

95

Geitenhouderij –
Ambt Delden

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

27 juli 2011, nr. 201007705/1/M2

(mr. Van Kreveld, mr. Timmerman-Buck, mr. Helder)

Noot Van Velsen

M.e.r.-beoordeling. Veehouderij. Geitenhouderij.

[M.e.r. Richtlijn 85/337/EEG; Wm art. 7.2 lid 1; Awb art. 3:2, 3:46; Besluit MER Bijlage, Onderdeel D, categorie 14 (oud)]

Op 15 juni 2010 werd door B en W van Ambt Delden een revisievergunning voor een geiten- en zoekkoeienhouderij verleend voor het houden van 3.000 geiten ouder dan één jaar, 2.200 opfokgeiten van 61 dagen tot en met één jaar, 450 opfokgeiten en afmestlammeren tot en met 60 dagen en vijf zoekkoeien. Appellanten stellen dat ten onrechte geen beoordeling is gemaakt of een MER moet worden opgesteld (hierna: 'm.e.r.-beoordeling'). Zij stellen dat de enkele omstandigheid dat het houden van geiten niet in het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dat luidde vóór 1 april 2011 (hierna: Besluit m.e.r. 1994 (oud)), staat vermeld als activiteit waarvoor een m.e.r.-beoordeling moet worden gemaakt, niet betekent dat een dergelijke beoordeling niet gemaakt hoeft te worden. Dit volgt uit de Europese M.e.r.-richtlijn.

De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt over de M.e.r.-richtlijn (85/337/EEG) het volgende. Op grond van artikel 2, eerste lid, treffen de lidstaten de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning is vereist voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4 M.e.r.-richtlijn. Ingevolge artikel 4, tweede lid, bepalen de lidstaten onder voorbehoud van artikel 2, derde lid, voor de in bijlage II genoemde projecten door middel van een onderzoek per geval, of aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria, of het project al dan niet onderworpen moet worden aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10. Daarna beziet de Afdeling hoe Nederland deze regels heeft geïmplementeerd. Met artikel 7.2, eerste lid, van

de Wm worden bij algemene maatregel van bestuur (Besluit m.e.r. 1994, oud en nu het Besluit mer) de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu en ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r. (oud) zijn in categorie 14 als activiteiten onder b aangewezen 'de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee of varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met 60.000 of meer plaatsen voor mesthoenders, 45.000 of meer plaatsen voor hennen, 2.200 of meer plaatsen voor mestvarkens, of 350 of meer plaatsen voor zeugen'.

De conclusie is dat het houden van geiten niet onder de tot 1 april 2011 geldende Nederlandse wetgeving valt.

De Afdeling bestuursrechtspraak kijkt vervolgens naar de uitleg van bijlage II, onder 1e van de M.e.r.-richtlijn. Die beperkt zich niet tot pluimvee- en varkenshouderijen. Bij de wijziging van M.e.r.-richtlijn in 1997 zijn de tot dan in bijlage II, onder 1e en onder 1f genoemde 'bedrijven met stalruimte voor pluimvee en varkens' vervangen door 'intensieve veeteeltbedrijven'. Van belang is dat de Europese Commissie in haar rapport "interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive" van 2008 (kenmerk 2008-022) ingaat op de interpretatie hiervan. Het geeft aan dat het niet de bedoeling is geweest de reikwijdte van die projecten te beperken tot het houden van pluimvee en varkens. Hieruit volgt dat voor zover een inrichting voor het houden van geiten als intensief veeteeltbedrijf moet worden aangemerkt, dient te worden beoordeeld of een m.e.r.-beoordeling moet worden gemaakt. Nu B en W niet hebben onderzocht of de vergunde geitenhouderij moet worden aangemerkt als een intensief veeteeltbedrijf in de zin van bijlage II, onder 1e, van de M.e.r.-richtlijn is het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig voorbereid (zorgvuldigheidsbeginsel) en in strijd met artikel 3:46 van de Awb (motiveringsbeginsel) niet deugdelijk gemotiveerd.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant] en anderen, allen wonend te Ambt Delden, gemeente Hof van Twente, en
het college van burgemeester en wethouders van Hof van Twente, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 juni 2010 heeft het college aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een geiten- en zoogkoeienhouderij op het perceel [locatie] te Ambt Delden. Dit besluit is op 8 juli 2010 ter inzage gelegd. Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 augustus 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 3 september 2010 en bij brief van 6 september 2010. Het college heeft een verweerschrift ingediend. [appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2011, waar (...; red.).

2. Overwegingen

2.1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

2.2. Het college stelt dat een aantal appellanten, gelet op de afstand tussen hun woningen en de inrichting, geen belanghebbende is bij het bestreden besluit.

2.2.1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover thans van belang, kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze wet beroep instellen bij de Afdeling. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Wanneer krachtens de Wet milieubeheer vergunning wordt verleend voor een inrichting, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewo-

ners van percelen waarop milieugevolgen van deze inrichting kunnen worden ondervonden belanghebbenden.

2.2.2. [appellant A] en [appellante B], [appellante C] en [appellante D], [appellante E] en [appellante F], [appellante G] en [appellante H] en [appellante I] en [appellante J], behorend tot [appellant] en anderen, wonen op een zodanige afstand van de inrichting dat het gezien de aard en omvang van de inrichting niet aannemelijk is dat ter plaatse van hun woningen daarvan milieugevolgen kunnen worden ondervonden. Gelet hierop is het beroep van [appellant] en anderen, voor zover het is ingesteld door voornoemde personen, niet-ontvankelijk.

2.3. [appellant] en anderen stellen dat het bestreden besluit onbevoegd genomen is omdat H. Roosink niet gemachtigd was.

2.3.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting is gelegen, bevoegd te beslissen op de aanvraag om een vergunning.

Ingevolge artikel 10:1 van de Awb wordt onder mandaat verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

Ingevolge artikel 10:3 kan een bestuursorgaan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

2.3.2. Ingevolge het Mandaatbesluit gemeente Hof van Twente is de afdelingsmanager van de Afdeling Vergunningen en handhaving gemandateerd om te beslissen op aanvragen om vergunningen in de zin van de Wet milieubeheer. Het college stelt terecht dat H. Roosink als afdelingsmanager van voormelde afdeling bevoegd was om namens het college het bestreden besluit te nemen. De beroepsgrond faalt.

2.4. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor het houden van 3.000 geiten ouder dan 1 jaar, 2.200 opfokgeiten van 61 dagen tot en met 1 jaar, 450 opfokgeiten en afmestlammeren tot en met 60 dagen en 5 zoogkoeien.

2.5. [appellant] en anderen stellen dat ten onrechte geen beoordeling is gemaakt of een milieu-effectrapport moet worden opgesteld (hierna: merbeoordeling). Zij stellen dat de enkele omstandigheid dat het houden van geiten niet in het Besluit milieueffectrapportage 1994, zoals dat luidde vóór 1 april 2011 (hierna: Besluit mer (oud)), staat vermeld als activiteit waarvoor een mer-beoorde-

ling moet worden gemaakt, niet betekent dat een dergelijke beoordeling niet gemaakt hoeft te worden. Uit Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (hierna: Richtlijn 85/337/EEG) volgt dat voor het houden van geiten een mer-beoordeling moet worden gemaakt, aldus [appellant] en anderen.

2.5.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van Richtlijn 85/337/EEG treffen de lidstaten de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning is vereist voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, bepalen de lidstaten onder voorbehoud van artikel 2, derde lid, voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval, of
b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria, of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

In onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit mer (oud) zijn in categorie 14 als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee of varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met 60.000 of meer plaatsen voor mesthoenders, 45.000 of meer plaatsen voor hennen, 2.200 of meer plaatsen voor mestvarkens, of 350 of meer plaatsen voor zeugen.

2.5.2. In bijlage II, onder 1e, van Richtlijn 85/337/EEG zijn intensieve veeteeltbedrijven aangemerkt als projecten waarvoor een mer-beoordeling moet worden gemaakt. De onder 1e in bijlage II genoemde projecten zijn geïmplementeerd in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer (oud). Deze categorie ziet slechts op pluimvee- en varkenshouderijen.

Aangevraagd is een vergunning voor onder meer het houden van in totaal 5.650 geiten. In categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer (oud) is het houden van geiten niet aangewezen als activiteit waarvoor een mer-beoordeling moet worden gemaakt.

Richtlijn 85/337/EEG geeft evenwel geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de term intensieve veeteeltbedrijven in bijlage II, onder 1e, slechts ziet op pluimvee- en varkenshouderijen. Bij de wijziging van Richtlijn 85/337/EEG bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 zijn de tot dan in bijlage II, onder 1e en onder 1f genoemde bedrijven met stalruimte voor pluimvee en varkens vervangen door intensieve veeteeltbedrijven. In haar rapport "interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive" van 2008, kenmerk 2008-022, is de Europese Commissie ingegaan op de interpretatie van de omschrijvingen van een aantal in bijlage I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten. Ten aanzien van projecten als bedoeld in bijlage II, onder 1e, vermeldt dat rapport, onder verwijzing naar de wijziging 3 maart 1997 van Richtlijn 85/337/EEG, dat het niet de bedoeling is geweest de reikwijdte van die projecten te beperken tot het houden van pluimvee en varkens. 2.5.3. Hieruit volgt dat voor zover een inrichting voor het houden van geiten als intensief veeteeltbedrijf moet worden aangemerkt, dient te worden beoordeeld of een mer-beoordeling moet worden gemaakt. Het college heeft niet onderzocht of de bij het bestreden besluit vergunde geitenhouderij moet worden aangemerkt als een intensief veeteeltbedrijf in de zin van bijlage II, onder 1e, van Richtlijn 85/337/EEG. Gelet hierop kon het college niet zonder meer aannemen dat voor de bij het bestreden besluit vergunde inrichting geen mer-beoordeling behoefde te worden gemaakt. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd. De beroepsgrond slaagt.

2.6. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, gegrond. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

2.7. 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 niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door [appellant A], [appellante B], [appellante C], [appellante D], [appellante E], [appellante F], [appellante G], [appellante H], [appellante I] en [appellante J];

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Hof van Twente van 15 juni 2010, kenmerk MPM 6641;

(red.)

hierop moet worden geschat in een m.e.r.-beoordeling. De lijst met diercategorieën in de D-lijst is daarop per 1 april 2011 aangepast en uitgebreid. De benaming van de diercategorieën is aangesloten bij de benaming in bijlage 1 van de Regeling ammoniak en veehouderij (zie NvT, *Stb.* 2011, 102, p. 51-52). Het is de vraag of Nederland thans wel alle denkbare diercategorieën heeft aangewezen. Zie hierover verder het artikel in deze aflevering van JM.

Van Velsen

NOOT

Uit deze uitspraak volgt dat voor zover een inrichting voor het houden van geiten als intensief veeteeltbedrijf in de zin van de Europese M.e.r.-richtlijn moet worden aangemerkt, ondanks het feit dat de Nederlandse wetgeving hiertoe niet verplicht, dient te worden beoordeeld of een m.e.r.-beoordeling moet worden gemaakt voor een (thans) omgevingsvergunning die de activiteit toestaat. Hetzelfde geldt voor andere diersoorten waarvan het houden onder de noemer 'intensief veeteeltbedrijf' uit de richtlijn moet worden begrepen zoals bijvoorbeeld voor konijnen, koeien, schapen, paarden en struisvogels. Deze uitspraak is onder oud recht gedaan, in de situatie dat Nederland in gebreke was met de implementatie van de Europese M.e.r.-richtlijn (zie voor de veroordeling HvJEG 15 oktober 2009, C-255/08, «JM» 2010/23). In het Besluit mer zoals deze vanaf 1 april 2011 geldt, is in categorie D 14 wel rekening gehouden met de formulering in bijlage II van de Europese M.e.r.-richtlijn. Anders dan voor de C-lijst (als implementatie van bijlage I van de richtlijn), gaat het hierbij niet alleen om pluimvee en varkens. Het gaat in bijlage II namelijk om installaties waarbij – ongeacht de diercategorie – kans is op aanzienlijke nadelige effecten voor het milieu. De kans