

inzichten over deze risico's hebben geleid. Ook werd vermeld dat diverse maatregelen worden getroffen waarmee overdracht van in de mest mogelijk aanwezige ziektekiemen naar mensen kan worden voorkomen. Desondanks stelde het college zich op het standpunt dat zich vanwege risico's van verspreiding van zoönosen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen. De Afdeling overwoog dat aan dit standpunt geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ten grondslag liggen. Zonder algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit dit volgt, kon het college zich niet op het standpunt stellen dat zich vanwege risico's van verspreiding van zoönosen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die het maken van een milieueffectrapport noodzakelijk maken (r.o. 7).

Weliswaar zijn de situaties waar de uitspraken van de rechtbank betrekking op hebben niet helemaal vergelijkbaar met die waarover de Afdeling heeft geoordeeld en hoeven daar ook niet mee in strijd te zijn. Toch er is naar mijn mening wel sprake van een zekere spanning tussen beide. Ik ben er niet zeker van dat de Afdeling in geval van een hoger beroep het weigeren van een OBM en het verplicht stellen van een milieueffectrapport bij een indicatie dat er sprake kan zijn van volksgezondheidsrisico's, als aanvaardbaar zal beoordelen. Het is niet ondenkbaar dat de Afdeling ook in dat geval blijft vasthouden aan de voorwaarde dat er algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten moeten zijn die deze risico's onderbouwen.

Tot slot wil ik nog kort inzoomen op de zogenoemde "Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid: Endotoxine toetsingskader 1.0" (de Notitie). Deze Notitie is in de provincie Noord-Brabant opgesteld door de provincie, de GGD en een aantal Brabantse omgevingsdiensten en gemeenten (vastgesteld op 25 november 2016). De Notitie is gebaseerd op de advieswaarde voor endotoxinen van de Gezondheidsraad (30EU/m<sup>3</sup>) en bedoeld als voorlopig toetsingskader – vooruitlopend op een landelijk toetsingskader voor endotoxinen – om te gebruiken bij besluiten op het terrein van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) en bij vergunningverlening. Het toetsingskader bevat onder meer minimumafstanden (een afstandsgrafiek) die tussen

veehouderijen en burgerwoningen moet worden aangehouden om te voldoen aan de genoemde advieswaarde.

Uit de uitspraak Mill en Sint Hubert leid ik af dat de rechtbank deze Notitie niet als een juridisch bindend toetsingskader beschouwt. Op de eerste plaats merkt de rechtbank op dat er nog geen wettelijk of beleidsmatig toetsingskader voor de verspreiding van endotoxinen bestaat (r.o. 4.3). Op de tweede plaats oordeelt de rechtbank dat geen uitgewerkte toetsing volgens de Notitie hoeft plaats te vinden (r.o. 4.4). Ook een recente uitspraak van de Afdeling op het gebied van de ruimtelijke ordening lijkt te bevestigen dat de Notitie eerder als een niet-juridisch bindend beleidskader moet worden gekwalificeerd dan als een juridisch bindend toetsingskader. In de uitspraak van 13 december 2017, nr. 201703581/1/R2 (ECLI:NL:RVS:2017:3435) oordeelt de Afdeling ten aanzien van de vaststelling van een bestemmingsplan, dat de gemeenteraad niet gehouden is om de afstanden van het toetsingskader (de Notitie) toe te passen (r.o. 9.4).

P.B. Bokelaar

## Milieueffectrapportage

23

Maatwerkvoorschriften  
biomassacentrale  
– Nijmegen

Rechtbank Gelderland  
17 november 2017, nr. AWB 15/3926,  
ECLI:NL:RBGEL:2017:5945  
(mr. van Gastel, mr. Nijmeijer, mr. Koenraad)  
Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**M.e.r. Maatwerkvoorschriften. Biomassacentrale. Milieueffectrapport. MER. Geurkwaliteitsnorm. Luchtkwaliteitsnorm. Motivering. Installatie. Omgevingsvergunning. Schoorsteen. Inrichting. Milieugebruiksrecht.**

[Besluit m.e.r.]

*Op 1 juni 2015 heeft het college van GS van Gelderland aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning voor de oprichting van een biomassacentrale verleend (bestreden besluit 1) naast de bestaande kolencentrale. Op 10 november 2015 is*

een milieueffectrapport (hierna: MER) uitgebracht. Naar aanleiding van het MER heeft verweerder, het college van GS van Gelderland, op 14 februari 2017 bestreden besluit 1 vervangen door besluit 2. Voorts heeft verweerder maatwerkvoorschriften gesteld (besluit 3). Per 1 januari 2016 is het Activiteitenbesluit milieubeheer gewijzigd, waardoor de bij bestreden besluit 1 gestelde lucht- en geurvoorschriften van rechtswege zijn vervallen. Verweerder vindt een aantal van de in het Activiteitenbesluit neergelegde geur- en luchtkwaliteitsnormen niet streng genoeg voor de centrale en heeft daarom bij bestreden besluit 3 maatwerkvoorschriften gesteld.

Eiseres betoogt dat de bij bestreden besluiten 2 en 3 gestelde normen zonder deugdelijke motivering veel te ruim zijn, omdat ze ver uitsteken boven de in het MER genoemde concentraties en ook veel ruimer zijn dan in bestreden besluit 1 vergunde concentraties. Ook is niet duidelijk hoe de installatie waar in het MER vanuit is gegaan, zich verhoudt tot de vergunde installatie.

De rechtbank overweegt dat het college bij het nemen van bestreden besluiten 2 en 3 vooral heeft gekeken naar het MER en de daarin beschreven inrichting. Daarom heeft verweerder voor de inrichting deels strengere normen opgelegd dan in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Verweerder heeft echter niet zover willen gaan om deze normen terug te brengen tot de concentraties die in het MER worden genoemd. Omdat het MER als uitgangspunt voor de vergunningverlening is genomen, oordeelt de rechtbank dat bestreden besluit 3 niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering. Uit het MER blijkt dat de verwachte concentraties zowel bij een realistisch brandstofpakket als in een worst case scenario substantieel lager zijn dan de in bestreden besluit 3 opgelegde normen. Waarom dan ruimere normen moeten worden vergund, is niet duidelijk. Bovendien zijn voor koolmonoxide, koolwaterstoffen en dioxines in bestreden besluit 3 normen opgenomen, terwijl deze in het MER niet zijn beschreven omdat deze volgens het MER niet relevant zijn als schone biomassa via goede verbrandingscondities wordt verbrand. Ook betreft de rechtbank hierbij dat in de eerdere omgevingsvergunning voor dezelfde inrichting (bestreden besluit 1) beperktere concentraties zijn opgenomen dan thans het geval is, zonder dat verweerder heeft gemotiveerd waarom voor dezelfde inrichting nu ruimere normen nodig zijn. Kortom, verweerder heeft niet duidelijk gemaakt waarom de centrale niet ook kan functioneren met beperktere milieukwaliteitsnormen.

Verder overweegt de rechtbank dat bestreden besluit 2 te weinig zekerheid biedt dat de centrale wordt uitgevoerd zoals in het MER wordt beschreven, hetgeen verweerder heeft beoogd. Volgens de rechtbank heeft vergunninghoudster de mogelijkheid andere technieken te gebruiken die, tezamen met de voorgeschreven ruime normen, ertoe leiden dat de door verweerder beoogde bescherming van het milieu niet sluitend in de vergunning is geborgd.

Verder betoogt eiseres dat een schoorsteen van 28 meter niet voldoende hoog is. Volgens de rechtbank is het vaste jurisprudentie dat het college beleidsvrijheid heeft bij de beslissing om maatwerkvoorschriften te stellen (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6612). Daarom kon het college in redelijkheid een schoorsteen van 28 meter voorschrijven. Uit het MER blijkt dat hoewel een schoorsteen van 40 en 50 voor de luchtkwaliteit beter is, de verschillen op leefniveau zeer klein zijn.

De rechtbank verklaart de eerste m.e.r.-beroepsgrond gegrond en vernietigt bestreden besluiten 2 en 3, wegens strijd met de artikelen 3:2 (zorgvuldigheidsbeginsel) en 3:46 (motiveringsbeginsel) van de Awb.

uitspraak van de meervoudige kamer van in de zaak tussen

[eiseres], te [woonplaats], eiseres, en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland, verweerder.

Derde-partij: [vergunninghoudster]' (rechtsopvolgster van [vergunninghoudster], vergunninghoudster.

#### Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2015 (hierna: bestreden besluit 1) heeft verweerder vergunninghoudster een omgevingsvergunning voor de oprichting van een biomassacentrale verleend.

Op 7 juli 2015 heeft eiseres beroep tegen bestreden besluit 1 ingesteld.

Op 21 januari 2016 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 14 februari 2017 (hierna: bestreden besluit 2) heeft verweerder bestreden besluit 1 vervangen.

Krachtens artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het beroep van 7 juli 2015 ook betrekking op bestreden besluit 2.

Bij besluit van 14 februari 2017 (hierna: bestreden besluit 3) heeft verweerder voorts maatwerkvoorschriften gesteld.

Op 27 maart 2017 heeft eiseres beroep tegen bestreden besluit 3 ingesteld en gronden tegen bestreden besluit 2 ingebracht.

Op 29 juni 2017 heeft verweerder een nader verweerschrift ingediend.

Op 28 augustus 2017 heeft de rechtbank het beroep ter zitting behandeld. (...; red.).

### *Overwegingen*

#### *Inleiding*

1.1. Op het perceel [locatie] te [woonplaats] exploiteert vergunninghoudster momenteel een kolencentrale. Zij wil daar ook een biomassacentrale (hierna: centrale) in gebruik nemen. Daarvoor is een omgevingsvergunning aangevraagd en bij bestreden besluit 1 verleend.

1.2. Op 10 november 2015 heeft RoyalHaskoningDHV een milieueffectrapport (hierna: MER) uitgebracht. Het MER heeft geleid tot bestreden besluit 2.

1.3. Per 1 januari 2016 is het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) gewijzigd. Door die wijziging zijn de bij bestreden besluit 1 gestelde voorschriften inzake geur en lucht van rechtswege vervallen. Verweerder vindt een aantal van de in het Activiteitenbesluit neergelegde geur- en luchtkwaliteitsnormen niet streng genoeg voor de centrale en heeft daarom bij bestreden besluit 3 maatwerkvoorschriften gesteld.

#### *Omvang van het geding*

2. Ter zitting heeft eiseres de bij brief van 7 juli 2015 geformuleerde beroepsgronden ingetrokken. De omvang van het geding is dus beperkt tot de beroepsgronden die bij brief van 27 maart 2017 zijn geformuleerd. Deze zijn gericht tegen de bestreden besluiten 2 en 3. Het beroep is dus niet meer tegen bestreden besluit 1 gericht.

#### *Wettelijk kader*

3.1. Ingevolge artikel 2.30, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), voor zover hier van belang, beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

3.2. Ingevolge artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, wijzigt het bevoegd gezag voorschriften van de omgevingsvergunning indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid, blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

4.1. Ingevolge artikel 8.40, eerste lid, van de Wet Milieubeheer (hierna: Wm), worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur – dit is: het Activiteitenbesluit – regels gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

4.2. Ingevolge artikel 8.42, derde lid, van de Wm kan, voor zover hier van belang, het bestuursorgaan voorschriften stellen die afwijken van de regels gesteld bij of krachtens het Activiteitenbesluit.

#### *Grondslag van de in geding zijnde normen*

5. Eiseres betoogt dat verweerder bij bestreden besluit 3 de normen in strijd met artikel 2.31 van de Wabo heeft verruimd. Dat artikel spreekt immers slechts over 'beperken van de nadelige gevolgen'.

6. De rechtbank stelt vast dat bestreden besluit 3 niet is gebaseerd op artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Bestreden besluit 3, inhoudende maatwerkvoorschriften, is gebaseerd op artikel 8.42, derde lid, van de Wm. De verruiming van de normen waar eiseres op wijst zijn dus niet is gebaseerd op artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo maar op artikel 8.42 van de Wm. Nu artikel 2.31 van de Wabo aldus niet ten grondslag ligt aan de aanpassing van de normen in bestreden besluit 3, faalt het betoog.

Deugdelijkheid van de voorgeschreven milieukwaliteitsnormen

7. Verder betoogt eiseres dat de bij bestreden besluiten 2 en 3 gestelde normen zonder deugdelijke motivering veel te ruim zijn. Deze normen gaan ver uit boven de concentraties die in het MER zijn genoemd en zijn ook veel ruimer dan in bestreden besluit 1 vergund waren, terwijl die normen uit besluit 1 via de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, aldus eiseres. Verder is volgens

eiseres onduidelijk hoe de installatie waar in het MER vanuit is gegaan, zich verhoudt tot de vergunde installatie.

8. Verweerder heeft bij het nemen van bestreden besluiten 2 en 3 vooral gekeken naar het MER. De daarin beschreven inrichting heeft ten grondslag gelegen aan de besluitvorming en de verleen-de vergunningen. Daarom heeft verweerder voor de inrichting deels strengere normen opgelegd dan in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Verweerder heeft echter niet zover willen gaan om deze normen terug te brengen tot de concentraties die in het MER worden genoemd. Verweerder wenst vergunninghoudster enige ruimte te geven. Na ingebruikname van de inrichting is aanpassing alsnog mogelijk, zo stelt verweerder.

9.1. De rechtbank stelt voorop dat verweerder het MER als uitgangspunt voor de vergunningverlening heeft genomen. Gelet daarop is de rechtbank van oordeel dat bestreden besluit 3 niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering.

Uit het MER blijkt namelijk dat de verwachte concentraties van een functionerende centrale substantieel lager zijn dan de in bestreden besluit 3 opgelegde normen. Waarom dan ruimere normen moeten worden vergund, is de rechtbank niet duidelijk geworden. Voor veel stoffen zijn (veel) hogere normen opgenomen dan de concentraties die – zo blijkt uit het MER – worden verwacht, zowel bij een realistisch brandstofpakket als in een worst case scenario en voor koolmonoxide, koolwaterstoffen en dioxines zijn in bestreden besluit 3 normen opgenomen, terwijl deze in het MER niet zijn beschreven omdat deze, volgens noot 9 bij tabel 5.2 van het MER, niet relevant zijn als schone biomassa via goede verbrandingscondities wordt verbrand. Ook betreft de rechtbank hierbij dat in de eerdere omgevingsvergunning voor dezelfde inrichting (bestreden besluit 1) beperkte concentraties zijn opgenomen dan thans het geval is, zonder dat verweerder heeft gemotiveerd waarom voor dezelfde inrichting nu ruimere normen nodig zijn.

Kortom verweerder heeft niet duidelijk gemaakt waarom de centrale niet ook kan functioneren met beperkte milieukwaliteitsnormen.

9.2. Verder overweegt de rechtbank dat bestreden besluit 2 te weinig zekerheid biedt dat de centrale wordt uitgevoerd zoals in het MER wordt beschreven, zoals verweerder heeft beoogd.

Volgens artikel 1.1 van bestreden besluit 2 moet de centrale in overstemming zijn met paragraaf 4.1.2, figuur 4.13 en 4.14 met betrekking tot de toe te passen nageschakelde technieken, paragraaf 4.7 wat betreft de bijzondere bedrijfssituaties, paragraaf 5.10.3 (broei) en paragraaf 5.10.4 (chemicaliënopslag). Onder meer de paragrafen 4.3 (over thermische conversie) en 4.5 (over de rookgasreiniging) zijn, behoudens de figuren 4.13 en 4.14, in artikel 1.1 niet genoemd. Dit biedt, naar het oordeel van de rechtbank, vergunninghoudster de mogelijkheid tot het gebruik van andere technieken die, tezamen met de voorgeschreven ruime normen, ertoe leiden dat de door verweerder beoogde bescherming van het milieu niet sluitend in de vergunning is geborgd.

9.3. Het betoog slaagt.

#### *Bypass*

10. Eiseres betoogt dat de zogeheten 'bypass' geen beste beschikbare techniek is en de wijze van het gebruik daarvan onvoldoende is genormeerd. De eisen van artikel 1.17 van bestreden besluit 2 zijn onvoldoende. Ook is geen duidelijk schema bijgevoegd over waar deze bypass zal worden gerealiseerd, aldus eiseres.

11.1. Ingevolge artikel 1.17 van bestreden besluit 3, voor zover hier van belang, dient vergunninghouder bij de ingebruikname van de biomassacentrale de opstart- en stilleggingsprocedure vast te leggen. Voorts is in artikel 1.1 van bestreden besluit 2 verwezen naar paragraaf 4.7 van het MER. In die paragraaf is het zogenaamd start/stopkanaal, ook wel bypass genoemd, beschreven. Dit is een kanaal dat om de Selectieve Katalytische Reductie (SCR) en het doekenfilter heen gaat en wordt gebruikt ter bescherming van deze installaties bij het opstarten en stilleggen, indien de bedrijfsomstandigheden zodanig zijn dat de SCR en doekenfilter beschadigd kunnen raken.

11.2. De rechtbank stelt vast dat verweerder ervoor heeft gekozen de wijze van gebruik van de bypass niet te regelen in de vergunning zelf, maar via de in artikel 1.17 beschreven regeling. Dat geeft onvoldoende zekerheid, mede nu ook in paragraaf 4.7 van het MER, waarnaar artikel 1.1 van bestreden besluit 2 verwijst, niet exact is omschreven op welke wijze de bypass wordt gebruikt.

11.3. Het betoog slaagt.

*Schoorsteen*

12.1. Eiseres betoogt dat een schoorsteen van 28 meter niet voldoende hoog is.

12.2. Verweerder stelt dat een hogere schoorsteen slechts een zeer geringe afname van de immissie betekent en daarom niet kosteneffectief is.

12.3. De rechtbank stelt voorop dat het vaste jurisprudentie is dat verweerder beleidsvrijheid heeft bij de beslissing om maatwerkvoorschriften te stellen en indien daartoe wordt besloten een zekere beoordelingsvrijheid heeft bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6612. Met inachtneming van die vrijheid heeft verweerder in redelijkheid een schoorsteen van 28 meter kunnen voorschrijven. Uit tabel 5.6 van het MER volgt namelijk weliswaar dat een schoorsteen van 40 en 50 voor de luchtkwaliteit beter is dan een schoorsteen van 28 meter, maar ook dat de verschillen op leefniveau zeer klein zijn. Het betoog faalt.

*Conclusies*

13. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en bestreden besluiten 2 en 3 vernietigen, wegens strijd met de artikelen 3:2 (zorgvuldigheidsbeginsel) en 3:46 (motiveringsbeginsel) van de Awb.

14. De rechtbank ziet geen ruimte om het geschil definitief te beslechten. Dit vereist namelijk een nadere belangenafweging van verweerder over de voor te schrijven normen en een nadere beschrijving van de vergunde inrichting. Daarom moet verweerder wederom op de aanvraag van vergunninghoudster beslissen, met inachtneming van deze uitspraak.

15.1. Nu de rechtbank het beroep gegrond zal verklaren, moet verweerder het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht aan eiseres vergoeden

15.2. De rechtbank is niet gebleken van proceskosten die krachtens het Besluit proceskosten bestuursrecht voor vergoeding in aanmerking komen.

*Beslissing*

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten 2 en 3; (red.)

**NOOT**

Deze uitspraak is van belang omdat – verrassend genoeg – de doorwerking van het MER in de besluitvorming relatief gezien niet vaak aan de orde komt in uitspraken. Meestal wordt geprocedeerd over de vraag of een MER had moeten worden gemaakt en, als een MER is opgesteld, over de inhoud van dat MER. Dat is opvallend, omdat het opstellen van een MER namelijk geen doel op zich is, maar altijd in dienst staat van de besluitvorming over een plan of project. Het MER heeft tot doel om het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven: het MER moet de milieu-informatie genereren die het bevoegd gezag nodig heeft om te beslissen of een plan of project doorgang kan vinden.

Dat betekent dat de vraag of een MER ten grondslag kan liggen aan de besluitvorming zeer relevant is.

Een vergelijkbare vraag komt geregeld aan de orde als in het MER of een m.e.r.-beoordeling bepaalde uitgangspunten zijn gehanteerd die niet terugkomen in het plan of besluit. Als deze uitgangspunten de maximale mogelijkheden inperken, dan kan het MER niet aan het besluit ten grondslag worden gelegd als deze uitgangspunten niet in het plan of besluit terugkomen (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002029/1/T1/R2, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, «JM» 2012/48, m.nt. Van Velsen, en ABRvS 7 december 2011, nr. 200909551/1/R1, ECLI:NL:RVS:2011:BU7100). Er is dan immers niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan of besluit.

Ook wordt nog wel eens aangevoerd dat uit het MER blijkt dat bepaalde maatregelen nodig zijn om aan bijvoorbeeld natuurregelgeving te voldoen. Bij plannen vindt de Afdeling het dan over het algemeen voldoende dat in andere besluitvorming wordt voorzien in deze maatregelen (zie bijv. ABRvS 5 december 2012, nr. 201107432/3/R3, ECLI:NL:RVS:2012:BY5128), maar soms vindt zij het nodig dat de maatregel al geborgd is (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 december 2011, nr. 200909837/1/T1/R4, ECLI:NL:RVS:2011:BU8876).

Anders dan bij plannen kan bij een project sprake zijn van één enkel besluit dat in de activiteit voorziet. Voor dat geval bepaalt artikel 7.35,

derde lid, van de Wm dat het bevoegd gezag maatregelen die uit het MER voortvloeien kan voorschrijven, ongeacht de beperkingen die de sectorale wetgeving stelt. Hiermee heeft de wetgever de doorwerking van het MER in de besluitvorming verzekerd en kan op grondslag hiervan het specialiteitsbeginsel worden doorgekruist. In de praktijk is deze mogelijkheid niet erg bekend. Bij mijn weten is alleen in 2016 een keer een beroep specifiek op dit artikellid gedaan door een appellat (zie ABRvS 10 februari 2016, nr. 201505856/1/R6, ECLI:NL:RVS:2016:342). Omdat het in die zaak niet nodig bleek om maatregelen voor te schrijven, hoefde het bevoegd gezag geen gebruik te maken van dit artikel.

Deze uitspraak gaat echter nog een stap verder dan de hiervoor genoemde. Hier gaat het over de vraag in hoeverre de normen waaraan een installatie moet voldoen, in verhouding staan tot de concentraties die in het MER zijn beschreven. In de wet staat de verplichting om te motiveren hoe met het MER rekening is gehouden in de besluitvorming, voor plan-MER in artikel 7.14 en voor project-MER in artikel 7.37 Wm. Het maken van een MER is daarmee geen vrijblijvende exercitie: het plan of besluit moet beschrijven hoe rekening is gehouden met de mogelijke milieugevolgen van de activiteit(en). Hoewel in de uitspraak niet met zoveel woorden wordt verwezen naar artikel 7.37 Wm, lijkt de rechtbank te zeggen dat onvoldoende is beschreven hoe in het besluit rekening is gehouden met mogelijke milieugevolgen, nu de normen in het besluit veel hoger zijn dan de concentraties die in het MER worden genoemd.

Meestal komt de vraag of de normen in het besluit in verhouding staan tot in het MER beschreven concentraties, niet aan de orde vanwege het leerstuk van de grondslag van de aanvraag: als de aanvrager een heel specifieke installatie met bijbehorende eigenschappen heeft aangevraagd, dan kan de vergunningverlener niet een milieuvriendelijkere optie in het besluit opnemen. In één uitspraak (ABRvS 9 maart 2016, nr. 201506165/1/A4, ECLI:NL:RVS:2016:619, «JM» 2016/70, m.nt. Hoevenaars) zette de Afdeling toch de deur open voor een andere werkwijze: een alternatief dat met aanmerkelijk minder bezwaren dan het aangevraagde vergundbare project tot een gelijkwaardig resultaat leidt, kan volgens de Afdeling leiden tot weigering van

een omgevingsvergunning voor een afwijking van een bestemmingsplan. Een appellant moet dan wel zelf aannemelijk maken dat het alternatief gelijkwaardig is aan het vergunde project. Hoe minder de aanvraag echter is dichtgetimmerd, des te meer ruimte is er voor vergunningverleners om het milieubelang mee te wegen in de besluitvorming. In plaats van een ja/nee-beslissing kan veel meer een afweging plaatsvinden waarin het milieubelang volwaardig kan worden meegenomen.

In deze uitspraak roept de rechtbank de vergunningverlener eigenlijk met zoveel woorden op om bij de besluitvorming mee te wegen wat in het MER staat: als een installatie slechts beperkte emissies veroorzaakt, dan kunnen de normen daar ook op gestoeld worden. Op die manier weet de omgeving van de installatie waar zij aan toe is. Mocht het nodig zijn om milieukwaliteitsnormen toe te staan die veel ruimer zijn dan de emissies van de installatie, dan moet worden gemotiveerd waarom dat nodig is. Zeker op plekken waar sprake is van beperkte milieugebruiksruimte (en dat is in Nederland vaak het geval), is dat een werkwijze die valt toe te juichen: door terughoudend om te gaan met deze ruimte blijft er voldoende over. Dit is zeker ook het geval bij revisievergunningen en het toepassen van modernere en schonere technieken: het ligt dan voor de hand om de milieukwaliteitsnormen op de nieuwe situatie aan te passen.

Een andere m.e.r.-beroepsgrond ging begrijpelijkerwijs onderuit. Uit het MER bleek een hogere schoorsteen voor de verschillen op leefniveau weinig uit te maken. Volgens de rechtbank hoefde de hogere schoorsteen dan ook niet te worden voorgeschreven. Sterker nog, het is vaste jurisprudentie dat alternatieven die wat betreft milieugevolgen geen relevante verschillen opleveren, geen redelijkerwijs te beschouwen alternatieven zijn die in het MER moeten worden beschreven (zie bijvoorbeeld Bangert en Oosterpolder, ABRvS 28 mei 2008, nr. 200608226/1, «JM» 2008/79, m.nt. Pieters en Van Velsen).

G.A.J.M. Hoevenaars