

**M en R 2019 afl. 7      Toename endotoxinen leidt tot mer-plicht**

**Instantie**                      Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
**Datum**                         22 mei 2019  
**Zaaknr.**                        ECLI:NL:RVS:2019:1632

**Noot**                            J. Kevelam en M.A.A. Soppe

---

**Essentie**

Verslechtering van de belasting vanwege endotoxinen kan niet worden uitgesloten; de aanvraag OBM voor de wijziging van een pluimvee- in een varkenshouderij kan leiden tot belangrijke nadelige gevolgen die vereisen dat een milieueffectrapport wordt gemaakt.

**Samenvatting**

In de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496, is aan de orde geweest - kort weergegeven - dat een bestuursorgaan bij zijn beslissing over de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt mede de mogelijke gevolgen van verspreiding van endotoxine, en het daarover opgestelde endotoxinekader, mag betrekken. Dat heeft het college in dit geval ook gedaan. Het heeft geconcludeerd dat het endotoxinekader, met het oog op het halen van de advieswaarde voor endotoxine van de Gezondheidsraad, een aan te houden afstand van 114 m aanbeveelt. Het college heeft daarbij opgemerkt dat, zoals [appellante sub 1] ook betoogt, de emissie van zwevende deeltjes weliswaar afneemt, maar de emissiepunten wijzigen en de kortste afstand van de emissiepunten tot de dichtstbijzijnde woning ([locatie 2]) wordt verkleind tot ongeveer 52 meter. Daarom kan een verslechtering van de belasting vanwege endotoxinen niet worden uitgesloten en kan de aanvraag volgens het college leiden tot belangrijke nadelige gevolgen die vereisen dat een milieueffectrapport wordt gemaakt. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college met deze motivering niet heeft mogen oordelen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De vraag of het college deze conclusie ook heeft mogen trekken met het oog op de geurbelasting, kan gelet hierop in het midden blijven.

**Uitspraak op de hoger beroepen van:**

1. [appellante sub 1], gevestigd te Echt-Susteren,
2. [appellant sub 2], wonend te Leudal, en anderen,
3. CIRO+ B.V. (hierna: CIRO+), gevestigd te Leudal,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 18 april 2018 in zaken nrs. 16/2104 en 16/2109 in het geding tussen:

1. [appellant sub 2] en anderen,
2. CIRO+,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leudal.



## Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2015 heeft het college aan [appellante sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van een veehouderij aan de [locatie 1] te Leudal.

Bij besluit van 24 mei 2016 heeft het college de daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 april 2018 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2] en anderen en [appellante sub 1] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard en het besluit van 24 mei 2016 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellante sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hoger beroep ingesteld. CIRO+ heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] en anderen en CIRO+ hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college opnieuw besloten op de tegen het besluit van 2 juni 2015 gemaakte bezwaren, en besloten de omgevingsvergunning te weigeren.

[appellante sub 1] heeft beroepsgronden over het besluit van 27 juli 2018 ingediend. CIRO+ heeft hierover een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 februari 2019, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. P.J.G. Goumans, advocaat te Nijmegen, vergezeld door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne, CIRO+, vertegenwoordigd door mr. N.A. Rijsterborgh, advocaat te Maastricht, en door mr. X.P.C. Wynands, advocaat te Eindhoven, en het college, vertegenwoordigd door S.G.T. Jacobs en H.W.P. van Roij, zijn verschenen.

## Overwegingen

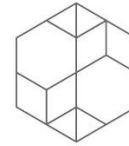
### Voorgeschiedenis

1. [appellante sub 1] wil een pluimveehouderij aan de [locatie 1] te Leudal met 28.750 kippen en enkele geiten, schapen en paarden, veranderen in een varkenshouderij met 290 zeugen, 3 beren, 624 biggen en 1440 vleesvarkens. Het gaat om een zogenoemde "Livar-varkenshouderij", waarbij de varkens niet alleen in stallen maar ook in buitenverblijven worden gehouden. Voor deze verandering is een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gevraagd.

[appellant sub 2] en anderen wonen of zijn gevestigd in de omgeving van de inrichting. CIRO+ is gespecialiseerd in het behandelen van mensen met chronische aandoeningen, en exploiteert een longcentrum op een op ongeveer 600 m van de veehouderij gelegen terrein.

2. De vergunning voor de verandering moet op grond van 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden geweigerd als het college op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

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



3. Bij het besluit van 2 juni 2015 heeft het college in aanmerking genomen dat de ammoniakdepositie als gevolg van de vergunningverlening zal afnemen, de geurbelasting voldoet aan de daarvoor geldende eisen, er gezien de te treffen voorzieningen en maatregelen niet zodanige risico's zijn voor de volksgezondheid dat er reden is voor het opstellen van een milieueffectrapport en dat, tot slot, ook wordt voldaan aan de voor zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5) geldende grenswaarden.

Gelet hierop heeft het college besloten dat bij de voorbereiding van het besluit tot vergunningverlening geen milieueffectrapport moet worden gemaakt, zodat de gevraagde vergunning kan worden verleend. Dit besluit is bij het besluit op bezwaar van 24 mei 2016 gehandhaafd.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten hierover, CIRO+ en [appellant sub 2] niet kunnen worden gevolgd in hun standpunt dat zich vanwege de verspreiding van zoönosen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt niet gelijk kan worden gesteld met een beoordeling of aan geldende milieuregels wordt voldaan. Het college heeft daarom ten onrechte de geldende geurnormen als uitgangspunt bij zijn beoordeling genomen. Bij de geurbeoordeling had de bijzondere gevoeligheid van de patiënten van het longcentrum van CIRO+ moeten worden betrokken. Ter zitting is door [persoon] toegelicht dat gezonde lucht een belangrijke factor is bij de behandeling van longpatiënten bij CIRO+. Longpatiënten zijn gelet op de veel lagere individuele prikkelrempel extra gevoelig voor geur, en kleine veranderingen in de geuremissie kunnen voor hen grote, en zelfs fatale, gevolgen hebben. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het college onvoldoende onderzoek heeft gedaan. Bovendien heeft het college onvoldoende gemotiveerd hoe de buitenverblijven van de stallen zijn betrokken bij de berekening van de geuremissie.

Op grond van het voorgaande oordeelt de rechtbank dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat zich wat het aspect geur betreft geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De vraag of de overige milieueffecten (fijnstof, endotoxinen, geluid en vliegenoverlast) maken dat sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan daarom volgens de rechtbank onbesproken blijven.

De rechtbank heeft om deze reden het besluit op bezwaar van 24 mei 2016 vernietigd. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld.

5. Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college opnieuw beslist op de bezwaren. Bij dit besluit heeft het college overwogen dat op basis van een aangepaste geurberekening een indicatie van de te verwachten geurbelasting is vastgesteld. Zowel deze berekening als de geurberekening bij de aanvraag laten, zo is vermeld, een overschrijding van de geurnormen zien bij CIRO+ en een woning aan de [locatie 2]. Verder neemt het college, onder meer onder verwijzing naar de "Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: Endotoxine toetsingskader 1.0" (hierna: het endotoxinekader), in aanmerking dat een verslechtering van de belasting met endotoxinen van de woning aan de [locatie 2] niet is uitgesloten. Op basis hiervan concludeert het college dat zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die vereisen dat een milieueffectrapport wordt gemaakt. Daarom wordt de vergunning alsnog geweigerd.

Ingevolge artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht heeft [appellante sub 1] een van rechtswege ingesteld beroep tegen dit besluit.

## Beoordeling hoger beroepen

6. [appellante sub 1] betoogt allereerst dat de rechtbank heeft miskend dat CIRO+ en [appellant sub 2A] (behorende bij [appellant sub 2] en anderen) geen belanghebbenden zijn bij de vergunningverlening, omdat de afstand van hun complex respectievelijk woning tot de veehouderij zo groot is, dat daar geen gevolgen van betekenis optreden.

6.1. Dit betoog faalt. Gezien onder meer de diverse berekeningen van de geurbelasting kan worden aangenomen dat de geuremissie van een zodanige omvang is dat zowel bij het complex van CIRO+ als de woning van [appellant sub 2A] gevolgen van enige betekenis optreden.

7. [appellante sub 1] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat er volgens het advies van de Gezondheidsraad "Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervolgadvis (nr. 2018/04)" van 14 februari 2018 geen verband is vastgesteld tussen geur en de gezondheid van longpatiënten. Verder wijst zij erop dat een bijzondere gevoeligheid volgens de jurisprudentie van de Afdeling geen rol mag spelen bij de vergunningverlening, en dat gezien de bij vergunningverlening toe te passen regels uit de Wet geurhinder en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij, geen weigeringsgrond bestaat omdat de geuremissie voldoet aan deze regelgeving.

7.1. De voorgenoemde wijziging van de veehouderij zal een aanzienlijke toename van de geuremissie veroorzaken. Deze zal - berekend aan de hand van de geuremissiefactoren uit de Regeling geurhinder en veehouderij - toenemen van 5.457 OUE/m<sup>3</sup> (odour units per kubieke meter) naar 44.073,5 OUE/m<sup>3</sup>. Het college heeft in de kern weergegeven geoordeeld dat ondanks deze toename geen overschrijding van voor geur geldende grenswaarden ontstaat, zodat het maken van een milieueffectrapport vanwege de geuremissie niet nodig is.

De rechtbank heeft hierover terecht, in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3448, geoordeeld dat de vraag of de inrichting zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende regels niet kan worden gelijkgesteld met de hier aan de orde zijnde vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het feit dat aan de geldende geurnormen wordt voldaan betekent immers niet dat vanwege de toename van de geuremissie geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aan de orde kunnen zijn. Dat, zoals [appellante sub 1] betoogt, de bijzondere gevoeligheid van de patiënten van CIRO+ niet hoeft te leiden tot weigering van de vergunning, doet dan ook niet af aan de onjuiste beoordelingswijze van het college of aanleiding bestaat voor het maken van een milieueffectrapport. Dat in het door [appellante sub 1] genoemde advies van de Gezondheidsraad niet is ingegaan op de relatie van geur en de gezondheid (al dan niet van longpatiënten) doet ook niet af aan de onjuiste beoordelingswijze van het college. Het door [appellante sub 1] noemen van dit rapport geeft de Afdeling ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank het betoog van CIRO+ over de specifieke situatie ter plaatse, gezien de nabijheid van het longcentrum van CIRO+, niet bij haar beslissing heeft mogen laten meewegen.

Gezien het voorgaande geeft het betoog van [appellante sub 1] geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college door te volstaan met de constatering dat de voor geur geldende grenswaarden niet worden overschreden, ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat zich wat het aspect geur betreft geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Hierin heeft de rechtbank terecht aanleiding gezien het bestreden besluit op bezwaar van 24 mei 2016 te vernietigen. Het beroep tegen het na deze vernietiging genomen nieuwe besluit op bezwaar van 17 juli 2018 wordt hierna, onder 10 en verder, besproken.

8. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten hierover [appellant sub 2] en anderen niet kunnen worden gevolgd in hun standpunt dat zich vanwege de verspreiding van zoönosen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Zij wijzen op de in het verleden uitgevoerde onderzoeken en hebben een opsomming gegeven van beperkende maatregelen die met het oog op de gezondheidsrisico's zouden kunnen worden getroffen. Vrije uitloop van varkens, zoals voorgestaan door [appellante sub 1], wijkt af van die aanbevelingen. De heer [appellant sub 2], die op korte afstand van de inrichting woont, heeft hierdoor een serieus risico op gezondheidsklachten.

8.1. Dit betoog is grotendeels een herhaling van hetgeen [appellant sub 2] en anderen bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank heeft gemotiveerd uiteengezet waarom dit betoog haar geen grond geeft voor de conclusie dat het college had moeten oordelen dat zich wat zoönosen betreft belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De Afdeling vindt in hetgeen [appellant sub 2] en anderen aanvoeren geen grond voor het oordeel dat de rechtbank niet op goede gronden aldus heeft kunnen besluiten.

9. De conclusie is dat de beide hoger beroepen ongegrond zijn. Dit brengt mee dat het door CIRO+ ingestelde voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van rechtswege is vervallen.

#### **Beroep tegen het nieuwe besluit op bezwaar van 17 juli 2018**

10. [appellante sub 1] betoogt dat de beoogde wijziging van de veehouderij vooral gunstige milieueffecten heeft. Volgens haar is bij het nemen van het besluit van 17 juli 2018 miskend dat de rechtbank heeft geoordeeld dat op het punt van gezondheidsrisico's niet kan worden vastgesteld dat sprake is van nadelige gevolgen voor het milieu. Ook miskent het college volgens haar dat er een forse afname van de emissie van zwevende deeltjes plaatsvindt. De door het college gehanteerde geurberekening is volgens haar onjuist, of in ieder geval onvoldoende gemotiveerd.

10.1. Anders dan [appellante sub 1] meent, heeft de rechtbank niet in algemene zin geoordeeld dat op het punt van de gezondheidsrisico's geen nadelige gevolgen kunnen worden vastgesteld. De rechtbank heeft deze conclusie ex tunc oordelend uitsluitend getrokken, in overweging 18.2 van de uitspraak, waar het gaat over zoönosen.

In de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496, is aan de orde geweest - kort weergegeven - dat een bestuursorgaan bij zijn beslissing over de vraag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt mede de mogelijke gevolgen van verspreiding van endotoxine, en het daarover opgestelde endotoxinekader, mag betrekken. Dat heeft het college in dit geval ook gedaan. Het heeft geconcludeerd dat het endotoxinekader, met het oog op het halen van de advieswaarde voor endotoxine van de Gezondheidsraad, een aan te houden afstand van 114 m aanbeveelt. Het college heeft daarbij opgemerkt dat, zoals [appellante sub 1] ook betoogt, de emissie van zwevende deeltjes weliswaar afneemt, maar de emissiepunten wijzigen en de kortste afstand van de emissiepunten tot de dichtstbijzijnde woning ([locatie 2]) wordt verkleind tot ongeveer 52 meter. Daarom kan een verslechtering van de belasting vanwege endotoxinen niet worden uitgesloten en kan de aanvraag volgens het college leiden tot belangrijke nadelige gevolgen die vereisen dat een milieueffectrapport wordt gemaakt.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college met deze motivering niet heeft mogen oordelen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De vraag of het college deze conclusie ook heeft mogen trekken met het oog op de geurbelasting, kan gelet hierop in het midden blijven.



11. De conclusie is dat het beroep tegen het besluit van 17 juli 2018 ongegrond is.

#### **Proceskosten**

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 1] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leudal van 17 juli 2018 ongegrond.

(...)

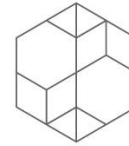
#### **Noot**

1. Een agrariër wil zijn pluimveehouderij wijzigen in een zogenoemde “Livar-varkenshouderij” en heeft daartoe op grond van artikel 2.2a aanhef en onder i Bor een vergunning ex artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder i Wabo aangevraagd. Het betreft de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM). Een dergelijke omgevingsvergunning mag alleen worden geweigerd indien er mogelijk sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen als bedoeld in artikel 7.17 lid 1 Wm in verband waarmee een milieueffectrapport (hierna: MER) moet worden gemaakt (zie artikel 2.17 Wabo jo. 5.13b lid 1 Bor).

Het college van burgemeester en wethouders van Leudal (hierna: college) heeft in zijn primaire besluit positief op de aanvraag beslist en de OBM verleend. Daarbij is voor het aspect geur aangegeven dat wordt voldaan aan de ter zake relevante normstelling. Dit besluit is in bezwaar gehandhaafd. Tegen deze beslissing op bezwaar is door onder meer CIRO+ B.V. (dat een longcentrum voor de behandeling van mensen met een chronische aandoening op korte afstand van de veehouderij exploiteert) en een aantal omwonenden beroep ingesteld.

2. In beroep oordeelt de rechtbank dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat zich wat het aspect geur betreft geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een MER. De rechtbank oordeelt dat – voor zover hier relevant – de vraag of een MER moet worden gemaakt niet gelijkgesteld kan worden met een beoordeling of aan de geldende milieuregels wordt voldaan. Het college heeft volgens de rechtbank onvoldoende onderzoek gedaan. Bij de geurbeoordeling had de bijzondere gevoeligheid van de patiënten van het longcentrum van CIRO+ moeten worden betrokken. Ook is onvoldoende gemotiveerd hoe de buitenverblijven van de stallen zijn betrokken bij de berekening van de geuremissie. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar bij uitspraak van 18 april 2018 vernietigd. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld door de agrariër.

3. In de voorliggende uitspraak inzake het hoger beroep oordeelt de Afdeling – onder verwijzing naar haar uitspraak van 13 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3448](#) – dat de vraag of de inrichting zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende (milieu)regels niet gelijkgesteld kan worden met de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die nopen tot het maken van een MER. Het enkele feit dat aan de geldende geurnormen wordt voldaan, betekent niet dat vanwege de toename van geuremissie geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aan de orde kunnen zijn. Het college heeft dus een onjuiste beoordelingswijze toegepast. In hoger beroep voert de agrariër nog aan dat de bijzondere gevoeligheid van het longcentrum van CIRO+ niet hoeft te leiden tot een weigering van de OBM.



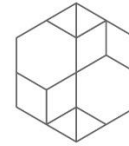
Ook wordt volgens de agrariër in het advies van de Gezondheidsraad (“Gezondheidsrisico’s rond veehouderijen: vervolgdadvies, nr. 2018/04”) van 14 februari 2018 niet ingegaan op de relatie geur en gezondheid. Dit mag de agrariër niet baten, reeds nu het college een onjuist beoordelingskader heeft toegepast door enkel aan de normstelling te toetsen. De uitspraak van de rechtbank blijft in hoger beroep dus in stand.

4. Dit oordeel van de Afdeling is in overeenstemming met eerdere jurisprudentie op dit punt. Zie onder meer ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3448, r.o. 3.1, [M en R 2018/28](#) m.nt. Soppe, ABRvS 1 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:260](#), r.o. 5.1 en ABRvS 26 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1144](#), r.o. 7.2. Dat een mer-beoordeling zich niet mag beperken tot een toets aan normstelling, laat onverlet dat het bevoegd gezag over veel beoordelingsruimte beschikt. Hij dient aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval (met inachtneming van de relevante criteria in bijlage III bij de mer-richtlijn) te besluiten of er al dan niet sprake kan zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen (zie o.a. ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3546, r.o. 4.4, [M en R 2015/22](#) m.nt. Soppe). Daarbij kan het bevoegd gezag, zo leert de onderhavige uitspraak, doorslaggevende betekenis toekennen aan de specifieke situatie ter plaatse (i.c. de bijzondere gevoeligheid van patiënten van een longcentrum in de nabijheid van de veehouderij).

5. Na de uitspraak van de rechtbank op 18 april 2018 heeft het college op 17 juli 2018 een nieuwe beslissing op de bezwaren genomen. Nieuwe geurberekeningen hebben laten zien dat er sprake is van een overschrijding van de geurnormen bij het longcentrum van CIRO+ en bij een woning van een omwonende. Ook is – onder verwijzing naar de “Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0” van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (hierna: endotoxinekader) – een verslechtering van de belasting met endotoxinen ter hoogte van de woning van een omwonende niet uitgesloten. Om die reden is volgens het college sprake van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die eisen dat een MER wordt gemaakt. De OBM is om die reden (alsnog) geweigerd. De agrariër heeft van rechtswege (eveneens) beroep ingesteld tegen dit besluit (welk beroep in het kader van de onderhavige hoger beroepprocedure is meegenomen).

6. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2496, [M en R 2018/113](#), m.nt. Soppe, oordeelt de Afdeling dat het bevoegd gezag bij de vraag of een MER moet worden gemaakt mede de gevolgen van de verspreiding van endotoxinen en het daarover opgestelde endotoxinekader mag betrekken. In het endotoxinekader worden op basis van het endotoxinerapport afstanden genoemd die zouden moeten worden aangehouden om aan de door de Gezondheidsraad geformuleerde advieswaarde van 30 endotoxine units per kubieke meter lucht te voldoen. Toepassing van het endotoxinekader levert in dit geval een aan te houden afstand van 114 meter op. De kortste afstand van de als gevolg van de aanvraag OBM gewijzigde emissiepunten tot de dichtstbijzijnde woning wordt verkleind tot ongeveer 52 meter. Een verslechtering van de belasting vanwege endotoxinen kan niet worden uitgesloten. Dat leidt volgens het college tot belangrijke nadelige milieugevolgen en daarmee tot een mer-plicht. De Afdeling acht dat oordeel rechtmatig.

7. De agrariër zal dus een MER moeten opstellen en vervolgens een omgevingsvergunning milieu moeten aanvragen. De vraag is welk onderzoek van de agrariër mag worden verlangd bij het opstellen van het MER. Het lijkt ons inziens (veel) te veel gevraagd om de nog openstaande vragen over de relatie tussen volksgezondheid en endotoxinen bij een individuele agrariër neer te leggen (zie hierover reeds uitgebreider de annotatie van Soppe bij de uitspraak van 25 juli 2018). Er is immers een aanzienlijk aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist over zowel de te hanteren advieswaarde als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij (zie ABRvS 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:644](#), r.o. 5.6 en ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, [M en R 2018/103](#), m.nt. Kevelam). Zie overigens over de lopende (wetenschappelijke)



onderzoeken in dit verband de eveneens in deze aflevering opgenomen annotatie van Bleumink en De Graaf. Wij menen dat in het MER voor wat betreft het aspect endotoxinen zou mogen worden aangesloten bij de huidige (reeds bekende) onderzoeken en inzichten. Vervolgens zal dan in het MER kunnen worden gezien of er alternatieven en/of maatregelen zijn die maken dat er minder endotoxinen worden uitgestoten en/of dat de gevolgen van de emissie anderszins kunnen worden ondervangen.

8. Stel dat in onderhavig geval de eventuele beschikbare maatregelen al duidelijk zijn en (aanvullend) onderzoek niet nodig is, dan zou wellicht (wederom) kunnen worden volstaan met een aanvraag om een OBM. In een mer-beoordeling mag rekening worden gehouden met de beschikbare (mitigerende) maatregelen, waarbij de tijdige uitvoering ervan wordt vastgelegd en als voorschrift(en) verbonden aan de OBM (zie artikel 7.16 Wm jo. 7.20a lid 1 Wm). Het treffen van maatregelen ter beperking van de nadelige gevolgen van de uitstoot van endotoxinen is op dit moment – ondanks de hiervoor geconstateerde wetenschappelijke onduidelijkheden – niet ondenkbaar. Met het treffen van toereikende maatregelen zouden belangrijke nadelige milieugevolgen op voorhand kunnen worden voorkomen en zou niet (meer) tot een mer-plicht hoeven te worden geconcludeerd. De hier bedoelde optie is in Rb. Oost-Brabant 2 november 2018, [ECLI:NL:RBOBR:2018:5366](#), M en R 2019/10, m.nt. Bleumink en De Graaf, nadrukkelijk benoemd. Daarbij heeft de rechtbank voorts overwogen dat artikel 7:20a Wm een verruimde beslissingsgrondslag biedt voor de OBM, zodat “verweerder op basis van dit artikel ook kan afwijken van de gemeentelijke geurverordening”. Wanneer uitsluitend op de redactie van artikel 7.20a Wm wordt afgegaan, valt enig begrip op te brengen voor deze laatste conclusie. Wordt echter naar de achtergrond van dat artikel gekeken, dan lijkt die conclusie niet houdbaar. De verruimde beslissingsgrondslag in artikel 7.20a Wm is uitsluitend ingegeven vanwege het opheffen van het verbod om aan bepaalde mer-beoordelingsplichtige besluiten, meer in het bijzonder wat betreft de OBM, voorschriften te verbinden (zie o.a. Kamerstukken II 2016/16, 34 287, nr. 3, p. 26). Daarmee gaat een vergelijking met de verruimde beslissingsgrondslag ex artikel 7.35 lid 3 Wm mank (zie over dit verschil ook Bleumink en De Graaf onder m.n. punt 5 van hun zojuist aangehaalde annotatie). Met dat artikellid is wel beoogd om in bepaalde (project)mer-plichtige besluiten, als uitkomst van een opgesteld MER, voorschriften te verbinden die verder gaan (c.q. meer bescherming bieden) dan de bestaande materiële (milieu)normstelling. Als een OBM wordt verleend, is er geen MER opgesteld. Om dan op basis van uitsluitend een mer-beoordelingsnotitie/aanmeldingsnotitie in de OBM vanwege milieuoverwegingen een voorschrift op te nemen ingevolge waarvan wordt afgeweken van bijvoorbeeld de gemeentelijke geurverordening, lijkt ons een (forse) brug te ver. Als het bevoegd gezag redenen heeft om naar aanleiding van de mer-beoordelingsnotitie te twifelen of de geldende milieuregelgeving toereikend is, dan lijkt de conclusie te moeten zijn dat belangrijke nadelige milieugevolgen niet zijn uit te sluiten en dat een MER moet worden gemaakt. Daarna kan op basis van artikel 7.35 lid 3 Wm aan het desbetreffende besluit wellicht een voorschrift worden verbonden waarmee wordt afgeweken van de gemeentelijke geurverordening. Overigens wijzen wij erop dat over de toepassing van artikel 7.35 lid 3 Wm nauwelijks jurisprudentie voorhanden is. Over de reikwijdte daarvan bestaan dan ook de nodige vragen. Zie in dat kader M.A. Boeve en F.A.G. Groothuise, Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten, Structurele evaluatie milieuwetgeving, Arnhem 2010.

9. Ook in het ruimtelijk spoor kan het voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een plan ten aanzien van het thema endotoxinen relevant zijn dat er maatregelen kunnen worden getroffen in het milieuspoor en deze als voorschrift(en) aan een omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Recent oordeelde de Afdeling over de vaststelling van een wijzigingsplan waarin ook het thema endotoxinen een relevant toetsingsaspect was (zie ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1730](#), r.o. 10.1). Hierin was geen toepassing gegeven aan het endotoxinekader. Het bevoegd gezag is immers niet verplicht om het endotoxinekader toe te passen (zie ook ABRvS 27 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:948](#), r.o. 94 en ABRvS 27 februari



2019, [ECLI:NL:RVS:2019:619](#), r.o. 10.1). Blijkens de uitspraak van 29 mei 2019 ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college het wijzigingsplan vanwege onaanvaardbare gezondheidsrisico's niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Hierbij kent de Afdeling onder meer gewicht toe aan het feit dat aan een omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden verbonden ter beperking van nadelige gevolgen als de uitstoot van endotoxinen. Daarbij kan het zowel gaan om een omgevingsvergunning milieu als om een OBM.

J. Kevelam en M.A.A. Soppe