

Bouwblok
(...; red.)

Uilen
(...; red.)

Vergunningvoorschrift 3.2.1.11
(...; red.)

Conclusie

13. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevalen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover het besluit tot vergunningverlening voor zover dit besluit ziet op de incidentele bedrijfssituatie in stand is gebleven en voor deze situatie voorschrift 3.2.2.5 aan de vergunning is verbonden. Het besluit tot vergunningverlening moet worden vernietigd voor zover het ziet op de incidentele bedrijfssituatie. Het college dient wat dit betreft een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil zal de Afdeling verder met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

14. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 4 juli 2017 in zaken nrs. 16/3197 en 16/3245, voor zover daarbij het besluit tot vergunningverlening van 30 augustus 2016 voor zover dit ziet op de incidentele bedrijfsactiviteiten in stand is gebleven en voor zover de rechtbank het daarbij behorende voorschrift 3.2.2.5 aan de vergunning heeft verbonden;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas van 30 augustus 2016 voor zover de vergunning ziet op de incidentele bedrijfsactiviteiten;

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas op om binnen 12 weken na de verzending van deze uitspraak met

inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. (...; red.)

VII. (...; red.)

NOOT

Voor de noot zie de annotatie van P.B. Bokelaar bij ABRvS van 25 juli 2018, nr. 201709408/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:2496, opgenomen in deze aflevering van JM onder «JM» 2018/133.

Landbouw / Milieueffectrapportage

133

Beoordeling endotoxinen en m.e.r. –
Mill en Sint Hubert

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

25 juli 2018, nr. 201709408/1/A1,

ECLI:NL:RVS:2018:2496

(mr. Wortmann, mr. Bolt, mr. Van Heijningen)

Noot P.B. Bokelaar

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Volksgezondheid. Endotoxinen. Advieswaarde endotoxinen. VGO-onderzoek. Endotoxinerapport. Toetsingskader endotoxinen. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Omzetting varkenshouderij in pluimveehouderij. Milieueffectrapport.

[Wabo art. 2.1 lid 1, onder i; Wm art. 7.17 lid 1; Bor art. 5.13b lid 1]

Op 9 november 2016 heeft het college van B en W van de gemeente Mill en Sint Hubert de aanvraag voor een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voor het veranderen van een varkenshouderij in een pluimveehouderij voor 38.500 ouderdieren geweigerd. Volgens de gemeente veroorzaakt een pluimveehouderij meer emissies van fijnstof, ammoniak en endotoxinen dan een varkenshouderij en uit verschillende onderzoeken

blijkt dat deze negatieve gezondheidseffecten kunnen veroorzaken. Ook wijst het college erop dat het endotoxinekader van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht voor het project een afstand van 120 m aanbeveelt, terwijl de dichtstbijzijnde woning op ongeveer 61 m staat. Hieruit volgt volgens het college dat het project belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben, die aanleiding geven om een milieueffectrapport (MER) te maken. In dat geval dient de vergunning op grond van artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht te worden geweigerd.

Hiertegen heeft de varkenshouder (hoger) beroep ingediend. Hij wijst erop dat de emissie van fijn stof aan de daarvoor geldende normen voldoet. Bovendien heeft het college zich gebaseerd op een ontwerp van het pas na het besluit vastgestelde kader. Ook kan de beoordeling van gezondheidsrisico's alleen betrekking hebben op de in de tabel in het endotoxinekader genoemde diersoorten. Ook de al vergunde situatie voldoet niet aan de in het endotoxinekader geadviseerde afstand. Het is niet duidelijk waarom het opstellen van een MER nodig zou zijn. Tot slot betoogt appellant dat het college zelf geen onderzoek heeft gedaan, terwijl met maatregelen, ondanks dat niet aan de afstanden uit het kader wordt voldaan, toch aan de normen kan worden voldaan.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak staat niet ter beoordeling of de gewenste veehouderij uit een oogpunt van emissie van endotoxinen wel of niet zou kunnen worden toegelaten. Er staat alleen ter beoordeling of het college op goede gronden heeft geoordeeld dat een MER moet worden gemaakt omdat de aangevraagde activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben.

Volgens de Afdeling is nog wetenschappelijk onderzoek nodig naar de blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarden en de berekeningsmethode voor de concentratie endotoxinen veroorzaakt door een veehouderij (zie ook uitspraak van dezelfde dag, ECLI:NL:RVS:2018:2395). Dit laat onverlet dat een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming ook de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft. Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen op welke wijze dat gebeurt.

De hogerberoepsgronden van appellant geven geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet heeft kunnen concluderen dat het opstellen van een MER noodzakelijk is. Dat het project ten aanzien van de fijn stofemissie aan de normen voldoet, wil niet zeggen dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen zijn. Het is niet gebleken dat het ontwerp van het endotoxinekader waarop het college zich heeft gebaseerd, afwijkt

van de definitieve versie. Het is verder duidelijk dat het kader ook betrekking heeft op ouderdieren van vleeskuikens in opfok. Dat in de huidige situatie niet wordt voldaan aan de afstanden van het endotoxinekader, maakt niet dat voor een nieuwe situatie kan worden afgezien van het vereisen van een MER. Ook het feit dat uit onderzoek kan blijken dat de gevolgen niet zodanig zijn dat geen vergunning kan worden verleend, doet hier niet aan af. Een besluit om een MER te maken is geen oordeel over de vraag of de activiteit al dan niet zal kunnen worden toegelaten. Als nader onderzoek naar nadelige milieugevolgen via een MER nodig is, bestaat geen verplichting voor het college om dit onderzoek te doen.

De Afdeling komt dan ook tot het eindoordeel dat het college terecht heeft besloten dat met het oog op de gevolgen van emissie van endotoxinen een milieueffectrapport moet worden opgesteld en daarom de gevraagde vergunning moest weigeren. Daarbij overweegt de Afdeling nog dat, gezien de aanleiding voor het opstellen van dit milieuraapport, het daarin op te nemen onderzoek vooral betrekking zal kunnen hebben op endotoxinen.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Mill en Sint Hubert, tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 oktober 2017 in zaken nrs. 16/3833 en 16/3850 in het geding tussen:

1. [appellant],
2. [partij A] en [partij B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Mill en Sint Hubert.

Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2016 heeft het college geweigerd [appellant] krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een vergunning te verlenen voor het wijzigen van een varkenshouderij aan de [locatie] te Mill in een pluimveehouderij.

Bij uitspraak van 17 oktober 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het door [partijen] ingestelde beroep niet-ontvankelijk. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college, [partijen] hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 mei 2018, waar (...; red.).

Overwegingen

1. [appellant] vraagt zich in het hogerberoepschrift af of [partijen] tijdig zienswijzen over het ontwerp van het besluit naar voren hebben gebracht.

[appellant] heeft deze vraag ook bij de rechtbank gesteld. De rechtbank heeft geoordeeld dat, omdat het beroep van [partijen] niet-ontvankelijk is verklaard, deze vraag geen bespreking behoeft. Dit oordeel van de rechtbank is juist.

Ten overvloede merkt de Afdeling op het ontwerp van het besluit van 3 februari 2016 tot en met 15 maart 2016 ter inzage heeft gelegen. De zienswijzen zijn blijkens de stukken op 15 maart 2016 elektronisch en op 16 maart 2016 per post door het college ontvangen. Dit laatste betekent dat de zienswijzen op 15 maart 2016 of eerder ter post zijn bezorgd.

Hieruit volgt dat de zienswijzen zowel elektronisch als per post binnen de termijn van het ter inzage liggen van het ontwerp, en daarmee tijdig, naar voren zijn gebracht.

2. Voor de veehouderij is, zo blijkt uit het besluit van 9 november 2016, krachtens de Hinderwet een vergunning verleend voor het houden van varkens. De aanvraag om de thans geweigerde vergunning heeft, voor zover hier van belang, betrekking op het omzetten van de varkenshouderij in een pluimveehouderij met 38.500 ouderdieren van vleeskuikens.

Op grond van artikel 2.2a, aanhef en onder i, van het Besluit omgevingsrecht is hiervoor een krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo verleende vergunning vereist. Die vergunning moet op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden geweigerd indien het college op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wabo beslist het college of bij de voorbereiding van het besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

4. Het college concludeert in het bestreden besluit op basis van het door het RIVM in 2016 uitgebrachte rapport "Veehouderij en gezondheid

omwonenden" (hierna: het VGO-rapport) en het eveneens in 2016 verschenen rapport "Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering" van Wageningen University & Research (hierna: het endotoxinerapport), dat het hier wat de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft om een risicovol bedrijf gaat. Door de strooiselhuisvesting van het pluimvee is de emissie van het zogenoemde fijn stof en grovere stofdeeltjes hoog. Deze emissie neemt in verhouding met de situatie waarin varkens worden gehouden toe. Daarmee neemt volgens het college ook de emissie van endotoxinen toe. Uit het VGO-rapport wordt duidelijk dat de emissies van fijn stof, ammoniak (secundair fijn stof) en endotoxinen negatieve gezondheidseffecten kunnen veroorzaken, aldus het college. Uit de genoemde onderzoeken blijkt ook dat tot 500 m rondom individuele pluimveehouderijen een overschrijding van de door de Gezondheidsraad geformuleerde advieswaarde van 30 EU (endotoxine units) per kubieke meter lucht mogelijk is.

Verder wijst het college erop dat in het ontwerp van de "Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (hierna: het endotoxinekader) op basis van het endotoxinerapport afstanden zijn genoemd die zouden moeten worden aangehouden om aan die advieswaarde te voldoen. Voor de voorziene pluimveehouderij wordt een aan te houden afstand van ongeveer 120 m aanbevolen, terwijl de dichtstbijzijnde woning op ongeveer 61 m afstand staat. Uit de vergunningaanvraag blijkt tot slot, zo overweegt het college, niet dat maatregelen worden getroffen om de toename van emissies van fijn stof en endotoxines te beperken.

Uit dit alles volgt volgens het college dat als gevolg van de aangevraagde activiteit sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die aanleiding geven om met toepassing van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer te beslissen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit betekent op grond van artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht een verplichting tot weigering van de vergunning. Het college heeft bij het bestreden besluit de vergunning geweigerd.

5. De rechtbank heeft geoordeeld, kort weergegeven, dat in het VGO-rapport en het endotoxinerapport een indicatie is te zien dat sprake kan zijn van een risico voor de volksgezondheid als gevolg

van de verspreiding van endotoxinen. Gelet op die indicatie heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld, aldus de rechtbank.

6. [appellant] wijst erop dat de emissie van fijn stof aan de daarvoor geldende normen voldoet. Bovendien heeft het college zich gebaseerd op een ontwerp van het pas na het nemen van het besluit vastgestelde endotoxinekader. Verder betoogt hij dat de beoordeling van gezondheidsrisico's alleen betrekking kan hebben op de in de tabel in het endotoxinekader genoemde diersoorten. Verder zou ook in de thans vergunde situatie al niet worden voldaan aan de in het endotoxinekader geadviseerde afstand. Daarom is niet duidelijk waarom het opstellen van een milieueffectrapport nodig zou zijn. Tot slot betoogt hij dat het college heeft nagelaten zelf onderzoek te doen naar endotoxinen, omdat het niet is uitgesloten dat, eventueel met het treffen van maatregelen, bij het niet voldoen aan de in het endotoxinekader genoemde afstanden toch aan de normering kan worden voldaan.

7. Allereerst merkt de Afdeling op dat in deze zaak niet ter beoordeling staat of de door [appellant] gewenste veehouderij uit een oogpunt van emissie van endotoxinen wel of niet zou kunnen worden toegelaten door het college. In deze zaak staat alleen ter beoordeling of het college naar aanleiding van de aanvraag om verlening van een vergunning voor de veehouderij op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo op goede gronden heeft geoordeeld dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld omdat de aangevraagde activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. In dat geval diende het college op de voet van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht de vergunning te weigeren.

Verlening van een vergunning voor de veehouderij zou dan slechts mogelijk zijn op de grondslag van een aanvraag op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Pas bij de beslissing op een dergelijke aanvraag beoordeelt het college, mede op basis van de bevindingen in het milieueffectrapport, of de veehouderij kan worden toegelaten.

8. Over de noodzaak van het opstellen van dit milieueffectrapport met het oog op de gevolgen van endotoxinen merkt de Afdeling het volgende op.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2018:2395, heeft uiteengezet, bestaat zowel wat de voor blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarden, als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij, thans nog een aanzienlijk aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. Dit laat evenwel onverlet dat een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming over een inrichting mede de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft. Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen op welke wijze dat gebeurt. Het college heeft met de hiervoor weergegeven motivering de gevolgen van emissie van endotoxine bij zijn besluitvorming betrokken. Het college heeft daarbij geconcludeerd dat het opstellen van een milieueffectrapport met het oog op belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die de veehouderij zou kunnen hebben – in dit geval met name de emissie van endotoxine – nodig is.

9. De hogerberoepsgronden van [appellant] geven geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet tot deze conclusie heeft kunnen komen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

Dat, zoals [appellant] betoogt, de emissie van fijn stof als zodanig aan de daarvoor geldende normen voldoet, wil niet zeggen dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Het college heeft uiteengezet dat in dit geval gezien onder meer de afstand tot woningen en de toename van de uitstoot van fijn stof en endotoxinen, niet is uitgesloten dat er belangrijke nadelige gevolgen voor de omwonenden bestaan.

Dat het college zich bij zijn beoordeling mede heeft gebaseerd op een ontwerp van het endotoxinekader, geeft verder geen reden om de motivering van het college gebrekkig te achten, reeds omdat gesteld noch gebleken is dat dit ontwerp op de hier relevante onderdelen afwijkt van de op 25 november 2016 vastgestelde definitieve versie. Voor zover [appellant] betoogt dat de tabellen in het endotoxinekader niet van toepassing zijn op de door hem te houden dieren (ouderdieren van vleeskuikens in opfok), heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het endotoxinekader ook betrekking heeft op deze dieren. Dit blijkt uit blz. 42 waarin dit met zoveel woorden is vermeld. Dat in de huidige situatie ook niet wordt voldaan aan de in het endotoxinekader vermelde afstanden, betekent ook niet dat er geen reden is om bij het vergunnen van een geheel andere situatie, met andere

dieren en een hogere emissie van onder meer fijn stof, af te zien van het eisen van het opstellen van een milieueffectrapport omdat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Ook het feit dat mogelijk uit onderzoek kan blijken dat de gevolgen niet zodanig zijn dat geen vergunning kan worden verleend, is geen reden daarvan af te zien. Zoals onder 7 al is uiteengezet, houdt een besluit dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt niet een oordeel in over de vraag of de voorgenomen activiteit al dan niet zal kunnen worden toegelaten.

Tot slot bestaat er, anders dan [appellant] in feite betoogt, in situaties waarin nader onderzoek naar nadelige gevolgen van het milieu is vereist door middel van het opstellen van een milieueffectrapport, geen verplichting voor het college om dit onderzoek voor zijn rekening te nemen.

10. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college heeft kunnen besluiten dat met het oog op de gevolgen van emissie van endotoxinen een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Hoewel het milieueffectrapport een beschrijving van alle milieugevolgen moet bevatten, zal gezien de aanleiding voor het opstellen van dit rapport het daarin op te nemen onderzoek vooral betrekking kunnen hebben op endotoxinen.

Gelet op het besluit dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld, heeft het college gezien artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht terecht de gevraagde vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo geweigerd.

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

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

NOOT Landbouw

In de twee uitspraken die in deze JM aan de orde komen, de onderhavige zaak en de uitspraak van 25 juli 2018, nr. 201706547/1/A1,

ECLI:NL:RVS:2018:2395, opgenomen onder «JM» 2018/132, gaat het om de beoordeling van de emissie van endotoxinen vanuit een veehouderij bij het verlenen van milieuvergunningen. Dat de emissie van endotoxinen negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden kan hebben is geen discussiepunt meer. In zijn rapport van 30 november 2012 heeft de Gezondheidsraad geadviseerd om voor de blootstelling aan endotoxinen een grenswaarde van 30 EU per m³ aan te houden. Verder is er door het RIVM onderzoek verricht naar de gezondheidseffecten van blootstelling op omwonenden. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de rapporten 'Veehouderij en Volksgezondheid Omwonenden' van 7 juli 2016 (het VGO-onderzoek) en van 16 juni 2017 (het VGO 2-onderzoek). Daarnaast heeft Wageningen University & Research (de WUR) onderzoek gedaan naar de emissie en verspreiding van endotoxinen, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport van juni 2016 'Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering' (het Endotoxinerapport). Op basis van het advies van de Gezondheidsraad en de genoemde onderzoeken is door de provincie Noord-Brabant, de GGD en een aantal Brabantse omgevingsdiensten en gemeenten (het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht) op 25 november 2016 de 'Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: endotoxine toetsingskader 1.0' vastgesteld. Deze notitie is bedoeld als voorlopig toetsingskader – vooruitlopend op een landelijk toetsingskader – om te gebruiken bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen) en bij de vergunningverlening. In mijn annotatie op de uitspraak van 13 december 2017, nr. 201703581/1/R2,

ECLI:NL:RVS:2017:3435, «JM» 2018/34, ben ik al uitvoerig ingegaan op de inhoud van genoemde onderzoeken en van het (voorlopig) toetsingskader endotoxinen. Ik concludeerde daarbij onder meer dat het toetsingskader niet de juridische status van een wettelijke regeling heeft en ook geen beleidsregel is als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het moet mijns inziens worden beschouwd als een handreiking voor het bevoegd gezag en daarmee als een hulpmiddel bij de besluitvorming. Die uitspraak betrof echter een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, terwijl de uitspraken die nu

aan de orde zijn betrekking hebben op de toepassing van het toetsingskader bij het verlenen van milieuvergunningen.

De eerste uitspraak 25 juli 2018, nr. 201706547/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:2395, opgenomen onder «JM» 2018/132 (de casus Horst aan de Maas) betreft de verlening van een omgevingsvergunning (milieu en bouwen) voor het veranderen van een veehouderij (bouwen van een vleesvarkensstal en het plaatsen van een luchtwasser). In beroep had één van de appellanten kennelijk aangevoerd dat de realisatie van de stal onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van omwonenden zou veroorzaken. De rechtbank oordeelde daarover met de bekende formulering zoals die ook in vele uitspraken van de Afdeling is te vinden 'dat appellant niet aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk heeft gemaakt dat de veehouderij zodanige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat het college de omgevingsvergunning om die reden had moeten weigeren of daaraan verdergaande voorschriften had moeten verbinden' (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 30 november 2012, nr. 201106128/1/A4, «JM» 2013/41, van 17 april 2013, nr. 201208357/1/A4, «JM» 2013/100, en meer recent de uitspraken van 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:40, 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1663 en 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3247).

In hoger beroep brengt de betreffende appellant naar voren dat er wel degelijk wetenschappelijk onderbouwde aanbevelingen bestaan over maatregelen om de emissie van endotoxinen te beperken. Hij wijst daarbij op het Endotoxinerapport van de WUR. Uit dat rapport volgt volgens hem ook dat de waarde voor endotoxinen die de Gezondheidsraad adviseert (30 EU/m³) in dit geval zeer waarschijnlijk zal worden overschreden.

Anders dan in voorgaande uitspraken, beperkt de Afdeling zich nu niet tot de hiervoor vermelde algemene formulering over het ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, maar gaat inhoudelijk in op de inhoud van de rapporten van de Gezondheidsraad en de WUR. Uit de overwegingen blijkt dat de Afdeling zich uitgebreid in deze rapporten heeft verdiept. De Afdeling haalt een aantal passages uit de rapporten aan waarin gewezen wordt op de ge-

brekkige onderbouwing van de advieswaarde (rapport Gezondheidsraad, p. 30 en 42), de onzekerheden ten aanzien van de uitkomsten van de berekeningen, het gebrek aan kennis en de noodzaak van aanvullende metingen en aanvullend onderzoek (het Endotoxinerapport van de WUR). De Afdeling concludeert dan ook dat er momenteel nog veel vragen openstaan waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk is, zowel wat de advieswaarde betreft als de wijze van berekening van de endotoxinenconcentraties. Verder constateert de Afdeling dat er, anders dan bij geur, geen wettelijke regeling bestaat die bepaalt hoe het bevoegd gezag de gevolgen van de emissie van endotoxinen bij veehouderijen bij hun besluitvorming moet beoordelen. Het is daarom volgens de Afdeling de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om bij een besluit over vergunningverlening te bepalen welke maatregelen bij endotoxinen ter bescherming van het milieu nodig zijn. Daarbij heeft het bevoegd gezag beoordelingsruimte. Over het Toetsingskader endotoxinen merkt de Afdeling vervolgens op dat deze is gebaseerd op de advieswaarde van 30 EU/m³ van de Gezondheidsraad en op de gegevens uit het Endotoxinerapport van de WUR. Vanwege het geconstateerde gebrek aan kennis over endotoxinen en de vele openstaande vragen, kan een bevoegd gezag er daarom voor kiezen om dit toetsingskader niet toe te passen.

Het college was in zijn besluit tot vergunningverlening uitgebreid ingegaan op de voorgestelde voorzieningen en maatregelen om de risico's voor de volksgezondheid te beperken, waaronder de toepassing van een luchtwasser. Ook had het college rekening gehouden met de aanwezigheid van andere veehouderijen in de omgeving. Daarmee had het college zijn besluit om de vergunning te verlenen volgens de Afdeling voldoende gemotiveerd.

De tweede, onderhavige uitspraak (de casus Mill en Sint Hubert) betreft de weigering van een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voor het wijzigen (omzetten) van een varkenshouderij in een pluimveehouderij. Het college van B en W concludeerde dat deze wijziging zou kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu en dat daarom een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dat mogelijk sprake is van belangrijke nadelige ge-

volgen voor het milieu baseert het college op het VOG-onderzoek van het RIVM en het Endotoxinerapport van de WUR. Daarnaast wijst het college erop dat bij de pluimveehouderij niet zal worden voldaan aan de afstandseisen van het Toetsingskader endotoxinen, waardoor de advieswaarde voor endotoxinen van de Gezondheidsraad (30 EU/m³) zal worden overschreden. De rechtbank oordeelde in beroep dat het VGO-onderzoek en het Endotoxinerapport een indicatie geven dat er sprake is van een risico voor de volksgezondheid en dat het college zich daarom terecht op het standpunt had gesteld dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld. In de uitspraak in hoger beroep verwijst de Afdeling naar de uitspraak die hiervoor aan de orde was (de casus Horst aan de Maas) en overweegt dat er zowel ten aanzien van de advieswaarde als ten aanzien van de wijze waarop de concentratie endotoxinen wordt berekend momenteel nog veel vragen bestaan waarvoor beantwoording verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. Desondanks moet het bevoegd gezag de gevolgen van emissies van endotoxinen bij zijn besluitvorming betrekken. De wijze waarop hij dat doet, is een zaak van het bevoegd gezag. De Afdeling oordeelt dat het college voldoende heeft gemotiveerd waarom het opstellen van een milieueffectrapport in dit geval noodzakelijk is. Daarbij merkt de Afdeling op dat daarmee geen oordeel wordt gegeven over de vraag of de gewenste pluimveehouderij kan worden toegelaten. Als het bevoegd gezag bij een aanvraag om een OBM tot de conclusie komt dat de aangevaagde activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, is het verplicht (op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor) om de vergunning te weigeren en is een omgevingsvergunning milieu (op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo) nodig om te beoordelen of de omzetting van de varkenshouderij naar een pluimveehouderij kan worden toegestaan.

Aan de hand van deze twee uitspraken kunnen mijns inziens de volgende conclusies worden getrokken:

- De advieswaarde van de Gezondheidsraad en het Endotoxinerapport van de WUR kunnen vanwege de lacunes in kennis over endotoxinen en de onzekerheden ten aanzien van de bereke-

ningen en verspreidingsmodellen niet worden beschouwd als 'algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten'.

- Het (voorlopige) Toetsingskader endotoxinen, dat op deze rapporten is gebaseerd, is niet geschikt om zonder meer als beoordelingskader bij het verlenen van milieuvergunningen te worden gebruikt. Wel kan het toetsingskader behulpzaam zijn om te bepalen of al dan niet sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu (volksgezondheid).

- Het bevoegd gezag moet bij besluiten over het verlenen van milieuvergunningen de gevolgen van emissies van endotoxinen betrekken, ook al bestaat hiervoor op dit moment geen wettelijk beoordelingskader.

- Wat de wijze van beoordeling van die emissies betreft, heeft het bevoegd gezag beoordelingsruimte. Het bevoegd gezag hoeft daarbij geen gebruik te maken van het (voorlopige) Toetsingskader endotoxinen, maar is vrij om dat in voorkomende gevallen wel te doen.

Het niet voldoen aan de (afstands)eisen van het Toetsingskader endotoxinen zal daarom in het algemeen niet een voldoende reden zijn om een milieuvergunning te weigeren. Ik kan me echter voorstellen dat aanzienlijke overschrijdingen van die eisen daartoe aanleiding kunnen geven.

In de eerstgenoemde uitspraak (de casus Horst aan de Maas) komt nog een interessant en actueel onderwerp aan de orde, namelijk het minder goed presteren dan werd verondersteld van sommige luchtwassystemen. Al geruime tijd bestonden er twijfels of met name de gecombineerde luchtwassers in de praktijk wel de rendementen halen die in de regelgeving voor deze systemen staan vermeld. Gecombineerde luchtwassers, ook wel combiwassers genoemd, zijn luchtwassystemen die zowel de emissie van ammoniak als die van geur en fijn stof reduceren. Het probleem doet zich met name voor op het gebied van geur. Nabij veehouderijbedrijven met combiluchtwassers bleken veel meer klachten over geurhinder voor te komen dan op grond van de aangenomen prestaties van deze luchtwassers werd verwacht. Het reductiepercentage voor geur van elk type luchtwassysteem is opgenomen in de Regeling geurhinder en veehouderij. Combiwassers zouden minimaal 80% van de geur moeten verwijderen. Op verzoek van het toenmalige ministerie van Infrastructuur

en Milieu heeft de WUR nader onderzoek uitgevoerd naar de prestaties van deze luchtwassers in de praktijk. De gemiddelde geurverwijdering van de onderzochte combiwassers bleek daarbij slechts 40% te zijn. Naar aanleiding daarvan deelde de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in haar brief van 3 april 2018 aan de Tweede Kamer over deze zaak mee, dat zij voornemens is de reductiepercentages van combiwassers in de Regeling geurhinder en veehouderij aan te passen.

Dit voornemen is voor de Afdeling geen aanleiding om de behandeling van de zaak aan te houden. In de eerste plaats omdat het hogerberoepschrift en de rechtbankuitspraak geen betrekking hebben op de geurregelgeving en bovendien omdat een toekomstige wijziging van de Regeling geurhinder geen invloed kan hebben op de uitkomst van het (hoger) beroep. Het besluit tot vergunningverlening en de rechtbankuitspraak moeten namelijk worden beoordeeld aan de hand van de regelgeving zoals die gold op het moment van het besluit en van de uitspraak.

Inmiddels (per 20 juli 2018) zijn de reductiepercentages van combiwassers in (bijlage 1 van) de Regeling geurhinder en veehouderij aangepast (zie *Stcrt.* 2018, 39679).

P.B. Bokelaar

NOOT

NOOT Milieueffectrapportage

Het is een hardnekkig misverstand: een oordeel om wel of geen MER te maken hangt samen met het oordeel of het project aan de normen voldoet. De Afdeling gaat hier niet in mee. Heel duidelijk stelt zij dat een besluit om een MER te maken niet een oordeel inhoudt over het de vraag of het project al dan niet zal kunnen worden toegelaten. En aan de andere kant geeft zij aan dat het feit dat een project aan milieunormen (in dit geval inzake fijn stof) voldoet, niet wil zeggen dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn waarvoor het opstellen van een MER noodzakelijk is.

Voor degenen die werkzaam zijn in de m.e.r.-praktijk mag dit een open deur lijken, maar voor anderen blijkt dit een ingewikkeld verschil.

Daarom is het goed dat de Afdeling dit nog eens duidelijk verwoordt. Een MER moet worden opgesteld voor projecten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben. Doel van het MER is om deze milieugevolgen in beeld te brengen, en milieuvriendelijkere opties te onderzoeken. Het is niet zo dat voor deze milieuvriendelijke opties moet worden gekozen, maar door ze in beeld te brengen kunnen ze worden betrokken in de besluitvorming. Anders dan vaak wordt gedacht, kan ook sprake zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen wanneer aan milieunormen wordt voldaan. Ook onder deze normen treden nog milieugevolgen op. In het onderhavige geval was daar ook sprake van. Het college mocht dus een MER eisen, hoewel aan fijn stofnormen werd voldaan.

De omstandigheid dat in de praktijk een MER wordt gebruikt om te toetsen of de voorgenomen activiteit aan normen voldoet, doet daar niet aan af. Deze toets moet immers altijd worden gedaan, ook als geen MER wordt opgesteld. Deze uitspraak is ook interessant vanwege de relatie tussen effecten op de menselijke gezondheid en MER. Al langer is duidelijk dat gezondheid onderdeel uitmaakt van het milieubegrip, waar de m.e.r.-regelgeving van uitgaat. Artikel 3 van de M.e.r.-richtlijn stelde immers al dat het MER de (in)directe effecten van een project op de mens moet beoordelen en beschrijven. Met de wijziging van de M.e.r.-richtlijn die vorig jaar in nationaal recht is omgezet (Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU (PbEU 2014, L 124)) is dat nog duidelijker geworden. In bijlage IV van de richtlijn staat namelijk expliciet dat in het MER ook een 'beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het project ten gevolge van, onder meer [...] de risico's voor de menselijke gezondheid' moet worden opgenomen.

In de praktijk blijkt het echter vaak lastig om de gezondheidseffecten te beschrijven omdat er nog veel onzekerheid over de precieze effecten van bijvoorbeeld trilling, magnetische velden en zoönosen op de gezondheid bestaat. Soms is er onduidelijkheid over de *mate waarin* een dergelijke activiteit negatieve effecten heeft, maar vaak is ook nog niet aangetoond dat er *überhaupt sprake is* van een negatief effect. Dit is ook terug te zien in de uitspraken van de Afdeling. Zo oordeelt de Afdeling soms dat gezond-

heidseffecten niet in het MER hoeven te worden beschreven, zolang daarvoor een algemeen aanvaard toetsingskader ontbreekt (bijvoorbeeld ABRvS 10 februari 2016, nr. 201505856/1/R6, ECLI:NL:RVS:2016:342. Zie ook Rb. Limburg 18 april 2018, nr. AWB-16_2104, ECLI:NL:RBLIM:2018:3604). In een ander geval oordeelde de Afdeling dat het MER, ook bij het ontbreken van wettelijke normen en wetenschappelijk bewijs, moet ingaan op de effecten op de gezondheid van de mens (zie ABRvS 24 februari 2016, nr. 201504697/1/R6, ECLI:NL:RVS:2016:465, «JM» 2016, 69, m.nt. Wagenmakers). Het is dan ook toe te juichen dat de Afdeling in deze uitspraak oordeelt dat het feit dat nog nader wetenschappelijk onderzoek over een gezondheidseffect nodig is, onverlet laat dat een bestuursorgaan om een MER kan vragen bij zijn besluitvorming.

Overigens suggereert de Afdeling dat het MER vooral betrekking kan hebben op endotoxinen, maar tegelijk stelt ze terecht dat het MER alle belangrijke milieugevolgen moet beschrijven. Het moge duidelijk zijn dat een MER een integrale beoordeling van milieueffecten inhoudt en zich op voorhand niet kan beperken tot één aspect.

G.A.J.M. Hoevenaars

Milieueffectrapportage

134

Tijdelijk zonnepark
– Rouveen

Rechtbank Overijssel
19 september 2018, ak_zwo_18_689,
ECLI:NL:RBOVE:2018:3422
(mr. Oosterveld)
Noot A. Wagenmakers

Zonnepark. Landinrichtingsproject. Stedelijke ontwikkeling. Elektriciteit. Kruiemelontheffing.

[Wm art. 7.2 lid 4; Besluit m.e.r. Bijlage D9, D11.2; Wabo art. 2.12 lid 1, aanhef en onder a, ten tweede; Bor art. 4 lid aanhef en onderdeel 11]

Op 27 september 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Staphorst (hierna: het college) een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een tijdelijk zonnepark met ongeveer 22.500 zonnepanelen en enkele trafostations op een perceel in Rouveen. Het park dient binnen twee maanden na het verlopen van een periode van tien jaar verwijderd te worden. Het college heeft bij de vergunningverlening gebruikgemaakt van de kruimelgevallenregeling (artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub ten tweede, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht).

Eiseres voert aan dat het college geen gebruik had mogen maken van de kruimelgevallenregeling, omdat het gaat om een activiteit als bedoeld in de eerste kolom van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), namelijk de categorieën D9, D11.2 en D22.1. Deze uitzondering op toepassing van de kruimelgevallenregeling volgt uit artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarnaast meent zij dat het niet aannemelijk is dat het zonnepark binnen tien jaar economisch rendabel is en dat onvoldoende rekening is gehouden met haar bedrijfsvoering.

De rechtbank constateert dat sprake is van strijdig gebruik met het bestemmingsplan en dat het college bevoegd is een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor maximaal tien jaar, mits geen sprake is van een m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit. Uit de nota van toelich-