

Milieueffectrapportage

150

Varkenshouderij – Creil

Vz. van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

24 augustus 2007, nr. 200704891/1

(mr. Boll)

Noot Pieters

M.e.r.-beoordelingsplicht. Mestvarkens. Milieueffectrapport. Uitbreiding. Aanvraag buiten behandeling gelaten.

[Besluit m.e.r. 1994; M.e.r.-richtlijn]

Het college van gedeputeerde staten van Flevoland (GS) heeft de ingediende aanvraag om een revisievergunning door de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Zuiderzee B.V." inzake een varkenshouderij buiten behandeling gelaten. Tegen dit besluit heeft Zuiderzee BV bezwaar gemaakt en heeft de Voorzitter verzocht om een tijdelijke voorziening te treffen. Zuiderzee BV betoogt dat GS ten onrechte de door haar ingediende aanvraag om vergunning buiten behandeling heeft gelaten. De reden was dat er door de indiener geen milieueffectrapport was opgesteld en overgelegd, aangezien het hier ging om een inrichting met meer dan 3.000 plaatsen voor mestvarkens.

Naar het oordeel van de Voorzitter volgt uit de tekst van het Besluit m.e.r. dat bij een voorgenomen uitbreiding van een veehouderij het opstellen van een milieueffectrapport eerst verplicht is indien die uitbreiding – en dus niet de gehele inrichting – meer dan 3.000 mestvarkens omvat.

De aanvraag om vergunning heeft betrekking op het houden van 11.520 mestvarkens. Bij de voor de inrichting geldende vergunning(en) zijn 9.768 mestvarkens vergund. Het aantal te houden mestvarkens neemt dan ook toe met 1.752. Derhalve wordt niet voldaan aan de drempelwaarde van 3.000 mestvarkens. GS heeft de aanvraag om vergunning ten onrechte buiten behandeling gelaten.

Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Zuiderzee B.V.", gevestigd te Creil, gemeente Noordoostpolder, verzoekster,
en
het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 mei 2007 heeft verweerder de door verzoekster ingediende aanvraag om een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor een varkenshouderij op het perceel Noordermeerpolder 1 te Creil, buiten behandeling gelaten.

Tegen dit besluit heeft verzoekster bezwaar gemaakt.

Bij brief van 13 juli 2007, bij de Raad van State op dezelfde dag ingekomen, heeft verzoekster de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De Voorzitter heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 augustus 2007, (...; red.)

2. Overwegingen

2.1. Verzoekster betoogt dat verweerder de door haar ingediende aanvraag om vergunning ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten, nu het volgens haar niet nodig is om een milieueffectrapport op te stellen.

2.2. Verweerder heeft de vergunningaanvraag buiten behandeling gelaten, omdat daarbij geen milieueffectrapport is overgelegd. In dit verband wijst verweerder op het feit dat de aangevraagde activiteit betrekking heeft op een inrichting met meer dan 3.000 plaatsen voor mestvarkens.

2.3. In categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit m.e.r.) is als activiteit ten aanzien waarvan bij de voorbereiding van een besluit het maken van een milieueffectrapport verplicht is, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met meer dan 3.000 plaatsen voor mestvarkens.

2.4. Naar het oordeel van de Voorzitter volgt uit de tekst van deze bepaling dat bij een voorgenomen uitbreiding van een veehouderij het opstellen van een milieueffectrapport eerst ver-

plicht is indien die uitbreiding meer dan 3.000 mestvarkens omvat.

2.5. De aanvraag om vergunning heeft betrekking op het houden van 11.520 mestvarkens. Bij de voor de inrichting geldende vergunning(en) zijn 9.768 mestvarkens vergund. Het aantal te houden mestvarkens neemt dan ook toe met 1.752. Derhalve wordt niet voldaan aan de drempelwaarde van 3.000 mestvarkens zoals opgenomen in categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r.. Verweerder heeft de aanvraag om vergunning dan ook ten onrechte buiten behandeling gelaten.

2.6. Gelet op het vorenstaande ziet de Voorzitter aanleiding de hierna te melden voorlopige voorziening te treffen.

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 16 mei 2007, kenmerk 540026; (...; *red.*)

NOOT

Dit is een belangrijke uitspraak, want hierover bestaat sinds september 2006 in de m.e.r.-praktijk veel onduidelijkheid.

In bijlage I van de m.e.r.-richtlijn voor projecten (85/377/EEG zoals gewijzigd door de richtlijnen 97/11/EG en 2003/35/EG) is door richtlijn 2003/35/EG als 22^{ste} project opgenomen:

“Wijziging of uitbreiding van in deze bijlage opgenomen projecten, wanneer die wijziging of uitbreiding voldoet aan de in deze bijlage genoemde drempelwaarden, voorzover deze bestaan.” In bijlage II van diezelfde m.e.r.-richtlijn staat als 13^e project genoemd: “wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (niet in bijlage I opgenomen wijziging of uitbreiding). Projecten van bijlage I die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die langer dan twee jaar worden gebruikt.” Ik constateer dat de teksten van project 22 uit de bijlage I en van

project 13 uit bijlage II niet goed op elkaar zijn afgestemd, of beter: bij de invoering van project 22 in bijlage I had automatisch project 13 uit de bijlage II aangepast moeten worden. Helaas is dat niet gebeurd en is er nu sprake van overlap.

De wijziging van bijlage I is een gevolg van een uitspraak van het Europese Hof van 11 augustus 1995, inzake de thermische centrale te Grossgrotzenburg (C-431/92: MR 1995/57; NJ 1996/460).

Deze wijziging is in Nederland in het Besluit m.e.r. omgezet en in werking getreden op 28 september 2006. Wijzigingen en uitbreidingen zijn sinds die tijd opgenomen in Onderdeel C van de Bijlage behorende bij het Besluit 1994.

Overigens en terzijde wordt dit Besluit m.e.r. helaas nog steeds met ‘1994’ nader aangeduid. Echter, sinds 1994 is deze AMvB al zo vaak gewijzigd, dat deze aanduiding zijn betekenis heeft verloren. Het ware beter geweest indien dit nieuwste Besluit m.e.r. – vooral vanwege de ingrijpende wijziging van het besluit – een nieuwe naam had gekregen: Besluit m.e.r. 2006. Voor de m.e.r.-praktijk is dit een omissie. Maar ook voor de rechterlijke macht lijkt het mij niet makkelijk om dit Besluit m.e.r. goed te duiden (het Besluit m.e.r. 1994, zoals herhaaldelijk gewijzigd en laatstelijk in 2006).

Uitbreidingen van bijlage I-projecten in combinatie met een drempelwaarde valt nog wel te bepalen, zoals ook uit deze uitspraak blijkt, en waar ik het qua redenering en uitkomst (“hier is geen MER nodig”) ook ten zeerste mee eens ben.

Lastiger wordt het voor wijzigingen in relatie tot een drempelwaarde. Vooral als de wijziging qua omvang wel over de drempelwaarde heen zal gaan, maar niet zal leiden tot het houden van meer dieren en gericht is op (substantiële) milieuverbetering door wijziging van bijvoorbeeld het stalsysteem met betere milieutechnieken. Dit lijken mij wijzigingen waar de m.e.r.(beoordelings)-plicht niet op gericht is, omdat er geen sprake zal zijn van mogelijke aanzienlijke (negatieve) milieugevolgen. Het kan volgens mij niet de bedoeling zijn om een MER te laten maken, ter beschrijving van allerlei verbeteringen qua milieugevolgen. MER is een preventief instrument om nadelige gevolgen tijdig te voorkomen. Wanneer het volkomen duidelijk is dat nadelige gevolgen –

vanwege een wijziging – niet aan de orde zijn, dient er mijns inziens ook geen (overbodig) MER gemaakt te worden.

Nog lastiger wordt het voor de bijlage I-activiteiten waar geen drempelwaarden voor gelden. Moet in geval dat die activiteiten zich voordoen bij iedere uitbreiding en iedere wijziging een MER gemaakt worden? Naar mijn stellige overtuiging ook niet. Pas wanneer er sprake is van een wijziging of een uitbreiding die kan leiden tot mogelijke aanzienlijke milieugevolgen (dit kan dus ook gevolgen voor Natura 2000-gebieden inhouden), zou een m.e.r.-plicht in beeld moeten komen. Om voortaan iedere wijziging of uitbreiding van een Bijlage I-activiteit automatisch onder de m.e.r.-plicht te brengen, lijkt mij geen goede zaak. Niemand zit op nutteloze milieueffect-rapporten te wachten en een dergelijk automatisme zal de effectiviteit en het gezag van het instrument m.e.r. behoorlijk kunnen uithollen.

Nogmaals, ik denk dat de Voorzitter in deze zaak een duidelijke en correcte lijn heeft uitgezet, die hopelijk ook in de bodemzaak bekrachtigd zal worden. Wel wil ik nog op één aspect wijzen, waarvan ik niet weet of dat in deze zaak speelt. Stel, de wijzigingsvergunning beperkt zich tot de hier genoemde 1.752 mestvarkens. Echter, de bestaande stal of stallen worden zo groot gemaakt, dat gemakkelijk twee maal zoveel of zelfs nog meer dieren gehouden zouden kunnen worden. Dan vormt de verbouwing van de stal, met een dergelijk grote omvang, de opmaat voor minimaal een tweede revisievergunning. Via een dergelijke salamatietiek kan voorkomen worden dat er een MER gemaakt moet worden, terwijl nu al voorzienbaar is dat er eigenlijk sprake is van een veel grotere uitbreiding. Ik zou de Afdeling hier nadrukkelijk op willen wijzen, omdat dit in de praktijk een serieus risico is.

Tot slot, het wachten is nu op nieuwe uitspraken waarin een wijziging van de drempelwaarde aan bod komt, dan wel waarbij de gewijzigde of uitgebreide m.e.r.-plichtige activiteit geen drempelwaarde kent.

Pieters

Natuurbescherming

151

Beschermdedier- en plantensoorten – Bloemendaal

Voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem

13 augustus 2007, nrs. AWB 07-4927 en

AWB 07-4923

(mr. Heijning-Huydecoper)

Noot Boerema

Ontheffingsgrondslag. Ruimtelijke inrichting. Beschermdedier- en plantensoorten. Implementeren richtlijn. Implementatiegebrek.

[Ffw art. 75; Besluit vrijstelling beschermdedier- en plantensoorten art. 2 lid 3 onder j; Vogelrichtlijn; Habitatrichtlijn]

De minister van LNV heeft een ontheffing ex art. 75 Flora en faunawet verleend met het oog op het belang van de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, zoals genoemd in artikel 2, derde lid, onder j, Vrijstellingsbesluit. Verzoeksters hebben betoogd dat artikel 2, derde lid, onder j, Vrijstellingsbesluit een onjuiste implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn betreft. Verzoeksters hebben hiertoe onder meer verwezen naar verschillende uitspraken van het Europese Hof van Justitie waaruit volgens verzoeksters blijkt dat de artikelen 5 en 9 Vogelrichtlijn en artikel 16 Habitatrichtlijn weliswaar niet letterlijk, maar wel zeer nauwkeurig dienen te worden omgezet in nationale wetgeving en dat deze bepalingen strikt moeten worden uitgelegd. Gelet op hetgeen verzoeksters naar voren hebben gebracht en hetgeen verweerder (de minister van LNV) hier tegenover heeft gesteld, plaatst ook de voorzieningenrechter vraagtekens bij de conclusie van verweerder dat artikel 2, derde lid, onder j, Vrijstellingsbesluit niet in strijd is met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De voorzieningenrechter schorst het primaire besluit.

Uitspraak van de voorzieningenrechter van 13 augustus 2007

in de zaken van:

Vereniging Behoud Landgoed Meer en Berg, gevestigd te Santpoort-Zuid,