oplegging van straf

De economische politierechter in de rechtbank Noord-Holland heeft de verdachte voor het in eerste aanleg bewezenverklaarde veroordeeld tot een taakstraf voor de duur van 50 uren, subsidiair 25 dagen hechtenis.

De advocaat-generaal heeft gevorderd dat het hof het vonnis waarvan beroep zal bevestigen.

De raadsman heeft zich op het standpunt gesteld dat, indien het hof komt tot strafoplegging, aan de verdachte een geheel voorwaardelijke straf dient te worden opgelegd nu hij fulltime werkt en lange dagen maakt.

Het hof heeft in hoger beroep de op te leggen straf bepaald op grond van de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dit is begaan, gelet op de persoon van de verdachte, alsook een schending van de redelijke termijn. Het hof heeft daarbij als aanvulling op de motivering van de economische politierechter in het bijzonder het volgende in beschouwing genomen.

Tegen de verdachte is op 23 januari 2019 vonnis gewezen. Het hof stelt op grond hiervan vast dat er in hoger beroep sprake is geweest van een overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het EVRM) ter grootte van ruim negen maanden. Hierdoor is inbreuk gemaakt op artikel 6, eerste lid, EVRM. Het hof ziet aanleiding de gestelde overschrijding te verdisconteren in de strafmaat.

Blijkens een de verdachte betreffend uittreksel uit de Justitiële Documentatie van 12 oktober 2021 is hij eerder ter zake van soortgelijke feiten onherroepelijk veroordeeld.

Gelet op het voorgaande zou een taakstraf voor de duur van 50 uren passend en geboden zijn. Vanwege de overschrijding van de redelijke termijn bij de berechting in hoger beroep zal deze straf