

JM 2023/134 - Een initiatiefnemer moet in het kader van een m.e.r.-beoordeling concreet en reëel inzicht geven in de daadwerkelijk te verwachten emissies vanwege een activiteit

Gegevens

Publicatie

JM 2023/134

Instantie

Raad van State

Datum uitspraak

9 augustus 2023

Datum publicatie

23 oktober 2023

Annotator

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

ECLI

[ECLI:NL:RVS:2023:3075](#)

Zaaknummer

202201493/1/R4

Relevante informatie

[Wm art. 7.16](#), [Wm art. 7.17](#), [Wm art. 7.20a](#)

[Wm art. 7.16](#), [7.17](#), [7.20a](#)

Inhoudsindicatie

Milieueffectrapport, Intensieve veehouderij, M.e.r.-beoordeling, Geitenhouderij, Huisvestingssysteem

Samenvatting

Op 11 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een geitenstal en opfokstal met loods in Lottum. De bestaande geitenhouderij wil in die zin uitbreiden. In de aanvraag staat dat er op het bedrijf maatregelen zullen worden getroffen om bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies gelijk te laten blijven met de bestaande situatie. Er is nog niet bekend welke maatregelen er worden getroffen omdat er nog geen geschikte huisvestingssystemen beschikbaar zijn die én de emissies voldoende reduceren én een diervriendelijke huisvesting garanderen. Zolang een dergelijk huisvestingssysteem niet bekend is, zullen niet meer dieren gehouden worden dan in de bestaande situatie is toegestaan.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat geen milieueffectrapport (MER) hoeft te worden gemaakt en het heeft daarom een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) verleend. De inrichting moet immers een maatwerkvoorschrift (ook van 11 mei 2020) naleven dat bepaalt dat bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies van ammoniak, geur en fijnstof niet mogen toenemen ten opzichte van de bestaande situatie.

De Afdeling oordeelt dat het college niet op de juiste manier heeft vastgesteld of de uitbreiding van de geitenhouderij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Het college heeft dat standpunt volledig gebaseerd op het geldende maatwerkvoorschrift. Niet verzekerd is echter dat de emissies vanwege de nieuwe activiteit niet zullen toenemen bij de aangevraagde toename van het aantal dieren. Voor het nemen van een beslissing over een m.e.r.-beoordeling is nodig dat een concreet en reëel inzicht wordt verschaft in de daadwerkelijk te verwachten emissies. Bovendien is niet uitgesloten dat de activiteit nog meer en andere nadelige gevolgen voor het milieu heeft.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 11 mei 2020 heeft het college aan vof “De Verbinding” een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor het oprichten van een geitenstal en opfokstal met loods aan de Losbaan 44 te Lottum.

Bij uitspraak van 24 januari 2022 heeft de rechtbank het door [appellant A] en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en anderen hoger beroep ingesteld.

De Verbinding heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Verbinding en [appellant A] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 maart 2023, waar [appellant A] en anderen, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, [appellant A], [appellant B] en [gemachtigde], het college, vertegenwoordigd door I.A.G.J. Reijnders, en De Verbinding, vertegenwoordigd door mr. W.P.N. Remie, advocaat te Tilburg, [gemachtigden], zijn verschenen.

Overwegingen

1. De Verbinding exploiteert aan de Losbaan 44 een geitenhouderij.

Bij het besluit van 11 mei 2020 heeft het college aan De Verbinding een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een geitenstal en een opfokstal met een loods op haar perceel. De vergunning is verleend voor het bouwen van een bouwwerk, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, het gebruiken van bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, als bedoeld in dat artikellid, aanhef en onder c, en 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 als bedoeld in dat artikellid, aanhef en onder i, in samenhang met artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Deze laatste toestemming is een zogenoemde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM).

De stallen en de loods worden in strijd met het bestemmingsplan gebouwd omdat zij gedeeltelijk buiten het bouwvlak komen te liggen. Het college heeft hiervoor vergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo.

De activiteit waarvoor de OBM is verleend, is het houden van in totaal 1.440 geiten ouder dan 1 jaar in de nieuw op te richten geitenstal 3 en in de bestaande stal 1, en het houden van 200 opfokgeiten van 61 dagen tot en met 1 jaar oud en 200 opfokgeiten en afmestlammeren tot en met 60 dagen oud in de te verbouwen opfokstal 2.

2. [appellant A] en [appellant B] wonen aan de [locatie A] te Lottum op ongeveer 250 m afstand van de inrichting. MOB zet zich in voor het behoud en de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Zij zijn het niet eens met de verleende omgevingsvergunning, in het bijzonder niet met de vergunde toename van het aantal geiten dat mag worden gehouden. Zij vrezen voor geurhinder en voor een toename van de emissie van ammoniak en fijnstof vanuit de inrichting.

Achtergrondinformatie

3. Op 3 mei 2015 heeft De Verbinding een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) gedaan en op 25 juni 2015 heeft het college een OBM verleend voor het houden van 1.060 geiten ouder dan 1 jaar, 147 opfokgeiten van 61 dagen t/m 1 jaar en 142 opfokgeiten en afmestlammeren t/m 60 dagen in een overig huisvestingssysteem. De totale ammoniakemissie van deze stalbezetting is 2.160 kg/jaar, de totale geuremissie 22.398,5 OUE/s en de totale fijnstofemissie (PM10) 23,03 kg/jaar. Dit is de bestaande situatie.

Op 9 mei 2017 heeft De Verbinding een nieuwe melding op grond van het Activiteitenbesluit gedaan en de omgevingsvergunning aangevraagd waar deze procedure over gaat. Aangevraagd is het houden van de dieren in een overig huisvestingssysteem. De daarvoor toepasselijke Rav-codes zijn hetzelfde als die in de bestaande situatie, te weten C 1.100, C 2.100 en C 3.100. Uitgaande van de daarbij behorende emissiefactoren, nemen de emissies van ammoniak, geur en fijnstof toe door de nu aangevraagde en vergunde toename van het aantal dieren. In de aanvraag staat dat er maatregelen op het bedrijf zullen worden getroffen om bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies gelijk te laten blijven met de bestaande situatie. Verder staat er dat nog niet bekend is welke maatregelen er kunnen worden getroffen omdat er nog geen geschikte huisvestingssystemen beschikbaar zijn die én de emissies voldoende reduceren én een diervriendelijke huisvesting garanderen. Ook staat in de aanvraag dat zolang er niet een dergelijk huisvestingssysteem bekend is, niet meer dieren gehouden zullen worden dan in de bestaande situatie is toegestaan.

Op 1 september 2019 heeft De Verbinding weer een nieuwe melding op grond van het Activiteitenbesluit gedaan en daarbij het college verzocht om maatwerkvoorschriften vast te stellen.

Bij afzonderlijk besluit van 11 mei 2020 heeft het college vijf maatwerkvoorschriften vastgesteld. Dit besluit is onherroepelijk. In maatwerkvoorschrift 2 is bepaald dat bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies van ammoniak, geur en fijnstof niet mogen toenemen ten opzichte van de bestaande situatie zoals op 3 mei 2015 gemeld. Om dat te bereiken mag de emissiefactor behorende bij het stalsysteem niet hoger zijn dan de in tabel 2b vermelde

emissiefactor. In tabel 2b bij maatwerkvoorschrift 2 zijn emissiefactoren voor ammoniak, geur en fijnstof opgenomen die lager zijn dan de emissiefactoren die behoren bij de toegepaste overige huisvestingssystemen. In maatwerkvoorschrift 3 is bepaald dat bij een uitbreiding van het aantal dieren uitsluitend emissiearme huisvestingssystemen mogen worden toegepast die zijn opgenomen in de daarvoor geldende toetsingskaders en dat gerekend moet worden met de meest actuele emissiefactoren zoals opgenomen in de Regeling geurhinder en veehouderij (hierna: Rgv), Regeling ammoniak en veehouderij (hierna: Rav) en de jaarlijks vastgestelde lijst 'Emissiefactoren fijnstof voor veehouderij'. In maatwerkvoorschrift 4 is bepaald dat bij een voorgenomen wijziging van het stalsysteem een nieuwe melding moet worden gedaan en zo nodig een nieuwe OBM moet worden aangevraagd.

Wettelijk kader

4. De relevante bepalingen van de Wabo, het Bor en de Wet milieubeheer zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Geurhinder

5. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de OBM geweigerd had moeten worden vanwege geurhinder. Daarbij voeren zij aan dat het besluit van het college om de OBM te verlenen in strijd is met artikel 2 en artikel 3, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv). Verder voeren [appellant A] en anderen aan dat de OBM in strijd is met de artikelen 3.121 en 3.123 van het Activiteitenbesluit. Hierbij voeren zij aan dat de vastgestelde maatwerkvoorschriften gebrekkig zijn en dat de omstandigheid dat deze voorschriften onherroepelijk zijn geworden, daar niet aan afdoet. Volgens hen had de rechtbank de gebrekkigheid van de maatwerkvoorschriften moeten betrekken in de beoordeling van hun beroep.

5.1. In artikel 1 van de Wgv is 'omgevingsvergunning' gedefinieerd als een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. Hieruit volgt dat de artikelen 2 en 3 van de Wgv enkel van toepassing zijn op een omgevingsvergunning voor die activiteit en niet op een OBM zoals in deze procedure aan de orde is. Alleen al daarom heeft het college de OBM terecht niet getoetst aan de artikelen 2 en 3 van de Wgv.

De artikelen 3.121 en 3.123 van het Activiteitenbesluit zijn rechtstreeks van toepassing, zodat de inrichting daar in elk geval aan moet voldoen. De omstandigheid dat niet aan die artikelen kan worden voldaan, daargelaten of dat in dit geval zo is, vormt geen grondslag om een OBM te kunnen weigeren. De omstandigheid dat de maatwerkvoorschriften onherroepelijk zijn, betekent dat moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid daarvan. De rechtbank heeft dat terecht gedaan bij de beoordeling van het beroep van [appellant A] en anderen.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapport

6. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt kon stellen dat de wijziging van de inrichting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben die nopen tot het maken van een milieueffectrapport (hierna: MER). Zij voeren aan dat het college de milieugevolgen van de aangevraagde toename van het aantal geiten niet heeft kunnen vaststellen, omdat onbekend is in wat voor stalsysteem de dieren zullen worden gehouden. De door het college gemaakte beoordeling dat het maken van een MER niet nodig is, omdat bij naleving van de maatwerkvoorschriften de emissies van ammoniak, geur en fijnstof vanuit de inrichting niet toenemen, is volgens hen onjuist. Zij stellen dat de maatwerkvoorschriften die zekerheid niet bieden. Verder wijzen zij erop dat de maatwerkvoorschriften uitsluitend gaan over ammoniak, geur en fijnstof en dat, omdat het aantal dieren substantieel toeneemt, ook rekening had moeten worden gehouden met zoönosen en endotoxinen. Daarbij voeren zij aan

dat de GGD heeft geadviseerd om geen toename te laten optreden van zoönosen en endotoxinen. [appellant A] en anderen voeren verder aan dat ten onrechte enkel is gekeken naar de stalemissies en niet naar de totale bedrijfsemissies en dat geen rekening is gehouden met de cumulatie van geurhinder in de omgeving.

6.1. Een OBM zoals hier aan de orde, moet op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor worden geweigerd als het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer 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.

In dit geval heeft het college de OBM verleend en zich op het standpunt gesteld dat geen MER hoeft te worden gemaakt, omdat bij naleving van de voor de inrichting geldende maatwerkvoorschriften de emissie van ammoniak, geur en fijnstof vanuit de inrichting niet toeneemt ten opzichte van de bestaande situatie.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat het college zich op onjuiste gronden op het standpunt heeft gesteld dat de aangevraagde uitbreiding van de geitenhouderij geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Het college heeft dat standpunt volledig gebaseerd op het voor de inrichting geldende maatwerkvoorschrift 2 waarin is bepaald dat bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies van ammoniak, geur en fijnstof niet mogen toenemen ten opzichte van de bestaande situatie. Het college is er daarbij van uitgegaan dat de inrichting aan dat maatwerkvoorschrift zal voldoen omdat zij daaraan moet voldoen. Uit de aanvraag om verlening van de OBM blijkt echter niet op welke wijze zal worden bewerkstelligd dat de emissies niet toenemen bij de aangevraagde toename van het aantal dieren, terwijl bij een toename van het aantal dieren in beginsel ook de emissies zullen toenemen. In de aanvraag staat daarover dat niet bekend is welke maatregelen er kunnen worden getroffen omdat er nog geen geschikte huisvestingssystemen beschikbaar zijn die én de emissies voldoende reduceren én een diervriendelijke huisvesting garanderen. De vermelding van het te realiseren stalsysteem is daarom in de aanvraag open gelaten, in de verwachting dat op enig moment na de verlening van de OBM een stalsysteem beschikbaar komt waarmee de gewenste emissiereductie gerealiseerd kan worden. Bij gebrek aan het bestaan van een dergelijk stalsysteem op het moment van de aanvraag, is als stalsysteem aangevraagd “overige huisvestingssystemen” met de Rav-codes C 1.100 voor geiten ouder dan 1 jaar, C 2.100 voor opfokgeiten en afmestlammeren van 61 dagen tot en met één jaar, en C 3.100 voor opfokgeiten en afmestlammeren tot en met 60 dagen. Als de emissies van het aangevraagde aantal dieren in dit stalsysteem worden berekend overeenkomstig de Rgv en de Rav, dan nemen die emissies toe ten opzichte van de bestaande situatie. Om in de aangevraagde situatie de totale emissies gelijk te houden, is De Verbinding in haar aanvraag uitgegaan van lagere emissiefactoren voor ammoniak, geur en fijnstof dan de met “overige huisvestingssystemen” corresponderende emissiefactoren uit de Rgv en de Rav. Die lagere emissiefactoren zijn enkel gebaseerd op de wens van De Verbinding om het aantal geiten te laten toenemen tot een bepaald aantal en daarbij door middel van een nog te ontwikkelen stalsysteem de totale emissies van de inrichting niet te laten toenemen. Zij zijn niet gebaseerd op concrete gegevens over de emissies die daadwerkelijk zullen optreden bij het houden van het betreffende aantal geiten. Het college kon er daarom niet zonder meer van uitgaan dat de emissies vanuit de inrichting niet toenemen.

Het college heeft bij de beoordeling of de aangevraagde activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, enkel gekeken naar de gevolgen die mogen optreden op grond van het geldende maatwerkvoorschrift, zonder te beschikken over concrete gegevens over de te verwachte emissies. Het college kon de daadwerkelijke gevolgen voor het milieu ook niet inhoudelijk beoordelen omdat onbekend is op welke wijze de geiten gehouden zullen worden. Van het nog te ontwikkelen nieuwe stalsysteem kan nog niet worden beoordeeld of dit de gewenste en benodigde reductie zal opleveren. Voor het kunnen nemen van 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, is nodig dat een concreet en reëel inzicht wordt verschaft over de daadwerkelijk te verwachten emissies. Omdat deze informatie nog niet beschikbaar is, heeft het college die beoordeling in dit geval niet kunnen maken en niet gemaakt. Als het bevoegde gezag was het college hiertoe op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet

milieubeheer wel gehouden. Daar komt bij dat niet is uitgesloten dat de activiteit nog meer en andere nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Het college heeft zich dan ook niet op goede gronden op het standpunt gesteld dat de aangevraagde activiteit geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en dat daarom geen MER hoeft te worden gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat het college de OBM, gelet op het toetsingskader in artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor, ten onrechte heeft verleend. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Gelet hierop hoeven de overige beroepsgronden die [appellant A] en anderen tegen die uitspraak hebben aangevoerd, niet meer te worden besproken.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant A] en anderen tegen het besluit van het college van 11 mei 2020 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen.

7.1. Dit betekent dat het college een nieuw besluit moet nemen op de aanvraag van De Verbinding. Het college moet daarbij deze uitspraak in acht nemen.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen dit nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

8. Het college moet de proceskosten vergoeden.

8.1. [appellant A] en anderen hebben verzocht om vergoeding van de kosten die zij hebben gemaakt voor het laten opstellen van het rapport 'Opmerkingen bij het ontwerp geitenstal van Monteny - Milieu advies ammoniak-emissiebeperkend stalsysteem De Verbinding, juni 2022' door Sauvage Innovatie. Dit rapport is een reactie op het door De Verbinding als nader stuk ingebrachte rapport 'Nadere duiding ammoniak-emissiebeperkend stalsysteem "De Verbinding" en inschatting ammoniak-emissie(factor)' van juni 2022 van Monteny Milieu Advies.

De kosten van een deskundige komen op de voet van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was. Ter bepaling of het inroepen van een deskundige redelijk was, kan in het algemeen als maatstaf worden gehanteerd of degene die deze deskundige heeft ingeroepen, gezien de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van inroeping, ervan uit mocht gaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor hem gunstige beantwoording door de rechter van een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag. Naar het oordeel van de Afdeling mochten [appellant A] en anderen daar niet van uitgaan. Deze procedure gaat namelijk over de rechtmatigheid van het besluit van 11 mei 2020 en het rapport van Sauvage Innovatie heeft daar geen betrekking op. Het rapport van Sauvage Innovatie is een reactie op het rapport van Monteny, dat een beschrijving bevat van een innovatief stalsysteem dat De Verbinding in de toekomst zou willen toepassen als dat stalsysteem wordt opgenomen in de Rav. Het rapport van Monteny is pas in hoger beroep opgesteld en het daarin beschreven stalsysteem is niet aangevraagd en is niet vergund bij het besluit van 11 mei 2020 en ligt daarom ook niet ter beoordeling voor in deze procedure. Gelet hierop komen de kosten die [appellant A] en anderen hebben gemaakt voor het opstellen van een reactie daarop door Sauvage Innovatie, niet voor vergoeding in aanmerking.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 24 januari 2022 in zaak nr. 20/1670;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas van 11 mei 2020, kenmerk WABO-2017-0278;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

[...; red.]

Noot

Een m.e.r.-beoordeling wordt uitgevoerd om te beoordelen of een activiteit belangrijke gevolgen voor het milieu heeft die nopen tot het opstellen van een milieueffectrapport (MER). Het is aan het bevoegd gezag (in de onderhavige uitspraak het college van B&W van de gemeente Horst aan de Maas) om de m.e.r.-beoordelingsbeslissing te nemen. Het bevoegd gezag kan dat alleen als de initiatiefnemer (hier: een geitenhouderij) ‘concreet en reëel [...] inzicht verschaft over de daadwerkelijk te verwachten emissies’, zo overweegt de Afdeling terecht in deze uitspraak (r.o. 6.2). Bovendien is uit de uitspraak op te maken dat het bevoegd gezag de maatregelen om aanzienlijke milieugevolgen te voorkomen op haalbaarheid en effectiviteit moet beoordelen. Het gevolg is dat een m.e.r.-beoordelingsbeslissing niet uitsluitend gebaseerd mag worden op een geldend (maatwerk)voorschrift dat de bestaande emissies niet mogen toenemen, zonder dat de initiatiefnemer een beeld geeft van de in de toekomst verwachte emissies en de wijze van mitigatie.

Ik kan deze uitkomst goed volgen, hoewel de overwegingen op het eerste gezicht niet evident zijn. In een maatwerkvoorschrift was vastgelegd dat ‘bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies van ammoniak, geur en fijnstof niet mogen toenemen ten opzichte van de bestaande situatie’ (r.o. 3 en 6.2). Als op die wijze verzekerd is dat de emissies niet toenemen, waarom zou het bevoegd gezag dan niet de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) mogen verlenen (en dus geen MER verlangen)? Zo moet ook de rechtbank Limburg in eerste aanleg gedacht hebben (niet-gepubliceerde uitspraak). Uit de onderhavige uitspraak blijkt dat die rechtbank had geoordeeld dat het geldende maatwerkvoorschrift voldoende waarborgen bood dat geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zouden optreden.

De Afdelingsuitspraak past echter precies in de systematiek van de M.e.r.-richtlijn (2011/92/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU), hoewel de Afdeling daar niet aan refereert. Om een m.e.r.-beoordeling uit te kunnen voeren moet de initiatiefnemer informatie verstrekken ‘over de kenmerken van het project en over de waarschijnlijk aanzienlijke effecten daarvan op het milieu’ (art. 4 lid 4 M.e.r.-richtlijn). Daarna vermeldt ditzelfde artikellid dat de initiatiefnemer een beschrijving kan verstrekken van ‘geplande maatregelen om te vermijden of te voorkomen wat anders wellicht aanzienlijke nadelige milieueffecten zouden zijn geweest’. De initiatiefnemer had in onderhavige uitspraak beide niet gedaan: er was nog geen inzicht in de milieugevolgen én niet in de mitigerende maatregelen.

Ook om een andere reden is de uitspraak logisch. Het maatwerkvoorschrift zag alleen op de emissies van ammoniak, geur en fijnstof. Een m.e.r.-beoordeling heeft een bredere reikwijdte, zoals appellanten aanvoerden. Ook endotoxinen, hoewel

de Afdeling deze niet expliciet noemt, zijn milieueffecten die in een m.e.r.-beoordeling meegenomen moeten worden (ABRvS 25 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2496](#), «JM» 2018/133; ABRvS 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1632](#), «JM» 2019/97, *Men R* 2019/81). Ook om deze reden kan de m.e.r.-beoordeling volgens de Afdeling niet louter leunen op die maatwerkvoorschriften.

Bovendien is de uitspraak te volgen vanuit technisch-juridische optiek. Het voorschrift dat de emissies niet mogen toenemen en de beoogde, nog niet ontwikkelde stalsystemen, zijn hier als mitigerende maatregelen bedoeld. [Art. 7.20a Wet milieubeheer](#) (Wm) schrijft voor dat mitigerende maatregelen die mede de conclusie dragen dat geen MER nodig is, geborgd worden in het moederbesluit: hier de OBM. Dit wetsartikel is opgenomen ter implementatie van art. 4 lid 5 onder b) van de M.e.r.-richtlijn en geldt in afwijking van de hoofdregel dat geen voorschriften aan de OBM worden verbonden (zie [art. 5.13a Besluit omgevingsrecht](#) en recent ook ABRvS 20 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3555](#), r.o. 6.3). Een maatwerkvoorschrift is niet het moederbesluit van een m.e.r.-beoordeling. Alleen daarom al wringt de werkwijze van het college met art. 7.20a Wm. Had de initiatiefnemer de mitigerende maatregel voldoende gespecificeerd, dan had de Afdeling nog de interessante vraag kunnen beantwoorden of zo'n maatregel ook 'anderszins verzekerd' (via het maatwerkvoorschrift) mag zijn. Ik meen dat dat in dit geval niet toelaatbaar zou zijn. Het maatwerkvoorschrift is hier immers op dezelfde dag vastgesteld als de OBM. Hiermee lijkt de verplichting uit art. 7.20a Wm omzeild om in de OBM de benodigde mitigerende maatregelen te borgen, terwijl art. 7.20a Wm dwingend geformuleerd is en een Europeesrechtelijke achtergrond heeft.

Deze situatie doet denken aan een eerdere uitspraak over het m.e.r.-beoordelingsbesluit voor Windpark Hartelbrug II (ABRvS 13 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3820](#), *Men R* 2020/18). De Afdeling oordeelde dat die m.e.r.-beoordeling rekening had moeten houden met de latere vernietiging van een maatwerkvoorschrift door de Afdeling, onder andere omdat de verleende omgevingsvergunning pas bekend was gemaakt ná de vernietiging van dat maatwerkvoorschrift. Uit die uitspraak leid ik af dat een m.e.r.-beoordeling uiteraard niet met een vernietigd maatwerkvoorschrift rekening mocht houden. Rekening houden met een al onherroepelijk maatwerkvoorschrift lijkt mij wel aanvaardbaar, maar daar is in onderhavige uitspraak op het moment van verlenen van de OBM geen sprake van. Initiatiefnemer had juist eerst de OBM aangevraagd en ruim twee jaar later verzocht een maatwerkvoorschrift vast te stellen. Het college had vervolgens op de dag van vaststelling van het maatwerkvoorschrift ook de OBM verleend.

De onderhavige uitspraak heeft tot gevolg dat initiatiefnemers niet alvast een OBM-m.e.r. kunnen aanvragen als de mitigerende maatregelen (stalsystemen of andere maatregelen) nog niet beschikbaar zijn en er nog geen concreet inzicht gegeven wordt in de toekomstige milieueffecten zonder die maatregelen. Een andere lijn zou een initiatiefnemer in vergelijkbare gevallen kunnen ontslaan van het verschaffen van inzicht in milieugevolgen, wat de m.e.r.-beoordeling snel zou degraderen tot een formaliteit.

Het wordt interessant om te zien hoe de hier gecreëerde jurisprudentie onder de Omgevingswet (Ow) wordt doorgetrokken. Ook onder de Omgevingswet mogen, in lijn met art. 4 lid 4 M.e.r.-richtlijn, mitigerende maatregelen in de project-m.e.r.-beoordeling worden betrokken (zie art. 11.10 lid 3 en art. 11.11 lid 3 Omgevingsbesluit (Ob)). Een vergelijkbare grondslag ontbreekt (nationaal en Europees) voor de plan-m.e.r.-beoordeling. Die figuur zal naar verwachting zeer regelmatig toegepast worden voor plannen en programma's die het kader vormen voor andere dan de in bijlage V Ob genoemde projecten (art. 16.36 lid 4 Ow) en voor plannen en programma's over kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen (art. 16.36 lid 3 Ow, zie ook ABRvS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3910](#), *Men R* 2023/68). Mij lijkt het echter toegestaan om ook in een plan-m.e.r.-beoordeling voor een algemeen verbindend voorschrift (zoals een omgevingsplan) mitigerende maatregelen mee te nemen. Om belangrijke milieugevolgen te voorkomen kunnen die maatregelen immers geborgd worden in het moederplan. Voor de duidelijkheid zou het goed zijn als de wetgever een grondslag creëert voor het meenemen van mitigerende maatregelen in de plan-m.e.r.-beoordeling, samen met een verplichting om ze te borgen in het moederplan. ¹

Een ander vraagstuk betreft de algemene verwachting dat omgevingsplannen onder de Omgevingswet emissienormen en -plafonds voor allerlei activiteiten en milieuaspecten zullen gaan bevatten. Bieden dergelijke emissieplafonds op zichzelf al voldoende waarborg dat in een m.e.r.-beoordeling belangrijke gevolgen voor het milieu uit te sluiten zijn? Met onderhavige uitspraak in de hand lijkt mij het antwoord op die vraag ontkennend. De initiatiefnemer moet immers (a) concreet en reëel inzicht verschaffen in de verwachte emissies zónder mitigerende maatregelen en (b) aangeven welke maatregelen worden getroffen om milieueffecten te mitigeren en binnen het emissieplafond te blijven.

Overigens is de Wet milieubeheer recent zo aangepast dat het toetsingscriterium voor de m.e.r.-beoordeling ‘belangrijke gevolgen voor het milieu’ is geworden (minus ‘nadelige’ dus). Dit om, aldus de toelichting, beter aan te sluiten bij de Europese richtlijnen over m.e.r. en het Verdrag van Espoo. Zie de op 1 juli 2023 in werking getreden Verzamelwet IenW 2021 ([Stb. 2023, 148](#)). Mij is niet duidelijk waarom de wetgever deze wijziging dan via een nota van wijziging op het wetsvoorstel, vlak voordat de Omgevingswet in werking treedt, heeft willen doorvoeren. Wat daar ook van zij: de wetgever heeft niet beoogd om een inhoudelijke verandering door te voeren.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

Voetnoten

- 1). In beleidsstukken die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, zoals de omgevingsvisie en het programma, is het onderscheid tussen het voornemen zelf en de mitigerende maatregelen niet goed te maken. Een wettelijke grondslag om mitigerende maatregelen in de plan-m.e.r.-beoordeling mee te nemen lijkt me hier niet nodig.