

PELS RIJCKEN

Per e-mail: petra.daling@opsterland.nl

Gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en
Opsterland
Mevrouw mr. P. Daling

onze ref. RR/RR/11017097

uw ref.

inzake Advisering vergunningaanvragen
geitenhouderijen

mr. R.D. Reinders

advocaat · partner

t +31 70 515 3742

f +31 70 515 3146

roelof.reinders@pelsrijcken.nl

29 november 2021

Geachte mevrouw Daling,

De gemeente Weststellingwerf heeft op 22 april 2021 een voorbereidingsbesluit genomen om de vestiging van nieuwe geitenhouderijen, de uitbreiding van bestaande geitenhouderijen en de omvorming van bestaande bedrijven tot geitenhouderijen tegen te gaan. Vlak voorafgaand aan dit voorbereidingsbesluit zijn vier aanvragen ingediend voor het oprichten van nieuwe c.q. wijzigen van bestaande geitenhouderijen. Het betreft in drie gevallen een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen + omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) en in één geval een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen + omgevingsvergunning milieu. Op de vier aanvragen moet op korte termijn worden beslist. De voornaamste reden dat nog geen besluit op de aanvragen is genomen, houdt verband met de vraag of het College een milieueffectrapport (MER) zou moeten voorschrijven.

U hebt ons gevraagd te adviseren over hoe om te gaan met de aanvragen. Met voorliggend advies voldoen wij graag aan uw verzoek.

Wij merken op dat in één van de drie aanvragen voor de activiteiten bouwen en OBM



de aanvraag voor wat betreft de activiteit OBM later weer is ingetrokken. Daar resteert dus uitsluitend de bouwaanvraag en is de vraag naar een MER-plicht niet meer aan de orde. Die aanvraag laten wij daarom op uw verzoek verder buiten dit advies.

1 De aanvragen op een rij

1.1 Boekelterweg 11 te Boijl

Op 12 april 2021 is een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en beperkte milieutoets ingediend voor de Boekelterweg 11. Daarmee is de aanvraag ingediend voorafgaand aan het nemen van het voorbereidingsbesluit. Kortgezegd gaat het om het omvormen van een bestaande melkveehouderij naar een geitenhouderij. De aanvraag ziet op 1.999 geiten (en 80 paarden) waarvoor ca. 1500 m² nieuw wordt gebouwd.

Ter plaatse van dit bedrijf geldt het bestemmingsplan "Buitengebied 2014", op grond waarvan de bestemming Agrarisch is toegekend. Binnen deze bestemming zijn grondgebonden agrarische bedrijven toegestaan (al dan niet met een bestaande ondergeschikte tak van niet-grondgebonden bedrijfsactiviteiten). Blijkens de definitiebepaling van de planregels wordt onder grondgebonden agrarisch bedrijf verstaan:

'een agrarisch bedrijf waarvan de productie geheel of overwegend afhankelijk is van het voortbrengend vermogen van onbebouwde/open grond in de directe omgeving van het bedrijf. Zoals: akkerbouwbedrijven, fruitteeltbedrijven, vollegrondstuinbouwbedrijven, vollegrondbomen/ of -sierteeltbedrijven, melkvee- en/of weideveebedrijven;';

Uw gemeente is al nagegaan of sprake is van een grondgebonden bedrijf. Op basis van de door het bedrijf aangeleverde informatie is geconcludeerd dat dat zo is. Op basis van dezelfde informatie zien wij geen reden om daaraan te twijfelen. De voervoorziening komt (nagenoeg) geheel van grond bij de boerderij en meer dan de helft van de geproduceerde fosfaat uit de mest kan geplaatst worden op eigen grond. Daarmee past de aanvraag binnen het bestemmingsplan.

Het bedrijf is op circa 45 meter afstand van een woning (Boekelterweg 24) en op circa 40 meter afstand van een camping gelegen. Tegen deze aanvraag is al veel verzet vanuit de omgeving.

1.2 Hoofdweg 229A te Oldeholtgade

Op 5 maart 2021 is voor dit adres een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en een omgevingsvergunning milieu ingediend. Het gaat om een reeds bestaande geitenhouderij die een milieuvergunning heeft voor circa 800



datum 29 november 2021
onze ref. RR/RR/11017097

3/13

geiten. De wens bestaat om dit aantal uit te breiden met circa 1.300 geiten. Omdat daarmee boven de 2.000 geiten wordt uitgekomen, is geen OBM maar een omgevingsvergunning milieu aangevraagd (zie onderdeel C, categorie 8.3, onder e, van Bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht).

Ter plaatse van de Hoofdweg 229A geldt het bestemmingsplan "Buitengebied 2014", op grond waarvan de bestemming Agrarisch en met de partiële herziening in 2017 de functieaanduiding intensieve veehouderij zijn toegekend aan de locatie van dit bedrijf. Binnen deze bestemming zijn grondgebonden agrarische bedrijven toegestaan (al dan niet met een bestaande ondergeschikte tak van niet-grondgebonden bedrijfsactiviteiten) en niet-grondgebonden veehouderijen, uitsluitend op de gronden ter plaatse van de aanduiding intensieve veehouderij. Daarmee past de aanvraag – of nu sprake is van een grondgebonden bedrijf of niet – binnen het ten tijde van de aanvraag geldende planologische kader.

De dichtstbij gelegen woning is op circa 60 meter van het bedrijf gelegen.

1.3 Vinkegavaartweg 10 te De Hoeve

Voor dit adres is op 22 april 2021 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en beperkte milieutoets. Het gaat om een aanvraag voor een bedrijf waar in de huidige situatie schapen en paarden worden gehouden. De aanvraag ziet op de omvorming van dit bedrijf naar een geitenhouderij met 1.175 geiten.

Ter plaatse van dit bedrijf geldt het bestemmingsplan "Buitengebied 2014", op grond waarvan de bestemming Agrarisch is toegekend aan dit adres. Binnen deze bestemming zijn grondgebonden agrarische bedrijven toegestaan (al dan niet met een bestaande ondergeschikte tak van niet-grondgebonden bedrijfsactiviteiten). Blijkens de definitiebepaling van de planregels wordt onder grondgebonden agrarisch bedrijf verstaan 'een agrarisch bedrijf waarvan de productie geheel of overwegend afhankelijk is van het voortbrengend vermogen van onbebouwde/open grond in de directe omgeving van het bedrijf. Zoals: akkerbouwbedrijven, fruitteeltbedrijven, vollegrondstuinbouwbedrijven, vollegrondbomen/ of – sierteeltbedrijven, melkvee- en/of weideveebedrijven;'. Er is sprake van een grondgebonden bedrijf, zo volgt uit de aan ons toegezonden input. Daarmee past de aanvraag binnen het bestemmingsplan.

De dichtstbij gelegen woning is op circa 70 meter van het bedrijf gelegen.



datum 29 november 2021
onze ref. RR/RR/11017097

4/13

1.4 *Vergelijking van de drie aanvragen*

Bij de Boekelterweg en de Vinkegavaartweg is sprake van een nieuwe geitenhouderij. Bij de Hoofdweg 229A gaat het om een uitbreiding van een reeds bestaande geitenhouderij.

Voor alle drie de bedrijven is de afstand tussen het bedrijf en de dichtstbij gelegen woningen redelijk gelijk.

1.5 *Adviezen FUMO en GGD*

De FUMO heeft in alle drie de dossiers een advies uitgebracht. Hoewel de adviezen niet volledig gelijklopend zijn, komen ze er in de kern in alle drie de dossiers erop neer dat geen MER hoeft te worden opgesteld omdat belangrijke nadelige gevolgen zijn uit te sluiten. Tegelijkertijd wordt door de FUMO gewezen op de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 april van dit jaar (ECLI:NL:RBNNE:2021:1698) waarin de rechtbank een verleende omgevingsvergunning beperkte milieutoets voor de omvorming van een melkrundveehouderij naar een melkgeitenhouderij (met circa 550 geiten) vernietigt. Daarbij heeft de rechtbank meegewogen:

- een advies van GGD Groningen waarin wordt geadviseerd met het oog op gezondheidsrisico's terughoudend te zijn met de uitbreiding en nieuwvestiging van geitenhouderijen nabij gevoelige bestemmingen;
- de uitkomst van meerdere onderzoeken dat een (sterk) verhoogd risico op longontsteking voor omwonenden in de direct omgeving van een geitenhouderij bestaat (het VGO-onderzoek en onderzoeken van het RIVM);
- het feit dat er reden is voor nader onderzoek nu (nog) niet voldoende wetenschappelijk vast staat dat 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;
- dat in een MER onderzocht zou kunnen worden welke maatregelen getroffen kunnen worden om dit risico te beperken. De resultaten van de reeds verrichte onderzoeken zouden daarbij betrokken moeten worden. 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, aldus de rechtbank;
- het gegeven dat het college van B&W beoordelingsruimte toekomt en dat het ontbreken van een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht deze ruimte niet zodanig beperkt dat een omgevingsvergunning beperkte milieutoets niet geweigerd mag worden;
- de korte afstand tussen de stallen en de woning van één van de eisers (de exacte afstand wordt niet genoemd in de uitspraak, het gaat om een 'veel kortere afstand' dan 250 meter;

- het gegeven dat kort na het verlenen van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets een voorbereidingsbesluit is genomen inhoudende dat een zogeheten aanhoudingsplicht geldt voor de oprichting en uitbreiding van, en omschakeling naar een geitenhouderij (gestoeld op dezelfde inzichten over gezondheidseffecten voor omwonenden door de aanwezigheid van een geitenhouderij).

Op basis hiervan komt de rechtbank tot het volgende oordeel:

“Hoewel uit het voormelde advies van de GGD Groningen niet met zoveel woorden volgt dat een MER-rapport in dit geval is vereist, is de rechtbank van oordeel dat er sprake is van een onderbouwde indicatie dat de aanwezigheid van een geitenhouderij tot effecten op de volksgezondheid voor omwonenden kan leiden. De rechtbank wijst in dat verband verder op de onduidelijkheid over de verspreiding van endotoxinen en micro-organismen. Dat de aanvraag niet voorziet in een toename van de emissies van ammoniak en fijnstof brengt naar het oordeel van de rechtbank niet met zich dat verweerder voorbij kan 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. Gelet hierop kan verweerder bij het benutten van de hem toekomende beoordelingsruimte niet voorbij gaan aan de risico’s van de uitstoot daarvan, mede gelet op de (zeer) korte afstand tussen een van de stallen van de inrichting en de woning van eisers sub 1.

De voorgaande overwegingen brengen met zich dat de door middel van diverse rapporten onderbouwde indicatie dat er sprake kan zijn van gezondheidseffecten voor omwonenden van een geitenhouderij, verweerder aanleiding had moeten geven om een MER te verlangen (vgl. AbRvS, 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496). Hieruit volgt dat het bestreden besluit van verweerder om een OBM te verlenen, in strijd met de wet is genomen. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Deze grond van eisers slaagt eveneens.”

De GGD Fryslân heeft in het dossier Boekelterweg 11 een advies uitgebracht. In dit advies wordt op de verschillende risico’s voor de gezondheid van omwonenden in de nabijheid van geitenhouderijen gewezen. De kern van het advies luidt dat uit voorzorg, totdat er meer kennis beschikbaar is over de oorzaak, er geen uitbreiding of nieuwvestiging van geitenhouderijen zou moeten worden toegestaan in een straal van twee kilometer van gevoelige bestemmingen.

2 Het kader

2.1 *Het voorbereidingsbesluit*

Op 22 april 2021 heeft de raad van de gemeente Weststellingwerf een voorbereidingsbesluit genomen, dat in werking is getreden op de dag van bekendmaking zijnde 23 april 2021, inhoudende een aanhoudingsplicht voor het oprichten van een nieuwe geitenhouderij, het omschakelen van een bestaand agrarisch bedrijf naar een geitenhouderij en het uitbreiden van een bestaande geitenhouderij. Een en ander conform het derde lid van artikel 3.7 en artikel 3.3 van de Wro. Daarnaast is – op grond van het vierde lid van artikel 3.7 Wro – een verbod opgenomen om het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van voornoemde activiteiten te wijzigen. In het voorbereidingsbesluit wordt toegelicht dat dit besluit is genomen uit voorzorg en in afwachting van het onderzoek naar de gezondheidsrisico's voor omwonenden van een geitenhouderij nu de vestiging van grondgebonden geitenhouderijen binnen de gemeente met het vervallen van de geitenstop van de provincie planologisch mogelijk is.

De aanhoudingsplicht voor bouwaanvragen geldt vanaf het moment van inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit. Relevant is dus of de aanvragen zijn ingediend voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. De aanvragen voor de Hoofdweg 229A en de Boekelterweg zijn ruimschoots voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit ingediend. De aanvraag voor de Vinkegavaartweg is op 22 april ingediend. Uitgaande van een bekendmaking op 23 april 2021 is deze aanvraag voor de inwerkingtreding ingediend. Dat betekent dat het voorbereidingsbesluit in zoverre niet aan vergunningverlening in de weg staat.

Daarnaast speelt het gebruikswijzigingsverbod onder c van het voorbereidingsbesluit. Uit jurisprudentie volgt dat het hierbij gaat om het moment van het feitelijk wijzigen van gebruik van gronden en bouwwerken: die wijziging is na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit niet langer toegestaan. Daarbij is relevant, zo oordeelt de Afdeling, of het beoogde gebruik al is gestart voordat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden. De Afdeling maakt op dit punt een parallel met de bescherming van overgangsrecht bij een nieuw bestemmingsplan.

Zie AbRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173. In deze casus was ook sprake van een omgevingsvergunningaanvraag van vóór de datum van inwerkingtreding van het aan de orde zijnde voorbereidingsbesluit (en vergunningverlening van na die datum). Dat gegeven was echter niet beslissend voor de vraag of het gebruikswijzigingsverbod mocht worden tegengeworpen. De Afdeling gaat bij de vraag of in strijd met voornoemd verbod wordt gehandeld (en dus of er handhavend mocht worden opgetreden) puur en alleen in op de vraag of het feitelijke gebruik al was aangevangen voor

inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Zie in gelijke zin AbRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3469 waar de Afdeling r.o. 5.2 overweegt dat 'voor het antwoord op de vraag of het in onderdeel 3 van het voorbereidingsbesluit van [xxx] neergelegde gebruiksverbod van toepassing is op deze aanvraag, doorslaggevend of [xxx] voor de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit feitelijk in gebruik was genomen voor de in de aanvraag vermelde activiteiten, (...)'.

Onzes inziens vormt het gebruiksverbod in het voorbereidingsbesluit dat van na de aanvragen dateert geen grondslag om de gevraagde omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen (of OBM) te weigeren. Tegen een weigering op basis van het gebruiksverbod zou de aanvrager kunnen inbrengen dat (i) hij al een aanvraag had gedaan toen het voorbereidingsbesluit werd genomen en dat weigering op grond van het gebruiksverbod in feite een soort terugwerkende kracht aan het besluit geeft, die (ii) ook absoluut is, omdat er geen mogelijkheid is om met een omgevingsvergunning strijdig gebruik af te wijken (want daar voorziet het voorbereidingsbesluit niet in). En daarbij zou de aanvrager kunnen opmerken dat (iii) er nu weliswaar een gebruiksverbod is, maar dat dit afloopt wanneer het voorbereidingsbesluit afloopt, en hij op dat moment dus wel van een eventuele vergunning gebruik kan maken. Mogelijk is er dan een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd, of wordt er een nieuw voorbereidingsbesluit genomen, maar zeker is dat niet. Wij vinden dit goede argumenten, en achten de kans reëel dat een bestuursrechter een weigering van de omgevingsvergunning op grond van het gebruiksverbod niet in stand laat.

2.2 *Relevante regelgeving*

Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning beperkte milieutoets is vastgelegd in artikel 2.17 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met de artikelen 2.2a en 5.13b, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en artikel 7.17 van de Wet milieubeheer (Wm). In de kern komt het erop neer dat een omgevingsvergunning beperkte milieutoets wordt geweigerd als het bevoegd gezag van oordeel is dat een MER opgesteld moet worden. Dat wordt beslist als belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu niet zijn uit te sluiten, zo volgt uit het eerste lid van artikel 7.17 Wm.

Het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets is in beginsel uitgesloten op grond van artikel 5.13a van het Bor. Artikel 7.20a Wm vormt daarop echter een uitzondering. De maatregelen die door een initiatiefnemer worden aangeboden op grond van artikel 7.16, vierde lid, Wm kunnen wel als voorschrift aan de vergunning worden verbonden.

Voor de omgevingsvergunning milieu, zoals aan de orde bij Hoofdweg 229A, is het toetsingskader opgenomen in artikel 2.14 van de Wabo, waarbij geldt dat de

omgevingsvergunning slechts mag worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu. Een van de aspecten die hierbij relevant is, is volksgezondheid. Voor de locatie Hoofdweg 229A geldt verder een (formele) m.e.r.-beoordelingsplicht. Dat betekent dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit moet worden genomen.

Wat betreft de te volgen procedure en de te nemen besluiten voor de drie aanvragen is het volgende van belang. Op 1 januari jl. is de Verzamelwet IenW 2019 in werking getreden (zie Staatsblad 2020, 455). Met deze Verzamelwet zijn de procedurevereisten van de vormvrije m.e.r.-beoordeling gewijzigd. Op grond van het nieuwe artikel 7.28 Wm hoeft in het geval dat sprake is van een vormvrije m.e.r.-beoordeling niet langer het m.e.r.-beoordelingsbesluit bij de omgevingsvergunningaanvraag te worden gevoegd. Voldoende is dat bij de aanvraag de aanmeldnotitie wordt gevoegd, waarna de m.e.r.-beoordeling tegelijkertijd met de beoordeling van de vergunningaanvraag kan worden uitgevoerd. Als vervolgens uit de m.e.r.-beoordeling volgt dat een MER moet worden opgesteld, wordt de vergunningaanvraag afgewezen (zie artikel 7.28, derde en vierde lid, Wm). Voor de formele m.e.r.-beoordeling geldt (nog steeds) dat de vergunningaanvraag waarbij niet een m.e.r.-beoordelingsbesluit is gevoegd dat ertoe strekt dat geen MER hoeft te worden gemaakt, buiten behandeling wordt gelaten (zie artikel 7.28, tweede lid, onder a, Wm).

2.3 *Relevante jurisprudentie*

De hierboven al genoemde uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland legt de verantwoordelijkheid voor de onzekerheid omtrent gezondheidsrisico's in afwachting van nader wetenschappelijk onderzoek bij de initiatiefnemer (althans, komt erop neer dat die onzekerheid aanleiding is voor het verlangen van een MER door het bevoegd gezag). Daartegenover staan in ieder geval twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In een uitspraak van 14 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2442)¹ oordeelt de Afdeling dat vanwege de door de GGD en Omgevingsdienst uit de betreffende regio geschetste mogelijke verhoogde gezondheidsrisico's uit voorzorg kan worden besloten om maatregelen te treffen, maar dat de beoordeling in dat kader primair een bestuurlijke taak is. Het college had in dit geval geoordeeld dat uit het VGO-rapport niet volgt dat sprake is van zodanige risico's voor de volksgezondheid dat de aangevraagde geitenhouderij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben. Dat oordeel lijkt in stand te blijven omdat er nog veel onduidelijk is:

¹ In deze uitspraak ging het om de omschakeling van een bestaand melkveebedrijf naar een geitenhouderij met 960 geiten waarvoor enkele bestaande stallen worden gesloopt en een nieuwe stal wordt gebouwd.



datum 29 november 2021
onze ref. RR/RR/11017097

9/13

"Het rapport "Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies)" (hierna: VGO-rapport) over de verhoogde kans op longontsteking van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) dat is gepubliceerd op 16 juni 2017 is uitgevoerd in het oostelijk deel van Noord-Brabant en het noordelijke deel van Limburg. Uit het VGO-rapport blijkt dat het aantal extra gevallen van longontsteking in het onderzoeksgebied dat kan worden toegeschreven aan de aanwezigheid van geitenbedrijven gemiddeld over de jaren 2009-2013 ongeveer 89 patiënten per 100.000 mensen per jaar is. Wat de toename veroorzaakt, is nog onduidelijk, aldus het VGO-rapport. Om specifieke oorzaken van de toename van het aantal longontstekingen te achterhalen is meer onderzoek nodig. Pas dan kunnen volgens het RIVM bedrijfsgerichte maatregelen worden aanbevolen. In het rapport staat ook dat lokale kenmerken van het onderzoeksgebied, bijvoorbeeld luchtvervuiling uit omliggende industriegebieden, van invloed kunnen zijn op de bevindingen. Om die reden pleit het RIVM voor nader onderzoek in een ander deel van het land.

De rechtbank heeft overwogen dat hieruit volgt dat er dus een in verhouding klein aantal longontstekingen is dat kan worden toegeschreven aan de aanwezigheid van geitenhouderijen. Bovendien is er nog onduidelijkheid over de oorzaken van de toename van longontstekingen in de buurt van geitenhouderijen en kunnen de resultaten van het onderzoek niet zonder meer worden toegepast op andere delen van het land. De rechtbank heeft overwogen dat bij deze stand van zaken het college in redelijkheid het standpunt heeft kunnen innemen dat uit het VGO-rapport niet blijkt van zodanige risico's voor de volksgezondheid dat de geitenhouderij van [vergunninghouder] belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben. Omdat de GGD haar advies van 12 september 2017 heeft gebaseerd op het VGO-rapport, acht de rechtbank het ook niet onredelijk dat het college dat advies niet heeft opgevolgd."

Tegelijkertijd is bij het in stand laten van het oordeel dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn, meegewogen dat het bedrijf onder toezicht van de NVWA staat en (verplichte en vrijwillige) maatregelen treft om negatieve gezondheidsaspecten te voorkomen.

In een uitspraak van 11 augustus van dit jaar (ECLI:NL:RVS:2021:1788) waarin de omvorming van een legkippenhouderij naar een geitenhouderij van ca. 2.000 geiten ter discussie staat, oordeelt de Afdeling dat met de verwijzing naar het VGO rapport niet aannemelijk wordt gemaakt dat de geitenhouderij belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Dit rapport bevat geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen, aldus de Afdeling. Het in dit dossier afgegeven advies van de GGD, waarin staat dat uit voorzorg maatregelen moeten worden genomen ter bescherming van de gezondheid van omwonenden, kan ook niet tot de conclusie leiden dat het college de OBM had moeten weigeren. Daargelaten dat dit bericht geen concrete maatregelen vermeldt, is

de beoordeling van de aanvaardbaarheid van (onzekere) risico's primair een bestuurlijke taak:

"De Afdeling overweegt verder dat de rechtbank - en overigens ook de Afdeling - moet beoordelen of het college op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar van 13 juni 2017 de OBM in stand kon laten, uitgaande van de (eventuele) algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over gezondheidsrisico's zoals die op de datum van het besluit op bezwaar bestonden. VGO II en III dateren van na het besluit op bezwaar en kunnen daarom niet leiden tot het oordeel dat het college niet tot dat besluit had kunnen komen. Dat het besluit pas enkele dagen na publicatie van VGO II is verzonden, maakt niet dat het college het daarvoor al genomen besluit op bezwaar opnieuw had moeten beoordelen.

(...) De stukken - voor zover verschenen vóór het besluit op bezwaar - bevatten geen concrete conclusies over de gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen. Dat andere bestuursorganen hebben besloten om vergunningen voor geitenhouderijen aan te houden of te weigeren, maakt ook niet dat het college de OBM had moeten weigeren. Het college moet een eigen beoordeling maken van de verwachte milieugevolgen, waarbij het onder meer de kenmerken van het project en de plaats daarvan moet betrekken. Het college heeft van belang mogen achten dat de omschakeling van een legkippenhouderij naar een geitenhouderij een forse afname van de uitstoot van ammoniak en fijnstof tot gevolg heeft, zodat in zoverre sprake is van een verbetering van de gevolgen voor het milieu. Naar aanleiding van het hoger beroep heeft het college hieraan toegevoegd dat juist de blootstelling aan hoge concentraties ammoniak en fijnstof tot luchtwegklachten kan leiden, terwijl hier sprake is van een afname. Verder heeft het college van belang mogen achten dat er geen andere geitenhouderijen of intensieve veehouderijen in de nabije omgeving zijn, zodat er geen concentratie is van bedrijven die van belang kunnen zijn met het oog op de verspreiding van ziekten of de ontwikkeling van luchtwegklachten."

Als wij naar de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland en de uitspraken van de Afdeling kijken, dan valt één ding heel duidelijk op: het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte en de bestuursrechter dient het genomen besluit met terughoudendheid te toetsen. De vraag is nu hoe die in de concreet voorliggende gevallen in te vullen.

3 Hoe te besluiten op de aanvragen?

De beleidsvrijheid bij het bevoegd gezag en het gebrek aan een duidelijke lijn in de rechtspraak, maakt dat het weigeren noch het verlenen van de gevraagde vergunningen voorshands onrechtmatig is. Alles overziend is onze conclusie echter dat er goede argumenten zijn om de aanvragen om de OBM-vergunningen bij gebrek aan



datum 29 november 2021
onze ref. RR/RR/11017097

11/13

een MER af te wijzen en de aanvraag om de omgevingsvergunning milieu bij gebrek aan een m.e.r.-beoordelingsbesluit buiten behandeling te laten.

De argumenten zijn:

- Het feit dat een voorbereidingsbesluit is genomen. De raad geeft daarin uiting van zorgen over het extra risico op longontsteking rond geitenhouderijen. Dat is de reden om geen nieuwvestiging of uitbreiding van en omschakeling naar een geitenhouderij meer toe te staan. In dat licht komt het minder logisch over om in het milieuspoor belangrijke nadelige milieugevolgen uit te sluiten en geen MER te vereisen.
- Voor alle drie de bedrijven geldt dat deze zeer dicht (minder dan 100 meter) van de dichtstbijzijnde woning liggen.
- Er ligt een negatief advies van de GGD, juist vanwege de verhoogde kans op longontsteking.

Deze argumenten gelden voor alle drie de bedrijven. Weliswaar is de toename van het aantal geiten bij het ene bedrijf groter dan bij het andere, maar het voorbereidingsbesluit ziet zowel op nieuwvestiging als op (elke mate van) uitbreiding. Het lijkt ons erg lastig om in de besluitvorming onderscheid te maken.

Wij betrekken hierbij dat gezien de weerstand in de omgeving, hoogstwaarschijnlijk bezwaar- en ook beroepsprocedures volgen. Die laatste komen terecht bij de Rechtbank Noord-Nederland. De uitspraak van die rechtbank van 21 april jl. geeft in feite al aan hoe zij over de voorliggende situaties met een voorbereidingsbesluit, een zeer korte afstand tot woningen, de bestaande onzekerheid over gevolgen voor de volksgezondheid en een negatief GGD-advies denkt.

Wij onderkennen dat de initiatiefnemer in een MER niet het nog uit te voeren (uitgebreide) VGO-onderzoek zelf kan doen. Dat kan wat ons betreft echter ook weer geen reden zijn om dan de aangevraagde omgevingsvergunning maar te verlenen en geen MER te vereisen. De Rechtbank Noord-Nederland overweegt bovendien dat in een MER maatregelen kunnen worden onderzocht om de risico's voor de volksgezondheid te beperken. Een dergelijke conclusie trok ook de Rechtbank Oost-Brabant in haar uitspraak van 4 maart 2021 (ECLI:NL:RBOBR:2021:988), waarin zij overweegt:

"8.4 Aan de omstandigheid dat de GGD niet heeft geadviseerd om een milieueffectrapport op te stellen, hecht de rechtbank minder waarde dan eisers. Uiteindelijk is verweerder degene die hierover beslist, niet de GGD. De uitspraak van de Afdeling van 18 oktober 2017 had geen betrekking op het verlangen van een milieueffectrapport, maar zag op de verlening van een omgevingsvergunning op basis van meerdere specifieke rapporten.

8.5 Verweerder heeft in het GGD-advies wel een aantal redenen gevonden om een milieueffectrapport te verlangen. De rechtbank wijst op de

opmerkingen met betrekking tot de afstand van de geitenhouderij van eisers tot woningen van derden, de hoge geurbelasting en de onduidelijkheid over de verspreiding van endotoxinen en micro-organismen. Dat de aanvraag niet voorziet in een toename van de emissies van ammoniak en fijn stof, wil niet zeggen dat verweerder de ogen zou moeten sluiten voor de andere, door de GGD genoemde aandachtspunten. De rechtbank is ook van oordeel dat verweerder betekenis mocht hechten aan de relatie tussen longontstekingen en veehouderijen die in het VGO3-rapport naar voren komt. Net zoals in de uitspraak van 11 mei 2020 is de rechtbank van oordeel dat het niet noodzakelijk is om in een milieueffectrapport een extra VGO-onderzoek te verrichten, maar verweerder heeft terecht opgemerkt dat in een milieueffectrapport zou kunnen worden onderzocht welke maatregelen moeten worden getroffen en of er alternatieve maatregelen denkbaar zijn. Dat wordt voldaan aan artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en dat de beste beschikbare technieken in acht worden genomen, wil niet zeggen dat verweerder geen m.e.r. mocht verlangen. Als er aanwijzingen zijn dat er sprake kan zijn van een verhoogd risico voor de volksgezondheid, kan van een aanvrager dan ook worden verlangd dat hij een milieueffectrapport opstelt waaruit zou kunnen blijken dat van een verhoogd risico geen sprake is en dat vergunningverlening niet tot onacceptabele risico's zal leiden. Verweerder heeft dan ook in redelijkheid een milieueffectrapport kunnen verlangen. Deze beroepsgrond slaagt niet."

Concreet leidt onze conclusie tot de volgende te nemen besluiten. Het oordeel dat bij de aanvragen Boekelterweg en Vinkegavaartweg belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu niet zijn uit te sluiten (en dus dat een MER moet worden gemaakt) leidt – omdat sprake is van een vormvrije m.e.r.-beoordeling die parallel aan de beoordeling van de vergunningaanvraag moet worden uitgevoerd – tot een afwijzing van de aanvragen omdat een MER moet worden gemaakt.

Bij de aanvraag Hoofdweg 229A leidt dit oordeel tot het buiten behandeling laten van de aanvraag, nu bij de aanvraag geen m.e.r.-beoordelingsbesluit (inhoudende dat geen MER hoeft te worden opgesteld) c.q. MER is gevoegd.

Dan resteert de vraag of, in het geval van de afwijzingen c.q. bij het buiten behandeling laten van de gevraagde omgevingsvergunningen nog iets gezegd moet worden over het verbod op wijziging van het gebruik onder c van het voorbereidingsbesluit. Gesteld kan worden dat het gebruiksverbod in de weg staat aan de door de aanvragers gewenste uitbreiding. Ons advies zou gezien de in paragraaf 2.1 genoemde argumenten zijn om dit niet een formele weigeringsgrond te laten zijn, maar dit wel in de overwegingen op te schrijven. Dat is wel zo volledig richting aanvragers, en is mogelijk ook voor de rechtbank in een eventuele beroepsprocedure relevant. Wij kunnen ons voorstellen dat de bestuursrechter een weigering van de omgevingsvergunning (nog) makkelijker in stand laat wanneer hij weet dat de uiteindelijke wijziging van het gebruik in ieder geval voorlopig ook niet gerealiseerd kan worden.



datum 29 november 2021
onze ref. RR/RR/11017097

13/13

4 Tot slot

Tot zover ons advies. Wij bespreken dit graag met u.

Hoogachtend,
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.



R.D. Reinders

L. van der Meulen