Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Postbus 20019

2500 EA DEN HAAG

Enkhuizen , …..november 2022

Onderwerp: De Elsenburg BV/B&W Enkhuizen Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Uw kenmerk: 202205044/1R1

Geacht college,

*(in deze brief dient, wanneer deze brief door één persoon ondertekend is, voor ondergetekenden gelezen te worden ondergetekende)*

Ondergetekenden doen u hierbij in bovengenoemde procedure een schriftelijke uiteenzetting toekomen. De schriftelijke uiteenzetting dient tevens als reactie op het hogerberoepschrift van 20 september 2022 dat is ingediend door mevrouw mr. F.H. Damen namens De Elsenburg B.V. Bij brief van 20 oktober jl. hebt u ons/mij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 1 december 2022 een schriftelijke uiteenzetting bij u in te dienen.

1. Voorwerp van geschil is het besluit op bezwaar van 29 juni 2021 van burgemeester en wethouders van de gemeente Enkhuizen (hierna: **B&W Enkhuizen**) waarin zij hebben besloten de omgevingsvergunning beperkte milieutoets van 22 december 2020 (hierna: **OBM**) te herroepen en alsnog een milieueffectrapport (hierna: **MER**) te verlangen. B&W Enkhuizen hadden de OBM aanvankelijk verleend aan De Elsenburg B.V. voor het realiseren van een geitenhouderij. Ondergetekenden zijn het met het besluit op bezwaar eens. Wij verzetten ons tegen de komst van een geitenhouderij in onze omgeving, omdat wij vrezen voor de milieugevolgen daarvan (o.a. op het vlak van gezondheid) en menen dat de gevolgen daarvan in het kader milieueffectrapportage goed onderzocht moeten worden.
2. Het toetsingskader voor de OBM is neergelegd in artikel 2.17 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht jo. artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht (hierna: **Bor**). Voor zover hier van belang wordt de OBM geweigerd als het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, lid 1, Wet milieubeheer (hierna: **Wm**) beslist dat een MER moet worden gemaakt. Op grond van artikel 7.17 Wm neemt het bevoegd gezag een besluit over de vraag of voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een MER moet worden gemaakt.
3. De rechtbank Noord-Holland heeft op 14 juli 2022, zaaknummer HAA 21/3334, het beroep van De Elsenburg B.V. ongegrond verklaard omdat B&W Enkhuizen deugdelijk hebben gemotiveerd dat er een indicatie bestaat dat er sprake kan zijn van gezondheidseffecten voor omwonenden van de te realiseren geitenhouderij. B&W Enkhuizen konden om die reden van De Elsenburg B.V. een MER verlangen en de OBM weigeren.
4. De Elsenburg B.V. heeft tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland in hoger beroep ingesteld. Ondergetekenden concluderen tot ongegrondverklaring van dat hoger beroep. Hierna zal dat puntsgewijs worden uiteengezet.

# Procesrechtelijk

## Standpunt De Elsenburg B.V.

1. Volgens De Elsenburg B.V. heeft de rechtbank miskend dat iemand ook een onderscheidend belang moet hebben om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Iemand die zich niet onderscheidt van grote aantallen anderen kan niet worden beschouwd als een persoon met een rechtstreeks betrokken belang. Door iedereen binnen een straal van twee kilometer van een geitenhouderij als belanghebbende bij het besluit aan te merken, heeft de rechtbank miskend dat al die personen zich niet onderscheiden van elkaar.

## Oordeel rechtbank

1. In de bestreden uitspraak wordt het volgende overwogen:

“4.3.3 (...) De Afdeling heeft eerder overwogen dat omwonenden van een geitenhouderij in ieder geval worden aangemerkt als belanghebbenden bij een woonafstand van 650 meter. Bij dat oordeel heeft de Afdeling het rapport ‘Vragen en antwoorden geitenhouderij en gezondheid’ van 13 april 2017 van het Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid betrokken alsmede de opvolgende rapporten ‘Veehouderij en gezondheid omwonenden (..)’ van het RIVM uit 2016, 2017 en 2018. In laatstbedoeld rapport: ‘Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III’, staat onder meer dat er gezondheidsrisico’s bestaan wanneer wordt gewoond binnen een straal van twee kilometer van een geitenhouderij. Deze risico’s bestaan uit een verhoogde kans op longontsteking. Dit standpunt is herhaald in de GGD-richtlijn waarop verweerder heeft gewezen. Nu de door verweerder ontvankelijk geachte bezwaarmakers alle woonachtig zijn binnen een afstand van twee kilometer tot de beoogde geitenhouderij, is naar het oordeel van de rechtbank aannemelijk dat zij gevolgen van enige betekenis ondervinden in de vorm van gezondheidsrisico’s. Het door eiseres genoemde rapport VGO 2021 noch de Kamerbrief waarop eiseres wijst maken dit anders. In het rapport VGO 2021 is – in lijn met eerdere bevindingen en in het verlengde daarvan ook in de Kamerbrief – geconcludeerd dat de kans op een longontsteking het meest verhoogd is bij wonen binnen een straal van 500 meter tot een geitenhouderij. Die conclusie doet echter niet af aan verweerders keuze de bezwaarmakers die binnen een straal van twee kilometer wonen van de beoogde geitenhouderij als belanghebbenden aan te merken. Het rapport geeft immers – eveneens in lijn met eerdere bevindingen – ook blijk van associaties tussen de aanwezigheid van geitenhouderijen binnen een straal van 1000m en 2000m van het woonadres en het vóórkomen van longontsteking in 2017-2019 bij inwoners van het onderzoeksgebied (in Noord-Brabant en Limburg). Gevolgen van enige betekenis kunnen vooralsnog binnen een straal van 1000 en 2000 meter niet worden uitgesloten. (…)”

## Standpunt ondergetekenden

1. Ondergetekenden zijn van mening dat door De Elsenburg B.V. een onjuiste toetsingsmaatstaf wordt aangelegd bij beantwoording van de vraag of een omwonende van een geitenhouderij moet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**). Als uitgangspunt geldt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico, menselijke gezondheid) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden bezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.[[1]](#footnote-1)
2. Verder is bij de vraag of een omwonende als belanghebbende moet worden aangemerkt niet relevant of omwonenden binnen een straal van twee kilometer zich onderscheiden van elkaar. Relevant is of omwonenden binnen een straal van twee kilometer van een geitenhouderij zich onderscheiden van omwonenden buiten deze straal. Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord. In het rapport “Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III”[[2]](#footnote-2) uit 2018 (hierna: **VGO-III 2018**) wordt onder andere het volgende geconcludeerd (p. 6):

“De associatie is vooral sterk naarmate de afstand tussen woning en geitenhouderij kleiner is: bij één van de analysemethoden is deze tot (minstens) 2000 meter afstand statistisch significant, bij twee andere tot 500 meter afstand. De ‘kernel-analyse’ laat zien dat de risicoverhoging voor longontsteking rondom geitenhouderijen voor de jaren 2014-2016 vergelijkbaar is met de eerder onderzochte jaren (2009- 2013). Onder bewoners bij wie binnen twee kilometer rondom de woning één geitenhouderij ligt, treden 32%, 24% en 25% (resp. 2014, 2015, 2016) meer gevallen van longontsteking op vergeleken met bewoners zonder geitenhouderij binnen twee kilometer van de woning.”

1. Ondergetekenden stellen zich dan ook op het standpunt dat het betoog van De Elsenburg B.V. op dit punt faalt.

# Inhoudelijk

## VGO-rapporten

### Standpunt De Elsenburg B.V.

1. Volgens De Elsenburg B.V. zijn de VGO-rapporten niet van belang voor de gemeente Enkhuizen. De resultaten gelden slechts voor landelijke gebieden met meer intensieve veehouderij en niet voor landelijke gebieden met geen of zeer weinig veehouderij.

### Oordeel rechtbank

1. In de bestreden uitspraak wordt het volgende overwogen:

“7.3.5 De rechtbank overweegt daarnaast dat het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021, de nadere toets aanmeldnotitie van 21 april 2021 en het advies van de GGD Hollands Noorden van 16 maart 2021 in lijn liggen met de VGO-rapporten en het landelijke standpunt van de GGD neergelegd in de GGD-richtlijn medische milieukunde Veehouderij en gezondheid. 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. Het is in het kader van een MER(‑beoordelingsplicht) weliswaar niet noodzakelijk om te onderzoeken of er een verband bestaat in meergenoemde zin, maar er 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. De rechtbank wijst in dat verband ook op de door de Omgevingsdienst in de nadere toets aanmeldnotitie van 21 april 2021 geduide onduidelijkheid over de verspreiding van endotoxinen en micro-organismen. De omstandigheid dat is gebleken dat na de gewenste wijziging van de inrichting wordt voldaan aan de wettelijke normen ten aanzien van zwevende deeltjes en ammoniak brengt naar het oordeel van de rechtbank niet met zich dat verweerder voorbij had moeten 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.

7.3.6 Op grond van het voorgaande komt de rechtbank tot het oordeel dat verweerder onder verwijzing naar rapporten en adviezen deugdelijk heeft gemotiveerd dat er een indicatie bestaat dat er sprake kan zijn van gezondheidseffecten voor omwonenden van een geitenhouderij. Verweerder kon om die reden van eiseres een MER verlangen. Nu geen MER is opgesteld, heeft verweerder de aanvraag om omgevingsvergunning beperkte milieutoets terecht geweigerd.”

### Standpunt ondergetekenden

1. Ondergetekenden stellen zich op het standpunt dat het betoog van De Elsenburg B.V. geen doel treft. Zij wijzen in het bijzonder op het volgende.
2. Om te beginnen is in het rapport “Veehouderij en gezondheid omwonenden” [[3]](#footnote-3) uit 2016 (hierna: **VGO-I 2016**) een associatie gevonden tussen wonen in de nabijheid van een geitenhouderij en longontsteking. In dit rapport (p. 106) wordt onder andere het volgende opgemerkt:

“Ook werden geen significante relaties gevonden tussen longontstekingen en de aanwezigheid van andere veehouderijtypen, behalve geitenhouderijen. Deelnemers die op minder dan 500 meter van een geitenbedrijf woonden hadden meer dan vier keer zoveel kans op longontsteking.”

1. In het rapport VGO-I 2016 werd nog een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de vraag of de resultaten waren te generaliseren voor het hele land. In het rapport (p. 112) wordt het volgende opgemerkt:

“Zowel de VGO-studie als de IVG-studie werden uitgevoerd in Noord-Brabant en Limburg. Duidelijke reden daarvoor was de zeer hoge veedichtheid in dat gebied en de ervaring met Q-koorts. Het is echter, gezien het voorkomen van specifieke vormen van blootstelling in dit gebied, niet zondermeer duidelijk of de resultaten van VGO te generaliseren zijn voor het hele land. Denk hierbij aan de hoge achtergrondniveaus van fijnstof, onder andere afkomstig uit het Ruhrgebied. Aanbevolen wordt om delen van de studie te herhalen in veerijke delen van Overijssel en/of Gelderland.”

1. In het rapport “Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies)” [[4]](#footnote-4) uit 2017 (hierna: **VGO-II 2017**) zijn aanvullende analyses uitgevoerd op de in het VGO-I beschreven gezondheidseffecten, waaronder het verhoogde risico op longontsteking rondom pluimvee- en geitenhouderijen. In het rapport VOG-II 2017 (p. 22) wordt het volgende opgemerkt:

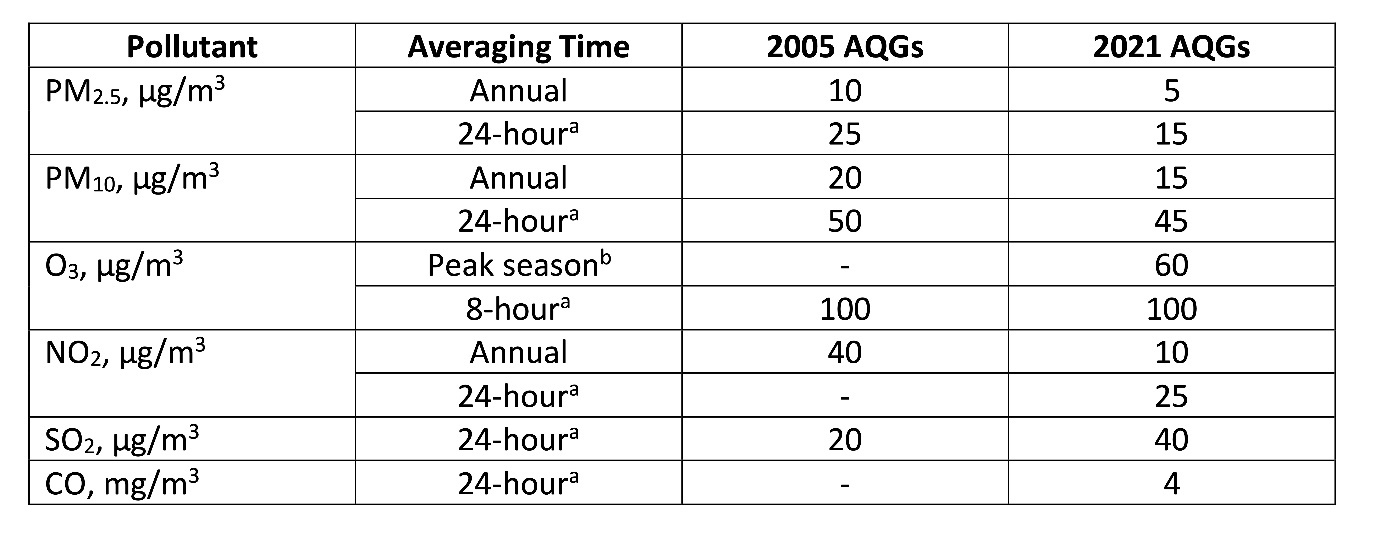
“Er is een consistent verband tussen het optreden van longontsteking en de nabijheid van pluimvee- en (melk) geitenhouderijen over alle onderzochte jaren 2009-2013. Bij pluimveehouderijen wordt een consistente risicoverhoging gevonden voor reikwijdtes tot 1,5 kilometer. Voor geitenhouderijen is er een consistente risicoverhoging voor reikwijdtes tot en met twee kilometer. Er zijn geen consistente verbanden gevonden tussen het optreden van longontsteking en de aanwezigheid van nertsen-, rundvee-, schapen- en varkensbedrijven.”

1. In het rapport VGO-III 2018(p. 6) wordt verder het volgende geconcludeerd:

“De resultaten van de associatie tussen longontsteking en geitenhouderijen worden nauwelijks beïnvloed door de aanwezigheid van andere typen veehouderij in de omgeving. De associatie met longontsteking wordt in nagenoeg even grote mate gevonden voor beide grootste risicogroepen: ouderen en kinderen.”

1. De stelling dat de resultaten slechts gelden voor landelijke gebieden met meer intensieve veehouderij treft dan ook geen doel. De aanwezigheid van andere typen veehouderij is namelijk niet relevant omdat de resultaten van de associatie tussen longontsteking en geitenhouderijen hierdoor nauwelijks worden beïnvloed.
2. In het rapport “Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III, Longontsteking in de nabijheid van geiten- en pluimveehouderijen in Gelderland, Overijssel en Utrecht”[[5]](#footnote-5) uit 2019 (hierna: **VGO-III 2019**) wordt geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de associaties uit VGO-I en VGO-II ook gelden voor andere Nederlandse provincies met geitenhouderijen. In het rapport VGO-III 2019 (p. 27) wordt het volgende opgemerkt:

“Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de associatie tussen wonen in de nabijheid van een geitenhouderij en longontsteking in Gelderland, Overijssel en Utrecht in het algemeen niet afwijkt van de eerder gevonden associatie in Noord-Brabant en Limburg. Gezien deze bevestiging van het eerdere onderzoek in een andere regio, en met gebruikmaking van een andere gegevensbron om veehouderijen in kaart te brengen, is het aannemelijk dat deze associaties ook gelden voor andere Nederlandse provincies met geitenhouderijen.”

1. In het rapport “Longontsteking in de nabijheid van geitenhouderijen in Noord-Brabant en Limburg, Actualisering van gegevens uit huisartspraktijken 2017 - 2019”[[6]](#footnote-6) uit 2021 wordt niet teruggekomen van de bevinding dat het aannemelijk is dat de associaties uit VGO-I en VGO-II ook gelden voor andere Nederlandse provincies met geitenhouderijen. Met andere woorden: de VGO-rapporten zijn in algemene zin toepasbaar.
2. Ten overvloede wordt, in reactie op het hogerberoepschrift, p. 14, randnr. 58, en p. 26 e.v., randnrs. 105 e.v., nog opgemerkt dat nader onderzoek naar de achtergrondconcentraties van fijnstof (in relatie tot de door De Elsenburg gewenste geitenhouderij) bij uitstek in het kader van een milieueffectrapportage kan worden verricht. Opvallend is overigens dat De Elsenburg stelt dat de achtergrondconcentratie van fijnstof onder de 18 mg/m3 (bedoeld zal zijn: µg/m3) zou blijven en daarmee zelfs onder de door de WHO gehanteerde advieswaarde van 20 mg/m3 (bedoeld zal zijn: µg/m3). Voor zover De Elsenburg mocht doelen op de WHO-advieswaarde voor PM10, zij erop gewezen dat die in 2021 is verlaagd naar 15 µg/m3. Zie de volgende schermafdruk van de site van de WHO:

Figuur 1 Gedeeltelijke schermafdruk van https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines d.d. 22 november 2022

1. Ook de door De Elsenburg B.V. gestelde heersende windrichtingen vormen typisch een kwestie die in het kader van een milieueffectrapportage nader dient te worden beoordeeld.
2. Gelet op het bovenstaande treft het betoog van De Elsenburg B.V. geen doel.

## Handelen met vooringenomenheid

### Standpunt De Elsenburg B.V.

1. Volgens De Elsenburg B.V. handelen B&W Enkhuizen in strijd met het verbod van vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2:4 van de Awb. Volgens De Elsenburg B.V. tonen B&W Enkhuizen een niet meewerkende houding. Dit blijkt uit het onverplicht vragen van advies en het vervolgens terzijde schuiven van dat advies omdat dat niet strookt met hetgeen B&W Enkhuizen voor ogen staat. Verder hebben B&W Enkhuizen ten onrechte de vergunningaanvraag buiten behandeling gelaten en vervolgens wordt er niet tijdig een nieuw besluit genomen op de vergunningaanvraag. Ook wijst De Elsenburg B.V. op interne e-mails van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna: **ODNHN**) waaruit de vooringenomenheid van B&W Enkhuizen zou blijken.

### Oordeel rechtbank

1. In de bestreden uitspraak wordt het volgende overwogen:

“6.3 De rechtbank ziet in hetgeen eiseres naar voren heeft gebracht onvoldoende grond voor het oordeel dat verweerder zijn taak vooringenomen heeft vervuld.

Dat de rechtbank verweerder niet heeft gevolgd in zijn standpunt dat het voorgenomen gebruik in strijd is met het ten tijde van de aanvraag geldende bestemmingsplan, geeft op zichzelf geen aanwijzing voor vooringenomenheid. De omstandigheid dat verweerder niet binnen de door de rechtbank gegeven beslistermijn alsnog inhoudelijk op de aanvraag heeft beslist, duidt daar evenmin op. De termijnoverschrijding is veeleer het gevolg van de behandelduur van het verzoek om voorlopige voorziening die verweerder bij de Afdeling heeft gevraagd strekkende tot schorsing van de rechtbankuitspraak waarin de verplichting was opgenomen alsnog een besluit op de aanvraag te nemen. Dat verweerder gebruik heeft gemaakt van rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan, maakt hem niet vooringenomen. Ook de omstandigheid dat verweerder de aanvraag na heroverweging in bezwaar alsnog heeft afgewezen, biedt geen grond voor het oordeel dat verweerder zijn taak vooringenomen heeft vervuld. De veronderstelling van eiseres dat de aanvraag hoe dan ook moest worden geweigerd, is daartoe onvoldoende. Anders dan eiseres stelt is het bestreden besluit, ook gezien de daaraan ten grondslag gelegde adviezen, genomen met inachtneming van al hetgeen eiseres in bezwaar heeft ingebracht. Dat verweerder eiseres niet is gevolgd, maakt op zichzelf niet dat verweerder zijn taken met vooringenomenheid heeft vervuld. Het betoog van eiseres slaagt niet.”

### Standpunt ondergetekenden

1. In artikel 2.4 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. In de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel is vermeld dat de verstrekking van dit artikel geenszins is dat een bestuursorgaan niet vanuit bepaalde beleidskeuzes zou mogen werken, maar dat het erom gaat dat het bestuursorgaan de hem[[7]](#footnote-7) toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. Het gaat erom dat de overheid de nodige objectiviteit moet betrachten en zich niet door vooringenomenheid mag laten leiden, aldus de memorie van toelichting.[[8]](#footnote-8)
2. Volgens ondergetekenden hebben B&W Enkhuizen zich geenszins laten leiden door persoonlijke belangen of voorkeuren. B&W Enkhuizen hebben bij de vraag of al dan niet een MER wordt verlangd, doorslaggevende betekenis toegekend aan het feit dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, met name de volksgezondheid, niet uit te sluiten zijn. In het besluit op bezwaar van 29 juni 2021, p. 2 en 3, merken B&W Enkhuizen het volgende op:

“Op basis van deze recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten en met inachtneming van de ingediende bezwaren en de zienswijze van De Elsenburg, komt de ODNHN tot de conclusie dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, met name voor de volksgezondheid, niet meer uit te sluiten zijn.

In de hernieuwde toets aanmeldingsnotitie van 21 april 2021 van de ODNHN wordt geconcludeerd dat gezien de geringe afstand van de geitenhouderij tot woningen van derden en de grote hoeveelheid (geprojecteerde) woningen binnen een cirkel van 2 km rond de inrichting aanvullend onderzoek nodig is om nadelige effecten op de volksgezondheid afkomstig van de inrichting op de bebouwde kom van Enkhuizen uit te kunnen sluiten.

Een m.e.r. is daarom volgens de ODNHN het geëigende instrument om een dergelijk onderzoek uit te voeren dan wel te onderzoeken of er maatregelen getroffen zouden kunnen worden om dit risico te beperken. Het college volgt deze redenatie en neemt deze over, zodat alsnog wordt besloten dat een m.e.r. dient te worden opgesteld voor de oprichting van de geitenhouderij aan de Elsenburg 21E. (…)”

1. Dat B&W Enkhuizen in de ogen van De Elsenburg B.V. een niet meewerkende houding tonen, dat een vergunningaanvraag ten onrechte buiten behandeling wordt gelaten en dat niet tijdig een nieuw besluit wordt genomen op de vergunningaanvraag zijn geen omstandigheden die duiden op persoonlijke belangen of voorkeuren van B&W Enkhuizen. Dat B&W Enkhuizen doorslaggevende betekenis heeft toegekend aan het advies van de ODNHN duidt evenmin op persoonlijke belangen of voorkeuren. Het bevestigt zelfs het tegendeel. In het advies van 21 april 2021 van de ODNHN wordt doorslaggevende betekenis toegekend aan het verhoogde risico voor de volksgezondheid. In dit advies, p. 7, wordt het volgende geconcludeerd:

“In onderhavig geval komen wij tot de conclusie dat gezien de geringe afstand van de geitenhouderij tot woningen van derden en de grote hoeveelheid (geprojecteerde) woningen binnen een cirkel van 2 km rond de inrichting aanvullend onderzoek nodig is om nadelige effecten op de volksgezondheid afkomstig van de inrichting op de bebouwde kom van Enkhuizen, mogelijk ook op een grotere afstand dan 2 km, uit te kunnen sluiten. Een MER is ons inziens het geëigende instrument om een dergelijk onderzoek uit te voeren dan wel te onderzoeken of er maatregelen getroffen zouden kunnen worden om dit risico te beperken.”

1. De interne e-mails van de ODNHN waarop De Elsenburg B.V. wijst (mails van 10 februari 2021 en 19 april 2021) (hogerberoepschrift, randnrs. 74 e.v.), duiden evenmin op persoonlijke belangen of voorkeuren van B&W Enkhuizen. Hooguit is er binnen de ODNHN enige discussie geweest over de vraag of het noodzakelijk is om een MER op te stellen. B&W Enkhuizen staan bovendien buiten een discussie die is gevoerd tussen medewerkers van de ODNHN. Bij dit alles zij nog opgemerkt dat ODNHN ten tijde van de bedoelde mails waarschijnlijk nog uitging van een verkeerde versie van de mer-richtlijn. Als B&W Enkhuizen in het besluit op bezwaar alsnog een juiste versie van de mer-richtlijn gebruiken, getuigt dat niet van vooringenomenheid, maar is dat het gevolg van de in het kader van de integrale heroverweging die B&W Enkhuizen terecht hebben kunnen en moeten plegen. Zie ook bij randnummer 34 hieronder.
2. Ondergetekenden stellen zich dan ook op het standpunt dat het betoog van De Elsenburg B.V. op dit punt faalt.

## Geen nieuwe feiten en omstandigheden

### Standpunt De Elsenburg B.V.

1. Volgens De Elsenburg B.V. heeft de rechtbank de beroepsgrond over het ontbreken van nieuwe feiten een omstandigheden ten onrechte buiten bespreking gelaten. B&W Enkhuizen hebben in het besluit namelijk (mede) gesteld dat nieuwe feiten en omstandigheden reden voor waren om tot een heroverweging te komen. Van nieuwe feiten en omstandigheden is echter geen sprake. B&W Enkhuizen hadden om die reden dan ook niet kunnen besluiten tot een heroverweging.

### Oordeel rechtbank

1. In de bestreden uitspraak wordt het volgende overwogen:

“7.3.3 Anders dan eiseres in de gronden van beroep leek te stellen en waarvan zij op de zitting is teruggekomen, ziet de rechtbank niet in dat verweerder aan zijn gewijzigde inzichten in bezwaar over de risico's voor de volksgezondheid nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden ten grondslag had moeten leggen. In de heroverweging worden rechtmatigheid en doelmatigheid van het primaire besluit getoetst. De doelmatigheidstoets brengt met zich dat ook tot een nieuw of voortschrijdend inzicht kan worden gekomen naar aanleiding van bezwaren met betrekking tot eerder bekende informatie. Gelet op het voorgaande volgt de rechtbank eiseres niet in haar (aanvankelijke) betoog dat verweerder alleen zou mogen terugkomen van een eerder ingenomen standpunt indien sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Het door eiseres uitvoerig beargumenteerde betoog dat van nieuwe feiten en omstandigheden geen sprake is, laat de rechtbank daarom verder buiten bespreking.”

### Reactie ondergetekenden

1. De Elsenburg B.V. volhardt in haar standpunt dat sprake moet zijn van nieuwe feiten en/of omstandigheden om tot een heroverweging in bezwaar te komen. Dit standpunt treft geen doel.
2. Ondergetekenden hebben er eerder op gewezen dat op grond van artikel 7:11, eerste lid, Awb in bezwaar een volledige heroverweging van het primaire besluit moet plaatsvinden. Dit houdt in dat zowel op gronden van rechtmatigheid als op grond van een belangenafweging tot een ander besluit kan worden gekomen. De systematiek en uitgangspunten over het beslissen op een bezwaarschrift brengen met zich dat een primair besluit in bezwaar in volle omvang wordt heroverwogen en dat deze heroverweging op recht- en doelmatigheid de gelegenheid biedt fouten te herstellen. De volledige heroverweging is niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld.[[9]](#footnote-9) Gelet op dit alles kan een heroverweging dus ook geschieden zonder nieuwe informatie (lees: zonder nieuwe feiten of omstandigheden).
3. De heroverweging op rechtmatigheid brengt bovendien met zich dat in het besluit op bezwaar fouten in het primaire besluit hersteld moeten worden. Zo is in het onderhavige geval in het primaire besluit ten onrechte niet getoetst aan de relevante criteria uit Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (hierna: **gewijzigde mer-richtlijn**). Deze richtlijn heeft wijzigingen aangebracht in Richtlijn 2011/92/EU (hierna: **mer-richtlijn**). In het primaire besluit is ten onrechte getoetst aan de criteria uit de mer-richtlijn terwijl in deze richtlijn inmiddels wijzigingen waren aangebracht. Dit blijkt in de eerste plaats uit de aanmeldingsnotitie bij het ‘Besluit vormvrije mer-beoordeling’ van 6 december 2018. In deze aanmeldingsnotitie, p. 2/10, worden enkel de criteria genoemd uit de mer-richtlijn 2011/92/EU en wordt niet het criterium risico’s voor de menselijke gezondheid (bijvoorbeeld als gevolg van waterverontreiniging of luchtvervuiling) zoals vermeld in bijlage III, onder 1, sub g, bij de gewijzigde mer-richtlijn genoemd.
4. Volgens ondergetekenden gaat De Elsenburg B.V. ten onrechte aan het bovenstaande voorbij.

## Geen aanleiding voor MER

### Standpunt De Elsenburg B.V.

1. Volgens De Elsenburg B.V. heeft de rechtbank niet vastgesteld dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. De rechtbank heeft slechts geoordeeld dat er een indicatie bestaat dat er sprake kan zijn van gezondheidseffecten. Dat betekent dat niet aan het toetsingscriterium voor het vereisen van een MER is voldaan. Verder blijkt uit de rechtspraak dat geen MER vereist hoeft te worden en dat een omgevingsvergunning voor een veehouderij (waaronder ook een geitenhouderij) kan worden verleend ondanks de VGO-rapporten.

### Oordeel rechtbank

1. In de bestreden uitspraak wordt het volgende overwogen:

“7.3.4 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder onder verwijzing naar het advies van de Omgevingsdienst van 17 mei 2021 en het daarin betrokken advies van de GGD Hollands Noorden van 16 maart 2021 de gevraagde omgevingsvergunning in bezwaar met een voldoende deugdelijke motivering geweigerd. Met eiseres en gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling is de rechtbank van oordeel dat de VGO-rapporten geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevatten. Uit jurisprudentie van de Afdeling, zie daarbij (ook) de uitspraken aangehaald in het hiervoor opgenomen toetsingskader, is evenwel geen aanwijzing te vinden dat het ontbreken van een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht de beoordelingsruimte van verweerder zodanig beperkt dat het hem niet vrij staat om de omgevingsvergunning beperkte milieutoets te weigeren dan wel een MER-rapport te verlangen. Gelijk de rechtbank Noord-Nederland heeft overwogen in de uitspraak van 21 april 2021 neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat een andere lijn in de jurisprudentie (van de Afdeling) 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 te beschermen tegen mogelijk negatieve gezondheidseffecten ten gevolge van de komst van een – zoals hier – geitenhouderij.”

### Standpunt ondergetekenden

1. Om te beginnen wijzen ondergetekenden erop dat in artikel 5.13, eerste lid, Bor is bepaald dat een OBM moet worden geweigerd als het bevoegd gezag heeft beslist dat een MER moet worden gemaakt. Het risico voor de menselijke gezondheid is (expliciet) een criterium om vast te stellen of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.[[10]](#footnote-10)

1. Uit de VGO-rapporten volgt dat er een associatie bestaat tussen wonen in de nabijheid van een geitenhouderij en longontsteking. Dit betekent dat risico’s voor de menselijke gezondheid niet zijn uit te sluiten. Met andere woorden: een geitenhouderij kan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, in het bijzonder voor de gezondheid van omwonenden, hebben. Dat niet zeker is dat die gevolgen ontstaan, is niet relevant. Een MER is het geëigende instrument om de risico’s voor de volksgezondheid nader in kaart te brengen en zo nodig te onderzoeken of maatregelen kunnen worden getroffen om het risico op schade aan de gezondheid van omwonenden te verminderen.
2. De vraag of een MER kan worden verlangd is een bestuurlijke afweging. Hierbij mogen B&W Enkhuizen gewicht toekennen aan mogelijke gezondheidsrisico’s. In een uitspraak van 23 februari 2022 overwoog uw Afdeling het volgende:

“4.2 (…) 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.”[[11]](#footnote-11)

1. De Rechtbank hoefde, anders dan in het hogerberoepschrift, randnr. 95, wordt gesteld, niet zelf vast te stellen dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Het gaat om de vraag of B&W Enkhuizen een MER konden eisen. Dit betreft primair een bestuurlijke afweging, die terughoudend moet worden getoetst. B&W Enkhuizen kunnen in dit concrete geval een MER eisen omdat onder andere uit de VGO-rapporten blijkt dat een geitenhouderij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Pas bij en na het opstellen van een MER wordt beoordeeld welke nadelige gevolgen van het milieu daadwerkelijk optreden en welke consequenties dat voor de vergunningverlening dient te hebben.
2. De Elsenburg B.V. heeft in beroep ook erkend dat vanwege mogelijke risico’s voor de volksgezondheid een MER kon worden verlangd. In het beroepschrift (in eerste aanleg) van 22 juli 2021, p. 12/25, wordt het volgende opgemerkt:

“Uit de op dat moment geldende rechtspraak (waaronder de reeds genoemde uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018) bleek echter al dat het college ook had kunnen besluiten vanwege de mogelijke volksgezondheidsrisico’s wel een MER van De Elsenburg te verlangen (hetgeen gelet op andere rechtspraak overigens uitdrukkelijk niet hoefde, hetgeen verder wordt toegelicht in paragraaf 5.3 van dit beroepschrift). Daar heeft het college echter niet toe besloten.”

1. Ook op p. 21 van datzelfde beroepschrift (randnr. 104) bevestigt De Elsenburg B.V. dat B&W Enkhuizen een MER konden verlangen vanwege de mogelijke gezondheidsrisico’s, door namelijk het volgende op te merken:

“Dat de mogelijke volksgezondheidrisico’s op 6 december 2018 aanleiding hadden kunnen zijn om een MER te eisen, bleek al uit de rechtspraak die op dat moment al bekend was (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018).”

1. Ondergetekenden stellen zich dan ook op het standpunt dat het betoog van De Elsenburg B.V. ook op dit punt faalt.

# Conclusie

1. Gelet op het bovenstaande verzoeken ondergetekenden u het hoger beroep ongegrond te verklaren.

**De zitting**

(aankruisen wat van toepassing is en eventueel aantal personen invullen)

|  |  |
| --- | --- |
|  | Ondergetekenden willen de zitting bij de Raad van State **niet bijwonen**. |
|  |  |
|  | Ondergetekenden willen de zitting bij de Raad van State **wel bijwonen** met ..…personen. |
|  |  |
|  | Ondergetekenden willen tijdens de zitting een (aanvullende) **mondeling toelichting geven** |
|  |  |

Met vriendelijke groet,

**Rubriek - Ondertekening door één persoon**

Handtekening: ……………………………….…………..………………………………………………..

Voorletter(s) en naam: ………………………….………………………………………………..……….

Straat, huisnummer, postcode, woonplaats: ……………………………………………………….……

……………………………………………………………

**Rubriek - Ondertekening door meerdere personen**

Handtekening: ………..………………………..……………………………………………………………

Voorletter(s) en naam: ……………………………………………………………………………………..

Handtekening: .……………………………………………………………………………………………..

Voorletter(s) en naam: ……………………………………………………………………………………..

Straat, huisnummer, postcode, woonplaats: ……………………………………………………….……

……………………………………………………………..

1. Zie bijv. ABRS 6 maart 2019, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:718>, r.o. 2.2. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/Veehouderij_gezondheid_omwonenden_III.pdf>. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2016-0058.pdf>. [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2017-0062.pdf>. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.uu.nl/sites/default/files/rapport_vgo-3_ugo_final11112019.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004118.pdf>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Eigenlijk beter, maar ouderwets, aan hetzelve. Bestuursorgaan is grammaticaal onzijdig, niet mannelijk. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie bijv. ABRS 19 augustus 2020, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:1996>, r.o. 6.1 [↑](#footnote-ref-8)
9. T&C Algemene wet bestuursrecht, Commentaar op artikel 7:11 Awb, aant. 1 en 2 (elektronisch geraadpleegd op 18 november 2022). [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie bijlage III, onder 1, sub g bij de gewijzigde mer-richtlijn. [↑](#footnote-ref-10)
11. ABRS 23 februari 2022, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:556>. [↑](#footnote-ref-11)