

9

Vleesvarkenshouderij – Deurne

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

14 november 2012, nr. 201105329/1/A4, LJN BY3064

(mr. Van Diepenbeek, mr. Helder, mr. Steendijk)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Vormvrije m.e.r.-beoordeling. Dierplaatsen. Drempelwaarden. Overgangsrecht.

[Besluit m.e.r. Bijlage, D14; Wijziging Besluit m.e.r. van 21 februari 2010, art. IV]

Op 29 maart 2011 heeft het college van B en W van Deurne een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm) verleend aan een varkenshouderij te Deurne. De vergunning is aangevraagd voor een omschakeling van het houden van fokzeugen naar vleesvarkens en het emissiearm aanpassen van een bestaande stal. Het aantal vleesvarkens is verhoogd met 2.184 naar een totaal van 2.904 varkens. Ook is een calamiteitenruimte vergund.

Appellanten voeren ten aanzien van m.e.r. aan dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of een MER moet worden gemaakt. Het college had moeten uitgaan van de drempelwaarde van 2.200 varkens van het Besluit m.e.r. zoals dat sinds 1 april 2011 geldt. Volgens appellanten is het besluit vlak voor die datum genomen. De drempelwaarde wordt overschreden, omdat naast de nieuwe vergunde varkens (2.184) ook nog eens 50 dieren kunnen worden gehuisvest in de calamiteitenruimte. Verder maakt de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 15 oktober 2009 (C-255/08) dat ook rekening moet worden gehouden met andere factoren van bijlage III van de M.e.r.-richtlijn die aanleiding kunnen geven om een MER te maken. Zij wijzen er hierbij op dat op 50 m afstand van de

inrichting een woning staat en dat in de omgeving al verschillende grote, intensieve veehouderijen zijn gelegen.

De Afdeling brengt in herinnering dat de voorzitter van de Afdeling al in de uitspraak van 27 oktober 2011 (zaaknr. 201107379/2/H4) heeft overwogen dat het overgangsrecht van de wijziging van het Besluit m.e.r. per 1 april 2011 geen onmiddellijke werking heeft voor vergunningen die zijn aangevraagd vóór die datum en die onder het oude recht niet waren aangemerkt als m.e.r.-(beoordelings)plichtig, omdat de drempelwaarden niet waren overschreden. De stelling van appellanten dat het er op lijkt dat het college bewust net voor de wijziging van het besluit de vergunning heeft verleend, kan de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Omdat de vergunning vóór 1 april 2011 is aangevraagd, mocht het college uitgaan van het oude recht.

De Afdeling heeft eerder in de uitspraak van 17 mei 2006 (zaaknr. 200507253/1) overwogen dat voor het bepalen of drempelwaarden worden overschreden, moet worden uitgegaan van het aantal aangevraagde of vergunde dieren en niet van het aantal dierplaatsen. De toename van het vergunde aantal dieren overschrijdt de drempelwaarde van categorie D14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet. Dat vergunning is verleend voor een calamiteitenstal betekent niet dat vergunning is verleend voor het houden van meer dieren dan in de vergunning is opgenomen. Hierbij is van belang dat in de vergunningvoorschriften is bepaald dat in de calamiteitenruimte dieren niet regulier mogen worden gehuisvest.

Zoals de Afdeling eerder in de uitspraak van 21 september 2011 (zaaknr. 201004411/1/M2) heeft overwogen, moet het bevoegd gezag, gelet op de eerdergenoemde uitspraak van het Europese Hof van Justitie, kijken naar andere factoren uit Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn die aanleiding kunnen geven om een MER op te stellen. Omdat uit het bestreden besluit niet blijkt dat het college van B en W naar deze factoren heeft gekeken, is het besluit niet goed gemotiveerd.

De m.e.r.-beroepsgrond is gegrond. De Afdeling ziet echter aanleiding om te kijken of de rechtsgevolgen van het besluit in stand kunnen blijven, nu het college in het verweerschrift en ter zitting heeft uiteengezet waarom het niet nodig is een MER te maken. Het college betoogt dat de inrichting binnen een landbouwonwikkelingsgebied ligt, geuren ammoniakemissie afneemt, stikstofdepositie op Natura 2000 en kwetsbare gebieden afneemt en de toename van emissie van fijn stof niet in betekende mate is. Appellanten menen dat al

deze emissies toenemen. Zij verwijzen hierbij naar het besluit van GS van Noord-Brabant van 14 augustus 2012 met betrekking tot de melding ingevolge de Verordening Stikstof en Natura 2000.

De Afdeling concludeert het volgende. Met betrekking tot ammoniakemissie dat het besluit van GS een gecorrigeerd ammoniakplafond van de vergunde situatie betreft. Dat plafond is lager dan de vergunde emissie. Er is dus geen sprake van een hogere ammoniakemissie. Dat de toename van de geurhinder te verwaarlozen is. Dat de toename van fijn stof blijft binnen de grenzen van het 'Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteits-eisen)' en dus een gering effect op het milieu heeft. Appellanten hebben tot slot niet aannemelijk gemaakt dat de aanwezigheid van andere intensieve veehouderijen in de omgeving maakt dat het opstellen van een MER nodig is. Gelet op de nadere motivering van het college ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], beiden wonend te Deurne, en

het college van burgemeester en wethouders van Deurne, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 maart 2011 heeft het college aan de [maatschap] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een vleesvarkenshouderij aan de [locatie 1] te Deurne.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[maatschap] en [appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 oktober 2012, waar (...; red.).

Overwegingen

Overgangsrecht Wabo

1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij 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 wetwijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvraag om een revisievergunning

voor de inwerkingtreding van de Wabo is ingediend. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Vergunning

2. De aanvraag betreft een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer in verband met een verandering van de inrichting waarvoor al eerder vergunning werd verleend. De vergunning is aangevraagd in verband met een omschakeling van fokzeugen naar vleesvarkens en het emissiearm aanpassen van een bestaande stal. Bij het bestreden besluit is vergunning verleend voor het houden van 2.904 vleesvarkens. Dit betreft een toename van het aantal vleesvarkens van 2.184 ten opzichte van het reeds vergunde aantal vleesvarkens. Daarnaast is vergunning verleend voor een calamiteitenruimte in stal 4.

Algemeen wettelijk kader

3. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Milieueffectrapport

4. [appellanten] voeren aan dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of een milieueffectrapport opgesteld dient te worden. In dit verband hebben zij allereerst gesteld dat het college bij de beoordeling van die vraag had moeten uitgaan van de drempelwaarden in de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage, zoals dat sinds 1 april 2011 geldt. Volgens [appellanten] is het bestreden besluit door het college vlak voor die datum genomen. Voor zover van de drempelwaarde van 2.200 voor het houden van vleesvarkens in de bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit mer) moet worden uitgegaan, stellen [appellanten] dat die drempelwaarde wordt overschreden. Zij wijzen er in dit verband op dat vergunning is verleend voor de oprichting van een nieuwe stal voor het houden van 2.184 vleesvarkens en dat een stal wordt ingericht voor calamiteiten. Volgens hen kunnen in deze stal in ieder geval meer dan 50 dieren worden gehuisvest. Bovendien had het college volgens hen, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland, (www.curia.europa.eu), rekening moeten houden met andere factoren die worden genoemd in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG die aanleiding kunnen geven voor het opstellen van een milieueffectrapport. Zij wijzen er in dit verband op dat zich slechts op 50 m van de inrichting een woning bevindt en dat in de omgeving van de inrichting een groot aantal intensieve veehouderijen is gelegen.

4.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen 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.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, 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.

4.2. Zoals de voorzitter heeft overwogen in de uitspraak van 27 oktober 2011 in zaak nr. 201107379/2/H4 is met artikel IV van het Besluit van 21 februari 2011, in werking getreden op 1 april 2011, tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht niet beoogd het Besluit mer (nieuw) onmiddellijke werking te laten hebben voor gevallen waarin de activiteit waarvoor een aanvraag om milieuvergunning is ingediend vóór 1 april 2011 door het bevoegd gezag niet was aangemerkt als mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig, omdat de drempelwaarden niet waren overschreden. De stelling van [appellanten] dat het er op lijkt dat het college bewust net voor de wetwijziging de vergunning heeft verleend, kan de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. De aanvraag is vóór 1 april 2011 ingediend, zodat het college terecht is uitgegaan van het voor die datum geldende recht.

4.3. In categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, zoals dit gold ten tijde van het indienen van de aanvraag, is onder meer aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het fokken, mesten of houden van varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met 2.200 of meer plaatsen voor mestvarkens.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 mei 2006 in zaak nr. 200507253/1, dient voor het bepalen van de drempelwaarden zoals opgenomen in de bijlage behorende bij het Besluit mer te worden uitgegaan van het aantal aangevraagde of vergunde dieren en niet van het aantal dierplaatsen. De toename van het vergunde aantal dieren overschrijdt de drempelwaarde voor het houden van vleesvarkens van categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer niet. Derhalve ontbreekt in zoverre de verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport. Dat vergunning is verleend voor een calamiteitenruimte betekent niet dat vergunning is verleend voor het houden van meer dieren dan hiervoor genoemd. Daartoe is van belang dat, zoals zal blijken uit overweging 6.3, in voorschrift X.1 van de vergunning is bepaald dat in de calamiteitenruimte geen enkele activiteit met betrekking tot het regulier huisvesten van dieren mag plaatsvinden.

4.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 september 2011 in zaak nr. 201004411/1/M2, dient door het bevoegd gezag, gelet op eerdergenoemd arrest van het Hof van

Justitie, gekeken te worden naar andere factoren als bedoeld in bijlage III van de mer-richtlijn, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapport, ondanks dat de drempelwaarden zoals genoemd in de bijlage bij het Besluit mer niet worden overschreden. In deze bijlage zijn kenmerken van het project, plaats van het project en kenmerken van het potentiële effect als omstandigheden genoemd waarmee het bevoegd gezag rekening dient te houden bij de beoordeling of een milieueffectrapport opgesteld dient te worden. Uit het bestreden besluit blijkt niet dat het college naar deze of naar andere factoren van bijlage III heeft gekeken, die in dit geval aanleiding zouden kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapport. Derhalve is in het bestreden besluit niet deugdelijk gemotiveerd waarom geen milieueffectrapport opgesteld hoeft te worden. Het college heeft het bestreden besluit dan ook in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht ondeugdelijk gemotiveerd.

De beroepsgrond slaagt.

4.5. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond en dient het bestreden besluit te worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding te beoordelen of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb in stand kunnen worden gelaten.

4.6. In het verweerschrift en ter zitting heeft het college uiteengezet dat het opstellen van een milieueffectrapport niet nodig is. Het heeft daarbij in aanmerking genomen dat de inrichting binnen een landbouwontwikkelingsgebied is gelegen, de geur- en ammoniakemissie ten opzichte van de vergunde situatie afneemt, de ammoniakdepositie op zeer kwetsbare gebieden en Natura 2000-gebieden ten opzichte van de vergunde situatie afneemt en de toename van de emissie van fijnstof niet in betekende mate is.

4.7. [appellanten] hebben ten aanzien van de door het college gestelde afname van de ammoniakemissie, onder verwijzing naar het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 14 augustus 2012 op de door [maatschap] gedane melding Verordening Stikstof en Natura 2000, naar voren gebracht dat de ammoniakemissie juist toeneemt. Dit geldt volgens hen ook voor de geurhinder ter plaatse van de woning [locatie 2]. Ook stellen [appellanten] dat het college mist kent dat als gevolg van de wijziging van de inrichting de fijnstofemissie toeneemt. Tot slot betogen zij dat het college ook gelet op de aanwezigheid

van andere intensieve veehouderijen in de omgeving niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat het opstellen van een milieueffectrapport niet nodig is.

4.8. Het college van gedeputeerde staten gaat in het besluit van 14 augustus 2012 uit van het gecorrigeerde ammoniakplafond van de vergunde situatie. Dat plafond is lager dan de ammoniakemissie van de vergunde situatie. Uit tabel 2 van het bestreden besluit blijkt dat de ammoniakemissie binnen de inrichting met 330,78 kg ammoniak afneemt. Derhalve is er geen toename ten opzichte van de feitelijk vergunde ammoniakemissie en neemt de ammoniakdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden eveneens af. Wat betreft de stelling van [appellanten] dat de geurhinder ter plaatse van de woning [locatie 2] toeneemt, geldt dat de geuremissie ten opzichte van de vergunde situatie in totaal afneemt en uitsluitend op de woning [locatie 2] 0,2 ou/m³ meer gaat bedragen. Die toename op een totale geurbelasting van 2,8 ou/m³ is laag in vergelijking tot de maximaal toegestane geurbelasting van 14,0 ou/m³. Voorts laat het feit dat de fijnstofemissie als gevolg van de wijziging van de inrichting toeneemt onverlet dat nog steeds wordt voldaan aan het Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) en de wijziging daarmee een gering effect heeft op het milieu. [appellanten] hebben ten slotte niet aannemelijk gemaakt dat vanwege de aanwezigheid van andere intensieve veehouderijen in de omgeving het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het opstellen van een milieueffectrapport niet nodig is.

Gelet op de nadere motivering van het college ziet de Afdeling aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, voor zover er overigens geen grond voor vernietiging aanwezig is.

Geur

5. [appellanten] voeren aan dat de vergunning vanwege de geurhinder van de vleesvarkenshouderij had moeten worden geweigerd. Volgens hen is ten onrechte uitgegaan van de normen die gelden voor woningen buiten de bebouwde kom. In dit verband stellen zij dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de bouw van acht woningen ter plaatse van de Milhezerweg 74. Het aantal woningen en de bebouwingsdichtheid van dit plan, mede in relatie tot de overige bebouwing, maakt dat de woningen aldaar moeten

worden beschouwd als woningen binnen de bebouwde kom, waarvoor een norm geldt van 1,0 ou/m³, aldus [appellanten]. Daarnaast is het college er volgens hen ten onrechte van uitgegaan dat de bebouwde kom pas bij de woning Milhezerweg 68 begint, gelet op de samenhangende structuur van de aanwezige bebouwing. Ten slotte had de vergunning moeten worden geweigerd, omdat de inrichting op slechts 50 m is gelegen van hun woning, [locatie 3], aldus [appellanten].

5.1. Het college heeft de aanvraag getoetst aan de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Wgv) en de verordening Verordening geurhinder en veehouderij gemeente Deurne 2011 (hierna: de Verordening).

5.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wgv betreft het bevoegd gezag bij een beslissing inzake de vergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierverblijven uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens de artikelen 3 tot en met 9.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, voor zover hier van belang, bedraagt onverminderd de artikelen 3 en 4 de afstand van de buitenzijde van een dierenverblijf tot de buitenzijde van een geurgevoelig object ten minste 25 meter indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

5.3. Volgens het college wordt voldaan aan de in de Verordening gestelde normen voor geurbelasting en aan de in de Wet geurhinder gestelde afstandseisen. Het college stelt dat wat betreft de woning [locatie 3] wordt voldaan aan de afstandseis van de Wgv en de geldende norm voor de geurbelasting van de Verordening. Volgens het college liggen de woningen gelegen ten noorden van de Milhezerweg 68 in een gebied met zowel (voormalige) veehouderijen als burgerwoningen. Daarnaast is de afstand tussen deze woningen op verschillende plaatsen meer dan 80 m, oplopend tot 130 m. Hierdoor is er niet een zodanige concentratie van woningen dan wel ruimtelijke structuur en samenhang, dat het daardoor bebouwde kom is, aldus het college.

5.4. In de Wgv is artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Evenmin wordt in die wet anderszins de mogelijkheid geboden om bij de beoordeling of wordt voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 3 tot en met 9 van de Wgv voor vergunningverlening geldende voorwaarden rekening te houden met toekomstige

ontwikkelingen in het gebied waarin de inrichting is gelegen. Het is dan ook niet mogelijk om bij de beoordeling van geurhinder rekening te houden met de omstandigheid dat ter plaatse van de Milhezerweg 74 acht woningen worden gebouwd, zodat het college dat terecht niet heeft gedaan.

Het begrip bebouwde kom wordt in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wgv omschreven als het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven. Binnen een bebouwde kom is de op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing geconcentreerd tot een samenhangende structuur (Kamerstukken II 2005-2006, 30 453, nr. 3, blz. 17 en 18), een en ander zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 30 juni 2010 in zaak nr. 200901350/1/R3; www.raadvanstate.nl). Er is geen aanleiding voor het oordeel dat het college, gelet op ligging van de aanwezige bebouwing, er ten onrechte van is uitgegaan dat ten zuiden van de inrichting pas vanaf de woning Milhezerweg 68 gesproken kan worden van bebouwde kom.

Niet in geschil is dat de afstand tussen de woning [locatie 3] en de vleesvarkenshouderij ten minste 25 m bedraagt, zodat wordt voldaan aan de in artikel 5, eerste lid, van de Wgv vereiste afstand. Het college heeft in de afstand tussen de woning [locatie 3] en de inrichting daarom terecht geen aanleiding gezien de vergunning te weigeren.

De beroepsgrond faalt.

Ammoniak

6. [appellanten] voeren aan dat het college ten onrechte niet heeft getoetst of de calamiteitenstal voldoet aan de gestelde emissiewaarden in artikel 3, derde lid, van de Wet ammoniak en veehouderij (hierna: de Wav).

6.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wav betreft het bevoegd gezag bij beslissingen inzake de vergunning voor de oprichting of verandering van een veehouderij de gevolgen van ammoniakemissie uit de tot de veehouderij behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze die is aangegeven bij of krachtens de artikelen 4 tot en met 7. Ingevolge artikel 1 wordt onder dierenverblijf verstaan een al dan niet overdekte ruimte waarbinnen dieren worden gehouden.

6.2. Het college stelt dat de calamiteitenstal alleen wordt gebruikt indien een verbod van transport en export bij besmettelijke dierziekten geldt. In de uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2009

in zaak nr. 200800799/1 heeft de Afdeling in een vergelijkbare situatie bepaald dat een dergelijke stal slechts in uitzonderlijke situaties en voor beperkte duur wordt gebruikt en dat daardoor in alle redelijkheid geen voorwaarden voor de maximale ammoniakemissie van deze stal kunnen worden gesteld, aldus het college.

6.3. In de aanvraag is vermeld dat stal 4 een zeugenstal is die niet meer wordt gebruikt voor permanent gebruik. Blijkens het bestreden besluit maakt de aanvraag deel uit van dat besluit. In voorschrift X.1 van de vergunning is bepaald dat in de calamiteitenruimte, stal 4, geen enkele activiteit met betrekking tot het regulier huisvesten van dieren mag plaatsvinden. In voorschrift X.2 is bepaald dat wanneer zich een calamiteit voordoet de vergunninghouder hiervan onmiddellijk melding moet doen bij het bevoegd gezag. Indien met de melding kan worden ingestemd stelt het bevoegd gezag door middel van een nadere eis voorschriften waaronder de gemelde activiteit mag plaatsvinden. Deze voorschriften worden voor de gestelde periode gekoppeld aan de milieuvergunning. Ter toelichting op deze voorschriften is opgemerkt dat de calamiteitenstal bedoeld is voor het tijdelijk huisvesten van dieren tijdens een noodsituatie, bijvoorbeeld het niet af kunnen leveren van dieren tijdens een periode met een vervoersverbod. Van geval tot geval beoordeelt het bevoegd gezag of dit, in afwijking van de milieuvergunning, kan worden toegestaan. Zonder toestemming mogen in de calamiteitenruimte geen dieren worden gehouden en mag geen mest worden opgeslagen. Op de tekening behorende bij de aanvraag is aangegeven dat de roosters zijn afgedekt en het hekwerk is verwijderd waardoor de ruimte niet direct kan worden gebruikt.

Gelet op het voorgaande staat voor de Afdeling vast dat de calamiteitenruimte uitsluitend in uitzonderlijke situaties wordt gebruikt. Het college heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat dit geen dierenverblijf in de zin van artikel 1 van de Wav is en bij de beoordeling of aan de in de Wav gestelde normen wordt voldaan met de calamiteitenstal geen rekening hoeft te worden gehouden.

De beroepsgrond faalt.

Calamiteitenruimte

7. [appellanten] voeren aan dat strengere voorschriften ten aanzien van het gebruik van de calamiteitenruimte gesteld hadden moeten worden. Volgens hen is onduidelijk wanneer gesproken

kan worden van een noodsituatie en hoeveel dieren in de calamiteitenruimte gehouden mogen worden wanneer zich een noodsituatie voordoet. Volgens hen had dit in de aan de vergunning verbonden voorschriften bepaald dienen te worden. Voorts voeren [appellanten] aan dat voorschrift Y.2 onduidelijkheid laat bestaan over de verplichtingen van de inrichting. Voor iedere stal had moeten worden aangegeven welke regels gelden, aldus [appellanten].

7.1. Zoals overwogen onder 6.3 bepalen de voorschriften X.1 en X.2 dat in de calamiteitenruimte geen enkele activiteit met betrekking tot het regulier huisvesten van dieren mag plaatsvinden en dat wanneer zich een calamiteit voordoet de vergunninghouder hiervan onmiddellijk melding moet doen bij het bevoegd gezag. Weliswaar is daarmee niet expliciet vermeld onder welke omstandigheden van een noodsituatie gesproken kan worden, maar met voornoemde voorschriften is naar het oordeel van de Afdeling voldoende gewaarborgd dat in de calamiteitenruimte geen andere dieren zullen worden geplaatst dan waarvoor vergunning is verleend. Hierbij is van belang dat het bevoegd gezag beoordeelt of het gebruik van de calamiteitenstal, dat gemeld dient te worden, kan worden toegestaan. Zonder toestemming mogen in de calamiteitenruimte geen dieren worden gehouden en geen mest worden opgeslagen.

[appellanten] kunnen verder niet worden gevolgd in hun stelling dat voorschrift Y2 onvoldoende duidelijk is. In dat voorschrift zijn verschillende aanwijzingen gegeven om te bepalen op welke wijze mest moet worden opgeslagen. De wijze waarop dat dient plaats te vinden is afhankelijk van het feit of de mestopslagruimte al dan niet geheel of gedeeltelijk onder een stal is gelegen en het tijdstip wanneer de ruimte is opgericht. Gelet hierop is het voor vergunninghouder, het bevoegd gezag en derden duidelijk welke regels van toepassing zijn voor de opslag van mest.

De beroepsgrond faalt.

Geluid

8. [appellanten] voeren aan dat de in de vergunning opgenomen verplichting om de voedersilo's te laden vanuit een vrachtwagen die enkel aan de westzijde van stal 5 geparkeerd staat de geluidhinder vanwege deze activiteit onvoldoende beperkt. Zij wijzen er in dit verband op dat de silo's slechts op 60 m van hun woning zijn gelegen. Volgens

hen had het in de rede gelegen de silo's te verplaatsen, bijvoorbeeld naar de noordwestzijde van de inrichting.

8.1. In het bij de aanvraag gevoegde akoestische rapport van 24 maart 2011 is opgemerkt dat één tot twee keer per week bulkvoer wordt gebracht. Bij het lossen bij stal 5 staat de vrachtwagen aan de westzijde van de stal.

8.2. Vergunning is gevraagd voor het lossen bij stal 5 door middel van een vrachtwagen aan de westzijde van de stal. Het college dient een besluit te nemen op de aanvraag zoals die is ingediend, zodat het reeds hierom terecht niet heeft voorgeschreven dat de silo's verplaatst dienen te worden. Uit het akoestische rapport blijkt voorts dat als gevolg van het lossen van voer aan de westzijde van stal 5 de geluidgrenswaarden niet worden overschreden. Door [appellanten] is niet bestreden dat wanneer de vrachtwagen aan de westzijde van de stal is opgesteld, kan worden voldaan aan de geldende geluidgrenswaarden. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college de vergunning in zoverre had dienen te weigeren.

De beroepsgrond faalt.

Volksgezondheid

9. [appellanten] voeren aan dat in het bestreden besluit niet op deugdelijke wijze op de door hen naar voren gebrachte zienswijze ten aanzien van de volksgezondheid is ingegaan.

9.1. Uit het bestreden besluit blijkt dat ten opzichte van de vergunde situatie de geur- en ammoniakemissie afneemt en dat de toename in fijnstofemissie beperkt is. [appellanten] hebben niet onder verwijzing naar terzake algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk gemaakt dat het in werking zijn van de inrichting zodanige risico's voor de gezondheid kan opleveren, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning hadden moeten worden verbonden, dan wel de vergunning om die reden had moeten worden geweigerd. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de risico's voor de volksgezondheid geen aanleiding geven om nadere voorschriften aan de vergunning te verbinden dan wel de vergunning te weigeren. De beroepsgrond faalt.

Slotoverwegingen

10. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit komt gelet op rechtsoverweging 4.4 voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal gelet op

rechtsoverweging 4.8 evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven.

11. Het college dient op na te melden wijze in 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 Deurne van 29 maart 2011;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

(red.)

NOOT

Deze uitspraak past in een serie uitspraken waarbij ten onrechte geen vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden en dit wordt 'gerepareerd'. Voordat hiertoe wordt geconcludeerd, wilden appellanten aantonen dat de activiteit in kwestie boven de drempelwaarde van de D-lijst uitkwam. In dat geval had een formele m.e.r.-beoordeling moeten worden gedaan. Omdat het besluit net voorafgaand aan een verlaging van de betreffende drempelwaarde is genomen, waardoor de activiteit niet meer boven de drempelwaarde uitkomt, probeerden appellanten te wijzen op het overgangsrecht van de wijziging van het Besluit m.e.r. per 1 april 2011 (Stb. 2011, 102). Terecht wijst de Afdeling de suggestie van appellanten dat het bevoegd gezag wellicht doelbewust net voor de wijziging van de drempelwaarde het besluit nam, van de hand. Hoewel het overgangsrecht geen expliciete uitzondering voor deze gevallen onderscheidt (zie voor een ander voorbeeld dat het overgangsrecht niet expliciet benoemt over het Projectplan Oostelijke Sloehavendam/Kaloot, ABRvS 7 november 2012, 201111800/1/R2), oordeelde de Afdeling al eerder dat het oude recht van toepassing blijft op activiteiten ten aanzien waarvan een aanvraag voor de genoemde datum is ingediend en geen m.e.r.-(beoordelings)plicht gold omdat de drempelwaarden niet waren overschreden. Dat is opmerkelijk, omdat de wetgever voor een aantal gevallen expliciet voorzieningen heeft

getroffen en niet voor dit geval. Bovendien moest gelet op jurisprudentie van de Afdeling (en het Europese Hof) al voor de datum van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit een vormvrije m.e.r.-beoordeling worden gedaan in het geval de activiteit onder de drempelwaarden bleef. Als die had plaatsgevonden, kan worden gezegd dat is voldaan aan artikel IV, derde lid. Maar deze heeft nu juist niet plaatsgevonden. Daar kom ik later nog op.

Onder het oude recht werd als zodanig niet aan de drempel voldaan. Zoals de Afdeling aangeeft, is voor het bepalen of de drempelwaarde wordt overschreden, het aantal dieren in de vergunning(aanvraag) leidend en niet het aantal dierplaatsen. Omdat hiervan wordt uitgegaan, doet ook niet ter zake dat in een calamiteitenruimte meer dieren zouden kunnen worden geplaatst. In dit geval is bovendien in de vergunningvoorschriften expliciet gemaakt dat dieren in de ruimte niet regulier mogen worden gehuisvest. Hieruit blijkt maar weer dat het voor het bepalen van de maximale mogelijkheden van een plan of project zeer verstandig is om, waar mogelijk, inperkingen in de planregels of vergunningvoorschriften op te nemen. Dit voorkomt dat onderzoek moet worden gedaan naar de gevolgen van een groter plan of project dan wordt beoogd. Ten aanzien van de vormvrije m.e.r.-beoordeling kan de Afdeling vervolgens niet anders dan concluderen dat deze ten onrechte niet heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt dan ook. Als (strikt) van het hiervoor genoemde overgangsrecht (en de al bestaande vormvrije m.e.r.-beoordelingsjurisprudentie) was uitgegaan, had het bevoegd gezag opnieuw een besluit moeten nemen. Maar dit keer volgens het nieuwe recht. Dit had betekend dat een formeel m.e.r.-beoordelingsbesluit had moeten worden genomen dat, in het geval de conclusie was dat geen MER hoefde te worden gemaakt, in de Staatscourant had moeten worden gepubliceerd.

Omdat het college in het verweerschrift en ter zitting vervolgens deze vormvrije m.e.r.-beoordeling alsnog maakt, kijkt de Afdeling of de rechtsgevolgen in stand kunnen blijven. Vergelijkbaar hiermee is de situatie dat de Afdeling het bevoegd gezag via een bestuurlijke lus opdraagt om alsnog een vormvrije m.e.r.-beoordeling te doorlopen (zie bijvoorbeeld ABRvS 10 oktober 2012, 201113326/1/A1 en ABRvS 8 februari 2012 in zaak nr. 201010565/1/T1/A4 («JM» 2012/34

m.nt. Hoevenaars en Flietstra). Zoals ik al eerder aangaf (bijvoorbeeld ABRvS 18 mei 2011, 201005653/1/M2, «JM» 2011/85) ben ik minder gecharmeerd van de gedachte dat ter zitting enkele punten worden aangedragen om een m.e.r.-beoordeling na te bootsen. Naar mijn idee is de lijn die de Afdeling in de onderhavige uitspraak aanhoudt het meest zuiver: het feit dat voorafgaand aan de besluitvorming geen (vormvrije) m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden is als zodanig een gebrek. Dat eventueel de rechtsgevolgen in stand kunnen blijven, kan na deze constatering worden bekeken. In het onderhavige geval gaat de Afdeling bovendien expliciet in op de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Appellanten hebben blijkbaar voldoende tijd gekregen om inhoudelijk op de vormvrije m.e.r.-beoordeling te reageren. De door appellanten aangedragen tegenwerpingen, met name ten aanzien van de vermeende toename van emissies, worden langsgelopen. Het valt op dat niet wordt ingegaan op de relatie met de bestaande situatie. Toen de drempelwaarden nog absoluut werden gehanteerd, werkte dit 'salamitactiek' in de hand. Dit betekent dat een activiteit in mootjes werd gehakt om onder een drempelwaarde te blijven, zodat geen m.e.r.-beoordeling hoefde te worden gedaan. Met de vormvrije m.e.r.-beoordeling is deze praktijk bemoeilijkt, omdat daarin ook de bestaande situatie moet worden betrokken bij de vraag of een MER moet worden gemaakt (zie Stb. 2011, 102, blz. 33). De Europese en nationale m.e.r.-regelgeving zien m.e.r.-beoordeling) als een ondersteunend instrument in de besluitvorming dat tot gevolg kan hebben dat het te nemen besluit er anders uit komt te zien. Per definitie betekent dit dat m.e.r.-beoordeling) niet kan worden gereduceerd tot het achteraf aanvullen van ontbrekende informatie. Ten aanzien van plan-m.e.r is de Afdeling hier overigens heel helder in (zie bijvoorbeeld De Nieuwe Rietgraaf, ABRvS 29 februari 2012, 201003801/1/R2, «JM» 2012/52, m.nt. Hoevenaars).

G.A.J.M. Hoevenaars