

ECLI:NL:RBNHO:2022:6040

Instantie	Rechtbank Noord-Holland
Datum uitspraak	14-07-2022
Datum publicatie	14-07-2022
Zaaknummer	HAA 21_3334
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Weigering omgevingsvergunning voor geitenhouderij. Milieueffectrapportage. De rechtbank oordeelt dat b&w Enkhuizen in redelijkheid van de aanvrager een milieueffectrapportage heeft mogen verlangen vanwege de mogelijke risico's voor de volksgezondheid. zie ook persbericht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 21/3334

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 juli 2022 in de zaak tussen

[eiseres] B.V., uit [vestigingsplaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. F.H. Damen),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enkhuizen, verweerder

(gemachtigde: mr. M.F.A. Dankbaar).

Als derde-partijen nemen aan het geding deel:

[naam 1] en mevrouw [naam 2] te [woonplaats 1] ,
[naam 3] en mevrouw [naam 4] te [woonplaats 1] ,
(gemachtigde: mr. R.S. Wertheim)

[naam 5] te [woonplaats 1] ,
(gemachtigde: mr. M. Niermeijer)

Vereniging [bedrijf 2] (als rechtsopvolger van [bedrijf 3] , rechtsopvolger van [bedrijf 4] B.V.) te
Enkhuizen,
(gemachtigde: mr. M. Gideonse)

[naam 8] , [naam 9] en [naam 10] te [woonplaats 1] ,

[naam 11] te [woonplaats 1] ,
[naam 12] en [naam 13] te [woonplaats 1] ,
[naam 14] en [naam 15] te [woonplaats 1] ,
[naam 16] te [woonplaats 1] ,
[naam 17] te [woonplaats 1] ,
[naam 18] en [naam 19] te [woonplaats 1] ,
[naam 20] te [woonplaats 1] ,
[naam 21] te [woonplaats 1] ,
[naam 22] en [naam 23] te [woonplaats 1] ,
[naam 24] en [naam 25] te [woonplaats 1] ,
[naam 26] en [naam 27] te [woonplaats 1] ,
[naam 28] te [woonplaats 1] ,
[naam 29] en [naam 30] te [woonplaats 1] ,
[naam 31] te [woonplaats 1] ,
[naam 32] te [woonplaats 1] ,
[naam 33] en [naam 34] te [woonplaats 1] ,
[naam 35] te [woonplaats 1] ,
[naam 36] en [naam 37] te [woonplaats 1] ,
[naam 38] en [naam 39] te [woonplaats 1] ,
[naam 40] en [naam 41] te [woonplaats 1] ,
[naam 42] , [naam 43] en [naam 44] te [woonplaats 1] ,
[naam 45] te [woonplaats 1] ,
[naam 46] te [woonplaats 1] ,
[naam 47] te [woonplaats 1] ,
[naam 48] te [woonplaats 1] ,
[naam 49] te [woonplaats 1] ,
[naam 50] te [woonplaats 1] ,
[naam 51] en [naam 52] te [woonplaats 1] ,
[naam 53] te [woonplaats 1] ,

[naam 54] te [woonplaats 1] ,
[naam 55] en [naam 56] te [woonplaats 1] ,
[naam 57] en [naam 58] te [woonplaats 1] ,
[naam 59] en [naam 60] te [woonplaats 1] ,
[naam 61] te [woonplaats 1] ,
[naam 62] en [naam 63] te [woonplaats 1] ,
[naam 64] en [naam 65] te [woonplaats 1] ,
[naam 66] en [naam 67] te [woonplaats 1] ,
[naam 68] en [naam 69] te [woonplaats 1] ,
[naam 70] te [woonplaats 1] ,
[naam 71] en [naam 72] te [woonplaats 1] ,
[naam 74] en [naam 75] te [woonplaats 1] ,
[naam 76] te [woonplaats 1] ,
[naam 77] te [woonplaats 1] ,
[naam 78] en [naam 79] te [woonplaats 1] ,
[naam 80] te [woonplaats 1] ,
[naam 81] te [woonplaats 1] ,
[naam 82] en [naam 83] te [woonplaats 1] ,
[naam 84] en [naam 85] te [woonplaats 1] ,
[naam 86] te [woonplaats 1] ,
[naam 87] te [woonplaats 1] ,
[naam 88] te [woonplaats 1] ,
[naam 89] te [woonplaats 1] ,
[naam 90] en [naam 91] te [woonplaats 1] ,
[naam 92] en mevrouw [naam 93] te [woonplaats 1] ,
[naam 94] te [woonplaats 2] ,
[naam 95] en [naam 96] te [woonplaats 1] ,
[naam 97] en [naam 98] te [woonplaats 1] ,
[naam 99] te [woonplaats 1] ,
[naam 100] te [woonplaats 1] ,
[naam 101] te [woonplaats 1] ,
[naam 102] en [naam 103] te [woonplaats 1] ,
[naam 104] en [naam 105] te [woonplaats 1] ,
[naam 106] te [woonplaats 1] ,
[naam 107] en [naam 108] te [woonplaats 1] ,
[naam 109] te [woonplaats 1] ,
[naam 110] te [woonplaats 1] ,
[naam 111] te [woonplaats 1] ,
[naam 112] en [naam 113] te [woonplaats 1] ,
[naam 114] te [woonplaats 1] ,
[naam 115] en [naam 116] te [woonplaats 1] ,
[naam 117] en [naam 118] te [woonplaats 1] ,
[naam 119] en [naam 120] te [woonplaats 1] ,

[naam 121] te [woonplaats 1] ,

[naam 122] te [woonplaats 1] .

Procesverloop

In het besluit van 22 december 2020 (primaire besluit) heeft verweerder aan eiseres op haar verzoek omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een geitenhouderij aan de [perceel] .

In het besluit van 29 juni 2021 (bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van derde-partijen tegen het primaire besluit gegrond verklaard, het primaire besluit herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend

Enkele derde-partijen hebben een reactie ingezonden.

De rechtbank heeft het beroep op 21 april 2022 op zitting behandeld. Eiseres is vertegenwoordigd door haar gemachtigde. Tevens is als deskundige verschenen, ing. [naam 123] , werkzaam bij [bedrijf 1] .

Verweerder is vertegenwoordigd door E. Schaper en M. Klaver (beiden werkzaam bij de gemeente Enkhuizen) en ing. [naam 124] en [naam 125] (beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord), bijgestaan door voornoemde gemachtigde.

Van de derde-partijen zijn verschenen [naam 104] en [naam 105] , [naam 94] , [naam 8] en [naam 9] alsmede [naam 51] en [naam 52] . Namens Vereniging [bedrijf 2] is verschenen [naam 126] , bijgestaan door haar gemachtigde. [naam 5] is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Mr. R.S. Wertheim heeft zijn cliënten vertegenwoordigd.

Overwegingen

Aanvraag

1.1 Eiseres is voornemens op het perceel [perceel] (het perceel) een geitenhouderij met 1800 melkgeiten ouder dan 1 jaar en 200 opfokgeiten jonger dan 60 dagen te exploiteren voor de productie van geitenmelk. Op het perceel was eerder een paardenhouderij gevestigd en er staan verschillende bouwwerken, waaronder een stal. Eiseres heeft naast en om het perceel, dat een omvang heeft van ongeveer één hectare, 9,6 hectare grond in eigendom.

1.2 Eiseres heeft op 6 december 2018 ten behoeve van de realisatie van de geitenhouderij omgevingsvergunning gevraagd voor het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een

bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (hierna: omgevingsvergunning beperkte milieutoets), als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) juncto artikel 2.2a, eerste lid onder d, van het Besluit omgevingsrecht.

Besluiten

- 2.1 Bij besluit van 6 december 2018 (het m.e.r.-beoordelingsbesluit) heeft verweerder bepaald dat bij de voorbereiding van het besluit op de aanvraag een milieueffectrapportage (hierna: MER) niet noodzakelijk is.
- 2.2 Verweerder heeft de aanvraag bij besluit van 7 februari 2019 buiten behandeling gesteld omdat eiseres, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, de aanvraag niet heeft aangevuld met de naar zijn opvatting tevens vereiste toestemming voor het – kort gezegd – met het bestemmingsplan strijdig gebruik van gronden en gebouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Bij uitspraak van 13 juli 2020¹ heeft de rechtbank het door eiseres tegen de buitenbehandelingstelling van haar aanvraag ingestelde beroep gegrond verklaard en verweerder opgedragen op de aanvraag te beslissen. Tegen deze uitspraak heeft verweerder hoger beroep ingesteld en de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gevraagd een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft het verzoek afgewezen².
- 2.3 Bij besluit van 22 december 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder op de aanvraag beslist en onder verwijzing naar het m.e.r.-beoordelingsbesluit de gevraagde omgevingsvergunning verleend.
- 2.4 Tegen het primaire besluit is door een groot aantal bezwaarmakers bezwaar gemaakt. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaarmakers die wonen buiten een straal van twee kilometer van de beoogde geitenhouderij niet-ontvankelijk verklaard. Verweerder heeft de bezwaren van de overige bezwaarmakers gegrond verklaard, en onder herroeping van het m.e.r.-beoordelingsbesluit omdat bij nader inzien volgens verweerder het opstellen van een MER wel is vereist, het primaire besluit herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

Verzoek doorsturen beroep naar Afdeling

3. De Afdeling heeft de partijen betrokken bij het hoger beroep tegen de uitspraak van deze rechtbank van 13 juli 2020 bij brief van 26 februari 2021, herhaald bij brief van 28 juli 2021, bericht dat het bij de Afdeling ingestelde hoger beroep wordt aangehouden totdat de bezwaarschriftprocedure en de eventuele gang naar de rechtbank zal zijn afgerond. Onder verwijzing naar deze briefwisseling heeft eiseres ter zitting aangegeven het verzoek om haar beroepschrift aan de Afdeling door te sturen niet langer te handhaven. De rechtbank laat dit verzoek daarom verder buiten bespreking.

Belanghebbenden I

- 4.1 Eiseres voert aan dat verweerder ten onrechte elke bezwaarmaker die binnen een straal van twee kilometer van het perceel woont als belanghebbende bij het primaire besluit heeft aangemerkt. Omdat deze personen zich niet van elkaar onderscheiden – bij geen van de woningen zijn gevolgen van enige betekenis te verwachten – hebben zij geen rechtstreeks bij het besluit betrokken belang. Daartoe is redengevend dat de afstand tussen de woningen van al deze bezwaarmakers en de beoogde geitenhouderij (hierna ook: [geitenhouderij]) minimaal 1 kilometer bedraagt. Door tussengelegen groen dan wel bebouwing hebben deze bezwaarmakers vanuit hun woning verder ook geen zicht op [geitenhouderij] . Daarbij geldt dat het geluid vanuit de inrichting niet tot de woningen reikt en dat de geurbelasting toe te rekenen aan [geitenhouderij] op deze woningen ruimschoots onder de geurnorm blijft. Deze bezwaarmakers zijn daarom door verweerder ten onrechte ontvankelijk geacht in hun bezwaren. Verder volgt uit het rapport “Longontsteking in de nabijheid van geitenhouderijen in Noord-Brabant en Limburg Actualisering

van gegevens uit huisartspraktijken 2017 – 2019”, opgesteld door Nivel en gepubliceerd in september 2021 (VGO 2021) dat er alleen een associatie (dus geen oorzakelijk verband) tussen wonen nabij een geitenhouderij en een verhoogde kans op longontsteking is gevonden binnen een straal van 500 meter van een geitenhouderij. Dit heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in haar kamerbrief van 24 november 2021 (kenmerk: DGA-DAD / 21297099) ook duidelijk verwoord.

4.2 Op grond van de “GGD-richtlijn medische milieukunde Veehouderij en gezondheid” opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) van oktober 2020 (hierna: GGD-richtlijn) acht verweerder voldoende aannemelijk dat tot twee kilometer rondom een geitenhouderij milieugevolgen – specifiek gevolgen voor de gezondheid – aan de orde zijn. Verweerder heeft geconstateerd dat is komen vast te staan dat tot een afstand van twee kilometer van een geitenhouderij een verhoogde kans op longontsteking is gevonden. Binnen die afstand heeft iedere bewoner daarom een eigen, rechtstreeks belang, aldus verweerder.

4.3.1 De rechtbank ziet zich gesteld voor de vraag of verweerder terecht alle bezwaarmakers die wonen binnen een straal van twee kilometer van de beoogde geitenhouderij heeft aangemerkt als belanghebbende bij het primaire besluit waarbij aan eiseres de gevraagde omgevingsvergunning was verleend.

4.3.2 Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling³ is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een bestemmingsplan of een vergunning – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

4.3.3 Vast staat dat alle bezwaarmakers die door verweerder ontvankelijk zijn geacht in hun bezwaren, wonen op een afstand van maximaal twee kilometer tot de beoogde geitenhouderij. De Afdeling heeft eerder overwogen⁴ dat omwonenden van een geitenhouderij in ieder geval worden aangemerkt als belanghebbenden bij een woonafstand van 650 meter. Bij dat oordeel heeft de Afdeling het rapport “Vragen en antwoorden geitenhouderij en gezondheid” van 13 april 2017 van het Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid betrokken alsmede de opvolgende rapporten “Veehouderij en gezondheid omwonenden (..)” van het RIVM uit 2016, 2017 en 2018. In laatstbedoeld rapport: “Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III”, staat onder meer dat er gezondheidsrisico’s bestaan wanneer wordt gewoond binnen een straal van twee kilometer van een geitenhouderij. Deze risico’s bestaan uit een verhoogde kans op longontsteking. Dit standpunt is herhaald in de GGD-richtlijn waarop verweerder heeft gewezen. Nu de door verweerder ontvankelijk geachte bezwaarmakers alle woonachtig zijn binnen een afstand van twee kilometer tot de beoogde geitenhouderij, is naar het oordeel van de rechtbank aannemelijk dat zij gevolgen van enige betekenis ondervinden in de vorm van gezondheidsrisico’s. Het door eiseres genoemde rapport VGO 2021 noch de Kamerbrief waarop eiseres wijst maken dit anders. In het rapport VGO 2021 is – in lijn met eerdere bevindingen en in het verlengde daarvan ook in de Kamerbrief – geconcludeerd dat de kans op een longontsteking het meest verhoogd is bij wonen binnen een straal van 500 meter tot een geitenhouderij. Die conclusie doet echter niet af aan verweerders keuze de bezwaarmakers die binnen een straal van twee kilometer wonen van de beoogde

geitenhouderij als belanghebbenden aan te merken. Het rapport geeft immers – eveneens in lijn met eerdere bevindingen – ook blijk van associaties tussen de aanwezigheid van geitenhouderijen binnen een straal van 1000m en 2000m van het woonadres en het vóórkomen van longontsteking in 2017-2019 bij inwoners van het onderzoeksgebied (in Noord-Brabant en Limburg). Gevolgen van enige betekenis kunnen vooralsnog binnen een straal van 1000 en 2000 meter niet worden uitgesloten. Gelet op het voorgaande heeft verweerder deze bezwaarmakers dan ook terecht ontvankelijk geacht in hun bezwaren. Het betoog van eiseres slaagt niet.

Belanghebbenden II

5. Met hun stelling dat verweerder veel bezwaren van bezwaarmakers (die wonen buiten de straal van twee kilometer) ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, treden derde-partijen [naam 1] , [naam 2] , [naam 3] en [naam 4] buiten de omvang van het door eiseres aanhangig gemaakte geding. Om die reden blijft deze stelling buiten bespreking. De stelling zou zijn besproken indien deze naar voren was gebracht in een – ontvankelijke – beroepsprocedure, aanhangig gemaakt door een bezwaarmaker van wie het bezwaar door verweerder bij het bestreden besluit niet-ontvankelijk is verklaard. Daarvan is geen sprake; de bezwaren van genoemde derde-partijen zijn door verweerder alle ontvankelijk geacht.

Vooringenomenheid

6.1 Eiseres voert aan dat verweerder heeft gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid zoals neergelegd in artikel 2:4 van de Awb. Daartoe is redengevend dat in de adviezen van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna: Omgevingsdienst) van 21 april 2021 en 17 mei 2021, het advies van de afdeling juridische zaken van 21 juni 2021 en het bestreden besluit steeds wordt gezegd dat sprake is van nieuwe informatie ten opzichte van het m.e.r.-beoordelingsbesluit, zonder in te gaan op de veelvuldig en uitvoerig door eiseres naar voren gebrachte stelling dat verweerder weliswaar is gehouden tot een volledige heroverweging in bezwaar, maar dat van nieuwe feiten en omstandigheden sinds het m.e.r.-beoordelingsbesluit geen sprake is. Dat het advies van 21 juni 2021 namens het college aan het college is gegeven, werkt daarbij niet bevorderlijk. Dat verweerder vooringenomen handelt blijkt ook uit de omstandigheid dat verweerder al vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend een niet meewerkende houding toont. Het onverplicht advies vragen aan de Agrarische beoordelingscommissie getuigt daarvan, zeker nu verweerder dit advies vervolgens terzijde heeft geschoven omdat het niet strookt met hetgeen hem voor ogen staat. De vooringenomenheid blijkt ook uit het ten onrechte buiten behandeling laten van de aanvraag en het overschrijden van de door de rechtbank opgelegde termijn voor het nemen van een inhoudelijk besluit op de aanvraag. Verder zijn tijdens een raadsvergadering door raadsleden uitlatingen gedaan die ertoe strekken dat verweerder is opgedragen de komst van de geitenhouderij te voorkomen. De hiervoor genoemde omstandigheden geven volgens eiseres de indruk dat verweerder daaraan ook gehoor heeft gegeven. Zij vindt daarvoor bevestiging in de omstandigheid dat commissieleden tijdens een hoorzitting nauwelijks naar haar luisterden. De indruk dat niet goed en onafhankelijk naar de zaak is gekeken wordt ook gewekt door het advies van de Omgevingsdienst van 21 april 2021 nu dit advies naadloos aansluit bij hetgeen verweerder voor ogen staat en haaks staat op het eerdere m.e.r.-beoordelingsbesluit. In dat verband wijst eiseres ook op informatie die zij uit een procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur heeft verkregen. Uit twee interne e-mails van de Omgevingsdienst van 19 april 2021 blijkt dat de Omgevingsdienst het opstellen van een MER niet nodig acht. Na bestuurlijke afstemming heeft de Omgevingsdienst evenwel alsnog geadviseerd een MER te vereisen. Dit wijst op vooringenomen handelen van verweerder. Verder is uit een intern e-mailbericht van de Omgevingsdienst van 10 februari 2021 gebleken dat de Omgevingsdienst vond dat de geitenhouderij in overeenstemming was met het bestemmingsplan. Dit geeft ook het vooringenomen handelen van verweerder weer om er – in opdracht van de raad – alles aan te doen om te voorkomen dat de geitenhouderij wordt gevestigd.

6.2 Verweerder stelt dat hij zijn taak zonder vooringenomenheid heeft vervuld. Dat hij stelt dat de

geitenhouderij niet past binnen het bestemmingsplan en hij twijfels en zorgen heeft geuit over mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid door de vestiging van een geitenhouderij vormt volgens verweerder geen aanwijzing voor het tegendeel. Verweerder is in bezwaar gehouden tot een volledige heroverweging waarbij alle op dat moment bekende en gewijzigde omstandigheden worden meegenomen. Verweerder wijst er op dat hij zich bij de heroverweging enkel heeft laten leiden door het toetsingskader dat daarbij relevant is. Verweerder stelt verder dat hij naar aanleiding van de bezwaarschriften en op grond van (onder meer) de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 4 maart 2021, die dateert van na het m.e.r.-beoordelingsbesluit, meer aandacht heeft besteed aan het onderdeel gezondheid. Hij is vervolgens, onder verwijzing naar het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021 en het daarin betrokken advies van de GGD Hollands Noorden van 16 maart 2021, tot de conclusie gekomen dat een MER is vereist omdat er kan worden gesproken van aanwijzingen dat sprake kan zijn van een verhoogd risico voor de volksgezondheid. Genoemde adviezen waren verweerder eerder niet bekend. In het advies van de Omgevingsdienst, dat onderdeel uitmaakt van de beslissing op bezwaar, is verder ingegaan op hetgeen door eiseres is ingebracht. Van vooringenomenheid is volgens verweerder dan ook geen sprake.

6.3 De rechtbank ziet in hetgeen eiseres naar voren heeft gebracht onvoldoende grond voor het oordeel dat verweerder zijn taak vooringenomen heeft vervuld.

Dat de rechtbank verweerder niet heeft gevolgd in zijn standpunt dat het voorgenomen gebruik in strijd is met het ten tijde van de aanvraag geldende bestemmingsplan, geeft op zichzelf geen aanwijzing voor vooringenomenheid. De omstandigheid dat verweerder niet binnen de door de rechtbank gegeven beslistermijn alsnog inhoudelijk op de aanvraag heeft beslist, duidt daar evenmin op. De termijnoverschrijding is veeleer het gevolg van de behandelduur van het verzoek om voorlopige voorziening die verweerder bij de Afdeling heeft gevraagd strekkende tot schorsing van de rechtbankuitspraak waarin de verplichting was opgenomen alsnog een besluit op de aanvraag te nemen. Dat verweerder gebruik heeft gemaakt van rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan, maakt hem niet vooringenomen. Ook de omstandigheid dat verweerder de aanvraag na heroverweging in bezwaar alsnog heeft afgewezen, biedt geen grond voor het oordeel dat verweerder zijn taak vooringenomen heeft vervuld. De veronderstelling van eiseres dat de aanvraag hoe dan ook moest worden geweigerd, is daartoe onvoldoende. Anders dan eiseres stelt is het bestreden besluit, ook gezien de daaraan ten grondslag gelegde adviezen, genomen met inachtneming van al hetgeen eiseres in bezwaar heeft ingebracht. Dat verweerder eiseres niet is gevolgd, maakt op zichzelf niet dat verweerder zijn taken met vooringenomenheid heeft vervuld. Het betoog van eiseres slaagt niet.

Geen nieuwe feiten en omstandigheden en geen aanleiding om MER te eisen

7.1 Eiseres voert aan dat verweerder de gevraagde vergunning in bezwaar niet alsnog heeft kunnen weigeren. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit zijn door verweerder de bekende mogelijke risico's voor de volksgezondheid en de jurisprudentie waaruit volgt dat een MER kan worden verlangd vanwege mogelijke risico's voor de volksgezondheid reeds betrokken. Er zijn na dit besluit geen nieuwe feiten en omstandigheden opgekomen en omdat in de informatie die reeds beschikbaar was geen grond was gelegen een MER te vereisen, kon verweerder daarvan in bezwaar niet terugkomen.

Eiseres voert verder aan dat jurisprudentie noch de inhoud van de VGO-onderzoeken een MER vereisen. Zij wijst in dat verband op uitspraken waarin is geoordeeld dat ondanks de VGO-rapporten geen MER was vereist en een omgevingsvergunning kon worden verleend. Eiseres wijst daarbij op uitspraken waarin is overwogen dat uit VGO II en III weliswaar een consistent verband volgt tussen het optreden van longontsteking en de nabijheid van geitenhouderijen, maar geen oorzakelijk verband.⁵ Zij wijst verder op uitspraken waarin is overwogen dat de VGO-rapporten geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevatten op basis waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat veehouderijen waaronder ook geitenhouderijen onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid veroorzaken.⁶

Verder geldt dat de resultaten van de VGO-rapporten niet van belang zijn voor de gemeente

Enkhuizen. De resultaten hebben alleen betrekking op de onderzoeksgebieden (plattelandsgemeenten met minder dan 30.000 inwoners met veel intensieve veehouderij) en niet op de controlegebieden (plattelandsgemeenten met minder dan 30.000 inwoners en minder intensieve veehouderij) waarmee Enkhuizen – en de provincie Noord-Holland in meer algemene zin – kan worden vergeleken. Enkhuizen heeft immers minder dan 30.000 inwoners en de veedichtheid is laag. Verder geldt dat de achtergrondconcentratie fijnstof in de gemeente Enkhuizen (en Noord-Holland) lager is dan in het VGO-onderzoeksgebied en ook blijft onder de door de WHO gehanteerde advieswaarde van 20mg/m³. Het voorzorgsbeginsel waarop verweerder zich beroept, kan daarom in dit geval geen reden vormen voor het vereisen van een MER.

Standpunt verweerder

7.2.1 Verweerder heeft in het kader van de heroverweging in bezwaar advies gevraagd aan de Omgevingsdienst ter zake het m.e.r.-beoordelingsbesluit.

Advies Omgevingsdienst 17 mei 2021

In het advies van 17 mei 2021 heeft de Omgevingsdienst een nieuwe beoordeling van de aanmeldnotitie uitgevoerd, waarbij rekening is gehouden met recente ontwikkelingen, onderzoeken, jurisprudentie en gewijzigde criteria voor een m.e.r.-beoordeling op het punt van de volksgezondheid, gebaseerd op de huidige kennis over veehouderij en gezondheid.

Nadere toets aanmeldnotitie 21 april 2021

Met betrekking tot het aspect gezondheid is in de nadere toets van de aanmeldnotitie van 21 april 2021 die onderdeel uitmaakt van het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021 (zie het hoofdstuk Uitgevoerde Toetsing, onder 1 Kenmerken van het project, sub c de risico's voor de menselijke gezondheid (bijvoorbeeld als gevolg van waterverontreiniging of luchtvervuiling) het volgende aangegeven:

“Uit de verschillende onderzoeken Veehouderij en Gezondheid van Omwonenden (verder VGO I en II) uitgevoerd in de periode 2009 tot 2016 bleek dat omwonenden in de buurt van geitenhouderijen en andere intensieve veehouderijen een verhoogde kans hebben op longontsteking. In VGO III deelrapport 1, gepubliceerd in 2019 is een deel van het onderzoek opnieuw uitgevoerd maar nu in de provincies Utrecht, Gelderland en Overijssel (verder: onderzoeksgebied VGO III). Omdat over het algemeen vergelijkbare resultaten werden gevonden als bij het onderzoek in Noord-Brabant en Limburg (verder: onderzoeksgebied VGO I en II) is de conclusie getrokken dat bij het wonen in de buurt van geitenhouderijen en intensieve veehouderijen een grotere kans bestaat op het voorkomen van longontsteking. Wel wordt door de onderzoekers geconcludeerd dat in gebieden zonder of met weinig intensieve veehouderijen per jaar ongeveer 1.400 patiënten met longontsteking worden gezien per 100.000 inwoners. In het onderzoeksgebied VGO III bleek het te gaan om 1.800 patiënten per 100.000 inwoners en in het onderzoeksgebied VGO I en II om 1.900 patiënten per 100.000 inwoners. Dat longontsteking vaker voorkomt in plattelandsgemeenten met veel intensieve veehouderij heeft volgens de rapporten waarschijnlijk meerdere oorzaken. Dit is mogelijk deels toe te schrijven aan lokale luchtverontreiniging, met de nabijheid van veehouderijen als één van de oorzaken.”

“Geitenhouderijen

Naast het vaker voorkomen van longontsteking in plattelandsgemeenten met intensieve veehouderij vonden de onderzoekers een specifiek verband tussen wonen in de buurt van geitenhouderijen en een verhoogde kans op longontsteking. (...) Omgerekend naar Enkhuizen met circa 18.500 inwoners zou dat in een worstcase scenario statistisch neerkomen op 9 patiënten per jaar.

Uit de VGO onderzoeken naar gezondheid en geitenhouderijen wordt een associatie gevonden tussen intensieve veehouderijen/geitenhouderijen en een verhoogd voorkomen van longontsteking bij omwonenden in een straal van 2 km. De oorzaak van de gevonden

associatie is nog onbekend. Blootstelling aan fijnstof en endotoxinen zouden hierbij een rol kunnen spelen.

Uit het kennisbericht fijnstof en endotoxinen versie 2 van 24 mei 2017 (verder kennisbericht) kan afgeleid worden dat fijnstof van veehouderijen organisch van oorsprong is. Dit betreft dus deeltjes vooral afkomstig van mest, huidschilfers, veren, voer, haren en strooisel. Omdat zowel mest als voer beide veel bacteriën bevatten, worden in de omgeving van veehouderijen veel bacteriën en bacteriefragmenten in de lucht gevonden. (...) Endotoxinen zijn bouwstenen van de celwand van (Gram-negatieve) bacteriën die toxische effecten op de mens kunnen hebben. (...) Gesteld wordt dat er meer onderzoek nodig is om de invloed van deze eigenschappen bij endotoxinen te bepalen.

Er zijn weinig studies die endotoxineconcentraties in het stof van geitenstallen onderzocht hebben onderzocht. In Nederland zijn endotoxinegehalten in de stallen gemeten door Wageningen UR (,..) en door het IRAS (...). Uit deze metingen bleek het gewogen gemiddelde endotoxinegehalte 3308/EU/mg in PM100 en 2504 EU/mg in PM10 te bedragen. (...) Uit het kennisbericht kan ook worden afgeleid dat de inademing van het fijnstofmengsel in de lucht kan leiden tot een reeks aan gezondheidseffecten zoals longontsteking en verergering van andere luchtwegklachten. De gezondheidkundige advieswaarden voor de algemene bevolking voor bescherming tegen acute effecten door endotoxinen bedraagt 30 EU/m³ (3 ng/m³)."

Op grond van het voorgaande wordt in de nadere toets van de aanmeldnotitie van 21 april 2021 geconcludeerd dat gelet op de relatief geringe afstand tussen woonwijken en de geitenhouderij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid niet kunnen worden uitgesloten. Nader onderzoek zou inzicht kunnen bieden in bijvoorbeeld het endotoxinegehalte in de buitenlucht ter plaatse van omwonenden en daarmee in de vraagstelling of er in dit geval sprake kan zijn van een verhoogd risico voor de volksgezondheid door endotoxinen en of er bijvoorbeeld maatregelen kunnen worden getroffen om dit risico te verminderen, zodat vergunningverlening niet tot onacceptabele risico's zal leiden.

Verder is in aanmerking genomen het nader advies van de GGD Hollands Noorden van 16 maart 2021 waarin is geadviseerd de vergunning niet te verlenen op grond van het voorzorgsbeginsel omdat uit de VGO-onderzoeken blijkt dat omwonenden binnen een straal van twee kilometer rondom geitenhouderijen een verhoogde kans hebben op longontsteking.

Ook is gewezen op uitspraken van de Afdeling en de rechtbank Limburg⁷ waarin het stellen van het vereiste van een MER is geaccepteerd en de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 4 maart 2021⁸ waarin is overwogen dat als er aanwijzingen zijn dat sprake kan zijn van een verhoogd risico voor de volksgezondheid, van een aanvrager kan worden verlangd een MER op te stellen.

Geconcludeerd wordt dat, gelet op de geringe afstand van de geitenhouderij tot woningen van derden en de grote hoeveelheid (geprojecteerde) woningen binnen een cirkel van twee kilometer rond de inrichting, aanvullend onderzoek nodig is om nadelige effecten op de volksgezondheid afkomstig van de inrichting op de bebouwde kom van Enkhuizen, mogelijk ook op een grotere afstand van twee kilometer, uit te sluiten. Een MER is het geëigende instrument om een dergelijk onderzoek uit te voeren dan wel te onderzoeken of er maatregelen getroffen zouden kunnen worden om dit risico te beperken.

7.2.2 Onder verwijzing naar het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021 en het daarin betrokken advies van 16 maart 2021 van GGD Hollands Noorden stelt verweerder dat sprake is van gewijzigde omstandigheden en gewijzigde inzichten ten opzichte van de eerdere

beoordeling van de aanmeldnotitie in 2018. Verweerder heeft daarbij verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 4 maart 2021. Omdat er aanwijzingen zijn dat in het geval van eiseres sprake kan zijn van een verhoogd risico voor de volksgezondheid, kan volgens verweerder van haar worden verlangd een MER op te stellen. In dat onderzoek dienen de gevolgen van de inrichting voor de volksgezondheid nader onderzocht te worden en dient onderzocht te worden of maatregelen kunnen worden getroffen om het risico op schade voor de volksgezondheid te verminderen. Omdat alsnog een MER wordt verlangd, wordt de eerder verleende omgevingsvergunning alsnog geweigerd, aldus verweerder.

Toetsingskader omgevingsvergunning beperkte milieutoets

- 7.3.1 De rechtbank overweegt dat de omgevingsvergunning beperkte milieutoets moet worden geweigerd als door verweerder is beslist dat een MER moet worden opgemaakt. Verweerder beslist daartoe als de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.⁹ Uit jurisprudentie van de Afdeling¹⁰ volgt dat dit toetsingskader het bevoegd gezag ruimte geeft om de omgevingsvergunning beperkte milieutoets met een deugdelijke motivering te weigeren. In het kader van die motivering kan gewicht toekomen aan mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit. De beoordeling van de aanvaardbaarheid van (onzekere) risico's is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling¹¹ primair een bestuurlijke taak.
- 7.3.2 Gelet op dit toetsingskader moet de rechtbank de vraag beantwoorden of verweerder in redelijkheid aanleiding heeft gezien van eiseres een MER te verlangen. Indien deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning terecht geweigerd.

Beoordeling van de stelling: geen nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag aan heroverweging

- 7.3.3 Anders dan eiseres in de gronden van beroep leek te stellen en waarvan zij op de zitting is teruggekomen, ziet de rechtbank niet in dat verweerder aan zijn gewijzigde inzichten in bezwaar over de risico's voor de volksgezondheid nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden ten grondslag had moeten leggen. In de heroverweging worden rechtmatigheid en doelmatigheid van het primaire besluit getoetst. De doelmatigheidstoets brengt met zich dat ook tot een nieuw of voortschrijdend inzicht kan worden gekomen naar aanleiding van bezwaren met betrekking tot eerder bekende informatie. Gelet op het voorgaande volgt de rechtbank eiseres niet in haar (aanvankelijke) betoog dat verweerder alleen zou mogen terugkomen van een eerder ingenomen standpunt indien sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Het door eiseres uitvoerig beargumenteerde betoog dat van nieuwe feiten en omstandigheden geen sprake is, laat de rechtbank daarom verder buiten bespreking.

Beoordeling van de stelling: geen aanleiding om MER te eisen

- 7.3.4 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder onder verwijzing naar het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021 en het daarin betrokken advies van de GGD Hollands Noorden van 16 maart 2021 de gevraagde omgevingsvergunning in bezwaar met een voldoende deugdelijke motivering geweigerd. Met eiseres en gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling is de rechtbank van oordeel dat de VGO-rapporten geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevatten. Uit jurisprudentie van de Afdeling, zie daarbij (ook) de uitspraken aangehaald in het hiervoor opgenomen toetsingskader, is evenwel geen aanwijzing te vinden dat het ontbreken van een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht de beoordelingsruimte van verweerder zodanig beperkt dat het hem niet vrij staat om de omgevingsvergunning beperkte milieutoets te weigeren dan wel een MER-rapport te verlangen. Gelijk de rechtbank Noord-Nederland heeft overwogen in de uitspraak van 21 april 2021¹² neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat een andere lijn in de jurisprudentie (van de Afdeling) ertoe zou leiden dat het bevoegd gezag zou worden

belemmerd om (effectief) invulling te geven aan het voorzorgbeginsel dat er in dit geval toe strekt omwonenden te beschermen tegen mogelijk negatieve gezondheidseffecten ten gevolge van de komst van een – zoals hier – geitenhouderij.

- 7.3.5 De rechtbank overweegt daarnaast dat het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021, de nadere toets aanmeldnotitie van 21 april 2021 en het advies van de GGD Hollands Noorden van 16 maart 2021 in lijn liggen met de VGO-rapporten en het landelijke standpunt van de GGD neergelegd in de GGD-richtlijn medische milieukunde Veehouderij en gezondheid. De rechtbank stelt verder vast dat juist de omstandigheid dat (nog) niet voldoende wetenschappelijk vaststaat of er een (direct) verband bestaat tussen het houden van grote aantallen geiten en het significant vaker voorkomen van longontstekingen – en mogelijk andere (luchtweg)aandoeningen – bij omwonenden van een geitenhouderij, reden is voor nader onderzoek. Het is in het kader van een MER (-beoordelingsplicht) weliswaar niet noodzakelijk om te onderzoeken of er een verband bestaat in meergenoemde zin, maar er zou, uitgaande van het bestaan van dat verband, kunnen worden onderzocht welke maatregelen kunnen worden getroffen om dit risico te beperken. Daarbij kunnen de resultaten van reeds in dat kader verricht onderzoek worden betrokken in de MER-rapportage. Ook de omstandigheid dat niet precies bekend is wat de oorzaak is van het significant hogere aantal longontstekingen in de omgeving van geitenhouderijen, kan in de MER worden betrokken, omdat daarin doorgaans (ook) onzekerheden worden beschreven. De rechtbank wijst in dat verband ook op de door de Omgevingsdienst in de nadere toets aanmeldnotitie van 21 april 2021 geduide onduidelijkheid over de verspreiding van endotoxinen en micro-organismen. De omstandigheid dat is gebleken dat na de gewenste wijziging van de inrichting wordt voldaan aan de wettelijke normen ten aanzien van zwevende deeltjes en ammoniak brengt naar het oordeel van de rechtbank niet met zich dat verweerder voorbij had moeten gaan aan de in voormelde onderzoeken beschreven aandachtspunten. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat uit die onderzoeken een onderbouwde indicatie kan worden afgeleid dat sprake kan zijn van een risico voor de volksgezondheid als gevolg van de verspreiding van endotoxinen.
- 7.3.6 Op grond van het voorgaande komt de rechtbank tot het oordeel dat verweerder onder verwijzing naar rapporten en adviezen deugdelijk heeft gemotiveerd dat er een indicatie bestaat dat er sprake kan zijn van gezondheidseffecten voor omwonenden van een geitenhouderij. Verweerder kon om die reden van eiseres een MER verlangen. Nu geen MER is opgesteld, heeft verweerder de aanvraag om omgevingsvergunning beperkte milieutoets terecht geweigerd.

Conclusie

8. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat daarom geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.M. Janse van Mantgem, voorzitter, en mr. drs. J.H.A.C. Everaerts en mr. T.J.H. Verstappen, leden, in aanwezigheid van mr.P.C. van der Vlugt, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op

14 juli 2022.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. U moet dit hogerberoepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2.4, eerste lid

Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

2.1, eerste lid, onder i

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

Besluit omgevingsrecht

2.2a, eerste lid, onder d

Als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer worden aangewezen de activiteit, bedoeld in categorie 14, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, in de gevallen waarin ten minste 51 en ten hoogste 2.000 schapen of geiten, behorend tot de diercategorieën genoemd in kolom 2, onder 11°, van categorie 14, worden gehouden, met dien verstande dat deze aanwijzing niet van toepassing is in de gevallen waarin artikel 7.18 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

5.13b, eerste lid

Een omgevingsvergunning voor de categorieën activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, onder a tot en met i, wordt geweigerd indien het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Wet milieubeheer

7.17

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2 Indien met betrekking tot de activiteit meer dan één besluit is aangewezen, nemen de bevoegde bestuursorganen de in het eerste lid bedoelde beslissing gezamenlijk.

3 Het bevoegd gezag neemt zijn beslissing op grond van de informatie, bedoeld in artikel 7.16, tweede en vierde lid, en houdt bij zijn beslissing rekening met:

- a. voor zover relevant de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van gevolgen voor het milieu;
- b. de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

4 In de motivering van zijn beslissing verwijst het bevoegd gezag in ieder geval:

- a. naar de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.
- b. indien is beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, naar de kenmerken en maatregelen, bedoeld in 7.16, vierde lid, die aan deze beslissing ten grondslag hebben gelegen of mede ten grondslag hebben gelegen en, met het oog daarop, op welk moment de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn.

5 Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn beslissing op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze en, indien sprake is van mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een ander land, door middel van een publicatie in dat andere land, in welk geval artikel 12 van de Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing is.

7.18

Degene die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, maakt een milieueffectrapport, indien:

- a. het bevoegd gezag heeft beslist dat bij de voorbereiding van het betrokken besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt;
- b. hij een verklaring gegeven heeft als bedoeld in artikel 7.16, vijfde lid.

¹ ECLI:NL:RBNHO:2020:5173

² Bij uitspraak van 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2343

³ zie onder meer de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271

⁴ Uitspraak van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:718

⁵ Zie bijvoorbeeld RVS:2020:2442

⁶ Zie bijvoorbeeld RVS:2016:2678, 2017:1301, 2019:2713, 2018:3781, 2019:340, 2020:2442

⁷ Zie ECLI:NL:RVS:2018:2496 en ECLI:NL:RBLIM:2020:768

⁸ ECLI:NL:RBOBR:2021:988

⁹ Dit volgt uit de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo in samenhang met de

artikelen 2.2a, eerste lid, en 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht en artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer

¹⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:556)

¹¹ Zie onder meer de uitspraak van 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1788

¹² ECLI:NL:RBNNE:2021:1698
