

ECLI:NL:RVS:2019:1632

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-05-2019
Datum publicatie	22-05-2019
Zaaknummer	201804494/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBLIM:2018:3604, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 juni 2015 heeft het college aan [appellante sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van een veehouderij aan de [locatie 1] te Leudal.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2019/8121 NJB 2019/1332 JOM 2019/673 JM 2019/97 met annotatie van Ven, F.A.M. van de

Uitspraak

201804494/1/A1.

Datum uitspraak: 22 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Echt-Susteren,
 2. [appellant sub 2], wonend te Leudal, en anderen,
 3. CIRO+ B.V. (hierna: CIRO+), gevestigd te Leudal,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 18 april 2018 in zaken nrs. 16/2104 en 16/2109 in het geding tussen:

1. [appellant sub 2] en anderen,
2. CIRO+,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leudal.

Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2015 heeft het college aan [appellante sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van een veehouderij aan de [locatie 1] te Leudal.

Bij besluit van 24 mei 2016 heeft het college de daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 april 2018 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 1] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard en het besluit van 24 mei 2016 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellante sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hoger beroep ingesteld. CIRO+ heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en anderen en CIRO+ hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college opnieuw besloten op de tegen het besluit van 2 juni 2015 gemaakte bezwaren, en besloten de omgevingsvergunning te weigeren.

[appellante sub 1] heeft beroepsgronden over het besluit van 27 juli 2018 ingediend. CIRO+ heeft hierover een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 februari 2019, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. P.J.G. Goumans, advocaat te Nijmegen, vergezeld door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne, CIRO+, vertegenwoordigd door mr. N.A. Rijsterborgh, advocaat te Maastricht, en door mr. X.P.C. Wynands, advocaat te Eindhoven, en het college, vertegenwoordigd door S.G.T. Jacobs en H.W.P. van Roij, zijn verschenen.

Overwegingen

Voorgeschiedenis

1. [appellante sub 1] wil een pluimveehouderij aan de [locatie 1] te Leudal met 28.750 kippen en enkele geiten, schapen en paarden, veranderen in een varkenshouderij met 290 zeugen, 3 beren, 624 biggen en 1440 vleesvarkens. Het gaat om een zogenoemde "Livar-varkenshouderij", waarbij de varkens niet alleen in stallen maar ook in buitenverblijven worden gehouden. Voor deze verandering is een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gevraagd.

[appellant sub 2] en anderen wonen of zijn gevestigd in de omgeving van de inrichting. CIRO+ is gespecialiseerd in het behandelen van mensen met chronische aandoeningen, en exploiteert een longcentrum op een op ongeveer 600 m van de veehouderij gelegen terrein.

2. De vergunning voor de verandering moet op grond van 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden geweigerd als het college op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer 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.

3. Bij het besluit van 2 juni 2015 heeft het college in aanmerking genomen dat de ammoniakdepositie als gevolg van de vergunningverlening zal afnemen, de geurbelasting voldoet aan de daarvoor geldende eisen, er gezien de te treffen voorzieningen en maatregelen niet zodanige risico's zijn voor de volksgezondheid dat er reden is voor het opstellen van een milieueffectrapport en dat, tot slot, ook wordt voldaan aan de voor zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5) geldende grenswaarden.

Gelet hierop heeft het college besloten dat bij de voorbereiding van het besluit tot vergunningverlening geen milieueffectrapport moet worden gemaakt, zodat de gevraagde vergunning kan worden verleend. Dit besluit is bij het besluit op bezwaar van 24 mei 2016 gehandhaafd.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten hierover, CIRO+ en [appellant sub 2] niet kunnen worden gevolgd in hun standpunt dat zich vanwege de verspreiding van zoönosen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt niet gelijk kan worden gesteld met een beoordeling of aan geldende milieuregels wordt voldaan. Het college heeft daarom ten onrechte de geldende geurnormen als uitgangspunt bij zijn beoordeling genomen. Bij de geurbeoordeling had de bijzondere gevoeligheid van de patiënten van het longcentrum van CIRO+ moeten worden betrokken. Ter zitting is door [persoon] toegelicht dat gezonde lucht een belangrijke factor is bij de behandeling van

longpatiënten bij CIRO+. Longpatiënten zijn gelet op de veel lagere individuele prikkel drempel extra gevoelig voor geur, en kleine veranderingen in de geuremissie kunnen voor hen grote, en zelfs fatale, gevolgen hebben. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het college onvoldoende onderzoek heeft gedaan. Bovendien heeft het college onvoldoende gemotiveerd hoe de buitenverblijven van de stallen zijn betrokken bij de berekening van de geuremissie.

Op grond van het voorgaande oordeelt de rechtbank dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat zich wat het aspect geur betreft geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De vraag of de overige milieueffecten (fijnstof, endotoxinen, geluid en vliegenoverlast) maken dat sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan daarom volgens de rechtbank onbesproken blijven.

De rechtbank heeft om deze reden het besluit op bezwaar van 24 mei 2016 vernietigd. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld.

5. Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college opnieuw beslist op de bezwaren. Bij dit besluit heeft het college overwogen dat op basis van een aangepaste geurberekening een indicatie van de te verwachten geurbelasting is vastgesteld. Zowel deze berekening als de geurberekening bij de aanvraag laten, zo is vermeld, een overschrijding van de geurnormen zien bij CIRO+ en een woning aan de [locatie 2]. Verder neemt het college, onder meer onder verwijzing naar de "Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: Endotoxine toetsingskader 1.0" (hierna: het endotoxinekader), in aanmerking dat een verslechtering van de belasting met endotoxinen van de woning aan de [locatie 2] niet is uitgesloten. Op basis hiervan concludeert het college dat zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die vereisen dat een milieueffectrapport wordt gemaakt. Daarom wordt de vergunning alsnog geweigerd.

Ingevolge artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht heeft [appellante sub 1] een van rechtswege ingesteld beroep tegen dit besluit.

Beoordeling hoger beroepen

6. [appellante sub 1] betoogt allereerst dat de rechtbank heeft miskend dat CIRO+ en [appellant sub 2A] (behorende bij [appellant sub 2] en anderen) geen belanghebbenden zijn bij de vergunningverlening, omdat de afstand van hun complex respectievelijk woning tot de veehouderij zo groot is, dat daar geen gevolgen van betekenis optreden.

6.1. Dit betoog faalt. Gezien onder meer de diverse berekeningen van de geurbelasting kan worden aangenomen dat de geuremissie van een zodanige omvang is dat zowel bij het complex van CIRO+ als de woning van [appellant sub 2A] gevolgen van enige betekenis optreden.

7. [appellante sub 1] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat er volgens het advies van de Gezondheidsraad "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervolgadvis (nr. 2018/04)" van 14 februari 2018 geen verband is vastgesteld tussen geur en de gezondheid van longpatiënten. Verder wijst zij erop dat een bijzondere gevoeligheid volgens de jurisprudentie van de Afdeling geen rol mag spelen bij de vergunningverlening, en dat gezien de bij vergunningverlening toe te passen regels uit de Wet geurhinder en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij, geen weigeringsgrond bestaat omdat de geuremissie voldoet aan deze regelgeving.

7.1. De voorgenomen wijziging van de veehouderij zal een aanzienlijke toename van de geuremissie veroorzaken. Deze zal - berekend aan de hand van de geuremissiefactoren uit de Regeling geurhinder en veehouderij - toenemen van 5.457 OUE/m³ (odour units per kubieke meter) naar 44.073,5 OUE/m³. Het college heeft in de kern weergegeven geoordeeld dat ondanks deze toename geen overschrijding van voor geur geldende grenswaarden ontstaat, zodat het maken van een milieueffectrapport vanwege de geuremissie niet nodig is.

De rechtbank heeft hierover terecht, in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3448, geoordeeld dat de vraag of de inrichting zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende regels niet kan worden gelijkgesteld met de hier aan de orde zijnde vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het feit dat aan de geldende geurnormen wordt voldaan betekent immers niet dat vanwege de toename van de geuremissie geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aan de orde kunnen zijn. Dat, zoals [appellante sub 1] betoogt, de bijzondere gevoeligheid van de patiënten

van CIRO+ niet hoeft te leiden tot weigering van de vergunning, doet dan ook niet af aan de onjuiste beoordelingswijze van het college of aanleiding bestaat voor het maken van een milieueffectrapport. Dat in het door [appellante sub 1] genoemde advies van de Gezondheidsraad niet is ingegaan op de relatie van geur en de gezondheid (al dan niet van longpatiënten) doet ook niet af aan de onjuiste beoordelingswijze van het college. Het door [appellante sub 1] noemen van dit rapport geeft de Afdeling ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank het betoog van CIRO+ over de specifieke situatie ter plaatse, gezien de nabijheid van het longcentrum van CIRO+, niet bij haar beslissing heeft mogen laten meewegen.

Gezien het voorgaande geeft het betoog van [appellante sub 1] geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college door te volstaan met de constatering dat de voor geur geldende grenswaarden niet worden overschreden, ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat zich wat het aspect geur betreft geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Hierin heeft de rechtbank terecht aanleiding gezien het bestreden besluit op bezwaar van 24 mei 2016 te vernietigen. Het beroep tegen het na deze vernietiging genomen nieuwe besluit op bezwaar van 17 juli 2018 wordt hierna, onder 10 en verder, besproken.

8. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten hierover [appellant sub 2] en anderen niet kunnen worden gevolgd in hun standpunt dat zich vanwege de verspreiding van zoönosen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Zij wijzen op de in het verleden uitgevoerde onderzoeken en hebben een opsomming gegeven van beperkende maatregelen die met het oog op de gezondheidsrisico's zouden kunnen worden getroffen. Vrije uitloop van varkens, zoals voorgestaan door [appellante sub 1], wijkt af van die aanbevelingen. De heer [appellant sub 2], die op korte afstand van de inrichting woont, heeft hierdoor een serieus risico op gezondheidsklachten.

8.1. Dit betoog is grotendeels een herhaling van hetgeen [appellant sub 2] en anderen bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank heeft gemotiveerd uiteengezet waarom dit betoog haar geen grond geeft voor de conclusie dat het college had moeten oordelen dat zich wat zoönosen betreft belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De Afdeling vindt in hetgeen [appellant sub 2] en anderen aanvoeren geen grond voor het oordeel dat de rechtbank niet op goede gronden aldus heeft kunnen besluiten.

9. De conclusie is dat de beide hoger beroepen ongegrond zijn. Dit brengt mee dat het door CIRO+ ingestelde voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van rechtswege is vervallen.

Beroep tegen het nieuwe besluit op bezwaar van 17 juli 2018

10. [appellante sub 1] betoogt dat de beoogde wijziging van de veehouderij vooral gunstige milieueffecten heeft. Volgens haar is bij het nemen van het besluit van 17 juli 2018 miskend dat de rechtbank heeft geoordeeld dat op het punt van gezondheidsrisico's niet kan worden vastgesteld dat sprake is van nadelige gevolgen voor het milieu. Ook miskent het college volgens haar dat er een forse afname van de emissie van zwevende deeltjes plaatsvindt. De door het college gehanteerde geurberekening is volgens haar onjuist, of in ieder geval onvoldoende gemotiveerd.

10.1. Anders dan [appellante sub 1] meent, heeft de rechtbank niet in algemene zin geoordeeld dat op het punt van de gezondheidsrisico's geen nadelige gevolgen kunnen worden vastgesteld. De rechtbank heeft deze conclusie ex tunc oordelend uitsluitend getrokken, in overweging 18.2 van de uitspraak, waar het gaat over zoönosen.

In de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496, is aan de orde geweest - kort weergegeven - dat een bestuursorgaan bij zijn beslissing over de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt mede de mogelijke gevolgen van verspreiding van endotoxine, en het daarover opgestelde endotoxinekader, mag betrekken. Dat heeft het college in dit geval ook gedaan. Het heeft geconcludeerd dat het endotoxinekader, met het oog op het halen van de advieswaarde voor endotoxine van de Gezondheidsraad, een aan te houden afstand van 114 m aanbeveelt. Het college heeft daarbij opgemerkt dat, zoals [appellante sub 1] ook betoogt, de emissie van zwevende deeltjes weliswaar afneemt, maar de emissiepunten wijzigen en de kortste afstand van de emissiepunten tot de dichtstbijzijnde woning ([locatie 2]) wordt verkleind tot ongeveer 52

meter. Daarom kan een verslechtering van de belasting vanwege endotoxinen niet worden uitgesloten en kan de aanvraag volgens het college leiden tot belangrijke nadelige gevolgen die vereisen dat een milieueffectrapport wordt gemaakt.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college met deze motivering niet heeft mogen oordelen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De vraag of het college deze conclusie ook heeft mogen trekken met het oog op de geurbelasting, kan gelet hierop in het midden blijven.

11. De conclusie is dat het beroep tegen het besluit van 17 juli 2018 ongegrond is.

Proceskosten

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 1] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leudal van 17 juli 2018 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Van der Zijpp

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2019

262.