ECLI:NL:RBNNE:2021:1698

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	21-04-2021
Datum publicatie	30-04-2021
Zaaknummer	LEE 20-734 en 20-757
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voor een omschakeling naar een geitenhouderij. GGD-advies met aanbevelingen, RIVM-rapport en VGO-onderzoeken. Endotoxinen en zoönosen. Voorzorgsbeginsel. Gevolgen voor de volksgezondheid en het verlangen van een MER-rapport. Voorbereidingsbesluit van de raad met een geitenstop. Strijdigheid met het bestemmingsplan en de aanhaakverplichting. Verbinden van voorschriften aan een OBM. Nadere beoordeling door verweerder voor wat betreft de gestelde schending van artikel 2 en 8 van het EVRM.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2021-0113 JOM 2021/249

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

Zaaknummers: LEE 20/734 en 20/757

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 april 2021 in de zaken tussen

1. [eisers]te [plaats], eisers sub 1, met als gemachtigde mr. L. Brouwers,

2. [eisers]te [plaats], eisers sub 2, met als gemachtigde mr. R. de Kamper,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland, verweerder, vertegenwoordigd door mr. K. Visser.

Als **derde-partij** heeft aan het geding deelgenomen: [derde belanghebbende]., gevestigd te [plaats], vergunninghoudster, met als gemachtigde [naam].

Procesverloop

Bij besluit van 18 juli 2019 (het primaire besluit), verzonden op 19 juli 2019, heeft verweerder aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning beperkte milieutoets verleend voor het veranderen van de inrichting op het perceel aan de [adres] te [plaats] van een melkrundveehouderij in een melkgeitenhouderij.

Bij (afzonderlijk) besluit van 23 juli 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaarschrift van eisers sub 1 en dat van eisers sub 2 ongegrond verklaard en het primaire besluit van 18 juli 2019 onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Tegen het bestreden besluit hebben eisers bij afzonderlijke brieven beroep ingesteld bij de rechtbank. Het beroep van eisers sub 1 is geregistreerd onder het procedurenummer LEE 20/734. Het beroep van eisers sub 2 is geregistreerd onder het procedurenummer LEE 20/757.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De zaken zijn gelijktijdig behandeld op de zitting van 10 maart 2021.

Namens eisers sub 1 zijn [eisers] verschenen.

Eisers sub 2 zijn in persoon verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en mr. S. Uitham.

Vergunninghoudster heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde.

Overwegingen

Feiten en omstandigheden

1. Vergunninghoudster heeft vergunning voor het drijven van een melkrundveehouderij op het perceel aan de [adres] te [plaats]. Het gaat daarbij om 157 stuks melk- en kalfkoeien en 100 stuks vrouwelijk jongvee. Vergunninghoudster heeft een aanvraag ingediend om dit bedrijf te wijzigen in een melkgeitenhouderij, alwaar 185 stuks vrouwelijk jongvee, 400 stuks melkgeiten, 52 stuks opfokgeiten van 0 tot 61 dagen en 105 stuks opfokgeiten van 61 dagen tot 1 jaar worden gehouden.

1.1. Vergunninghoudster heeft op 29 januari 2019 een aanvraag om vergunning ingevolge de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het in werking hebben van een melkgeitenhouderij op het perceel aan de Jakob Tilbusscherweg 12 te [plaats] bij het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen (hierna: het college van GS) ingediend.

1.2. Vergunninghoudster heeft op 30 januari 2019 een door adviesbureau Rombou opgestelde "aanmeldingsnotitie mer-beoordeling" ten behoeve van de verandering van de bestaande melkrundveehouderij in een melkgeitenhouderij als hier voren aangeduid bij verweerder ingediend.

1.3. Vergunninghoudster heeft op 31 januari 2019 een aanvraag om omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM) voor voornoemde verandering in de bedrijfsvoering bij verweerder ingediend.

Deze aanvraag heeft betrekking op de navolgende activiteit:

- OBM voor de aspecten milieu-effectrapportage-beoordeling (hierna: m.e.r.-beoordeling) en luchtkwaliteit.

Als bijlage bij deze aanvraag heeft vergunninghoudster een door haar gedane melding ingevolge het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) aangehecht.

1.4. Bij besluit van 25 maart 2019, verzonden op 29 maart 2019, heeft het college van GS de door vergunninghoudster gevraagde vergunning ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voor het in werking hebben van een melkgeitenhouderij op het perceel aan de [adres] te [plaats] (hierna ook aangeduid als: de inrichting) verleend.

1.5. Bij besluit van 11 juni 2019, verzonden 19 juli 2019, heeft verweerder besloten dat voor de beoogde wijziging van de inrichting van vergunninghoudster geen milieu-effect-rapport (m.e.r.) of m.e.r.-beoordelingsrapport nodig is. Dit betreft een voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

1.6. Bij primair besluit van 18 juli 2019, verzonden op 19 juli 2019, heeft verweerder aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning beperkte milieutoets verleend voor het veranderen van de inrichting in een melkgeitenhouderij op meergenoemd perceel.

1.7. Tegen dit besluit hebben zowel eisers sub 1 als eisers aub 2 bij brieven van 26 augustus 2019 een bezwaarschrift bij verweerder ingediend.

1.8. Eisers hebben de bezwaarschriften mondeling toegelicht op een hoorzitting van

6 november 2020 van de commissie voor bezwaarschriften van de gemeente Het Hogeland (hierna: de commissie). Van het horen is een audio-opname gemaakt.

1.9. De commissie heeft verweerder bij brief van 16 december 2019 geadviseerd om de bezwaarschriften van eisers ongegrond te verklaren en het primaire besluit van 18 juli 2019 onder een aanvullende motivering te handhaven.

1.10. Onder overneming van het advies van de commissie heeft verweerder met het bestreden besluit de bezwaarschriften van eisers ongegrond verklaard en het primaire besluit van 18 juli 2019 onder een aanvullende motivering gehandhaafd.

Toepasselijke regelgeving

2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Europese Verdrag voor Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM) heeft een ieder recht op leven.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag 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.

2.1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), is het verboden zonder vergunning een project uit te voeren dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

Ingevolge artikel 2.17, tweede lid, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de betrokken algemene maatregel van bestuur.

2.2. Ingevolge artikel 7.17. eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) neemt het bevoegd gezag, behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, 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.

Ingevolge artikel 7.17, derde lid, van de Wm neemt het bevoegd gezag 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.

Ingevolge artikel 7.17, vierde lid, van de Wm verwijst het bevoegd gezag in de motivering van zijn beslissing 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.

2.3. In artikel 2.2a, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) in samenhang gelezen met categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffect-rapportage (Besluit mer), worden als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wm, aangewezen: de activiteit, bedoeld in categorie 14, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, in de gevallen waarin ten minste 51 en ten hoogste 2.000 schapen of geiten, behorend tot de diercategorieën genoemd in kolom 2, onder 11°, van categorie 14, worden gehouden, met dien verstande dat deze aanwijzing niet van toepassing is in de gevallen waarin artikel 7.18 van de Wm van toepassing is.

In artikel 2.2a, vierde lid, aanhef en onder a, ten vierde, van het Bor worden als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de wet, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wm, niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wm, aangewezen: het oprichten of wijzigen van een dierenverblijf voor het houden van landbouwhuisdieren of het uitbreiden van het aantal landbouwhuisdieren in een of meer diercategorieën als bedoeld in de regeling op grond van artikel 1 van de Wet ammoniak en veehouderij (https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0013402&artikel=1&g=2021-02-17&z=2021-02-17) voor zover sprake is van het houden van:

(…);

4. ten minste 1.500 stuks pluimvee behorend tot de diercategorieën E1 tot en met E5, F1 tot en met F4, G1, G2 en J1, 500 gespeende biggen behorend tot de diercategorie D.1.1, of 500 landbouwhuisdieren anders dan pluimvee en gespeende biggen indien binnen de inrichting landbouwhuisdieren van meer dan een hoofdcategorie als bedoeld in de regeling op grond van artikel 1 van de Wet ammoniak en veehouderij (https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0013402&artikel=1&g=2021-02-17&z=2021-02-17) worden gehouden.

Ingevolge artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor wordt een omgevingsvergunning voor de categorieën activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, onder a tot en met i, geweigerd indien het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wm, heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor wordt een omgevingsvergunning voor de categorieën

activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, onder a tot en met i, geweigerd indien de activiteit leidt tot overschrijding van de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10), bedoeld in bijlage 2, voorschrift 4.1 van de Wm, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd bij of krachtens artikel 5.16 van die wet.

2.4. Ingevolge artikel 2, vijfde lid, van het Besluit mer geldt, voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen;

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

2.5. Ingevolge artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is het oprichten, uitbreiden, of wijzigen van een dierenverblijf met dieren met geuremissiefactor is verboden, indien de geurbelasting die de inrichting vanwege dierenverblijven waar dieren met geur-emissiefactor worden gehouden veroorzaakt, op geurgevoelige objecten die zijn gelegen in de gebieden, bedoeld in tabel 3.115, na de oprichting, uitbreiding of wijziging meer bedraagt dan de in die tabel aangegeven waarden.

Tabel 3.115 geurbelasting ouE/m^3 (odour units per kubieke meter lucht)

(P98)	**niet-concentratiegebied**	**concentratiegebied**
bebouwde kom	2,0	3,0
buiten bebouwde kom	8,0	14,0

Ingevolge artikel 3.115, tweede lid, van het Activiteitenbesluit is het eerste lid niet van toepassing:

a. indien het geurgevoelig object een object als bedoeld in artikel 3.116, eerste lid, onderdelen a, b of c, of tweede lid, is;

b. op de uitbreiding van een dierenverblijf indien een geurbelastingreducerende maatregel wordt toegepast en de totale geurbelasting na de uitbreiding niet meer bedraagt dan het gemiddelde van de bij de betreffende situatie behorende waarde uit tabel 3.115 en de geurbelasting die de inrichting voorafgaand aan het toepassen van de maatregel veroorzaakte; of,

c. indien bij de oprichting, uitbreiding of wijziging van een dierenverblijf de geurbelasting die de inrichting op enig geurgevoelig object veroorzaakt, niet toeneemt en het aantal dieren per diercategorie met geuremissiefactor binnen de inrichting niet toeneemt.

Ingevolge artikel 3.116, eerste lid, van het Activiteitenbesluit vindt het oprichten, uitbreiden of wijzigen van een dierenverblijf met dieren met geuremissiefactor niet plaats, indien na de oprichting, uitbreiding of wijziging de afstand tussen het dierenverblijf en:

a. een geurgevoelig object dat deel uitmaakt van een andere veehouderij;

b. een geurgevoelig object dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij; of,

c. een woning die op of na 19 maart 2000 is gebouwd:

1. op een kavel die op dat tijdstip in gebruik was als veehouderij;

2. in samenhang met het geheel of gedeeltelijk buiten werking stellen van de veehouderij; en,

3. in samenhang met de sloop van de bedrijfsgebouwen die onderdeel hebben uitgemaakt van de veehouderij:

minder dan 100 meter bedraagt, indien het object, bedoeld in onderdeel a, b of c, binnen de bebouwde kom is gelegen; of,

minder dan 50 meter bedraagt, indien het object, bedoeld in onderdeel a, b of c, buiten de bebouwde kom is gelegen.

Ingevolge artikel 3.116, tweede lid, van het Activiteitenbesluit is het eerste lid van overeen-komstige toepassing op een geurgevoelig object dat op de kavel, bedoeld in onderdeel c van dat lid, aanwezig is.

Ingevolge artikel 3.116, derde lid, van het Activiteitenbesluit is het eerste lid niet van toepassing indien de geurbelasting op het object, bedoeld in de onderdelen a, b of c van dat lid, lager is dan de waarde die volgens artikel 3.115, eerste lid, geldt voor het gebied waarin dat object ligt.

Ingevolge artikel 3.116, vierde lid, van het Activiteitenbesluit is het eerste lid eveneens niet van toepassing als bij de oprichting, uitbreiding of wijziging van een dierenverblijf de geur-belasting op een geurgevoelig object niet toeneemt, het aantal dieren per diercategorie met geuremissiefactor binnen de inrichting niet toeneemt en de afstand van het dierenverblijf tot een geurgevoelig object niet afneemt.

Ingevolge artikel 3.117, eerste lid, van het Activiteitenbesluit vindt het oprichten, uitbreiden of wijzigen van een dierenverblijf met dieren zonder geuremissiefactor niet plaats, indien de afstand tussen enig binnen de inrichting gelegen dierenverblijf waar dieren zonder geuremissiefactor worden gehouden en een geurgevoelig object, na de oprichting, uitbreiding of wijziging:

a. minder dan 100 meter bedraagt, indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen; of,

b. minder dan 50 meter bedraagt, indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

Ingevolge artikel 3.117, tweede lid, van het Activiteitenbesluit is het eerste lid niet van toepassing als bij de oprichting, uitbreiding of wijziging van een dierenverblijf het aantal dieren per diercategorie zonder geuremissiefactor binnen de inrichting niet toeneemt en de afstand van het dierenverblijf tot een geurgevoelig object niet afneemt, indien die kleiner is dan de afstand, bedoeld in het eerste lid.

Overwegingen

3. Het door eisers ingestelde beroep draait met name om de vraag of de in geding zijnde en hier voren meermalen benoemde verandering van de inrichting, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Als een milieueffectrapport moet worden gemaakt, moet de gevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor worden geweigerd.

4. Verweerder heeft de omgevingsvergunning verleend en bij het besluit van 23 juli 2020 in stand gelaten, omdat de verandering van de inrichting volgens verweerder op grond van met name de aanmeldingsnotitie mer-beoordeling en de daarbij behorende onderzoeken naar geur, luchtkwaliteit en volksgezondheid, niet leidt tot de conclusie dat ten gevolge van de verandering van de bedrijfsvoering van de inrichting belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu optreden. Verder blijkt volgens verweerder uit het onderzoek naar de lucht-kwaliteit dat de fijnstofemissie door de wijziging zal dalen. Gelet hierop is het opstellen van een milieueffectrapport in dit geval volgens verweerder niet noodzakelijk.

5. De door eisers daartegen ingebrachte gronden hebben betrekking op de navolgende aspecten:

- Is er sprake van een onlosmakelijke samenhang tussen de aanvraag om een OBM en een eventuele aanvraag strijdig gebruik. Is een melkgeitenhouderij in strijd met het bestemmingsplan;

- Treden door het project inhoudende het veranderen van de inrichting in een melkgeitenhouderij significante gevolgen op voor het milieu en de volksgezondheid. Levert dit ten aanzien van volksgezondheid strijd op met artikel 2 en 8 EVRM; en

- Moeten er voorschriften aan de vergunning worden verbonden en zo ja, welke.

Het komt de rechtbank aangewezen voor om voormelde beroepsgronden afzonderlijk inhoudelijk te bespreken.

Bestaat er een onlosmakelijke samenhang/ is een melkgeitenhouderij in strijd met het bestemmingsplan

6.1.1. Eisers sub 1 betogen dat de activiteiten onlosmakelijk zijn verbonden met activiteiten waarvan de vraag gesteld kan worden of die in strijd zijn met het bestemmingsplan. In dit verband wijzen eisers sub 1 erop dat het emissiepunt blijkens de bijlagen bij de aanmeldnotitie is geplaatst in de stallen van waaruit de melkgeitenhouderij met name plaats gaat vinden. Dat houdt volgens eisers sub 1 in dat er hoofdzakelijk sprake zal zijn van een bedrijfsvoering die plaatsvindt in gebouwen. Gelet op de definitie in het bestemmingsplan en de bestemmingsomschrijving die ter plaatse geldt, is er in de visie van eisers sub 1 daardoor sprake van strijdigheid met het bestemmingsplan. Gelet hierop had de aanvraag naar de mening van eisers sub 1 tevens moeten zien op een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. In de visie van eisers sub 1 moet dan worden geconcludeerd dat die situatie strijd oplevert met een goede ruimtelijke ordening.

6.1.2. Eisers sub 2 betogen dat de commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat de vergunde melkgeitenhouderij past binnen het bestemmingsplan, omdat het zou gaan om een grondgebonden veehouderij. Een grondgebonden veehouderij is, in tegenstelling tot een intensieve veehouderij, aan gras- of bouwland gebonden voor de voedselvoorziening, aldus de commissie. De melkgeiten krijgen volgens de commissie weidegang en om te voorzien in de ruwvoerbehoefte is grond nodig. Eisers aub 2 vinden dit standpunt van de commissie volstrekt onvoldoende onderbouwd en zien deze vaststelling niet terug in de aanvraag en de vergunde activiteit. Het is onduidelijk hoe de bedrijfsvoering precies plaatsvindt. Uit de omgevingsvergunning valt af te leiden dat voor 400 geiten sprake zou zijn van weidegang, maar eisers aub 2 betwijfelen dit. Voor het overige jongvee (185 stuks) en de opfokgeiten (cumulatief 157 stuks) geldt in ieder geval dat géén sprake is van weidegang en dat de bedrijfsvoering voor wat betreft deze dieren hoofdzakelijk in gebouwen plaatsvindt. Dit zou betekenen dat bijna de helft van de bedrijfsvoering binnen gebouwen plaatsvindt, terwijl het bestemmingsplan slechts een agrarische bedrijfsvoering toestaat die 'hoofdzakelijk niet in gebouwen plaatsvindt'.

6.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de Aanmeldingsnotitie mer-beoordeling aangeeft dat de aanvraag is gedaan voor de omzetting naar een grondgebonden melkgeitenhouderij. In dit verband wijst verweerder erop dat in de aanbiedingsbrief wordt vermeld dat er sprake is van weidegang. Dit wordt volgens verweerder verder uitgewerkt in de aanmeldingsnotitie op pagina 4. In de omgevingsvergunning wordt aangegeven dat de aanmeldingsnotitie deel uitmaakt van de omgevingsvergunning. Dat de aanvraag ook het houden van opfokgeiten en vrouwelijk jongvee omvat, betekent in de visie van verweerder niet dat er geen sprake is van een in hoofdzaak grondgebonden veehouderij. Verweerder is bij de vergunningverlening afgegaan op de informatie die vergunninghoudster bij de aanvraag heeft overgelegd.

6.3. Ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Eemsmond" heeft het in geding zijnde perceel de bestemming "Agrarisch - Wierdenlandschap" met als functieaanduiding "Specifieke vorm van agrarisch - bouwperceel grondgebonden agrarisch perceel".

Ingevolge artikel 4.1, sub b, van de planvoorschriften van dit bestemmingsplan zijn de voor "Agrarisch - Wierdenlandschap" aangewezen gronden bestemd voor: de uitoefening van het

agrarisch bedrijf met een in hoofdzaak grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - bouwperceel grondgebonden agrarisch bedrijf."

Ingevolge artikel 1, onder 42, van de planvoorschriften van dit bestemmingsplan wordt onder "grondgebonden agrarische bedrijfsvoering" verstaan: een agrarische bedrijfsvoering die hoofdzakelijk niet in gebouwen plaatsvindt, zoals een melkveehouderij, een akkerbouw-bedrijf of een tuinbouwbedrijf, waarbij het gebruik van agrarische gronden noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf.

6.4. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is het, voor zover thans van belang, verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo draagt de aanvrager van een omgevings-vergunning, onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project.

6.5. De rechtbank stelt in dat verband voorop dat in artikel 1, onder 49, van de planregels van voormeld bestemmingsplan als definitie voor een intensieve veehouderij is vermeld dat het daarbij handelt om een agrarisch bedrijf met een in hoofdzaak niet-grondgebonden agrarische bedrijfsvoering in de vorm van het houden van dieren, zoals een rundveemesterij (exclusief vetweiderij), een varkens-, vleeskalver-, *geiten-*, pluimvee- of pelsdierhouderij of een combinatie van deze bedrijfsvormen, alsmede naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijfsvormen en (nagenoeg) geen weidegang. Daaruit volgt dat een melkgeitenhouderij in beginsel als een intensieve veehouderij wordt gezien. Een uitzondering op deze regel doet zich slechts voor indien hetgeen staat verwoord in het laatste deel van de definitie, te weten of er sprake is van weidegang, van toepassing is op de onderhavige melkgeitenhouderij. Daarmee komt de vraag centraal te staan of in overwegende mate weidegang dan wel of nagenoeg geen weidegang plaatsvindt. Gekeken moet daarbij naast de weidegang an sich naar de vraag of sprake is van aanvoer van voer en afvoer van mest.

Gelet op de gedingstukken en het verhandelde ter zitting is de rechtbank van oordeel dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zich in dit geval een uitzondering voordoet op voormelde regel en daarmee dat er bij de in geding zijnde melkgeitenhouderij gesproken moet worden van een grondgebonden agrarisch bedrijf, als bedoeld in artikel 1, onder 42, van de planvoorschriften van voormeld bestemmingsplan. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat afdoende is komen vast te staan op grond van de namens vergunninghoudster afgelegde verklaringen dat de in het kader van de inrichting te houden melkgeiten - die overigens naar de rechtbank heeft begrepen thans reeds worden gehouden - in de praktijk niet of nauwelijks in de wei staan. Voorts voeden deze geiten zich niet of nauwelijks met gras afkomstig van de in het kader van de inrichting aanwezige weilanden. Niet in geschil is voorts dat de overige te houden dieren - te weten 157 opfokgeiten en 185 stuks jongvee- permanent op stal staan, zodat er in zoverre sprake is van een agrarische bedrijfsvoering die volledig in stallen/gebouwen plaatsvindt.

Uit de namens vergunninghoudster afgelegde verklaring moet verder worden afgeleid dat het voer voor de te houden geiten met vrachtwagens wordt aangevoerd en de mest vanuit de inrichting met vrachtwagens wordt afgevoerd. Onder die omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat het gebruik van de agrarische gronden niet noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er geen strijd optreedt met het bestemmingsplan en dat er geen

omgevingsvergunning voor strijdig gebruik noodzakelijk zou zijn. Dit betekent dat eisers terecht naar voren hebben gebracht dat er sprake is van de door hen gestelde onlosmakelijke samenhang, als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, tussen de aanvraag om OBM en een (eventuele) aanvraag om omgevingsvergunning strijdig gebruik. Dit brengt met zich dat verweerder vergunninghoudster in dit geval in de gelegenheid had moeten stellen om de aanvraag om omgevingsvergunning aan te vullen. Nu verweerder dit heeft nagelaten, is het bestreden besluit onzorgvuldig en in strijd met de wet voorbereid. Deze grond van eisers slaagt en het bestreden besluit komt om die reden voor vernietiging in aanmerking.

Significante gevolgen voor de volksgezondheid

7.1.1. Eisers sub 1 betogen dat zij aanzienlijke gevolgen voor hun gezondheid vrezen vanwege de verandering van bedrijfsvoering in een melkgeitenhouderij. Om die reden had er volgens eisers sub 1 een diepgaander onderzoek -middels een mer- naar de gevolgen voor het milieu moeten plaatsvinden. In dit verband wijzen eisers sub 1 erop dat behoudens Groningen alle provincies een verbod hebben afgekondigd op nieuwvestiging van geitenhouderijen of een uitbreiding daarvan. Verder wijzen eisers sub 1 erop dat uit het rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) naar voren komt dat er een relatie bestaat tussen de aanwezigheid van geitenhouderijen in een straal van twee kilometer en het aantal longontstekingen dat zich in diezelfde omgeving voordoet. Daarmee kan in de visie van eisers sub 1 worden geconcludeerd dat een geitenhouderij gevaren oplevert voor de volksgezondheid. Daarbij wijzen zij op het gevaar van het ontstaan van zoönosen, zoals de Q-koorts. Bovendien is er volgens eisers sprake van een aanzienlijke toename van endotoxinen. Wat hierbij ook een nadrukkelijke rol dient te spelen, is volgens eisers sub 1 het gegeven dat hun woning op zeer korte afstand van de in geding zijnde melkgeitenhouderij ligt. In dit verband wijzen eisers sub 1 erop dat in eerdere uitspraken is verwezen naar het door de GGD en het RIVM ingenomen standpunt dat minimaal 250 meter tussen een woning en een geitenhouderij dient te worden aangehouden. In dit geval betreft het een veel kortere afstand. Door eisers sub 1 is contact gezocht met de GGD en die heeft te kennen gegeven dat de ontstane situatie geen wenselijke is. Daarbij komt in de visie van eisers sub 1 dat door mevrouw Boschman een beroep/bedrijf aan huis wordt uitgeoefend dat gericht is op het verlenen van zorg. Er komen regelmatig zieke mensen over de vloer, waarbij de voorgenomen wijziging van de inrichting niet zal bijdragen aan hun gezondheid. In de visie van eisers sub 1 vermeldt de aanmeldnotitie niet meer dan een algemeen beeld van een aantal gezondheidsaspecten. Gelet hierop zijn eisers sub 1 van mening dat verweerder door dit aspect niet voldoende te bespreken in het bestreden besluit, onvoldoende rekening heeft gehouden met hun (gezondheids)belangen.

7.1.2. Eisers sub 2 betogen dat geitenhouderijen in verband worden gebracht met een groter risico op longontstekingen voor omwonenden. In dit verband wijzen eisers sub 2 erop dat de GGD Groningen in lijn met het landelijke advies adviseert om uit voorzorg terughoudend te zijn met nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen in de omgeving van gevoelige bestemmingen zoals woningen. Daarbij heeft de GGD Groningen in een advies van 29 april 2019 volgens eisers sub 2 aangegeven het zorgelijk te vinden dat er in meerdere onderzoeken een sterk verhoogd risico op longontsteking door het wonen in de nabijheid van geitenhouderijen is aangetoond. In de visie van eisers sub 2 blijkt hieruit dat er sprake is van risico's voor de volksgezondheid en is voorzichtigheid geboden. Voor negen van de tien provincies bleek vorenstaande voldoende om een stop op vestiging en uitbreiding van geitenhouderijen af te kondigen. In de visie van eisers sub 2 heeft de provincie Groningen dat ten onrechte nagelaten.

Eisers sub 2 betogen dat de resultaten van vervolgonderzoeken van de Veehouderij en Gezondheid en Omwonenden (VGO) in de loop van 2020 worden verwacht. Naar de mening van eisers sub 2 dient verweerder uit voorzorg (en voorzichtigheid) de resultaten van dit vervolgonderzoek af te wachten.

7.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het vigerende bestemmingsplan het gebruik als melkgeitenhouderij toestaat en dat er om die reden geen bestuurlijke afwegingsruimte is om uitbreiding en nieuwvestiging van geitenhouderijen tegen te gaan. Ook heeft het bestuur van de provincie Groningen geen aanleiding gezien om een 'geitenstop' in te stellen. Pas onlangs, bij besluit van 27 mei 2020, heeft de raad van de gemeente Het Hogeland besloten voor het grondgebied van de gemeente, vooruitlopend op een bestemmingsplan, een voorbereidingsbesluit vast te stellen met een aanhoudingsplicht voor de oprichting en uitbreiding van, en omschakeling naar geitenhouderijen, geldend vanaf 29 mei 2020. Voor eerder aangevraagde en verleende omgevingsvergunningen heeft dat raadsbesluit volgens verweerder geen gevolgen. Daarom moet de verleende omgevingsvergunning gezien worden in de context van de afwezigheid van een dergelijk voorbereidingsbesluit. Alleen in het geval dat er ten tijde van het primaire besluit en het besluit op bezwaar duidelijke aanwijzingen waren voor (mogelijke) gezondheidsproblemen, had verweerder naar eigen zeggen tot het standpunt moeten komen dat een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld en had er geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef onder i, van de Wabo mogen worden verleend. Verweerder heeft dat standpunt echter niet ingenomen. In dit verband wijst verweerder erop dat er nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan dat geitenhouderijen tot de door eisers gestelde gezondheidsproblemen kunnen leiden. Ook al zijn die inzichten er niet, er wordt volgens verweerder wel degelijk onderzoek verricht naar de mogelijke gevolgen van geitenhouderijen voor de volksgezondheid. Deze onderzoeken hebben geleid tot de onderzoeken Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (verder: VGO-III). Eerder, in 2018, zijn al resultaten gepresenteerd van een onderzoek in de provincies Limburg en Brabant. Op 24 april 2020 hebben de ministers van Medische Zorg en Sport alsmede van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer ingelicht over de resultaten van een onderzoek in de provincies Utrecht, Gelderland en Overijssel. In gebieden met intensieve veehouderij komen blijkens die onderzoeken statistisch gezien significant meer gevallen van longontsteking voor en in de directe omgeving van geitenhouderijen aldaar is dit effect nog sterker. In Utrecht, Gelderland en Overijssel komt dit neer op 10 tot 50 patiënten met longontsteking per 100.000 inwoners per jaar door geitenhouderijen tot op een woonafstand van ongeveer twee kilometer. Het is volgens verweerder nog niet bekend wat de oorzaak is van deze toename. Een causale relatie tussen intensieve geitenhouderijen en een verhoogde kans op longontsteking kan nog niet worden gelegd. Deze conclusies komen in de visie van verweerder in belangrijke mate overeen met een onderzoek uit 2018 in de provincies Limburg en Brabant. Hoewel verweerder geen kennis heeft kunnen nemen van het rapport dat in april naar de Tweede Kamer is gestuurd, heeft hij naar zijn zeggen wel de resultaten van het onderzoek in Brabant en Limburg bij de afweging betrokken. Verweerder heeft in de resultaten van dat onderzoek geen aanleiding gezien om een milieueffectrapport te vragen en de OBM te weigeren. Deze afweging is volgens verweerder in andere, vergelijkbare situaties een aantal keren door de bestuursrechter getoetst. Specifiek voor geitenhouderijen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) geoordeeld dat het bevoegd gezag geen rekening hoeft te houden met VGO-III omdat dit onderzoek geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevat (ECLI:NL:RVS: 2017:1301, ECLI:NL:RVS:2019:2713 en ECLI:NL:RVS:2020:684). Om die reden heeft verweerder geen aanleiding gezien om een milieueffectrapport noodzakelijk te achten, zodat er in het ontbreken daarvan geen reden was de aanvraag te weigeren. Onder deze omstandigheden hoefde verweerder in zijn visie het advies van de GGD niet te volgen.

Maar zelfs als VGO-III betrokken zou moeten worden bij de beslissing over de aanvaardbaarheid van de vestiging van de in geding zijnde melkgeitenhouderij, zou dat niet tot een ander oordeel leiden. Verweerder acht op basis van meergenoemde rapporten de kans dat omwonenden van de in geding zijnde melkgeitenhouderij een luchtwegaandoening dan wel longontsteking oplopen te gering.

7.3. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS: 2018:3609, volgt dat uit het genoemde advies van GGD GHOR Nederland niet blijkt dat een uitbreiding van een intensieve veehouderij vanuit het oogpunt van volksgezondheid moet worden verboden binnen een bepaalde afstand tot een woning. De keuze van de raad om bij gebreke van algemeen

aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen de adviesafstand van de GGD niet over te nemen is niet onredelijk.

Verder volgt uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS: 2019:2713, dat het VGO-rapport 2016 volgens deze instantie geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevat.

7.4. In een advies van 29 april 2019 heeft de GGD Groningen te kennen gegeven het zorgelijk te vinden dat er in meerdere onderzoeken een verhoogd risico op longontsteking door het wonen in de nabijheid van geitenhouderijen is aangetoond. Om geen nieuwe of grotere gezondheidsrisico's te laten ontstaan, adviseert GGD Groningen om uit voorzorg terughoudend te zijn met:

- uitbreiding en nieuwvestiging van geitenhouderijen nabij gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen, zorgcentra etc.;

- het plaatsen van nieuwe gevoelige bestemmingen nabij reeds bestaande geitenhouderijen.

GGD Groningen wijst er in dit advies op dat dit in lijn is met het landelijke standpunt van GGD GHOR Nederland. Dit advies geldt totdat er inzichten zijn in de oorzaak van voornoemd verhoogd risico op longontsteking en er geschikte maatregelen bestaan om dat risico te reduceren. Thans worden in vorenbedoeld kader landelijk verschillende vervolgonderzoeken gedaan. De resultaten worden in de tweede helft van 2021 verwacht.

7.5.1. De rechtbank overweegt dat verweerder in dit geval beoordelingsruimte heeft (vgl. AbRvS, 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1267). Verder overweegt de rechtbank dat in de jurisprudentie van de AbRvS geen aanwijzing is te vinden dat het ontbreken van een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht de beoordelingsruimte van verweerder zodanig beperkt dat het verweerder niet vrij staat om de OBM te weigeren dan wel een MER-rapport te verlangen. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat een andere lijn in de jurisprudentie van de AbRvS ertoe zou leiden dat het bevoegd gezag zou worden belemmerd om (effectief) invulling te geven aan het voorzorgbeginsel dat er in dit geval toe strekt omwonenden als eisers te beschermen tegen mogelijk negatieve gezondheidseffecten ten gevolge van de in geding zijnde melkgeitenhouderij.

7.5.2. De rechtbank overweegt daarnaast dat de bevindingen van de GGD Groningen in het advies van 29 april 2019 in lijn liggen met het landelijke standpunt van de GGD GHOR Nederland. Uit de bevindingen van voormeld advies van de GGD Groningen volgt dat uit meerdere onderzoeken blijkt van een (sterk) verhoogd risico op longontsteking voor omwonenden in de directe omgeving van een geitenhouderij. De bevindingen uit voormeld advies van de GGD Groningen worden onderschreven in het VGO-onderzoek en door onderzoeken van het RIVM.

De rechtbank stelt verder vast dat juist de omstandigheid dat (nog) niet voldoende wetenschappelijk vaststaat of er een (direct) verband bestaat tussen het houden van grote aantallen geiten en het significant vaker voorkomen van longontstekingen -en mogelijk andere (luchtweg)aandoeningen- bij omwonenden van een geitenhouderij, reden is voor nader onderzoek.

De rechtbank is van oordeel dat in het kader van een MER (-beoordelingsplicht) het weliswaar niet noodzakelijk is om te onderzoeken of er een verband bestaat in meergenoemde zin, maar zou, uitgaande van het bestaan van dat verband, kunnen worden onderzocht welke maatregelen kunnen worden getroffen om dit risico te beperken. Daarbij kunnen de resultaten van reeds in dat kader verricht onderzoek worden betrokken in de MER-rapportage. Ook de omstandigheid dat niet precies bekend is wat de oorzaak is van het significant hogere aantal longontstekingen in de omgeving van geitenhouderijen, kan in de MER worden betrokken, omdat daarin doorgaans (ook) onzekerheden worden beschreven.

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.

7.5.3. Bij vorenstaand oordeel heeft de rechtbank ook het navolgende nog betrokken. Vast staat dat verweerder betrekkelijk kort na het nemen van het bestreden besluit aan de gemeenteraad heeft voorgesteld om een voorbereidingsbesluit te nemen, inhoudende dat een zogeheten aanhoudingsplicht geldt voor de oprichting en uitbreiding van, en omschakeling naar een geitenhouderij, geldend vanaf 29 mei 2020. De raad heeft dit voorstel aangenomen. Naar het oordeel van de rechtbank is mede gelet op het verhandelde ter zitting niet aannemelijk te achten dat dit is geschied op basis van andere (wetenschappelijke) inzichten voor wat betreft de gezondheidseffecten voor omwonenden door de aanwezigheid van een geitenhouderij dan onder overweging 7.5.2 is beschreven. Ter zitting is dit naar het oordeel van de rechtbank ook bevestigd. Verweerder achtte ten tijde van het raadsbesluit derhalve de onzekere gevolgen voor de volksgezondheid voor omwonenden ten gevolge van het vestigen van een geitenhouderij van een dusdanig realistisch gewicht, dat nader onderzoek daarnaar eerst moet worden afgewacht alvorens (nieuwe) vestigingen daarvan toe te staan. Het komt de rechtbank gelet op de voorbereidingstijd van een raadsbesluit als dit voor, dat deze inzichten al moeten hebben bestaan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. In ieder geval valt zonder nadere motivering niet in te zien om welke redenen thans vanuit het aspect van volksgezondheid anders wordt geoordeeld dan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit.

Artikel 2 en 8 van het EVRM

8.1.1. Eisers sub 1 betogen dat uit artikel 8 van het EVRM een voorzorgsbeginsel voort-vloeit. Dit houdt in dat zolang er onduidelijkheid is over schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid er uit voorzorg gehandeld moet worden. Gelet op de rapportages van de GGD en het RIVM zijn er volgens eisers sub 1 juist wetenschappelijke inzichten die reden geven om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Gelet op het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel ligt het naar de mening van eisers sub 1 op de weg van verweerder om met aanvullende wetenschappelijke inzichten te komen waarom het toch verantwoord is om de vergunning te verlenen. Daarnaast betogen eisers sub 1 dat vergunningverlening in dit geval in strijd is met artikel 8 van het EVRM, aangezien er sprake is van een grove aantasting van hun woon- en leefklimaat.

8.1.2. Eisers sub 2 beroepen zich op artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. In dit verband wijzen eisers sub 2 erop dat de overheid op grond van deze bepalingen onder meer verplicht is om passende maatregelen te treffen, indien een 'real and immediate risk' voor het leven of het welzijn van personen bestaat en de overheid daarvan op de hoogte is. De artikelen 2 en 8 van het EVRM mogen er niet toe leiden dat een onmogelijke of onevenredige last op een

staat wordt gelegd. Maar die bepalingen verplichten volgens eisers sub 2 wel tot het treffen van maatregelen die daadwerkelijk geschikt zijn om het dreigende gevaar zoveel als redelijkerwijs mogelijk is af te wenden. De verplichting om passende maatregelen te treffen geldt in de visie van eisers sub 2 ook als het gaat om milieugevaren die grote groepen of de bevolking als geheel bedreigen, en eveneens als de gevaren zich pas op langere termijn kunnen realiseren.

8.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hetgeen staat verwoord in de beroepschriften aangaande dit onderwerp geen op de zaak toegespitste beroepsgronden betreffen waarop hij kan reageren.

8.3. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2019: 2713, volgt dat uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) blijkt 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.co.int).

8.4. De rechtbank is van oordeel dat verweerder bij het nemen van een nieuw besluit aandacht dient te besteden aan de vraag of in het licht van de door eisers gestelde strijd met het bepaalde in artikel 2 en artikel 8 van het EVRM, sprake is van een overschrijding van een minimumniveau in de aantasting van het milieu (vgl. AbRvS, 7 augustus 2019, ECLI: NL:RVS:2019: 2713). Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het door verweerder ingenomen standpunt dat dit geen op de zaak toegespitste beroepsgronden van eisers zijn, ontoereikend is gemotiveerd. Ook deze beroepsgrond van eisers slaagt.

De rechtbank merkt volledigheidshalve op dat verweerder dit aspect (mede) dient te worden bezien in hetgeen hier voren onder overweging 7.1.1 tot en met 7.5.3 is overwogen.

Significante gevolgen voor het milieu

9.1. Eisers sub 1 betogen dat het voor wat betreft het aspect van geurhinder onduidelijk is waarom dit niet tot de conclusie leidt dat er significante nadelige gevolgen voor het milieu zijn. In dit verband wijzen eisers sub 1 erop dat er in de nieuwe situatie veel meer geur-emissie zal zijn dan in de bestaande situatie. Eisers sub 1 betogen verder dat het hen merkwaardig voorkomt dat de uitstoot van fijnstof in de nieuwe situatie omlaag gaat en dat die binnen de grenswaarden blijft die hiervoor zijn opgenomen in de Wm.

9.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat aan de hand van de aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling is vastgesteld dat het maken van een milieueffectrapport niet nodig is, omdat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn. Daarnaast heeft verweerder vastgesteld dat de fijnstofemissie zal dalen, ten opzichte van de ten tijde

van de aanvraag nog geldende situatie op grond van de omgevingsvergunning van 30 oktober 2008. In dit verband wijst verweerder erop dat de fijnstofemissie ruimschoots binnen de norm van 40 microgram/m^3 per jaar blijft. Volgens verweerder gaat het in dit geval om een daling van 22.326 gram/jaar (oud) naar 16.200 gram/jaar (nieuw), waarmee de emissie per jaar 14,78 microgram/m^3 wordt.

9.3. De omgevingsvergunning is aangevraagd in verband met een wijziging van de melkrundveehouderij naar een melkgeitenhouderij. Het is deze wijziging ten aanzien waarvan verweerder dient te beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Daarbij dienen de milieugevolgen vanwege de inrichting in de reeds vergunde situatie als uitgangspunt te worden genomen (vgl. AbRvS, 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3072).

9.4. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS: 2019:3109, volgt dat

de vraag of de inrichting zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende milieuregels niet kan worden gelijkgesteld met de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een MER. De omstandigheid dat wordt voldaan aan de milieuregels kan wel worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. De enkele omstandigheid dat aan de geurnormen wordt voldaan, betekent echter niet dat bij de beoordeling geen gewicht kan worden toegekend aan een eventuele wijziging van de classificatie van het woon- en leefklimaat bij de woning van eisers sub 1.

9.5. Verweerder heeft in het besluit van 18 juli 2019 een beslissing genomen over de vraag of vanwege de belangrijke nadelige milieugevolgen van de gevraagde activiteit een MER moet worden gemaakt. Verweerder heeft daarbij de geuremissie, luchtkwaliteit en andere milieugevolgen beoordeeld en geconcludeerd dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Daarbij heeft verweerder de aanmeldingsnotitie MER en de door Rombou opgestelde rapportages voor wat betreft geurhinder en luchtkwaliteit betrokken.

9.6.1. In de door Rombou opgestelde rapportage is te kennen gegeven dat wordt voldaan aan de normen voor de geurbelasting, als bedoeld in artikel 3.115, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 3.116 van het Activiteitenbesluit. Verder is in voormelde rapportage te kennen gegeven dat de afstand tussen de stal en de woning van eisers sub 1 groter is dan de in het Activiteitenbesluit voorgeschreven minimale afstand. De rechtbank overweegt dat Rombou als een onafhankelijke deskundige op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu dient te worden beschouwd. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken dat de rapportage van Rombou inzake de geurhinder onzorgvuldig tot stand is gekomen of inhoudelijk niet concludent is. In hetgeen eisers sub 1 zonder concrete, verifieerbare onderbouwing als kritische kanttekening hebben gesteld inzake de geurhinder, ziet de rechtbank geen aanleiding om tot de conclusie te komen dat verweerder voormelde rapportage niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Gelet hierop heeft verweerder zich in zoverre naar het oordeel heeft de rechtbank in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat van de voorgenomen activiteit geen belangrijke gevolgen voor het milieu, in de zin van geurhinder, zijn te verwachten, om welke reden verweerder het maken van een milieueffectrapport niet nodig heeft hoeven achten. Daarbij had verweerder niet de ruimte om te beoordelen of aan het vereiste van beste beschikbare technieken is voldaan (vgl. AbRvS, 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020: 2625). In dit verband wijst de rechtbank erop dat de inrichting moet voldoen aan het Activiteitenbesluit. Deze grond van eisers sub 1 slaagt niet.

9.6.2. Met betrekking tot de luchtkwaliteit stelt de rechtbank wederom vast dat verweerder de door Rombou opgestelde en aan de aan de aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordeling ten grondslag gelegde rapportage voor wat betreft fijnstof bij het nemen van het bestreden besluit heeft betrokken. Naar het oordeel van de rechtbank geldt ook hier dat niet is gebleken dat de rapportage van Rombou inzake de luchtkwaliteit onzorgvuldig tot stand is gekomen of inhoudelijk niet concludent is. In hetgeen eisers sub 1 zonder concrete, verifieerbare onderbouwing als kritische kanttekening hebben gesteld voor wat betreft de door Rombou in de rapportage gestelde afname van de uitstoot van fijnstof in de nieuwe situatie, ziet de rechtbank geen aanleiding om tot de conclusie te komen dat verweerder voormelde rapportage niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken dat de rapportage van Rombou inzake de luchtkwaliteit onzorgvuldig tot stand is gekomen of inhoudelijk niet concludent is. In hetgeen eisers sub 1 zonder concrete, verifieerbare onderbouwing als kritische kanttekening hebben gesteld voor wat betreft de door Rombou in de rapportage gestelde afname van de uitstoot van fijnstof in de nieuwe situatie, ziet de rechtbank geen aanleiding om tot de conclusie te komen dat verweerder voormelde rapportage niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Gelet hierop heeft verweerder zich in zoverre naar het oordeel heeft de rechtbank in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat van de

voorgenomen activiteit geen belangrijke gevolgen voor het milieu zijn te verwachten, om welke reden verweerder het maken van een MER niet nodig heeft hoeven achten. Ook deze grond van eisers sub 1 slaagt niet.

Voorschriften verbinden aan de omgevingsvergunning

10.1.1. Eisers sub 1 betogen dat maatregelen om de hinder voor de omgeving te beperken, dienen te worden vastgelegd in vergunning- of maatwerkvoorschriften. In dit verband wijzen eisers sub 1 op maatregelen door middel van dakisolatie, managementmaatregelen en de opslag van drijfmest buiten de stal in een afgesloten mestbassin. Daarnaast wordt volgens eisers sub 1 gesproken over het vaccineren van de te houden geiten en het slechts binnen de inrichting zelf opfokken van geiten. In de visie van eisers sub 1 is daarvoor nog geen dekking in voorschriften of andere wetgeving. Eisers sub 1 betogen daarnaast, in navolging van het advies van de commissie, dat verweerder bij zijn afweging of een MER verlangd kon worden of dat voorschriften aan de OBM konden worden verbonden duidelijker had kunnen en moeten verwijzen naar hetgeen over de verspreiding van endotoxinen is opgemerkt in de bij de aanvraag ingediende stukken.

10.1.2. Eisers sub 2 betogen dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte en ongemotiveerd voorbij is gegaan aan het advies van de commissie om toepassing te geven aan artikel 7.20a van de Wm. Voor zover verweerder stelt dat de afstandsnormen uit artikel 3.116, eerste lid, van het Activiteitenbesluit harde normen zijn waar niet van kan worden afgeweken, wijzen eisers sub 2 erop dat zij het juist wel wenselijk achten om dit aanvullende voorschrift op te nemen in de OBM. In dit verband achten eisers sub 2 van belang dat hiermee met zekerheid wordt gewaarborgd dat vergunninghoudster zal voldoen aan de afstandseisen.

10.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat artikel 5.1 3a van het Bor bepaalt dat aan een OBM geen voorschriften worden verbonden. Eisers hebben in hun beroepschrift verwezen naar de passage in het advies van de commissie voor bezwaarschriften, waarin wordt verwezen naar een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2018:5366). In dit verband wijst verweerder erop dat er geen sprake is van een algemeen geaccepteerde zienswijze. Uit uitspraken van de AbRvS kan in de visie van verweerder worden afgeleid dat er juist geen uitzonderingen zijn op de bepaling van artikel 5:13a van het Bor (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:3331, RVS:2018:2447 en RVS:2018:3067). Gesteld dat er toch voorschriften in de omgevingsvergunning konden worden opgenomen, dan zou het volgens verweerder moeten gaan om geplande maatregelen om waarschijnlijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen. Dit volgt uit artikel 7.20a, eerste lid, en artikel 7.16, vierde lid, van de Wm. In de visie van verweerder zijn er geen andere maatregelen dan maatregelen die al dwingend zijn voorgeschreven, zoals de afstandsnorm in artikel 3.116, eerste lid, van het Activiteiten-besluit en de inentingsplicht. Het alsnog opnemen van deze normen zou volgens verweerder geen verandering in de rechtspositie van eisers brengen, zodat eisers in zoverre geen belang hebben bij hun beroep. Daarnaast wijst verweerder erop dat hij niet bekend is met belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die het gevolg zouden kunnen zijn van de wijziging van de inrichting. Daarom ontbreekt naar de mening van verweerder de bevoegdheid om voorschriften op te nemen.

10.3. In de aanmeldingsnotitie mer-beoordeling d.d. 30 januari 2019 en de daarbij behorende bijlage 8 "Volksgezondheid" is onder meer vermeld dat de Gezondheidsraad endotoxinen als een goede indicator beschouwt voor de blootstelling van omwonenden aan stoffen uit stallen, die een negatieve invloed hebben op de luchtwegen. Dit inzicht was voor de Gezondheidsraad in 2012 aanleiding om voor de algemene bevolking een gezondheidskundige advieswaarde voor endotoxine van 30 EU/m3 te adviseren. Verder is hierin vermeld dat uit onderzoeken blijkt dat de fijnstofemissie van geitenstallen betrekkelijk laag is. Rond individuele geitenbedrijven zal dan ook geen overschrijding van de advieswaarden voor endotoxinen optreden. Met betrekking tot de Q-

koorts is in voormelde notitie vermeld dat geitenhouderijen verplicht zijn om geiten te vaccineren tegen Q-koorts. Tevens worden bedrijven met geiten intensief gemonitord. Uit die monitoring is gebleken dat er momenteel geen met Q-koorts besmette melkgeiten- of schapenbedrijven meer zijn in Nederland. De kans op besmetting van mensen met Q-koorts door geitenhouderijen is daardoor nihil.

10.4.1. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2019: 3820, volgt dat het verbinden van voorschriften aan een OBM alleen mogelijk is indien die zijn te herleiden tot de mer-beoordelingsaanmeldnotitie.

10.4.2. In hetgeen verweerder naar voren heeft gebracht, ziet de rechtbank geen aanleiding om van de in rechtsoverweging 10.4.1. vermelde vaste jurisprudentie van de AbRvS af te wijken. Dit brengt met zich dat het door verweerder ingenomen standpunt dat aan een omgevingsvergunning voor een activiteit die is aangewezen in artikel 2.2a van het Bor, gelet op het bepaalde in artikel 5.13a van het Bor geen voorschriften kunnen worden verbonden, onjuist is. Dit klemt naar het oordeel van de rechtbank te meer, aangezien uit de voormelde mer-beoordelingsaanmeldnotitie een algemeen verhaal voor wat betreft de geitenhouderijen valt af te leiden, terwijl het in dit specifieke geval gaat om de omschakeling naar een melkgeitenhouderij, waarbij een van de stallen op (zeer) korte afstand van de woning van eisers sub 1 komt te liggen. Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder ondeugdelijk gemotiveerd heeft dat aan het bestreden besluit tot handhaving van de verleende OBM geen voorschriften konden worden verbonden. Dit brengt met zich dat het bestreden besluit in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb is genomen. Ook in zoverre komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. Deze grond van eisers slaagt.

Conclusie

11. Gelet op de rechtsoverwegingen 6.5., 7.5.2. en 10.4.2. zijn de beroepen van eisers gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. Gelet op de complexiteit van de voorliggende zaak en de aan verweerder toekomende beoordelingsruimte ziet de rechtbank geen aanleiding om thans zelf in de zaak te voorzien of gebruik te maken van een bestuurlijke lus, maar wordt volstaan met een opdracht aan verweerder om opnieuw te beslissen op de bezwaarschriften van eisers, gericht tegen het besluit tot het verlenen van een OBM voor de omschakeling naar een melkgeitenhouderij, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

Aangezien de beroepen gegrond worden verklaard, ziet de rechtbank aanleiding om verweerder ingevolge artikel 8:75 van de Awb in de proceskosten van eisers te veroordelen. Onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) kunnen deze kosten voor eisers sub 1 worden begroot op € 534,-- in verband met door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Dat bedrag bestaat uit 1 punt voor het indienen van het beroepschrift. Onder toepassing van het Bpb kunnen deze kosten voor eisers sub 2 worden begroot op € 1.068,-- in verband met door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Dat bedrag bestaat uit 1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting. Verder ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat verweerder het door eisers sub 1 betaalde griffierecht ad € 178,-- aan hen dient te vergoeden. Daarnaast ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat verweerder het door eisers sub 2 betaalde griffierecht ad € 178,-- aan hen dient te vergoeden.

Beslist wordt als volgt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eisers sub 1 gegrond;
- verklaart het beroep van eisers sub 2 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van verweerder;
- bepaalt dat verweerder opnieuw dient te beslissen op de bezwaarschriften van eisers, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- veroordeelt verweerder tot vergoeding van de bij eisers sub 1 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 534,--, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- veroordeelt verweerder tot vergoeding van de bij eisers sub 1 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,--, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- bepaalt dat verweerder het door eisers sub 1 betaalde griffierecht ad € 178,-- aan hen dient te vergoeden; en
- bepaalt dat verweerder het door eisers sub 2 betaalde griffierecht ad € 178,-- aan hen dient te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T.F. Bruinenberg, rechter, in aanwezigheid van

mr. H.L.A. van Kats als griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 april 2021.

De griffier De rechter

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Afschrift verzonden op: