

ECLI:NL:RVS:2021:1788

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	11-08-2021
Datum publicatie	12-08-2021
Zaaknummer	202001721/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 2 februari 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning beperkte milieutoets verleend voor het wijzigen van de legkippenhouderij op het perceel [locatie] te Vlodrop in een melkgeitenhouderij. [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 heeft het college de gevraagde vergunning verleend. [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. [appellant] woont in de omgeving van de inrichting van [vergunninghouder] en vreest voor gezondheidsklachten als gevolg van de geitenhouderij.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2021-0168
--------------	--

Uitspraak

202001721/1/R4.

Datum uitspraak: 11 augustus 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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 zitting [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 gevoegde 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 omgevingsrecht (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 [appellant] 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.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 11 augustus 2021

912.