

# ECLI:NL:RVS:2018:3201

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	03-10-2018
Datum publicatie	03-10-2018
Zaaknummer	201802394/1/A1
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 9 september 2014 heeft het college aan NMO B.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een loods en drie opslagsilo's voor digestaat en drijfmest aan de Roermondseweg 59 te Buggenum (hierna: het perceel) en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Haelen" (hierna: het bestemmingsplan). Tevens heeft het college maatwerkvoorschriften vastgesteld op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit).

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2018/1974 JBO 2018/253 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden Milieurecht Totaal 2018/6872 Milieurecht Totaal 2018/6871 JM 2018/144 met annotatie van T. van der Meulen Omgevingsvergunning in de praktijk 2019/7946 JOM 2019/1169 JOM 2019/1157 JOM 2018/1169 JOM 2018/1157
--------------	--

## Uitspraak

201802394/1/A1.

Datum uitspraak: 3 oktober 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Dorpsraad Buggenum, gevestigd te Buggenum, gemeente Leudal,  
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Leudal.

## Procesverloop

Bij besluit van 9 september 2014 heeft het college aan NMO B.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een loods en drie opslagsilo's voor digestaat en drijfmest aan de Roermondseweg 59 te Buggenum (hierna: het perceel) en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Haelen" (hierna: het bestemmingsplan). Tevens heeft het college maatwerkvoorschriften vastgesteld op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit).

Bij besluit van 1 september 2015 heeft het college, voor zover thans van belang, het door Stichting Dorpsraad Buggenum daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 februari 2017 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door Stichting Dorpsraad Buggenum daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 september 2015 in zoverre vernietigd, het bezwaar van Stichting Dorpsraad Buggenum niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 1 september 2015.

Tegen deze uitspraak heeft Stichting Dorpsraad Buggenum hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en Stichting Dorpsraad Buggenum hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 januari 2018, waar, voor zover thans van belang, Stichting Dorpsraad Buggenum, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. E. Barentsen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord NMO B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door [persoon].

Bij uitspraak van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1066, heeft de Afdeling, voor zover thans van belang, het hoger beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum gegrond verklaard en geoordeeld dat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd voor zover op het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum is beslist. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:116 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaald zelf op het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum te beslissen en gelet op artikel 8:68 van de Awb, ter voorbereiding van een uitspraak op het beroep, het onderzoek te heropenen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 juni 2018, waar Stichting Dorpsraad Buggenum, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. E. Barentsen en H.W.P. van Roij, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord NMO B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door [persoon].

## Overwegingen

### Inleiding

1. NMO B.V. heeft op 21 januari 2014 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het hygiëniseren van varkensmest in een nieuw te bouwen loods, de opslag van digestaat en varkensdrijfmest in twee bestaande opslagsilo's, de bouw van drie opslagsilo's en voor de aanwezigheid van een houtgestookte CV-installatie op het perceel op het bedrijventerrein Zevenellen te Buggenum. In totaal wordt 100.000 ton product per jaar per as aan- en afgevoerd, waarvan 50% drijfmest afkomstig van varkenshouders uit de regio en 50% digestaat afkomstig van vergistingsinstallaties uit de regio. De aangevoerde drijfmest wordt op locatie gehygiëniseerd. Via een proces van warmtewisseling wordt de drijfmest voorverwarmd met digestaat en daarna gedurende

minimaal een uur op een temperatuur van 70oC gehouden, waardoor de mest een exportwaardig product wordt. Voor laatstgenoemde bewerking wordt een houtgestookte cv-installatie gebruikt. De vier verwerkingscontainers zijn gesloten en het gehele hygiëniseringsproces wordt gesloten uitgevoerd. Alleen bij het overpompen van drijfmest of digestaat wordt verdringingslucht via ontluchtingsopeningen op twee bestaande silo's geëmitteerd. De mest wordt door pompen van en naar de verschillende verwerkingscontainers en opslagsilo's vervoerd. Deze pompen zijn in de verwerkingscontainers opgesteld.

Het college heeft omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), voor het bouwen van een loods en een cv-installatie, twee opslagsilo's van 100 m3 en een opslagsilo van 500 m3 alsmede het gebruiken van gronden of bouwwerken waaronder de bestaande silo's van elk 20.000 m3 in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, omdat mestopslag en mesthygiëniseratie een bedrijfsactiviteit is die op grond van artikel 4.1 van de planregels behorende bij het bestemmingsplan niet rechtstreeks is toegestaan. Toepassing is gegeven aan de in artikel 4.6.1. van de planregels opgenomen bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan voor bedrijfsactiviteiten, die gelet op de milieubelasting naar aard en invloed op de omgeving gelijkwaardig zijn aan de bedrijfsactiviteiten als bedoeld in artikel 4.6.1 van de planregels, maar die in de bij het bestemmingsplan behorende lijst van bedrijfsactiviteiten niet voorkomen.

Daarnaast heeft het college zich op het standpunt gesteld dat voor het opslaan en hygiëniseren van mest geen omgevingsvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. De aangevraagde inrichting is volgens het college een type B-inrichting op grond van het Activiteitenbesluit en in verband daarmee is de aanvraag om een milieuomgevingsvergunning aangemerkt als een melding op grond van het Activiteitenbesluit. Het college heeft het uit milieuhygiënisch oogpunt noodzakelijk geacht maatwerkvoorschriften vast te stellen ter voorkoming van geuroverlast en geluidhinder en ter beperking van ammoniakemissie.

2. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 15 februari 2017, voor zover thans van belang, geconcludeerd dat Stichting Dorpsraad Buggenum niet als belanghebbende bij het besluit van 9 september 2014 is te beschouwen. Bij uitspraak van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1066, heeft de Afdeling het door Stichting Dorpsraad Buggenum tegen die uitspraak ingestelde hoger beroep gegrond verklaard en overwogen dat die uitspraak dient te worden vernietigd voor zover op het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum is beslist. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:116 van de Awb bepaald zelf op het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum te beslissen en ingevolge artikel 8:68 van de Awb, ter voorbereiding van een uitspraak op het beroep, het onderzoek te heropenen.

3. Doende hetgeen de rechtbank had behoren te doen, oordeelt de Afdeling als volgt.

Het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum

4. Ter zitting heeft Stichting Dorpsraad Buggenum de beroepsgrond dat het college het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden door te concluderen dat van aanhaken als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 geen sprake is, ingetrokken.

5. Stichting Dorpsraad Buggenum betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een mestbassin en van het drogen of indampen van mest. Volgens Stichting Dorpsraad Buggenum is sprake van een mestbassin als bedoeld in artikel 7.5, aanhef en onder i en j, van Bijlage 1 onderdeel C van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Stichting Dorpsraad Buggenum wijst in dat verband naar een rapport van dr. F. Vanweert van LievenseCSO van 5 november 2015 (hierna: het rapport van Vanweert), waarin is vermeld dat volgens het gestelde in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (hierna: de NRB) voor de opslag van mest de Richtlijnen mestbassins 1992 zijn ontwikkeld. In die Richtlijnen zijn verschillende vormen van mestopslag beschreven. De opslagvoorzieningen van NMO B.V. moeten volgens de Richtlijnen mestbassins 1992

worden gezien als mestlo's en daarmee als mestbassins. Gelet hierop heeft het college de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo ten onrechte buiten behandeling gelaten, aldus Stichting Dorpsraad Buggenum.

5.1. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

(...).

e.1°. het oprichten,

2°. het veranderen of veranderen van de werking of

3°. het in werking hebben

van een inrichting of mijnbouwwerk,

(...)."

Artikel 2.1, tweede lid, van het Bor luidt: "Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen worden aangewezen de categorieën inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort en de categorieën inrichtingen die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C."

Artikel 7.5 van Bijlage 1, Onderdeel C, van het Bor luidt: "Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van dit besluit, worden inrichtingen aangewezen voor:

(...)

i. het opslaan van dierlijke meststoffen die verpompbaar zijn in een of meer mestbassins met een gezamenlijke oppervlakte groter dan 750 vierkante meter of een gezamenlijke inhoud groter dan 2.500 kubieke meter;

j. het opslaan van digestaat dat overblijft na het vergisten van ten minste 50% dierlijke uitwerpselen met als nevenbestanddeel uitsluitend producten die krachtens artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet zijn aangewezen, in een of meer mestbassins met een gezamenlijke oppervlakte groter dan 750 vierkante meter of een gezamenlijke inhoud groter dan

2.500 kubieke meter."

Artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit luidt:

"In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

mestbassin: voorziening voor het opslaan van drijfmest, niet zijnde een opslagtank of verpakking;

(...)

opslagtank: een vormvaste opslagvoorziening voor gas met een inhoud van ten minste 150 liter of een vormvaste opslagvoorziening voor vloeistof met een inhoud van ten minste 300 liter, uitgezonderd een intermediate bulk container die voldoet aan hoofdstuk 6.5 van het ADR;

(...)."

5.2. Voor de conclusie dat sprake is van een vergunningplichtige inrichting als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van het Bor, in samenhang gezien met artikel 7.5, aanhef en onder i en j van Bijlage 1, Onderdeel C, van het Bor, dient sprake te zijn van het opslaan van dierlijke meststoffen dan wel digestaat in mestbassins. De Afdeling stelt vast dat de aanvraag de oprichting van een inrichting voor de opslag van digestaat en gehygiëniseerde varkensmest in twee bestaande tanks van elk 20.000 m<sup>3</sup>, drie nieuwe silo's van tweemaal 100 m<sup>3</sup> en eenmaal 500 m<sup>3</sup> betreft. De vraag of hiermee sprake is van opslag in mestbassins houdt partijen verdeeld.

De Afdeling stelt vast dat in het Bor geen definitie is opgenomen van het begrip mestbassin. De vraag of sprake is van een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, dient te worden beantwoord aan de hand van - in onderlinge samenhang gezien - de Wabo, de daarop gebaseerde regelgeving waaronder het Bor en het Activiteitenbesluit. Indien voor een inrichting geen omgevingsvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, valt deze immers onder het toepassingsbereik van het Activiteitenbesluit. Gezien deze systematiek heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de begrippen in deze wet- en regelgeving op dezelfde wijze dienen te worden uitgelegd. Om die reden heeft het college zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat, nu in het Bor een definitiebepaling voor het begrip mestbassin ontbreekt, voor de vraag of sprake is van een mestbassin als bedoeld in artikel 7.5, aanhef en onder i en j van Bijlage 1, Onderdeel C, van het Bor, dient te worden aangesloten bij de definitie van mestbassin zoals vermeld in het Activiteitenbesluit.

Voor zover Stichting Dorpsraad Buggenum zich op het standpunt heeft gesteld dat de mestopslagvoorzieningen van NMO B.V. als mestsilos en daarmee - gelet op de definitiebepaling van mestsilos in de Richtlijnen mestbassins 1992 - ook als mestbassins moeten worden aangemerkt, zodat sprake is van vergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 7.5, aanhef en onder i en j van Bijlage 1, Onderdeel C, van het Bor, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat deze richtlijnen geen wet in formele zin of algemene maatregel van bestuur betreffen en niet kunnen afdoen aan het gestelde bij of krachtens de Wabo en het Activiteitenbesluit, waarbij het immers wel om algemeen verbindende voorschriften gaat.

Het voorgaande in aanmerking genomen, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van vergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 7.5, aanhef en onder i en j van Bijlage 1, Onderdeel C, van het Bor.

Het betoog faalt.

6. Stichting Dorpsraad Buggenum betoogt dat het college niet heeft onderkend dat mest een afvalstof is en dat een mer-beoordeling had moeten worden gemaakt, aangezien de activiteiten van de inrichting van NMO B.V. vallen onder categorie 18.1. van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer).

Stichting Dorpsraad Buggenum wijst er in dit verband op dat het Hof van Justitie in het arrest van 23 november 2006, Commissie tegen Italië, ECLI:EU:C:2006:732, heeft geoordeeld dat het begrip "verwijdering" in de mer-richtlijn, thans richtlijn 2011/92/EU (hierna: de mer-richtlijn) een autonoom begrip is dat niet gelijk staat aan het begrip "afvalverwijdering" uit richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen (hierna: de kaderrichtlijn afvalstoffen). Verder heeft het Hof geoordeeld dat het begrip "verwijdering" voor de toepassing van mer-regelgeving alle handelingen omvat die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot de nuttige toepassing daarvan. In de onderhavige situatie is derhalve volgens Stichting Dorpsraad Buggenum sprake van een installatie voor de verwijdering van afval.

6.1. Artikel 7.2 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) luidt: "1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

(...)

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

(...).

4. Ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

(...)."

Artikel 2 van het Besluit mer luidt: "(...)

2. Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven (...).

(...)."

In categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verwijdering van afval, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer.

Artikel 3 van de kaderrichtlijn afvalstoffen luidt: "In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. „afvalstof": elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

(...)."

Artikel 2.1 van het Bor luidt: "(...)

2. Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen worden aangewezen de categorieën inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort en de categorieën inrichtingen die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C.

(...)."

Artikel 1 van Bijlage I, Onderdeel B, van het Bor luidt:

"1. Onverminderd het bepaalde in onderdeel C van deze bijlage, worden als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van dit besluit, aangewezen:

(...)

b. inrichtingen voor activiteiten die zijn aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer voor zover de ter zake van die activiteiten krachtens het derde en vierde lid, van dat artikel aangewezen categorieën de besluiten zijn waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn, met uitzondering van de categorieën 14, 18.4, 18.8, 22.2, 32.1, 32.2, 32.3, 32.5, 32.7, 32.8, 35, 36, 37.1, 37.2, 38.1, 38.2, 38.3 en 41.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage waarop artikel 7.18 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is;

(...)."

6.2. Het begrip afvalstof moet worden uitgelegd met inachtneming van de door het Hof van Justitie over dit begrip gevormde jurisprudentie. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de vraag of een stof een afvalstof is, moet worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval (arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland en anderen, ECLI:EU:C:2000:318, en het arrest van 18 april 2002, Palin Granit, ECLI:EU:C:2002:232). Bij de beantwoording van die vraag is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" relevant (arrest van 18 december 2007, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2007:808, punt 32, en het arrest van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, ECLI:EU:C:2008:359, punt 53). In dit verband verdient volgens het Hof bijzondere aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen (arrest van 12 december 2013, Shell Nederland, ECLI:EU:C:2013:821, punt 42).

Uit het arrest van het Hof van 3 oktober 2013, Brady, ECLI:EU:C:2013:627, punten 43, 44 en 60, volgt dat in een intensieve veehouderij geproduceerde mest onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een bijproduct in plaats van een afvalstof. Daarvoor is vereist dat de producent van de mest voornemens is de mest in een later stadium onder voor hem gunstige economische omstandigheden te exploiteren of op de markt te brengen, mits het hergebruik van de mest niet slechts mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productieproces.

6.3. De Afdeling stelt het volgende voorop. Ingevolge artikel 22.1, negende lid, van de Wm zijn artikel 9.5.2. en hoofdstuk 10 niet van toepassing op gedragingen voor zover daaromtrent voorschriften gelden die zijn gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet. Dit laat echter onverlet dat mest een afvalstof kan zijn waarop andere onderdelen van de Wm, in het bijzonder hoofdstuk 7, dat ziet op de milieueffectrapportage en de grondslag vormt van het Besluit mer en dat in artikel 22.1 van de Wm niet is uitgezonderd, van toepassing kunnen zijn.

6.4. Het proces van opslaan en hygiëniseren van mest dat zich bij NMO B.V. voltrekt is naar het oordeel van de Afdeling aan te merken als mestbewerking, zoals het college en NMO B.V. stellen, en niet als het verwerken van mest.

Voor de vraag of de mest die in de installatie van NMO B.V. wordt bewerkt, een afvalstof is in de zin van artikel 3, eerste lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen, maakt het echter geen verschil of sprake is van het bewerken dan wel verwerken van mest. In dit verband is het volgende van belang.

In het kader van de beoordeling van de vraag of de mest die door NMO B.V. wordt bewerkt moet worden aangemerkt als afvalstof in vorenbedoelde zin, is van belang dat ter zitting is gebleken dat NMO B.V. de mest in haar installatie geschikt maakt voor de export door middel van het hygiëniseren ervan. Voor deze dienst betalen de bij NMO B.V. aangesloten veehouders aan NMO B.V. een bedrag, waarna de bewerkte mest in opdracht van de veehouders naar het buitenland wordt geëxporteerd. Onder deze omstandigheden moet in het licht van de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie worden geoordeeld dat de mest een last is waarvan de veehouders zich moeten ontdoen, zodat de mest moet worden aangemerkt als afvalstof.

Ter zitting is van de zijde van NMO B.V. voorts toegelicht dat NMO B.V. de mest na afname verwarmt, teneinde deze exportwaardig te maken. In opdracht van de veehouders wordt de mest na het hygiëniseringsproces geëxporteerd naar het buitenland. De absolute waarde van de mest na het exporteren ervan is soms positief en soms negatief, aldus de vertegenwoordiger van NMO B.V. ter zitting.

Dat de mest door NMO B.V. wordt bewerkt tot een economisch rendabel te verhandelen product en

de veehouders zullen delen in de opbrengst van de verkoop daarvan, leidt niet tot het oordeel dat geen sprake is van een afvalstof. Dit laat immers onverlet dat de mest, op het moment waarop deze aan NMO B.V. wordt geleverd, voor de veehouders een last is, waarvan zij zich moeten ontdoen. Derhalve is de mest een afvalstof en dat blijft deze in ieder geval tot aan het moment van de bewerking ervan.

Nu de mest gezien het vorenstaande een afvalstof is, is vervolgens de vraag aan de orde of categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is.

Categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer betreft een implementatie van de mer-richtlijn. De Afdeling stelt vast dat gelet hierop dient te worden aangesloten bij de door het Hof in het arrest van 23 november 2006 gegeven uitleg van het begrip "verwijdering van afval". Het Hof heeft in dat arrest geoordeeld dat het begrip "verwijdering van afval" in de zin van de mer-richtlijn een autonoom begrip is dat een betekenis moet krijgen die volledig beantwoordt aan het met die richtlijn nagestreefde doel. Derhalve dient dit begrip, dat niet gelijkstaat met dat van afvalverwijdering in de zin van de kaderrichtlijn afvalstoffen, volgens het Hof in ruime zin aldus te worden opgevat dat het alle handelingen omvat die leiden tot hetzij verwijdering van afval in de strikte zin van het woord, hetzij tot de nuttige toepassing daarvan (zie het arrest van het Hof van 23 november 2006, Commissie tegen Italië, ECLI:EU:C:2006:732, punt 44).

Nu gelet hierop sprake is van verwijdering van afval en categorie 18.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer van toepassing is, heeft het college naar het oordeel van de Afdeling derhalve ten onrechte niet beoordeeld of een milieueffectrapport gemaakt moet worden. In verband daarmee had het college de aanvraag buiten behandeling moeten laten, nu zich in dit geval de situatie als bedoeld in artikel 7.28, tweede lid, van de Wm voordoet, welke bepaling imperatief voorschrijft dat die beoordeling voor de aanvraag had moeten plaatsvinden. De Afdeling merkt hierbij nog op dat de in artikel 7.2., eerste lid, onder b, van de Wm opgenomen mer-beoordelingsplicht ertoe strekt dat het bevoegd gezag een integrale beoordeling verricht van de mogelijke nadelige milieugevolgen van het project. Bij een bevestigend antwoord dient een milieueffectrapport te worden opgesteld.

Het ter zitting door het college subsidiair ingenomen standpunt dat de reeds uitgevoerde sectorale onderzoeken naar de mogelijke milieugevolgen gelijk gesteld kunnen worden met het voldoen aan de mer-beoordelingsplicht, kan daarbij niet worden gevolgd, omdat daarmee niet de integrale beoordeling aan de orde is die had moeten worden verricht.

Daarnaast heeft het college ten onrechte niet onderkend dat de installatie van NMO B.V. omgevingsvergunningplichtig is gelet op artikel 2.1, tweede lid, van het Bor, in onderlinge samenhang bezien met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van Bijlage 1, Onderdeel B, van het Bor. Het college heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat voor het hygiëniseren van de mest geen omgevingsvergunning milieu nodig is.

Het betoog slaagt.

7. De Afdeling zal het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum tegen het besluit van 1 september 2015, gelet op hetgeen hiervoor onder 6.4. is overwogen, gegrond verklaren. De overige beroepsgronden van Stichting Dorpsraad Buggenum behoeven geen bespreking meer. Het besluit van 1 september 2015 dient te worden vernietigd. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het besluit van 9 september 2014 te herroepen en de aanvraag van 21 januari 2014 om omgevingsvergunning van NMO B.V., gelet op het bepaalde in artikel 7.28, tweede lid, van de Wm, alsnog buiten behandeling laten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat nog altijd geen mer-beoordelingsbesluit is overgelegd. De Afdeling bepaalt voorts dat dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Een eventuele nieuwe aanvraag dient te voldoen aan het bepaalde in voormeld artikel.

8. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.



## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 15 februari 2017, voor zover daarbij het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum gegrond is verklaard, het besluit van 1 september 2015 in zoverre is vernietigd en het bezwaar van Stichting Dorpsraad Buggenum tegen het besluit van 9 september 2014 niet-ontvankelijk is verklaard;
- II. verklaart het beroep van Stichting Dorpsraad Buggenum tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leudal van 1 september 2015 gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leudal van 1 september 2015;
- IV. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leudal van 9 september 2014;
- V. besluit tot het buiten behandeling laten van de aanvraag om omgevingsvergunning van 21 januari 2014 van NMO B.V. te Halen;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Melenhorst, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen    w.g. Melenhorst  
voorzitter    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2018

490.