

ECLI:NL:RVS:2022:556

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-02-2022
Datum publicatie	23-02-2022
Zaaknummer	202002286/1/R4
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juni 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen geweigerd aan [appellante] een omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbreiden van de bestaande melkgeitenhouderij op het perceel [locatie] in Abcoude. [appellante] exploiteert op het perceel een geitenhouderij met 1000 melkgeiten. [appellante] heeft op 10 juli 2018 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het uitbreiden van het aantal melkgeiten naar 2100 binnen de bestaande gebouwen. Bij het besluit van 4 juni 2019 heeft het college de aanvraag uit voorzorg geweigerd vanwege aanblijvende onduidelijkheid over de oorzaak van mogelijke gezondheidsrisicos van geitenhouderijen voor hun directe omgeving. Daarbij heeft het college verwezen naar de afweging van provinciale staten van Utrecht over de geitenstop.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/73 ABkort 2022/107 Milieurecht Totaal 2022/7383 Milieurecht Totaal 2022/7384 NJB 2022/630 Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8632 JM 2022/58 met annotatie van Bokelaar, P.B. TBR 2022/57 met annotatie van R. Kegge TvAR 2022/8096, UDH:TvAR/17267 met annotatie van mr. D. Korsse M en R 2022/50 met annotatie van A. Collignon

Uitspraak

202002286/1/R4.

Datum uitspraak: 23 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Abcoude,

tegen de mondelinge uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 18 februari 2020 in zaak nr. 19/2622 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juni 2019 heeft het college geweigerd aan [appellante] een omgevingsvergunning te verlenen voor het uitbreiden van de bestaande melkgeitenhouderij op het perceel [locatie] in Abcoude (hierna het perceel).

Bij mondelinge uitspraak van 18 februari 2020 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Het proces-verbaal van deze mondelinge uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 oktober 2021, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat in Middelharnis, [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. E. Schaap Enterman-Drent en ir. P.J. van Leeuwen zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] exploiteert op het perceel een geitenhouderij met 1000 melkgeiten. [appellante] heeft op 10 juli 2018 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) voor het uitbreiden van het aantal melkgeiten naar 2100 binnen de bestaande gebouwen. Bij het besluit van 4 juni 2019 heeft het college de aanvraag uit voorzorg geweigerd vanwege aanblijvende onduidelijkheid over de oorzaak van mogelijke gezondheidsrisicos van geitenhouderijen voor hun directe omgeving. Daarbij heeft het college verwezen naar de afweging van provinciale staten van Utrecht over de geitenstop. Aan die geitenstop ligt onder meer het rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden (aanvullende studies)" van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) van 16 juni 2017 (hierna: het VGO) ten grondslag.

[appellante] is van mening dat haar ten onrechte geen omgevingsvergunning is verleend. Volgens haar is niet gebleken dat de aangevraagde uitbreiding van het aantal melkgeiten negatieve gevolgen voor de volksgezondheid heeft.

Relevante regelgeving

2. De relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid op grond van het voorzorgsbeginsel de omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de geitenhouderij op het perceel heeft kunnen weigeren. Volgens de rechtbank is het voor een weigering op grond van het voorzorgsbeginsel niet nodig dat is aangetoond dat de verbanden tussen luchtkwaliteit en gezondheidseffecten rond geitenhouderijen oorzakelijk zijn. Dat het VGO geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten in de zin van aangetoonde of oorzakelijke verbanden bevat, maakt niet dat het college aan dit rapport in zijn afweging geen doorslaggevende betekenis heeft kunnen toekennen. Voor een weigering is voldoende dat er, zoals uit het rapport blijkt, een sterke associatie bestaat tussen het wonen in de buurt van een geitenhouderij en een sterk verhoogde kans op longontsteking, aldus de rechtbank.

Ten onrechte weigering op grond van het voorzorgsbeginsel

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de omgevingsvergunning niet onder verwijzing naar het VGO heeft kunnen weigeren op grond van het voorzorgsbeginsel.

Volgens [appellante] mocht het besluit niet mede gebaseerd worden op de in het kader van de ruimtelijke ordening gegeven afweging van provinciale staten van Utrecht die heeft geleid tot de provinciale geitenstop in artikel 1.15 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening. Die geitenstop geldt verder pas vanaf 11 juli 2018. Omdat [appellante] al op 10 juli 2018 een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning had ingediend, kon het college ter onderbouwing van zijn besluit niet verwijzen naar de provinciale geitenstop.

[appellante] voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen oorzakelijk verband tussen luchtkwaliteit en gezondheidseffecten hoeft te worden aangetoond en dat wat [appellante] naar voren heeft gebracht geen aanleiding geeft om te twifelen aan de onderzoeksgegevens uit het VGO. Er had in het onderhavige geval een onderzoek moeten worden gedaan naar de gevolgen van de uitbreiding van het bedrijf van [appellante], en niet een besluit moeten worden genomen op basis van het algemene en onvolledige VGO. Het oordeel van de rechtbank komt ook niet overeen met een uitspraak van de rechtbank van 8 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2159, waarin het VGO niet kon dienen als grondslag

voor de weigering van een omgevingsvergunning op grond van het voorzorgsbeginsel. Bovendien strookt het oordeel van de rechtbank niet met eerdere uitspraken van de Afdeling van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301 en van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:340, waarin het juist werd toegestaan dat een geitenhouderij zich uitbreidde, aldus [appellante].

Volgens [appellante] kan daarnaast uit het VGO niet de wetenschappelijk verantwoorde conclusie worden ontleend dat de uitbreiding van de geitenhouderij leidt tot onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid. Uit het VGO blijkt niet wat de oorzaak is van het verhoogd risico op longontsteking bij mensen die wonen in de nabijheid van een geitenhouderij, aldus [appellante].

4.1. De Afdeling ziet zich hier gesteld voor de vraag of het college verwijzend naar het VGO, deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de gevraagde omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu kon worden geweigerd.

4.2. Bij de vraag of het bevoegd gezag uit voorzorg mag weigeren om medewerking te verlenen aan een activiteit vanwege onduidelijkheid over de gezondheidsrisico's van die activiteit, moet worden gekeken naar het toetsingskader dat van toepassing is.

Op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening moet het bevoegd gezag bij de vaststelling van een bestemmingsplan bestemmingen aanwijzen en regels geven die het bevoegd gezag uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Het bevoegd gezag heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. Dit geeft het bevoegd gezag de ruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit, uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten.

Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo kan op grond van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo ook slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Ook hier heeft het bevoegd gezag beleidsruimte en moet het de betrokken belangen afwegen. En ook hier heeft het bevoegd gezag de ruimte om vanwege mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten.

De afweging van provinciale staten van Utrecht over de geitenstop heeft plaatsgevonden met het oog op het stellen van kaders voor een goede ruimtelijke ordening.

Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, in samenhang met artikel 2.2a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht, moet op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden geweigerd als het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit toetsingskader geeft het bevoegd gezag ruimte om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo met een deugdelijke motivering te weigeren. In het kader van die motivering kan gewicht toekomen aan mogelijke gezondheidsrisico's van een activiteit.

4.3. In dit geval gaat het om een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Een omgevingsvergunning voor die activiteit kan op grond van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo alleen worden geweigerd als dat in het belang van de bescherming van het milieu is. Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij de vraag wat in het belang van de bescherming van het milieu nodig is.

Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het college moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit, anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de uitspraken van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, en van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1267, dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vast staan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.

Wat betreft de activiteit die hier aan de orde is, uitbreiding van het aantal geiten, is dit naar het oordeel van de Afdeling niet komen vast te staan. Aan de conclusie van de afweging van provinciale staten van

Utrecht over de geitenstop komt in dit verband geen doorslaggevende betekenis toe omdat, zoals hiervoor is vastgesteld, die afweging is gegeven met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Dit geldt ook voor het bij die afweging betrokken VGO. Onbetwist is namelijk dat het VGO geen algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten biedt over het verband tussen het houden van geiten en negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. Hiermee is gegeven dat op grond van de aan het besluit van 4 juni 2019 ten grondslag gelegde motivering niet is gesteld dat de aangevraagde uitbreiding leidt tot negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. Het college heeft verder geen ander onderzoek verricht waaruit blijkt dat uitbreiding van het aantal geiten leidt tot negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. Gelet hierop heeft het college niet deugdelijk onderzocht en gemotiveerd waarom de door [appellante] gevraagde omgevingsvergunning geweigerd moet worden in het belang van de bescherming van het milieu.

Het betoog slaagt.

Conclusie

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [appellante] bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond verklaren en het besluit van het college van 4 juni 2019 vernietigen.

Het college dient met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling een nieuw besluit op de aanvraag te nemen.

6. Het college moet proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellante] gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 18 februari 2020 in zaak nr. 19/2622;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen van 4 juni 2019 met kenmerk 2018-009463;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 2.992,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 877,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 23 februari 2022

457-972

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[]

e.

1°. het oprichten,

2°. het veranderen of veranderen van de werking of

3°. het in werking hebben

van een inrichting of mijnbouwwerk

[]

i. 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.

[]

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

[]

Artikel 2.14

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e:

[]

3. Voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in het eerste lid, kan de omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

[].

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.1

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

[].

Wet milieubeheer

Artikel 7.17

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

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

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

a. voor zover relevant de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van gevolgen voor het milieu;

b. de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

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

a. naar de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

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

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

Besluit omgevingsrecht

Artikel 5.13b

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

[].