

## Milieueffectrapportage

147

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

18 oktober 2017, nr. 201601491/1/R2,

ECLI:NL:RVS:2017:2819

(mr. Van Diepenbeek, mr. Van Ravels, mr. Van Heijningen)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Plan-m.e.r. Intensieve veehouderij. Relativiteit. Coördinatie. Relativiteitsvereiste. Varkenshouderij. Natura 2000-gebied. Lemselermaten.**

[Wm art. 7.2a; Nbw 1998 art. 19d, 19ka]

Op 18 september 2015 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel een natuurbeschermingswetvergunning verleend voor het oprichten van een varkenshouderij voor ruim 8.000 varkens, verdeeld over drie stallen, op een perceel in Saasveld. Voor zover appellanten op een afstand van meer dan 1,5 kilometer van het Natura 2000-gebied 'Lemselermaten' wonen, oordeelt de Afdeling dat dat gebied geen onderdeel uitmaakt van hun directe leefomgeving. Gelet daarop bestaat geen duidelijke verwevenheid van hun individuele belang bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) beoogt te beschermen. Appellanten voeren aan dat de vergunning ten onrechte niet is gecoördineerd met de m.e.r.-procedure, waardoor het relativiteitsvereiste niet aan hen kan worden tegengeworpen. De Afdeling oordeelt dat de mogelijkheid van coördinatie van de m.e.r.-procedure met de natuurbeschermingswetvergunning als bedoeld in artikel 19ka van de Nbw 1998 niet betekent dat appellanten een beroep kunnen doen op normen die niet strekken tot bescherming van hun belangen. Ook andere appellanten voeren aan dat ten onrechte geen coördinatie ingevolge artikel 19ka Nbw 1998 heeft plaatsgevonden. Voor de nieuwvestiging van de varkenshouderij moet het bestemmingsplan worden gewijzigd en daartoe een m.e.r.-procedure worden doorlopen. Het college heeft volgens hen ten onrechte de vergunning verleend vooruitlopend op de uitkomsten van de m.e.r.-procedure. Op die manier wordt een voldongen feit gecreëerd. Het college brengt hiertegen in dat

het toepassen van artikel 19ka Nbw 1998 een bevoegdheid is en geen verplichting. Van een voldongen feit is volgens het college geen sprake omdat nog andere toestemmingen nodig zijn.

De Afdeling overweegt onder verwijzing naar de uitspraak van 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1063, dat het college beleidsruimte toekomt bij de beslissing om al dan niet van de bevoegdheid om te coördineren gebruik te maken. In dit geval vindt de Afdeling het redelijk dat het college niet heeft gecoördineerd, omdat nog andere toestemmingen nodig zijn en dat de uitkomst van de m.e.r.-procedure er toe kan leiden dat geheel of gedeeltelijk geen gebruik mag worden gemaakt van de Nbw 1998-vergunning of dat deze aangepast moet worden. De Afdeling verklaart de beroepen ongegrond.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de *Coöperatie Mobilisation for the Environment* U.A. (hierna: Mob), gevestigd te Nijmegen, en anderen,
  2. de *Stichting Leefbaar Buitengebied* (hierna: SLB), gevestigd te Ulicoten, gemeente Baarle-Nassau, appellanten, en
- het college van gedeputeerde staten van Overijssel, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2015, heeft het college aan de maatschap [maatschap] een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het oprichten van een veehouderij aan de Hondveldsweg ongenummerd in Saasveld.

Bij besluit van 19 januari 2016 heeft het college het door Mob en anderen en door SLB hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben Mob en anderen en SLB beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Maatschap Munsterhuis en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 augustus 2017, waar (...; red.).

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Het college heeft een vergunning verleend voor het oprichten van een nieuwe veehouderij met een veebestand van ruim 8.000 varkens, verdeeld over 3 stallen, op een nu nog onbebouwd perceel

aan de Hondeveldsweg in Saasveld. Mob heeft samen met de Vereniging Leefmilieu (hierna: de Vereniging), [partij] en 15 andere personen die in de directe omgeving van de locatie van de nieuwe veehouderij wonen, beroep ingesteld. Zowel SLB als Mob en anderen betogen dat het college de Nbw-vergunning ten onrechte heeft verleend.

#### *Toepasselijk recht*

2. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en is de Nbw 1998 ingetrokken. Omdat het bestreden besluit is genomen vóór 1 januari 2017 volgt uit artikel 9.10 van de Wnb dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

#### *Relativiteitsvereiste*

6. Ingevolge artikel 8:69a van Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

6.1. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR1412) volgt dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Dit geval doet zich hier niet voor. [partij] en de andere 15 omwonenden – die samen met Mob en de Vereniging beroep hebben ingesteld – wonen op een afstand van meer dan 1,5 kilometer van het Natura 2000-gebied "Lemselermaten", dat het dichtstbijzijnde gebied is. De Afdeling is gelet op deze omstandigheden van oordeel dat dit Natura 2000-gebied geen deel uitmaakt van hun directe leefomgeving. Gelet hierop bestaat geen duidelijke verwevenheid van hun individuele belang bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te be-

schermen. De betrokken normen van de Nbw 1998 strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [partij] en de andere 15 omwonenden.

Voor zover [partij] en de andere omwonenden stellen dat de voorliggende vergunning ten onrechte niet is gecoördineerd met de m.e.r.-procedure en zij als omwonenden een belang hebben bij een juist verloop van die m.e.r.-procedure, waardoor het relativiteitsvereiste niet aan hen kan worden tegengeworpen, overweegt de Afdeling als volgt. Dat voor dit project een m.e.r. dient te worden verricht betekent, nog daargelaten de juistheid van die stelling, niet dat daarmee door [partij] en de andere omwonenden een beroep kan worden gedaan op normen die niet strekken tot bescherming van hun belangen, in dit geval die van de Nbw 1998. Dat in artikel 19ka van de Nbw 1998 een procedurele bepaling is opgenomen die voorziet in de mogelijkheid van coördinatie van beide procedures maakt dat niet anders.

Artikel 8:69a van de Awb staat er dan ook aan in de weg dat het bestreden besluit naar aanleiding van de betogen van [partij] en de andere 15 omwonenden over de Nbw 1998 wordt vernietigd. (...)

#### *Artikel 19ka*

8. Mob en de Vereniging voeren aan dat het college ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan artikel 19ka van de Nbw 1998. Voor de nieuwvestiging van de veehouderij moet volgens hen het geldende bestemmingsplan worden gewijzigd, waarvoor een m.e.r. moet worden uitgevoerd. Het college heeft de voorliggende vergunning verleend vooruitlopend op de uitkomsten van die m.e.r.-procedure. Daarmee wordt volgens Mob en de Vereniging afbreuk gedaan aan de onderzoeksplicht in het kader van de m.e.r.-procedure, omdat daarmee een voldongen feit wordt gecreëerd. Het college had derhalve moeten besluiten om de Nbw-vergunning te coördineren met de lopende m.e.r.-procedure, aldus Mob en de Vereniging.

8.1. Het college stelt dat het toepassen van artikel 19ka van de Nbw 1998 een bevoegdheid betreft en dat geen verplichting bestaat tot gecoördineerde besluitvorming. Voorts wijst het college erop dat met verlening van de Nbw-vergunning de vestiging van de veehouderij geen voldongen feit is, omdat nog andere toestemmingen benodigd zijn. Mocht daarbij blijken dat bijvoorbeeld minder dieren gehouden kunnen worden of een ande-

re bedrijfslocatie moet worden gezocht, dan zal de Nbw-vergunning moeten worden gewijzigd, aldus het college.

8.2. Artikel 19ka, eerste lid, gelezen in samenhang met het derde lid, van de Nbw 1998 geeft het college waarbij de initiatiefnemer een aanvraag heeft ingediend, in het geval dat voor het realiseren of verrichten van een project of andere handeling naast de bij dat college aangevraagde Nbw-vergunning andere besluiten vereist zijn, de bevoegdheid om in overleg met andere bestuursorganen de besluitvorming te coördineren. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1063, komt het college beleidsruimte toe bij de beslissing over het al dan niet toepassen van deze bevoegdheid. In die uitspraak heeft de Afdeling tevens overwogen dat deze coördinatie geen inhoudelijke, maar enkel een procedurele afstemming inhoudt.

In hetgeen Mob en de Vereniging hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van coördinatie van de besluitvorming van de voorliggende vergunning en de m.e.r.-procedure ten behoeve van de bestemmingsplanwijziging. Voor zover Mob en de Vereniging ter zitting erop hebben gewezen dat het college niet heeft gemotiveerd waarom van de beleidsruimte bij toepassing van artikel 19ka van de Nbw 1998 geen gebruik is gemaakt, overweegt de Afdeling dat het college erop heeft gewezen dat daarvan is afgezien aangezien in dit geval de verlening van de Nbw-vergunning niet ertoe leidt dat het bedrijf reeds kan worden opgericht, omdat daarvoor nog andere besluiten nodig zijn. Tevens heeft het college in aanmerking genomen dat de uitkomsten van de m.e.r.-procedure eventueel tot gevolg kunnen hebben dat van de Nbw-vergunning geheel of gedeeltelijk geen gebruik kan worden gemaakt of dat deze vergunning eerst moet worden aangepast. Aan de keuze van het college om geen toepassing te geven aan artikel 19ka van de Nbw 1998 ligt derhalve wel een afweging ten grondslag. Dit betoog faalt.  
(...)

#### *Conclusie en proceskosten*

13. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

#### **NOOT**

Deze uitspraak gaat over coördinatie tussen natuurbeschermingsregelgeving en m.e.r.-regelgeving. Op het moment van besluitvorming waren nog oude regelingen van kracht. Het is goed om te kijken of de nieuwe regelingen tot andere uitkomsten zouden leiden. Artikel 19ka van de Natuurbeschermingswet 1998(oud) is sinds 1 januari 2017, met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), *Stb.* 2016, 34), komen te vervallen. En voor de m.e.r.-regelgeving geldt dat op 16 mei 2017 de implementatie van de Herziening van de M.e.r.-richtlijn (Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (*Stb.* 2017, 30)) in werking is getreden. Het oude artikel 19ka van de Natuurbeschermingswet 1998 regelde niet alleen dat het bestuursorgaan de initiatiefnemer in kennis stelde van andere besluiten die voor het project nodig zijn, maar ook dat op verzoek of ambtshalve coördinatie van besluitvorming kon plaatsvinden.

Terecht overweegt de Afdeling dat hier sprake is van een bevoegdheid, waarvan geen gebruik hoeft te worden gemaakt. Dit artikel biedt dan ook niet veel handvatten. Interessanter is het achterliggende betoog van appellanten dat de vergunning ten onrechte vooruitlopend op de uitkomsten van de m.e.r.-procedure is verleend. Zij menen dat op deze manier afbreuk is gedaan aan de onderzoeksplicht in het kader van de m.e.r.-procedure, omdat daarmee een voldongen feit wordt gecreëerd.

Het komt inderdaad vaak voor dat al een (nu) Wnb-vergunning is verleend voordat de m.e.r.-procedure is afgerond. Dat verdraagt zich inder-

daad slecht met het doel van de M.e.r.-richtlijn dat vereist dat de milieueffecten in beeld worden gebracht voorafgaand aan de vergunningverlening voor het project. Dat de vergunningverlening voor het project op nationaal niveau is opgedeeld in meerdere deelvergunningen doet daaraan niet af. Terecht is dan ook voor de gefaseerde omgevingsvergunning geregeld dat de m.e.r.-procedure bij de eerste fase moet worden doorlopen (artikel 4.5 Bor). Deze redenering gaat even goed op voor deelvergunningen die niet bij de omgevingsvergunning zijn aangehaakt. In een m.e.r. worden de milieueffecten integraal beoordeeld. Als met betrekking tot één deelaspect al wordt voorgesorteerd op de uiteindelijke keuze voor een voorkeursalternatief, blijven andere opties buiten beeld. In de praktijk komt het niet voor dat de uitkomsten van de m.e.r.-procedure tot gevolg hebben dat van de Nbw-vergunning geheel of gedeeltelijk geen gebruik wordt gemaakt of dat deze wordt aangepast. De verleende vergunningen worden immers als gegeven beschouwd. In de memorie van toelichting bij de Wet natuurbescherming wordt ook gewezen op het belang van coördinatie tussen m.e.r. en passende beoordeling (zie *Kamerstukken* 2011-12, 33 348, nr. 3).

Zoals ik al aangaf is ook de m.e.r.-regelgeving ondertussen gewijzigd. Met de Herziening van de M.e.r.-richtlijn is expliciet geregeld dat coördinatie plaatsvindt tussen de beoordelingen in het kader van de M.e.r.-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Om deze coördinatie te vergemakkelijken, heeft de Europese Commissie vorig jaar zogenoemde richtsnoeren uitgebracht (Richtsnoeren van de Commissie inzake het stroomlijnen van milieueffectbeoordelingen uitgevoerd uit hoofde van artikel 2, lid 3, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU), PbEU 2016, C 273, 1, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uris-erv:OJ.C\\_2016273:01.0001.01.NLD&toc=OJ.C:2016273:FULL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uris-erv:OJ.C_2016273:01.0001.01.NLD&toc=OJ.C:2016273:FULL)). Daarin wijst de Commissie bijvoorbeeld op het nut van scoping (het bepalen van de reikwijdte en het detailniveau van het MER) in dit verband. Met de implementatiewet is nu in artikel 14.4d Wm opgenomen dat de passende beoordeling en het MER gelijktijdig ter inzage moeten worden gelegd. Daarmee wordt het onderhavige

geval voor een groot deel al voorkomen: in geval een passende beoordeling wordt opgesteld, kan de Wnb-vergunning niet meer voorafgaand aan de terinzagelegging van het MER worden verleend.

Tot slot wijs ik er nog op dat ook in deze uitspraak het relativiteitsvereiste in relatie tot m.e.r. aan de orde is gesteld. Zoals bij eerdere annotaties al is aangegeven (bijvoorbeeld ABRvS 3 juni 2015, nr. 201405542/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:1713, «JM» 2015/128, ABRvS 23 december 2015, nr. 201504265/1/R6, «JM» 2016/41, en Rb Utrecht 19 mei 2016, nr. Utr. 16/679, ECLI:NL:RBMNE:2016:2742, «JM» 2016/97, m.nt. Wagenmakers), gaan de Provincie Overijssel en de Afdeling er ten onrechte van uit dat van een beperkte opvatting in dezen sprake is. Te weinig wordt het doel van de M.e.r.-richtlijn, het volwaardig meewegen van het milieubelang (in brede zin) in de besluitvorming, voor ogen gehouden. Met name als het gaat om samenloop van m.e.r.-regelgeving en de natuurbeschermingsregelgeving (als gevolg van artikel 7.2a Wm geldt dat een plan-m.e.r. moet worden doorlopen als ook een passende beoordeling voor een plan of programma moet worden opgesteld), is de redenering van de Afdeling naar mijn idee te kort door de bocht (zie ABRvS 26 augustus 2015, nr. 201502333/1/R6, ECLI:NL:RVS:2015:2722 en Vz ABRvS 21 april 2017, nr. 201701103/2/R3, ECLI:NL:RVS:2017:1110). De natuurbeschermingsregelgeving heeft een heel andere doelstelling dan de m.e.r.-regelgeving. Het is daarom ook begrijpelijk dat de appellanten aangeven dat zij “als omwonenden een belang hebben bij een juist verloop van die m.e.r.-procedure, waardoor het relativiteitsvereiste niet aan hen kan worden tegengeworpen”. De Afdeling gaat hieraan voorbij met de constatering dat de coördinatiebepaling in kwestie in de natuurbeschermingsregelgeving is opgenomen en niet in de m.e.r.-regelgeving. Met het hiervoor genoemde nieuwe artikel 14.4d Wm behoort deze tegenwerping tot het verleden.

G.A.J.M. Hoevenaars