

ECLI:NL:RVS:2016:3057

| | |
|----------------------|---|
| Instantie | Raad van State |
| Datum uitspraak | 16-11-2016 |
| Datum publicatie | 16-11-2016 |
| Zaaknummer | 201508301/2/A1 |
| Rechtsgebieden | Omgevingsrecht |
| Bijzondere kenmerken | Tussenuitspraak bestuurlijke lus |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 29 september 2015 heeft het college beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken. |
| Wetsverwijzingen | Wet milieubeheer Wet milieubeheer 7.2 |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl JAF 2016/667 JOM 2016/1175 JM 2017/1 met annotatie van T. van der Meulen en A. Wagenmakers JB 2017/6 JBO 2016/319 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden |

Uitspraak

201508301/2/A1.

Datum uitspraak: 16 november 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding met zaak nr. 201508301/2/A1 tussen:

1. de coöperatie Mineralen Afzet Coöperatie Elsendorp U.A. (hierna: MACE), gevestigd te Elsendorp, gemeente Gemert-Bakel,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2015 heeft het college beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken.

MACE heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en het college verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de Afdeling als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb. Het college heeft met dat

verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden aan de Afdeling.

Bij besluit van 22 maart 2016 heeft het college het besluit van 29 september 2015 ingetrokken en opnieuw beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken.

MACE heeft een reactie op het besluit van 22 maart 2016 ingediend.

[appellant sub 2] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 maart 2016. Dit bezwaarschrift is door het college doorgezonden aan de Afdeling ter behandeling als beroepschrift.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college, [appellant sub 2] en MACE hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juli 2016, waar MACE, vertegenwoordigd door mr. M.I.J. Toonders, advocaat te Tilburg, vergezeld door F.M. Meulenmeesters en H.M.J. van den Heuvel, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, en het college, vertegenwoordigd door mr. B.F. Algera, drs. K. Giesen, N. van de Wijngaard en M. Pijnenburg, zijn verschenen. Voorts is [belanghebbende], vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. MACE heeft het voornemen om een omgevingsvergunning aan te vragen voor een mestbewerkings- en verwerkingsinstallatie met een capaciteit van 500.000 ton ruwe drijfmest per jaar op de locatie De Quayweg 8 te Landhorst, gemeente Sint Anthonis. MACE heeft bij het college een notitie "M.e.r. beoordelingsnotitie M.A.C.E." van ROBA Advies van mei 2015 (hierna: de aanmeldingsnotitie) ingediend.

Omdat de mestverwerkingsinstallatie volgens het college is aan te merken als een installatie voor de verwijdering van afval als bedoeld in categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), heeft het college aan de hand van de aanmeldingsnotitie beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Omdat volgens het college belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden, heeft het college beslist dat MACE een milieueffectrapport moet maken.

2. MACE kan zich niet verenigen met de beslissing dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zij stelt zich primair op het standpunt dat de mestverwerkingsinstallatie niet onder categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer valt en subsidiair dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.

[appellant sub 2] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 maart 2016, omdat hij van mening is dat er meer belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn, dan waarvan het college in dat besluit is uitgegaan. Naast het indienen van een bezwaarschrift heeft [appellant sub 2] verzocht om op grond van artikel 8:26 van de Awb als partij deel te kunnen nemen aan het geding. Ook [belanghebbende] heeft een zodanig verzoek gedaan.

Doorzending bezwaarschrift

3. [appellant sub 2] stelt zich op het standpunt dat het college zijn bezwaarschrift tegen het besluit van 22 maart 2016 ten onrechte aan de Afdeling heeft doorgezonden ter behandeling als beroepschrift. Nu hij daar niet mee heeft ingestemd, stond artikel 7:1a, tweede lid, van de Awb aan doorzending in de weg, aldus [appellant sub 2].

3.1. Ingevolge artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb, kan de indiener in het bezwaarschrift het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, zulks in afwijking van artikel 7:1 van de Awb.

Ingevolge het tweede lid wijst het bestuursorgaan het verzoek in ieder geval af, indien tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt, tenzij dat andere bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Ingevolge het vierde lid zendt een ander orgaan, indien het een bezwaar- of beroepschrift tegen het nieuwe besluit ontvangt, dit met toepassing van artikel 6:15, eerste en tweede lid, door.

3.2. Vooropgesteld zij dat het feit dat [appellant sub 2] bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van 22 maart 2016, anders dan hij kennelijk veronderstelt, niet kan leiden tot het oordeel dat het college het bezwaarschrift van MACE tegen het besluit van 29 september 2015 in strijd met artikel 7:1a, tweede lid, van de Awb heeft doorgezonden aan de Afdeling. MACE heeft in haar bezwaarschrift tegen het besluit van 29 september 2015 verzocht om instemming met rechtstreeks beroep bij de Afdeling. Toen het college op 2 december 2015 instemde met dat verzoek, waren er geen andere bezwaarschriften ingediend, zodat artikel 7:1a, tweede lid, van de Awb niet in de weg stond aan instemming met het verzoek van MACE. Na de doorzending door het college is het bezwaarschrift van MACE door de Afdeling in behandeling genomen als beroepschrift. Toen het college het besluit van 22 maart 2016 nam, werd dat besluit ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege mede onderwerp van de door MACE bij de Afdeling aanhangig gemaakte beroepsprocedure. Dit betekent dat het college ingevolge artikel 6:19, vierde lid, verplicht was tot doorzending aan de Afdeling van het bezwaarschrift van [appellant sub 2] tegen het besluit van 22 maart 2016. Dat [appellant sub 2] niet heeft ingestemd met doorzending van dat bezwaarschrift doet hierbij niet ter zake. Het college heeft zijn bezwaarschrift dan ook terecht doorgezonden aan de Afdeling ter behandeling als beroepschrift.

Artikel 6:3 Awb

4. MACE stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 22 maart 2016, gelet op artikel 6:3 van de Awb, niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

4.1. Ingevolge artikel 6:3 van de Awb is een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

4.2. Het besluit van 22 maart 2016 is een besluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb, genomen ter voorbereiding van een besluit over verlening van de voor de beoogde mestverwerkingsinstallatie noodzakelijke omgevingsvergunning. Uit artikel 6:3 volgt dat tegen dit voorbereidingsbesluit geen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, behalve door een belanghebbende die er, los van het besluit over de omgevingsvergunning, rechtstreeks door in zijn belang wordt geraakt. Alleen MACE wordt, nu aan haar de verplichting is opgelegd tot het maken van een milieueffectrapport, los van het besluit over de omgevingsvergunning, rechtstreeks in haar belang geraakt door het besluit van 22 maart 2016. Dit betekent dat het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 22 maart 2016 op grond van artikel 6:3 van de Awb niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

5. De Afdeling wijst erop dat artikel 6:3 van de Awb geen betrekking heeft op de mogelijkheid voor een belanghebbende om op de voet van artikel 8:26 van de Awb als partij deel te nemen aan een door een ander aanhangig gemaakt geding. Zoals ter zitting is vastgesteld, zijn [appellant sub 2] en [belanghebbende] belanghebbenden bij het te nemen besluit over de omgevingsvergunning voor de mestverwerkingsinstallatie en daarmee ook bij de voorbereidingsbesluiten van 29 september 2015 en 22 maart 2016, omdat niet kan worden uitgesloten dat bij hun woningen milieugevolgen van enige betekenis ondervonden kunnen worden, indien de mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd. Dit betekent dat [appellant sub 2] en [belanghebbende] op de voet van artikel 8:26 van de Awb als partij kunnen deelnemen aan het geding.

Toepasselijkheid Besluit mer

6. MACE betoogt dat het college ten onrechte heeft beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Volgens MACE valt de mestverwerkingsinstallatie niet onder categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. MACE voert in dit verband aan dat de mest geen afvalstof is, maar een bijproduct.

6.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder afvalstoffen verstaan alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verwijdering van afval, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer.

6.2. Tussen partijen is blijkens het verhandelde ter zitting niet in geschil dat, indien de mest die in de mestverwerkingsinstallatie wordt bewerkt en verwerkt moet worden aangemerkt als afvalstof, categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is. Partijen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag of sprake is van een afvalstof.

6.3. Het begrip afvalstof moet worden uitgelegd met inachtneming van de door het Hof van Justitie over dit begrip gevormde jurisprudentie. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de vraag of een stof een afvalstof is, moet worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval (arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland en anderen, ECLI:EU:C:2000:318, en het arrest van 18 april 2002, Palin Granit, ECLI:EU:C:2002:232). Bij beantwoording van die vraag is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" relevant (arrest van 18 december 2007, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2007:808, punt 32, en het arrest van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, ECLI:EU:C:2008:359, punt 53). In dit verband verdient volgens het Hof bijzondere aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen (arrest van 12 december 2013, Shell Nederland, ECLI:EU:C:2013:821, punt 42).

Uit het arrest van het Hof van 3 oktober 2013, Brady, ECLI:EU:C:2013:627, punten 43, 44 en 60, volgt dat in een intensieve veehouderij geproduceerde mest onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een bijproduct in plaats van een afvalstof. Daarvoor is vereist dat de producent van de mest voornemens is de mest in een later stadium onder voor hem gunstige economische omstandigheden te exploiteren of op de markt te brengen, mits het hergebruik van de mest niet slechts mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productieproces.

6.4. De in de mestverwerkingsinstallatie toe te passen mest zal afkomstig zijn van bij MACE aangesloten veehouders. Het gaat, zoals MACE ter zitting heeft bevestigd, om hun mestoverschotten. De mest die aan MACE wordt geleverd, kan door deze veehouders niet worden uitgereden op eigen landbouwgronden en evenmin voor dat doel onder economisch gunstige omstandigheden aan anderen worden geleverd. Voor de afname van hun mest door MACE zullen de veehouders blijkens het verhandelde ter zitting een vergoeding aan MACE moeten betalen. Onder deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat de mest een last is waarvan de veehouders zich moeten ontdoen, zodat deze mest moet worden aangemerkt als afvalstof. Dat, naar MACE heeft gesteld, de vergoeding die de veehouders aan MACE zullen betalen voor het afnemen van hun mest lager is dan de kosten die zij thans voor de verwijdering van de mest maken, de

mest door MACE wordt verwerkt tot economisch rendabel te verhandelen producten en de veehouders als leden van MACE zullen delen in de opbrengst van de verkoop van die producten, leidt niet tot een ander oordeel. Die omstandigheden laten namelijk onverlet dat de mest, op het moment dat deze aan MACE wordt geleverd, voor de veehouders een last is, waarvan zij zich moeten ontdoen.

6.5. Gelet op het voorgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de mest die in de mestverwerkingsinstallatie zal worden bewerkt en verwerkt is aan te merken als afvalstof. Hetgeen MACE aanvoert, geeft dan ook geen grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is.

Het betoog faalt.

Belangrijke nadelige milieugevolgen

7. MACE betoogt dat het college ten onrechte heeft geoordeeld dat zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Volgens MACE is in de aanmeldingsnotitie genoegzaam uiteengezet dat, ook wat de door het college in dit verband genoemde aspecten volksgezondheid, energie en verkeer betreft, geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten van de beoogde mestverwerkingsinstallatie.

7.1. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag 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 het derde lid houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling (hierna: de mer-richtlijn) aangegeven criteria.

7.2. Het college heeft in het besluit van 22 maart 2016 beoordeeld of de beoogde mestverwerkingsinstallatie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het college heeft het maken van een milieueffectrapport noodzakelijk geacht, omdat volgens het college sprake is van een hoog energieverbruik, mogelijk risico's voor de volksgezondheid bestaan vanwege verspreiding van op de mens overdraagbare dierziekten (zoönosen) en ook het verkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu met zich brengt.

7.3. In de aanmeldingsnotitie is aandacht besteed aan risico's voor de volksgezondheid vanwege zoönosen. In de aanmeldingsnotitie is eraan gerefereerd dat onderzoeken met betrekking tot veehouderijen nog niet tot algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over deze risico's hebben geleid. Vervolgens is vermeld dat diverse maatregelen worden getroffen waarmee overdracht van in de mest mogelijk aanwezige ziektekiemen naar mensen kan worden voorkomen. Zo wordt de mest via een gesloten systeem gelost op een afgesloten mestbunker. De lucht uit deze mestbunker wordt, evenals de lucht die bij de daaropvolgende verwerkingsactiviteiten vrijkomt, via een luchtwasser geleid. Vermeld is voorts dat de mest door de hoge temperaturen bij het verdampen en composteren wordt ontdaan van eventueel aanwezige ziektekiemen.

Het college heeft zich ondanks hetgeen is vermeld in de aanmeldingsnotitie op het standpunt gesteld dat zich vanwege risico's van verspreiding van zoönosen als gevolg van de mestverwerkingsinstallatie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen. De Afdeling overweegt dat aan dit standpunt van het college geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ten grondslag liggen. Dat blijkt uit het besluit van 22 maart 2016 door de GGD is geadviseerd om een risicoanalyse te maken, is daarvoor niet voldoende. Zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit dit volgt, kan het college zich niet op het standpunt stellen dat zich vanwege risico's van verspreiding van zoönosen als gevolg van de mestverwerkingsinstallatie belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.

7.4. In de aanmeldingsnotitie is een berekening gemaakt van het te verwachten energieverbruik. Het betreft weliswaar aanzienlijke hoeveelheden aardgas en elektriciteit, maar dat kan op zichzelf niet

voldoende worden geacht om te oordelen dat een milieueffectrapport noodzakelijk is. Een hoog energieverbruik is inherent aan de aard van de beoogde activiteiten. Voor zover het college in dit verband heeft gesteld dat het voorziene energieverbruik bij MACE hoger is dan bij andere mestbewerkingsinitiatieven, overweegt de Afdeling dat, daargelaten of deze stelling, indien juist, zou moeten leiden tot het oordeel dat sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, deze stelling door het college niet is gemotiveerd. In haar nader stuk van 1 juli 2016 heeft MACE overigens uiteengezet dat het energieverbruik van het door haar beoogde mestverwerkingsproces fors lager is dan wanneer zou worden gekozen voor hygiënisatie van de drijfmest. Het college heeft zijn standpunt dat vanwege het aspect energie sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport, dan ook niet toereikend gemotiveerd.

7.5. In de aanmeldingsnotitie is op basis van een uitgevoerd verkeersonderzoek uiteengezet wat de gevolgen voor de verkeersintensiteit op de wegen in de omgeving zullen zijn als de beoogde mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd. Geconcludeerd is, onder verwijzing naar een uitgevoerd luchtkwaliteitsonderzoek en akoestisch onderzoek, dat er, ondanks een geringe toename van fijnstof, stikstofdioxide en geluid, ruimschoots wordt voldaan aan de daarvoor geldende normen. Verder is op grond van het verkeersonderzoek geconcludeerd dat als gevolg van de komst van de mestverwerkingsinstallatie geen verkeersproblemen te verwachten zijn. In het besluit van 22 maart 2016 heeft het college op geen enkele wijze nader gemotiveerd waarom, in weerwil van hetgeen hierover in de aanmeldingsnotitie is vermeld, geoordeeld zou moeten worden dat het verkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie kan leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die nopen tot een milieueffectrapport.

7.6. Voor zover het college bij zijn beslissing dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt mede van belang heeft geacht dat de plannen voor de mestverwerkingsinstallatie tot maatschappelijke onrust leiden, overweegt de Afdeling dat dit geen aspect is waarmee rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Alleen mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen aanleiding zijn om een milieueffectrapport te eisen.

7.7. Gelet op het vorenstaande heeft het college, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet toereikend gemotiveerd waarom zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

8. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om het college op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het in overweging 7.7 geconstateerde gebrek binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. Het college dient alsnog toereikend te motiveren waarom zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die tot het maken van een milieueffectrapport nopen, dan wel, indien het tot het oordeel komt dat zulke gevolgen zich niet kunnen voordoen, een besluit te nemen, inhoudende dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Indien het een nieuw besluit neemt, dient het college dat besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

9. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen acht weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- het in rechtsoverweging 7.7 geconstateerde gebrek op de in rechtsoverweging 8 beschreven wijze te herstellen;
- de Afdeling de uitkomst mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 november 2016

462-833.