

M en R 2018/28

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
13 december 2017, nr. 201609831/1/A1
(Hoogvliet)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 2.17 Wabo; art. 7.17 Wm; art. 5.13b Bor)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2017/7754
Milieurecht Totaal 2018/6738
ECLI:NL:RVS:2017:3448

In het kader van een mer-beoordeling mag alleen een MER worden geëist indien het maken daarvan noodzakelijk is vanwege belangrijke nadelige milieugevolgen. Daarvan is nimmer sprake als de aangevraagde wijziging ertoe leidt dat de milieugevolgen ten opzichte van de eerdere vergunde inrichting niet toenemen.

Vooropgesteld zij dat voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat het college een milieueffectrapport had moeten eisen – en zich derhalve de in artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor opgenomen weigeringsgrond voordeed – slechts aanleiding bestaat, indien het maken van een milieueffectrapport noodzakelijk moet worden geacht vanwege belangrijke nadelige gevolgen die de aangevraagde wijziging van de varkenshouderij voor het milieu kan hebben. De vraag of de varkenshouderij zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende milieuregels kan niet worden gelijkgesteld met de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Het is eerder bedoelde wijziging ten aanzien waarvan het college dient te beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Daarbij dienen de milieugevolgen vanwege de inrichting in de reeds vergunde situatie als uitgangspunt te worden genomen. Indien de wijziging er ten opzichte van de reeds vergunde situatie toe leidt dat de milieugevolgen vanwege de inrichting afnemen, althans niet toenemen, bestaat geen ruimte voor het oordeel dat de wijziging belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Ambt Delden, gemeente Hof van Twente,
tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 15 november 2016 in zaak nr. 16/1748 in het geding tussen:
[appellant]
en
het college van burgemeester en wethouders van Hof van Twente.

Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2014 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet alge-

mene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor het veranderen van de varkenshouderij op het perceel [locatie 1] te Ambt Delden.

Bij besluit van 24 mei 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 15 november 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 november 2017, waar [appellant], in persoon, en het college, vertegenwoordigd door M.G.B. Kamst, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [belanghebbende] exploiteert op het perceel [locatie 1] te Ambt Delden een varkenshouderij. [appellant] woont aan de [locatie 2] te Ambt Delden. Bij besluit van 11 juli 2006 is ten behoeve van de inrichting een revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer verleend voor het houden van 1040 vleesvarkens, 59 schapen, 8 geiten, 8 ezels en 10 legkippen. Op 28 augustus 2014 heeft [belanghebbende] een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets ingediend voor het veranderen van de inrichting. De aanvraag ziet op het houden van 1040 vleesvarkens, 20 schapen, 10 stuks jongvee en 8 ezels. Vast staat dat ingevolge de artikelen 2.2a, eerste lid, aanhef en onder f, en vierde lid, onder a, sub 3°, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) voor de verandering een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo nodig is.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de aangevraagde omgevingsvergunning kon worden verleend, omdat zich als gevolg van de aangevraagde situatie geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, omdat onder meer het aantal vleesvarkens niet toeneemt en de geur- en geluidbelastingen ten opzichte van de vergunde situatie niet toenemen. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard.

2. Artikel 2.17 van de Wabo luidt:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de betrokken algemene maatregel van bestuur.

Artikel 5.13b. van het Bor luidt:

1. Een omgevingsvergunning voor de categorieën activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, onder a tot en met i, wordt geweigerd indien het bevoegd gezag op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt;

[...].

Artikel 7.17 van de Wet milieubeheer luidt:

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk

zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college geen correcte inhoudelijke toetsing heeft verricht, aangezien het zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gevraagde omgevingsvergunning kon worden verleend. Hij wijst erop dat de inrichting aanzienlijke geur- en geluidhinder veroorzaakt, de uitstoot van fijn stof aanzienlijk is en daarnaast hinder door vliegen wordt veroorzaakt. Zijns inziens leidt het inwerking zijn van de inrichting derhalve tot (belangrijke) nadelige gevolgen voor het milieu, zodat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een milieueffectrapport niet hoeft te worden gemaakt en de in artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor opgenomen weigeringsgrond zich niet voordoet. Volgens hem is DLV Advies, dat het rapport heeft opgesteld waarop het college zijn besluit heeft gebaseerd, niet onafhankelijk. [directeur] van [belanghebbende], zou aandeelhouder van DLV Advies zijn. Voorts stelt hij in dit verband dat DLV Advies meer malen V-stacks berekeningen heeft opgesteld.

3.1. Vooropgesteld zij dat voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat het college een milieueffectrapport had moeten eisen – en zich derhalve de in artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor opgenomen weigeringsgrond voordeed – slechts aanleiding bestaat, indien het maken van een milieueffectrapport noodzakelijk moet worden geacht vanwege belangrijke nadelige gevolgen die de aangevraagde wijziging van de varkenshouderij voor het milieu kan hebben. De vraag of de varkenshouderij zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende milieuregels kan niet worden gelijkgesteld met de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport.

Het is eerder bedoelde wijziging ten aanzien waarvan het college dient te beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. Daarbij dienen de milieugevolgen vanwege de inrichting in de reeds vergunde situatie als uitgangspunt te worden genomen. Indien de wijziging er ten opzichte van de reeds vergunde situatie toe leidt dat de milieugevolgen vanwege de inrichting afnemen, althans niet toenemen, bestaat geen ruimte voor het oordeel dat de wijziging belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

3.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat voor de vraag of zich (belangrijke) nadelige milieugevolgen voordoen, moet worden uitgegaan van de aangevraagde en vergunde situatie. Vaststaat dat het aantal vleesvarkens gelijk blijft en in de noordelijkst gelegen stal luchtwassers worden geïnstalleerd. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat bij de aangevraagde activiteiten de milieugevolgen ten opzichte van de voorheen vergunde situatie niet toenemen. Daarbij heeft het zich gebaseerd op een door DLV Advies opgesteld rapport van 28 augustus 2014, zoals dat is gewijzigd op 6 november 2014. Anders dan [appellant]

heeft betoogd, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college het rapport van DLV Advies niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. [appellant] heeft geen argumenten naar voren gebracht op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het door DLV Advies verrichte onderzoek onzorgvuldig is geweest en de uitkomsten daarvan niet juist zijn. In de stelling van [appellant] dat DLV Advies niet onafhankelijk is, omdat [directeur] aandeelhouder van DLV Advies is, wat daar overigens ook van zij, wordt geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat genoemd rapport een onjuist beeld geeft van de te verwachten gevolgen van de wijziging van de inrichting. Dat geldt eveneens voor de stelling dat DLV Advies meer dan eenmaal met toepassing van V-stacks geurberekeningen heeft verricht.

Wat betreft geurhinder volgt uit resultaten van de geurberekeningen van 31 juli 2014 en 28 augustus 2014, opgenomen in het rapport van DLV Advies, dat de geurbelasting afneemt. In het rapport wordt daarnaast wat betreft geluidhinder geconstateerd dat de aangevraagde situatie gunstiger is dan de voorheen vergunde situatie. Dit heeft volgens het rapport van DLV Advies te maken met een wijziging van de plaats van ventilatoren. In het rapport staat verder dat de fijnstofuitstoot minder bedraagt dan voorheen was toegestaan.

Wat betreft de door [appellant] gestelde hinder door vliegen overweegt de Afdeling dat het aantal stuks vee niet toeneemt, zodat het college ervan heeft mogen uitgaan dat de hinder door vliegen evenmin zal toenemen.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zich niet kunnen voordoen, zodat een milieueffectrapport niet noodzakelijk moet worden geacht. De weigeringsgrond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor deed zich derhalve niet voor.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Het toetsingskader van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) wordt gevormd door art. 2.17 Wabo juncto art. 5.13b Bor. Daaruit volgt dat de OBM moet worden geweigerd indien het bevoegd gezag op grond van art. 7.17 lid 1 Wm heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Dat is aan de orde indien de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben gelet op de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn (kenmerken activiteit en samenhang andere activiteiten, de plaats en de kenmerken van de belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu). De Afdeling maakt in deze uitspraak duidelijk dat in de situatie dat de OBM betrekking heeft op een verandering

van een inrichting, de vergunde situatie als referentie heeft te gelden. Als de milieugevolgen ten opzichte van de voorheen vergunde situatie niet toenemen, is er nimmer sprake van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Daarbij is niet van belang of die eerder vergunde situatie in de praktijk ten volle is benut en dat er sprake is van een bijvoorbeeld qua geur of luchtkwaliteit overbelaste omgeving. Of de in casu aangevraagde varkenshouderij al dan niet kan voldoen aan de daarvoor geldende milieuregels, acht de Afdeling evenmin relevant. Datzelfde overwoog de Afdeling eerder in ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:260, JM 2017/36 (r.o. 5.1). Uit die uitspraak volgt voorts dat wanneer voor het bevoegd gezag duidelijk is dat een MER niets toevoegt omdat hij de aangevraagde activiteit gelet op het normatieve kader uiteindelijk toch moet vergunnen, geen legitiem argument is om geen inhoudelijke mer-beoordeling te verlangen. Anderzijds kan maatschappelijke onrust vanwege een voorgenomen mer-beoordelingsplichtige activiteit geen reden zijn om tot een MER te concluderen (zie ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3057, JM 2017/1 (r.o. 7.6)). In een mer-beoordeling is enkel van belang of er in objectieve zin belangrijke nadelige milieugevolgen van de voorgenomen mer-beoordelingsplichtige activiteit (ten opzichte van de referentie) zijn te verwachten.

Marcel Soppe

M en R 2018/29

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 december 2017, nr. 201505423/1/R2, 201505931/1/R2, 201505932/1/R2, 201506168/1/R2, 201506355/1/R2, 201506450/1/R2, 201508971/2/R2 en 201700782/2/R2

(Van Sloten, Helder, Kramer)

m.nt. R. Benhadi

(Art. 45 Wgh)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2018/7759

Milieurecht Totaal 2018/6729

ECLI:NL:RVS:2017:3495

Scheepswerf Reimerswaal – uitspraak over acht (!) samenhangende zaken over veertien (!!) genomen (herstel-) besluiten – belangenafweging – verhouding geluidszone en afstanden uit de brochure “Bedrijven en milieuzonering”

Zoals reeds in de uitspraak van 30 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3788, over het verzoek van [appellant sub 1] om een voorlopige voorziening in deze samenhangende procedures is overwogen, wordt een goede ruimtelijke ordening voor het aspect geluid slechts gedeeltelijk ingevuld door de Wgh en heeft dit begrip daarbuiten een zelfstandige betekenis. De stelling van verweerders dat uit de akoestische onderzoeken volgt dat aan de normen van de Wgh kan worden voldaan – hetgeen door [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3]

wordt bestreden – betekent dat zelfs als ervan zou worden uitgegaan dat die stelling juist is, bij de vaststelling van het plan nog steeds een afweging dient te worden gemaakt tussen de belangen van de Scheepswerf die zijn gemoeid bij een vergroting van de geluidszone en het belang van [appellant sub 1] bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

De Afdeling overweegt dat de VNG-brochure een indicatief en globaal karakter heeft en gemotiveerd dient te worden toegepast. Door zich op het standpunt te stellen dat de geluidhinder voor de omliggende woningen reeds op andere wijze – door middel van de wettelijk verplichte geluidszone – is gereguleerd in het plan, hebben verweerders naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd waarom bij de indeling van de Scheepswerf in een milieucategorie het aspect ‘geluid’ buiten beschouwing is gelaten. Nu het aspect ‘geluid’ buiten beschouwing wordt gelaten, is de grootste indicatieve afstand 100 meter en hebben verweerders de Scheepswerf in het plan in redelijkheid kunnen aanmerken als een bedrijf in milieucategorie 3.2. Dit betoog treft dan ook geen doel.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Hansweert, gemeente Reimerswaal,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Hansweert, gemeente Reimerswaal,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend te Schore, gemeente Kapelle,
4. Scheepswerf Reimerswaal B.V., gevestigd te Hansweert, gemeente Reimerswaal, appellanten, en
 1. de raad van de gemeente Reimerswaal,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Reimerswaal,
 3. de raad van de gemeente Kapelle, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2015 heeft het college hogere waarden als bedoeld in artikel 45 van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting voor 3 woningen vanwege een industrieterrein. Tegen dit besluit heeft [appellant sub 1] beroep ingesteld.

Bij besluiten van 26 mei 2015 heeft de raad van Kapelle de bestemmingsplannen “Loswal Kapelle” en “Buitengebied 1e herziening” vastgesteld. Tegen het eerstgenoemde besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de Scheepswerf beroep ingesteld. Tegen het laatstgenoemde besluit heeft [appellant sub 3] beroep ingesteld.

Eveneens bij besluiten van 26 mei 2015 heeft de raad van Reimerswaal de bestemmingsplannen “Loswal”, “Hansweert, 1e herziening” en “Buitengebied, 1e herziening” vastgesteld. Tegen het eerstgenoemde besluit hebben [appellant sub 1], [appellant