

Milieueffectrapportage

Pluimveehouderij –
Twenterand (einduit-
spraak)

111

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
4 juli 2012, nr. 201010565/1/A4, LJN BX0307
(mr. Van Kreveld, mr. Timmerman-Buck, mr. Helder)
Noot S.M. van Velsen

M.e.r.-beoordeling. Bestuurlijke lus. Tussenuitspraak. Drempelwaarde. MER. Milieueffectrapport.

[Richtlijn 85/337/EG (oud) Bijlage III;
Wm art. 7.2 (oud); Besluit m.e.r. 1994
(oud) Onderdeel D 14 van de Bijlage;
Awb art. 3:2]

Bij tussenuitspraak van 8 februari 2012 in zaak nr. 201010565/1/T1/A4 («JM» 2012/34 m.nt. Hoevenaars en Flietstra) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het college van B en W van Twenterand opgedragen om binnen zes weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 13 september 2010 (revisievergunning voor een pluimveehouderij) te herstellen. In de tussenuitspraak is overwogen dat het besluit van 13 september 2010 in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onzorgvuldig is voorbereid, omdat het college bij de beoordeling of een milieueffectrapport (hierna: MER) opgesteld dient te worden slechts heeft beoordeeld of de drempelwaarden voor het houden van hennen zoals genoemd in het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit m.e.r.) niet worden overschreden zonder te kijken naar andere omstandigheden als bedoeld in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een MER. Voorts heeft de Afdeling overwogen dat het besluit van 13 september 2010 wat betreft de voorschriften 7.3 tot en met 7.7 in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig is voorbereid. De Afdeling heeft het college in de tussenuitspraak opgedragen om het eerstgenoemde gebrek te herstellen door alsnog te beoordelen of de in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG genoemde omstandigheden aanleiding geven tot het opstellen van een MER en zijn oordeel daarover toereikend te motiveren (m.e.r.-beoordeling).

Het college heeft bij brief van 12 maart 2012 aan de hand van een door vergunninghouder overgelegde m.e.r.-beoordeling gemotiveerd uiteengezet dat het opstellen van een MER niet nodig is. Appellanten hebben hierover een zienswijze bij de Afdeling naar voren gebracht. Zij stellen zich op het standpunt dat ten onrechte niet is onderzocht wat de effecten van de pluimveehouderij op het Natura 2000-gebied 'Vecht- en Beneden-Reggegebied' zijn en dat ten onrechte het nemen van mitigerende maatregelen ter beperking van de gevolgen van de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij bij de m.e.r.-beoordeling is betrokken. Voorts is volgens hen ook met andere in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG genoemde kenmerken onvoldoende rekening gehouden en zijn de constateringen zoals weergegeven in de m.e.r.-beoordeling onvoldoende onderbouwd.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en dat het onderzoek gesloten is. In de einduitspraak overweegt de Afdeling dat in de m.e.r.-beoordeling aan de hand van de in bijlage III bij richtlijn 85/337/EEG genoemde omstandigheden is beoordeeld of een MER opgesteld dient te worden. Wat betreft de plaats van het project – dit betreft één van de omstandigheden die op grond van bijlage III van voornoemde richtlijn bij de beoordeling betrokken dient te worden en waarbij ook de invloed op Natura 2000-gebieden in overweging moet worden genomen – is in de m.e.r.-beoordeling opgemerkt dat de verandering van de inrichting geen gevolgen heeft voor de relatieve rijkdom, de kwaliteit en het regeneratievermogen van het gebied waarin de pluimveehouderij is gelegen, omdat de directe omgeving van de inrichting de kenmerken heeft van agrarisch gebied zonder bijzondere en daardoor ter bescherming aangewezen natuurwaarden. Natuurgebieden met een beschermde status zijn op 1.600 meter en meer van de inrichting gelegen. Voorts is opgemerkt dat de stikstofdepositie vanwege de pluimveehouderij toeneemt en dat de provincie Overijssel bij de verlening van een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 dient te bepalen of deze belasting toelaatbaar is op gebieden die in het kader van deze wet zijn aangewezen. Volgens de m.e.r.-beoordeling dienen wellicht in het kader van de verlening van de vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 mitigerende maatregelen te worden genomen. Appellanten hebben, aldus de Afdeling, niet aannemelijk gemaakt dat het college zich aan de hand van de m.e.r.-beoordeling niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanwezigheid van het Natura 2000-gebied 'Vecht- en Beneden-Reggegebied' geen

aanleiding geeft tot het opstellen van een MER. Voorts blijkt uit de m.e.r.-beoordeling dat mogelijk nog te nemen mitigerende maatregelen ter beperking van de gevolgen van de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij niet zijn meegenomen in de beoordeling van de milieugevolgen vanwege de pluimveehouderij. Het college mocht zich op het standpunt stellen dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die het opstellen van een MER noodzakelijk maken. Het in de tussenuitspraak omschreven gebrek is hiermee hersteld. Het beroep is gezien de tussenuitspraak gegrond. Het besluit van 13 september 2010 dient te worden vernietigd. De Afdeling bepaalt evenwel dat de rechtsgevolgen van het besluit, behoudens de voorschriften 7.3 tot en met 7.7 van de vergunning, in stand blijven.

Einduitspraak in het geding tussen:
[appellanten], beiden wonend te Geerdijk, gemeente Twenterand,
en
het college van burgemeester en wethouders van Twenterand,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 september 2010 heeft het college aan [vergunninghouder] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een pluimveehouderij met schapen aan de [locatie] te Vroomshoop, gemeente Twenterand. Dit besluit is op 24 september 2010 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 november 2010, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Het college en [vergunninghouder] hebben daarop een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 november 2011, waar (...; red.).

Bij tussenuitspraak van 8 februari 2012 in zaak nr. 201010565/1/T1/A4, hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling het college opgedragen om binnen zes weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 13 september 2010 te herstellen.

Bij brief van 12 maart 2012, bij de Raad van State ingekomen op 13 maart 2012, heeft het college aan de hand van een door [vergunninghouder] overgelegde 'milieueffectrapport-beoordeling' (hierna: mer-beoordeling) gemotiveerd uiteengezet dat het opstellen van een milieueffectrapport (hierna: mer) niet nodig is.

Bij brief van 10 april 2012, bij de Raad van State ingekomen op diezelfde datum, hebben [appellanten] een zienswijze over de brief van 12 maart 2012 en de bijgevoegde mer-beoordeling naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het besluit van 13 september 2010 in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onzorgvuldig is voorbereid, omdat het college bij de beoordeling of een mer opgesteld dient te worden slechts heeft beoordeeld of de drempelwaarden voor het houden van hennen zoals genoemd in het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit mer) niet worden overschreden zonder te kijken naar andere omstandigheden als bedoeld in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een mer. Voorts heeft de Afdeling overwogen dat het besluit van 13 september 2010 wat betreft de voorschriften 7.3 tot en met 7.7 in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig is voorbereid.

De Afdeling heeft het college in de tussenuitspraak opgedragen om het eerstgenoemde gebrek te herstellen door binnen zes weken na verzending van de tussenuitspraak alsnog te beoordelen of de in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG genoemde omstandigheden aanleiding geven tot het opstellen van een mer en zijn oordeel daarover toereikend te motiveren.

2.1.1. Het college heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak bij brief van 12 maart 2012 aan de hand van een door [vergunninghouder] overgelegde mer-beoordeling gemotiveerd uiteengezet dat het verlenen van de vergunning niet zal leiden tot belangrijke nadelige milieugevolgen die het opstellen van een mer noodzakelijk maken.

2.1.2. [appellanten] voeren in hun zienswijze over de brief van 12 maart 2012 en de overgelegde mer-beoordeling aan dat deze beoordeling niet voldoet om vast te stellen dat de pluimveehouderij niet

zodanige nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt dat geen mer opgesteld dient te worden. Zij stellen zich hiertoe op het standpunt dat ten onrechte niet is onderzocht wat de effecten van de pluimveehouderij op het Natura 2000-gebied 'Vecht- en Beneden-Reggegebied' zijn en dat ten onrechte het nemen van mitigerende maatregelen ter beperking van de gevolgen van de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij bij de mer-beoordeling is betrokken. Voorts is volgens hen ook met andere in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG genoemde kenmerken onvoldoende rekening gehouden en zijn de constatering zoals weergegeven in de mer-beoordeling onvoldoende onderbouwd.

2.1.3. In de mer-beoordeling is aan de hand van de in bijlage III bij richtlijn 85/337/EEG genoemde omstandigheden beoordeeld of een mer opgesteld dient te worden. Wat betreft de plaats van het project - dit betreft één van de omstandigheden die op grond van bijlage III van voornoemde richtlijn bij de beoordeling betrokken dient te worden en waarbij ook de invloed op Natura 2000-gebieden in overweging moet worden genomen - is in de mer-beoordeling opgemerkt dat de verandering van de inrichting geen gevolgen heeft voor de relatieve rijkdom, de kwaliteit en het regeneratievermogen van het gebied waarin de pluimveehouderij is gelegen, omdat de directe omgeving van de inrichting de kenmerken heeft van agrarisch gebied zonder bijzondere en daardoor ter bescherming aangewezen natuurwaarden. Natuurgebieden met een beschermde status zijn op 1.600 meter en meer van de inrichting gelegen. Voorts is opgemerkt dat de stikstofdepositie vanwege de pluimveehouderij toeneemt en dat de provincie Overijssel bij de verlening van een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 dient te bepalen of deze belasting toelaatbaar is op gebieden die in het kader van deze wet zijn aangewezen. Volgens de mer-beoordeling dienen wellicht in het kader van de verlening van de vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 mitigerende maatregelen te worden genomen.

2.1.4. [appellanten] hebben niet aannemelijk gemaakt dat het college zich aan de hand van de mer-beoordeling niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanwezigheid van het Natura 2000-gebied 'Vecht- en Beneden-Reggegebied' geen aanleiding geeft tot het opstellen van een mer. Voorts blijkt uit de mer-

beoordeling dat mogelijk nog te nemen mitigerende maatregelen ter beperking van de gevolgen van de ammoniakdepositie vanwege de pluimveehouderij niet zijn meegenomen in de beoordeling van de milieugevolgen vanwege de pluimveehouderij. Ook voor het overige geeft hetgeen [appellanten] aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat in de mer-beoordeling onvoldoende rekening is gehouden met de in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG aangegeven omstandigheden dan wel dat het college zich niet aan de hand van de mer-beoordeling in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die het opstellen van een mer noodzakelijk maken. Gelet op het vorenstaande is het in de tussenuitspraak omschreven gebrek hersteld.

2.2. Het beroep is gezien de tussenuitspraak gegrond. Het besluit van 13 september 2010 dient te worden vernietigd. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit, behoudens de voorschriften 7.3 tot en met 7.7, in stand blijven.

2.3. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Twenterand van 13 september 2010, kenmerk M 09-2009;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, behoudens voor zover het de voorschriften 7.3 tot en met 7.7 betreft; (red.)

NOOT

Deze uitspraak is, voor zover ik kon nagaan, de eerste einduitspraak nadat er in een tussenuitspraak is bepaald dat een m.e.r.-beoordeling ten onrechte ontbreekt en waarbij het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om dat gebrek te herstellen. De m.e.r.-beoordeling is door het college van burgemeester en wethouders van Twenterand, waaronder Vroomshoop valt, alsnog verricht en de conclusie is dat geen MER

hoeft te worden opgesteld. Vervolgens mogen appellanten hier met een zienswijze op reageren. De zienswijzen zijn bij de behandeling van het beroep betrokken. Het valt op dat de Afdeling buiten (nogmaals) zitting concludeert dat aan de m.e.r.-beoordeling geen gebreken kleven waardoor het oorspronkelijke gebrek is hersteld. Appellanten hebben niet voldoende aannemelijk kunnen maken dat de m.e.r.-beoordeling onjuist is. Het beroep is wel nog gegrond maar de rechtsgevolgen van het besluit kunnen in stand blijven.

Dat de Afdeling bestuursrechtspraak experimenteert met het relatief nieuwe instrument bestuurlijke lus is begrijpelijk. Het afgelopen jaar is een aantal belangrijke tussenuitspraken op het gebied van m.e.r.-beoordeling) gedaan, waarbij de ene keer wel en de andere keer geen bestuurlijke lus is toegepast. Hierover maakte ik in mijn annotatie bij ABRvS 16 mei 2012, nr. 201007346/1/R2 («JM» 2012/96) reeds een opmerking. In die uitspraak wordt, anders dan in eerdere uitspraken van de Afdeling, waaronder de onderhavige tussenuitspraak, geen bestuurlijke lus toegepast. Uiteraard is de casuïstiek van groot belang. Dat maakt het ook zo lastig om een vinger achter de overwegingen te krijgen wanneer de Afdeling wel en wanneer ze geen gebruik maakt van de mogelijkheid om het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen om het gebrek te herstellen. Zie hierover ook Hoevenaars in zijn annotatie bij de tussenuitspraak in «JM» 2012/34. Zijn angst dat de (vormvrije) m.e.r.-beoordeling tot een toets achteraf kan leiden – doelredenerend naar een "nee, geen m.e.r." – deel ik overigens.

Inhoudelijk valt het volgende op. Hoewel appellanten dit aanvoeren, geeft de Afdeling geen antwoord op de vraag of mitigerende maatregelen in een m.e.r.-beoordeling mede bepalend kunnen zijn voor de vraag of er dusdanige belangrijke, nadelige milieugevolgen zijn dat een m.e.r. moet worden doorlopen. Zie mijn oorspronkelijke artikel en de reactie daarop van Van den End en mijn reactie daar weer op in respectievelijk «JM» aflevering 8, jaargang 15, 10 september 2011, p. 585-594, «JM» aflevering 1, jaargang 16, 23 januari 2012, p. 5 en 6 en «JM» aflevering 1, jaargang 16, 23 januari 2012, p. 7 en 8). Ik sluit in mijn laatste reactie af met de zin: dankzij de reactie van Van den End is het wachten op nadere jurisprudentie over de materiële

aspecten van m.e.r.-beoordeling alleen maar spannender geworden. Het blijft dus bij afwachten ben ik bang.

S.M. van Velsen