

ECLI:NL:RVS:2023:3555

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	20-09-2023
Datum publicatie	20-09-2023
Zaaknummer	202103545/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Het Hogeland aan Kannes een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verleend voor de omzetting van een melkrundveehouderij in een veehouderij voor het houden van vrouwelijk jongvee en geiten aan de Jacob Tilbusscherweg 12 te Rottum. De vergunning is verleend 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 als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, in samenhang met artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht. Deze toestemming is een zogenoemde omgevingsvergunning beperkte milieutoets. De OBM is verleend voor het houden van 185 stuks vrouwelijk jongvee, 400 melkgeiten en 157 opfokgeiten. [appellant sub 2] woont aan de [locatie 1] en [partij] aan de [locatie 2]. Zij zijn het niet eens met de vergunde gedeeltelijke omzetting naar een geitenhouderij, in het bijzonder vanwege de gevreesde geurhinder en mogelijke gezondheidsrisico's.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8957 JOM 2023/403 OGR-Updates.nl 2023-0170
--------------	--

Uitspraak

202103545/1/R4.

Datum uitspraak: 20 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Kannes B.V., gevestigd te Kantens, gemeente Het Hogeland,

2. [appellante sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], gevestigd en wonend te Rottum, gemeente Het Hogeland (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 april 2021 in de zaken nrs. 20/734 en 20/757 in het geding tussen:

[appellant sub 2], en [partij A] en [partij B], wonend te Rottum, gemeente Het Hogeland (hierna samen en in enkelvoud: [partij]),

en

het college van burgemeester en wethouders van Het Hogeland.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft het college aan Kannes een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor de omzetting van een melkrundveehouderij in een veehouderij voor het houden van vrouwelijk jongvee en geiten aan de Jacob Tilbusscherweg 12 te Rottum.

Bij afzonderlijke besluiten van 23 januari 2020 heeft het college de door [appellant sub 2] en [partij] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 april 2021 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2] en [partij] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 23 januari 2020 vernietigd en het college opgedragen opnieuw te besluiten op de bezwaren van [appellant sub 2] en [partij]. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Kannes hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en [partij] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Kannes en het college hebben een zienswijze naar voren gebracht.

Bij afzonderlijke besluiten van 14 september 2021 heeft het college opnieuw besloten op de door [appellant sub 2] en [partij] gemaakte bezwaren, hun bezwaren gegrond verklaard, het besluit van 18 juli 2019 herroepen en alsnog geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen.

Kannes heeft gronden aangevoerd tegen dit besluit.

Kannes en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 7 maart 2023, waar Kannes, vertegenwoordigd door mr. R.J.A. Steenbergen, advocaat te Groningen, mr. K. Mulder en ir. J.T.M. Schouten, [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], bijgestaan door mr. P. Zoeten, advocaat te Groningen, [partij B], bijgestaan door mr. R. de Kamper, en het college, vertegenwoordigd door W. Wieringa, M. Pier, P. Swarts en T. Herfst, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Kannes exploiteert aan de Jacob Tilbusscherweg 12 een melkrundveehouderij.

Bij het besluit van 18 juli 2019 heeft het college aan Kannes een omgevingsvergunning verleend voor de omzetting van haar melkrundveehouderij in een veehouderij voor het houden van vrouwelijk jongvee en geiten. De vergunning is verleend 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 als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, in samenhang met artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Deze toestemming is een zogenoemde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM). De OBM is verleend voor het houden van 185 stuks vrouwelijk jongvee, 400 melkgeiten en 157 opfokgeiten.

Voorafgaand aan het doen van haar aanvraag om de OBM heeft Kannes de "Aanmeldingsnotitie mer-beoordeling" van 30 januari 2019 (hierna: de meldingsnotitie) van Rombou ingediend. Bij voorbereidingsbesluit van 11 juni 2019 heeft het college besloten dat voor de voorgenomen activiteit geen milieueffectrapport (hierna: MER) hoeft te worden opgesteld, omdat uitgesloten kan worden dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

2. [appellant sub 2] woont aan de [locatie 1] en [partij] aan de [locatie 2]. Zij zijn het niet eens met de vergunde gedeeltelijke omzetting naar een geitenhouderij, in het bijzonder vanwege de door hen gevreesde geurhinder en de mogelijke gezondheidsrisico's.

Bij de uitspraak van 21 april 2021 heeft de rechtbank hun beroepen gegrond verklaard. De rechtbank heeft daartoe onder meer overwogen dat de omzetting van de veehouderij in strijd is met het bestemmingsplan "Buitengebied", dat de mogelijke gezondheidseffecten voor omwonenden van een geitenhouderij voor het college aanleiding hadden moeten zijn van Kannes een MER te verlangen en dat het college, gelet op de aanmeldingsnotitie van Rombou, ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat aan de OBM geen voorschriften kunnen worden verbonden.

Het hoger beroep van Kannes

Strijd met het bestemmingsplan?

3. Kannes betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de omzetting van de veehouderij in strijd is met het bestemmingsplan, omdat de aangevraagde activiteiten niet grondgebonden zouden zijn. Zij voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat ook een omgevingsvergunning nodig is voor het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo en dat het college haar daarom in de gelegenheid had moeten stellen haar aanvraag aan te vullen, vanwege de onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo. Kannes vraagt zich daarbij in de eerste plaats af of de rechtbank aan het juiste bestemmingsplan heeft getoetst. Volgens Kannes heeft de rechtbank ten onrechte getoetst aan de begripsbepalingen in artikel 1, onder 42 en onder 49, van het bestemmingsplan "Buitengebied", terwijl deze begripsbepalingen met het bestemmingsplan "Herziening bestemmingsplan Buitengebied" zijn vervangen. Volgens Kannes heeft de geitenhouderij een "grondgebonden agrarische bedrijfsvoering" zoals bedoeld in zowel artikel 1, onder 42, van het oorspronkelijke bestemmingsplan, als in artikel 1.16 van de herziening van het bestemmingsplan.

3.1. Op grond van het op 17 februari 2010 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied" rust op het perceel de enkelbestemming "Agrarisch - Wierdenlandschap" met de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - bouwperceel grondgebonden agrarisch bedrijf".

Op grond van artikel 4.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de daarvoor aangewezen gronden met die aanduiding bestemd voor de uitoefening van het agrarisch bedrijf met een in hoofdzaak grondgebonden agrarische bedrijfsvoering.

Op 15 oktober 2015 is het bestemmingsplan "Herziening bestemmingsplan Buitengebied" vastgesteld, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied" gedeeltelijk is herzien. De bestemming van het perceel en artikel 4.1 van de planregels zijn niet gewijzigd. Artikel 1 van de planregels, met daarin de begripsbepalingen, is wel gewijzigd. Kannes voert terecht aan dat de rechtbank haar oordeel ten onrechte heeft gebaseerd op de begripsbepalingen in het oorspronkelijke bestemmingsplan en niet op de herziene begripsbepalingen. Daarom zal de Afdeling hierna alsnog, aan de hand van de herziene begripsbepalingen, beoordelen of het aangevraagde project in strijd met het bestemmingsplan is.

Op grond van artikel 1.16 van de planregels van de herziening van het bestemmingsplan wordt onder een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering verstaan: een agrarische bedrijfsvoering, waarbij het gebruik van agrarische gronden noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf, op de wijze van een melkrundveehouderijbedrijf, een melkgeitenhouderijbedrijf, een schapenhouderijbedrijf, een akkerbouwbedrijf, een vollegronds tuinbouwbedrijf, een productiegericht paardenhouderijbedrijf, en naar de aard daarmee gelijk te stellen agrarische bedrijven.

3.2. In hoofdstuk 2 van de aanmeldingsnotitie van Rombou wordt het aangevraagde project beschreven. Daarin staat dat Kannes het bestaande bedrijf wil wijzigen in een bedrijf met vrouwelijk jongvee en melkgeiten, waarbij de melkgeiten weidegang krijgen op een perceel van ongeveer 5,0 ha dat deel uitmaakt van de huiskavel en dat daarnaast ongeveer 11,5 ha cultuurgrond nodig is om te kunnen voorzien in de eigen ruwvoerbehoefte. Volgens de aanmeldingsnotitie is daarmee sprake van een grondgebonden melkgeitenhouderij. In het verweerschrift van het college bij de rechtbank staat dat Kannes beschikt over een naastgelegen kavel van meer dan 11,5 ha om het benodigde ruwvoer te produceren. Op de zitting bij de Afdeling heeft Kannes toegelicht dat zij op gronden in eigen beheer ongeveer 500 balen kuilvoer per jaar produceert en dat dat de basis is van het rantsoen voor de geiten. Uit de aanmeldingsnotitie volgt dat

het gebruik van agrarische gronden noodzakelijk is voor het functioneren van het aangevraagde bedrijf, namelijk voor de weidegang en voor de productie van het kuilvoer. De Afdeling is dan ook van oordeel dat een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, als bedoeld in artikel 1.16 van de planregels, is aangevraagd. Daarbij overweegt de Afdeling dat een melkgeitenhouderijbedrijf bovendien expliciet in dat artikel wordt vermeld als een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering.

Het voorgaande betekent dat het aangevraagde project in overeenstemming is met het bestemmingsplan. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat een omgevingsvergunning nodig is voor het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo.

Het betoog slaagt.

Milieueffectrapport nodig?

4. Kannes betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de gezondheidsrisico's van een geitenhouderij voor omwonenden daarvan, aanleiding hadden moeten zijn voor het maken van een MER. Zij voert aan dat de rechtbank er ten onrechte van uitgaat dat uit de onderzoeken van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) over de gezondheid van omwonenden van veehouderijen, volgt dat zich in de buurt van geitenhouderijen een significant risico voor de volksgezondheid voordoet.

De onderzoeken waar het om gaat, zijn het rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden" van 5 juli 2016 (VGO-rapport I) en het rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden - aanvullende studies" van 16 juni 2017 (VGO-rapport II) van het RIVM en het rapport "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III, Longontsteking in de nabijheid van geiten- en pluimveehouderijen; actualisering van gegevens uit huisartsenpraktijken 2014-2016" van Nivel van 8 oktober 2018 (VGO-rapport III 2018).

Volgens Kannes blijkt uit deze rapporten dat een relatief klein aantal longontstekingen mogelijk kunnen worden toegeschreven aan de aanwezigheid van geitenhouderijen, maar dat de causaliteit daarvan eerst aangetoond moet worden. Zij wijst erop dat in de rapporten zelf wordt onderkend dat nader onderzoek nodig is. Volgens haar kan niet worden uitgesloten dat uit nader onderzoek blijkt dat de bron van de longontstekingen niet is gelegen bij veehouderijen. Daarnaast voert zij aan dat de situatie in de omgeving van haar inrichting, waar in een straal van 2 km een relatief klein aantal dieren wordt gehouden, wezenlijk verschilt van de onderzoeksgebieden in de VGO-rapporten.

4.1. Een OBM zoals hier aan de orde, moet op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor worden geweigerd als het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Op grond van artikel 7.17, eerste lid van de Wet milieubeheer 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 MER moet worden gemaakt.

In dit geval heeft het college de omgevingsvergunning verleend en zich, onder verwijzing naar de aanmeldingsnotitie van Rombou, op het standpunt gesteld dat geen MER hoeft te worden gemaakt, omdat de aangevraagde wijziging van de veehouderij geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Daarbij heeft het college overwogen dat er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bekend zijn waaruit blijkt dat de geitenhouderij zodanige risico's voor de volksgezondheid heeft dat daarom een MER moet worden gemaakt.

4.2. Volgens de rechtbank volgt uit diverse rapporten dat er een indicatie bestaat dat er sprake kan zijn van gezondheidseffecten voor omwonenden van een geitenhouderij. Volgens de rechtbank had deze indicatie het college aanleiding moeten geven om een MER te verlangen. Ter vergelijking verwijst de rechtbank naar de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496. De diverse rapporten die de rechtbank bedoelt, zijn de VGO-rapporten, waar ook Kannes in haar betoog naar verwijst, het rapport "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III, Longontsteking in de nabijheid van geiten- en pluimveehouderijen in Gelderland, Overijssel en Utrecht" van november 2019 (VGO-rapport III 2019) en een algemeen advies van 29 april 2019 van de GGD Groningen, waarin de GGD betrokken overheidsorganen adviseert om terughoudend te zijn met de uitbreiding en nieuwvestiging van geitenhouderijen nabij gevoelige bestemmingen zoals bijvoorbeeld woningen, scholen en zorgcentra.

4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraken van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301, en van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:581, bevatten de VGO-rapporten I, II en III 2018 geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de oorzaak van gezondheidsrisico's

bij omwonenden van geitenhouderijen. Uit deze rapporten volgt dat er weliswaar een verhoogde kans op longontsteking bestaat bij mensen die in de nabijheid van een geitenhouderij wonen, maar niet wat de oorzaak daarvan is. In het VGO-rapport II staat uitdrukkelijk dat gezien de onzekerheden rondom de oorzaken van het verhoogde risico op longontsteking rondom geitenbedrijven eerst meer onderzoek nodig is alvorens gerichte bedrijfsmaatregelen kunnen worden geadviseerd. In het VGO-rapport III 2018 wordt geconcludeerd dat er geen causaal verband is te vinden tussen longontsteking en geitenhouderijen in de omgeving.

In het VGO-rapport III 2019 wordt geconcludeerd dat de associatie tussen wonen in de nabijheid van een geitenhouderij en longontsteking in Gelderland, Overijssel en Utrecht in het algemeen niet afwijkt van de eerder gevonden associatie in Noord-Brabant en Limburg en dat het daarom aannemelijk is dat deze associaties ook worden gevonden in andere provincies met geitenhouderijen. Vervolgens staat er dat dit onderzoek geen informatie oplevert over de oorzaak die dit verband verklaart en dat andere deelonderzoeken meer inzicht moeten geven in de oorzaken van de verhoogde incidentie van longontsteking bij omwonenden van geitenhouderijen. Ook dit rapport bevat geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de oorzaak van gezondheidsrisico's bij omwonenden van geitenhouderijen.

Dergelijke inzichten volgen tot slot ook niet uit het advies van de GGD Groningen van 29 april 2019. In dit n pagina tellende advies staat slechts dat er binnen een straal van 2 km rondom geitenhouderijen een verhoogd risico op longontsteking is aangetoond, dat de oorzaak daarvan nog onduidelijk is en dat er vervolgonderzoek loopt om de mogelijke oorzaak te achterhalen. Op basis daarvan wordt het advies gegeven om uit voorzorg terughoudend te zijn met de nieuwvestiging van geitenhouderijen nabij gevoelige bestemmingen.

Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, mocht het college zich op het standpunt stellen dat eventuele gezondheidsrisico's voor de omwonenden van de veehouderij geen aanleiding geven dat een MER moet worden gemaakt, aangezien algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over die gezondheidsrisico's ontbreken. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de indicatie dat zich gezondheidseffecten kunnen voordoen, het college aanleiding had moeten geven om een MER te verlangen. Het bestaan van enkel een indicatie dat zich gezondheidseffecten kunnen voordoen, is onvoldoende voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen MER hoeft te worden gemaakt.

De rechtbank is er ook ten onrechte van uitgegaan dat de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018 vergelijkbaar is met de situatie die in deze procedure aan de orde is. In die uitspraak over de omschakeling naar een pluimveehouderij heeft de Afdeling geoordeeld dat het bevoegd gezag met het oog op de gevolgen van de emissie van endotoxinen, gezien de specifieke kenmerken van het aangevraagde project en de omgeving, kon besluiten dat een MER moest worden gemaakt. In die zaak had het bevoegd gezag zich op basis van het VGO-rapport I en het rapport "Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering" van Wageningen University & Research op het standpunt gesteld dat het om een risicovol bedrijf ging wat betreft de gevolgen van emissies van endotoxinen. Verder werd volgens het bevoegd gezag niet voldaan aan afstanden die werden aanbevolen in de "Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht. Volgens het bevoegd gezag volgde hieruit dat sprake kon zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Daarom had het bevoegd gezag besloten dat een MER moest worden gemaakt en had het de gevraagde OBM geweigerd. Het oordeel van de Afdeling in die zaak, dat het bevoegd gezag in dat geval mocht besluiten dat een MER moest worden gemaakt, betekent niet dat het bevoegd gezag dat in die situatie ook had moeten besluiten. Uit die uitspraak kan dan ook niet worden afgeleid dat het college in de situatie die in deze procedure aan de orde is, had moeten besluiten dat een MER moet worden gemaakt.

Het betoog slaagt.

Artikel 2 en artikel 8 van het EVRM

5. Kannes betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bij zijn beoordeling aandacht had moeten besteden aan de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Daarbij voert zij aan dat niet is aangetoond dat er gezondheidsrisico's zijn. Volgens Kannes is er daarom ook geen sprake van een dreigend gevaar voor het leven of welzijn van personen of een aantasting van het woon- en leefklimaat.

5.1. Artikel 2, eerste lid, van het EVRM luidt:

"Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet."

Artikel 8 van het EVRM luidt:

"1 Een ieder heeft recht op respect voor zijn priv leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2 Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2713, waar ook de rechtbank naar verwijst, volgt uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) dat bij aantasting van het milieu artikel 8 in het geding kan zijn, maar dat degene die zich hierop beroept, aannemelijk moet maken dat een minimumniveau van aantasting van het milieu is overschreden (EHRM, Fadeyeva tegen Rusland, arrest van 5 juni 2005, nr. 55723/00; www.echr.coe.int).

De rechtbank heeft over de door [appellant sub 2] en [partij] gestelde strijd met de artikelen 2 en 8 van het EVRM overwogen dat het college bij het nemen van een nieuw besluit aandacht moet besteden aan de vraag of sprake is van een overschrijding van een minimumniveau in de aantasting van het milieu. Daarbij overweegt de rechtbank dat het college zijn reactie op deze beroepsgronden van [appellant sub 2] en [partij] ontoereikend zou hebben gemotiveerd. Daarom slagen deze beroepsgronden volgens de rechtbank. Bij dit oordeel heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend dat het in de eerste plaats aan [appellant sub 2] en [partij] was om aannemelijk te maken dat een minimumniveau in de aantasting van het milieu is overschreden en niet aan het college om te motiveren dat dat niet het geval is.

[appellant sub 2] heeft in zijn beroepschrift gesteld dat volgens hem uit artikel 8 van het EVRM een voorzorgsbeginsel voortvloeit dat inhoudt dat, zolang er onduidelijkheid is over schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid, er uit voorzorg gehandeld moet worden. [partij] heeft in zijn beroepschrift gesteld dat de overheid op grond van de artikelen 2 en 8 van het EVRM verplicht is om passende maatregelen te treffen indien een "real and immediate risk" voor het leven of welzijn van personen bestaat en de overheid daarvan op de hoogte is. Hij heeft daarbij niet gesteld en niet onderbouwd dat er in dit geval een dergelijk risico bestaat. Met deze beroepsgronden hebben [appellant sub 2] en [partij] niet aannemelijk gemaakt dat in dit geval een minimumniveau in de aantasting van het milieu is overschreden. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

In artikel 2, eerste lid, van het EVRM is het recht op leven neergelegd. In dit geval is er geen aanleiding om aan te nemen dat het college het recht op leven zou schenden door het verlenen van de door Kannes gevraagde omgevingsvergunning voor het houden van een beperkt aantal runderen en geiten. De rechtbank heeft ook dit ten onrechte niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Vergunningvoorschriften

6. Kannes betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat aan de OBM geen voorschriften konden worden verbonden. Daarbij voert zij aan dat op grond van artikel 5.13a van het Bor geen voorschriften kunnen worden verbonden aan de OBM. Volgens Kannes zijn bij de beoordeling van de OBM de kenmerken en maatregelen als bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer niet van belang geweest, zodat de uitzondering om op grond van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer voorschriften aan de OBM te verbinden niet van toepassing is.

6.1. In artikel 5.13a van het Bor is bepaald dat aan een OBM zoals hier aan de orde, geen voorschriften worden verbonden.

Artikel 7.20a, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt:

"Indien het bevoegd gezag heeft beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en daarbij de kenmerken en maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van belang zijn geweest, worden, voor zover nodig in afwijking van andere wettelijke voorschriften, in ieder geval een beschrijving van de kenmerken in het besluit opgenomen en de verplichting tot het uitvoeren van bedoelde maatregelen en het tijdstip waarop die maatregelen gerealiseerd dienen te zijn als voorschrift aan het besluit, bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, verbonden."

6.2. De rechtbank heeft onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3820, overwogen dat het verbinden van voorschriften aan een OBM alleen mogelijk is indien die voorschriften zijn te herleiden tot de aanmeldingsnotitie. Vervolgens overweegt de rechtbank dat uit de aanmeldingsnotitie van Rombou een algemeen verhaal over gezondheidsrisico's bij geitenhouderijen valt af te leiden, terwijl het in dit geval gaat om de omschakeling naar een melkgeitenhouderij waarbij n van de stallen op zeer korte afstand van de woning van [appellant sub 2] komt te liggen. Daaruit volgt volgens de rechtbank dat het college ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat aan deze OBM geen voorschriften konden worden verbonden.

6.3. In de uitspraak van 13 november 2019 wordt de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 2015-2016, 34 287, nr. 3, onderdeel H, blz. 26) aangehaald waarin staat dat als naar aanleiding van de m.e.r.-beoordeling is beslist dat er geen MER hoeft te worden gemaakt mits er bepaalde maatregelen worden uitgevoerd, er met betrekking tot die maatregelen op grond van artikel 7.20a wel voorschriften aan de OBM kunnen worden verbonden. Dat is in afwijking van het bepaalde in artikel 5.13a van het Bor. De Afdeling heeft vervolgens overwogen dat met artikel 7.20a is beoogd om enkel die maatregelen als voorschrift aan de OBM te verbinden die in de mededeling als bedoeld in artikel 7.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer zijn genoemd. Die mededeling is in dit geval de aanmeldingsnotitie van Rombou. Op grond van het vierde lid van artikel 7.16 kan degene die de activiteit wil ondernemen bij die mededeling een beschrijving verstrekken van de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om waarschijnlijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen.

Het voorgaande betekent in dit geval dat het college enkel voorschriften aan de OBM kon verbinden als er in de aanmeldingsnotitie van Rombou maatregelen worden beschreven die Kannes van plan is te nemen om waarschijnlijke belangrijke gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen n als het voor het standpunt van het college dat geen MER hoeft te worden gemaakt, van belang was dat die maatregelen worden genomen. In dat geval kon het college op grond van artikel 7.20a enkel die maatregelen als voorschrift aan de OBM verbinden en moest het dat ook doen.

In de aanmeldingsnotitie van Rombou en de bijlagen daarbij zijn geen maatregelen ter voorkoming of beperking van gezondheidsrisico's beschreven. Ter beperking van andere milieugevolgen zijn wel maatregelen beschreven die Kannes van plan is te nemen, maar die zijn niet van belang geweest voor het besluit van het college dat geen MER hoeft te worden gemaakt. In de aanmeldingsnotitie wordt geconcludeerd dat samengevat kan worden gesteld dat de aspecten geur, ammoniak, luchtkwaliteit, natuur en volksgezondheid relevante aspecten zijn en dat uit de informatie uit de bijlagen blijkt dat deze aspecten geen probleem vormen voor het voorliggende project. Het college komt in zijn m.e.r.-beoordeling tot de conclusie dat uitgesloten kan worden dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Die conclusie is niet afhankelijk van de omstandigheid dat bepaalde in de aanmeldingsnotitie beschreven maatregelen worden genomen. Gelet hierop is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 7.20a, zodat het college er terecht van is uitgegaan dat het geen voorschriften kon verbinden aan de OBM. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Tussenconclusie over het hoger beroep van Kannes

7. Het hoger beroep van Kannes is gegrond.

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]

Geurhinder

8. [appellant sub 2] kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat de vanwege de inrichting te verwachten geurhinder niet noopt tot het maken van een MER. Hij voert aan dat niet wordt voldaan aan de afstand van tenminste 50 m die op grond van artikel 3.116, eerste lid, aanhef en onder a,

van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) moet worden aangehouden tussen een dierenverblijf met dieren met een geuremissiefactor en een geurgevoelig object buiten de bebouwde kom dat deel uitmaakt van een andere veehouderij. Hij wijst erop dat in de aanmeldingsnotitie van Rombou in bijlage 4 staat dat het emissiepunt moet worden verplaatst om aan de afstand van 50 m te voldoen. Daarmee wordt volgens hem erkend dat die afstand niet wordt gehaald. Verder blijkt volgens [appellant sub 2] uit de aanmeldingsnotitie niet duidelijk waar de emissiepunten komen te liggen. Volgens hem heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat niet is gebleken dat de aanmeldingsnotitie van Rombou, wat betreft het aspect geurhinder, onzorgvuldig tot stand is gekomen of inhoudelijk niet concludent is.

Ook voert [appellant sub 2] aan dat zijn woning niet is meegenomen in de gemaakte V-stacks berekening, zodat hij niet kan vaststellen of daar inderdaad wordt voldaan aan de geldende normen, zoals in de aanmeldingsnotitie van Rombou is vermeld.

8.1. In bijlage 4 bij de aanmeldingsnotitie van Rombou, waarin het aspect geur wordt behandeld, staat dat het emissiepunt van stal C wordt verplaatst, waardoor er geen emissiepunt is binnen 50 m van de woning van het nabijgelegen veehouderijbedrijf. Dat is de woning van [appellant sub 2]. Anders dan [appellant sub 2] betoogt, betekent dit niet dat niet wordt voldaan aan de afstand van tenminste 50 m, die op grond van artikel 3.116, eerste lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit moet worden aangehouden tussen stal C en zijn woning, maar betekent dit juist dat de aanvraag om de OBM betrekking heeft op een stal met een emissiepunt op tenminste 50 m afstand van zijn woning. In de aangevraagde situatie wordt dus voldaan aan artikel 3.116 van het Activiteitenbesluit en bij de beoordeling van de aanvraag moet van die aangevraagde situatie, en niet van de bestaande situatie, worden uitgegaan. Dat de bestaande afstand tussen het emissiepunt en de woning dus minder dan 50 m is, is niet van belang voor de beoordeling van de aanvraag. Aangezien in de aanmeldingsnotitie de coördinaten van de emissiepunten van de verschillende stallen staan vermeld, blijkt daaruit ook duidelijk waar die emissiepunten komen te liggen.

Verder is de woning van [appellant sub 2] terecht niet meegenomen in de gemaakte V-stacks berekening, omdat op grond van artikel 3.115, tweede lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit de geurgrenswaarden in het eerste lid van dat artikel daar niet gelden.

Gelet op het voorgaande heeft [appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat bijlage 4 bij de aanmeldingsnotitie van Rombou, waarin het aspect geur wordt behandeld, onjuiste aannames of omissies bevat. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet is gebleken dat dit gedeelte van de aanmeldingsnotitie onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Het betoog faalt.

Conclusie over de hoger beroepen

9. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Zoals hiervoor onder 7 is overwogen, is het hoger beroep van Kannes gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 2] en [partij] tegen de besluiten van 23 januari 2020 alsnog ongegrond verklaren.

Het beroep van Kannes tegen de besluiten van 14 september 2021

10. Bij de besluiten van 14 september 2021 heeft het college, ter uitvoering van de aangevallen uitspraak, opnieuw besloten op de bezwaren van [appellant sub 2] en [partij] tegen het besluit van 18 juli 2019. Deze twee besluiten zijn gelet op artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet, mede onderwerp van dit geding.

Door de vernietiging van de aangevallen uitspraak, komt de grondslag te ontvallen aan de nieuwe besluiten op bezwaar van 14 september 2021. Daarom zal de Afdeling het beroep van rechtswege van Kannes tegen deze nieuwe besluiten gegrond verklaren en deze besluiten vernietigen.

Conclusie

11. Het gevolg van de beslissingen in de overwegingen 9 en 10 hiervoor is dat de besluiten op bezwaar van 23 januari 2020 herleven en dat daarmee de omgevingsvergunning van 18 juli 2019 in stand blijft.

12. Het college moet de proceskosten van Kannes vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van Kannes B.V. gegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 april 2021 in de zaken nrs. 20/734 en 20/757;
- IV. verklaart de beroepen bij de rechtbank ongegrond;
- V. verklaart het beroep van Kannes B.V. tegen de besluiten van 14 september 2021 gegrond;
- VI. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Het Hogeland van 14 september 2021, kenmerken Z.HHL.019613 en Z.HHL.019758;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Het Hogeland tot vergoeding van bij Kannes B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Het Hogeland aan Kannes B.V. het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 360,00 vergoedt.
- Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen

voorzitter

w.g. Kors

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 september 2023

687-991