

M en R 2020/49

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
18 maart 2020, nr. 201902269/1/A1
(Minderhoud, Wortmann, Lange)
m.nt. E.M.N. Noordover

(art. 8:69a Awb; art. 7:16 Wm)

ECLI:NL:RVS:2020:801

Relativiteit en m.e.r.-beoordeling.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in overweging 35.1 van haar uitspraak van 29 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:221), staat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht eraan in de weg een beroepsgrond over het onderschatten van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden in een milieueffectrapport, inhoudelijk te bespreken, in het geval de normen van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van omwonenden. In dit geval wonen [appellanten] ongeveer 2,4 km van het Natura 2000-gebied "Nieuwkoopse Plassen en De Haeck". Vanwege die afstand maakt voormeld Natura 2000-gebied geen deel uit van hun directe leefomgeving, zodat geen duidelijke verwevenheid bestaat van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. De normen van de Wnb strekken daarom kennelijk niet tot de bescherming van hun belangen. Voor zover de onder 3 vermelde beroepsgrond inhoudt dat de negatieve effecten op Natura 2000-gebieden in de m.e.r.-beoordeling zijn onderschat, ziet de Afdeling dan ook aanleiding een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond achterwege te laten.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Zevenhoven, gemeente Nieuwkoop, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),
appellanten,
en
het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 februari 2019 heeft het college aan [vergunninghouder] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud) verleend voor een schapen- en rundveehouderij op het perceel [locatie 1] te Zevenhoven.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 januari 2020, waar [appellanten], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door drs. A. Burger, ing. H.P.L.

Beijerbergen en ir. A.C.W.M. Appels, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 12 maart 2012 heeft het college geweigerd de door [vergunninghouder] gevraagde revisievergunning voor de inrichting te verlenen. Bij uitspraak van 24 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:3012) heeft de Afdeling dat besluit vernietigd.

Bij besluit van 1 juli 2014 heeft het college opnieuw besloten op de aanvraag en de gevraagde revisievergunning verleend. Op 20 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1602) heeft de Afdeling dat besluit vernietigd vanwege het geluidsaspect. Het college had bij de beoordeling van de geluidhinder vanwege het in werking zijn van de inrichting de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening gehanteerd. De Afdeling heeft het besluit vernietigd, omdat het college onvoldoende had gemotiveerd dat de in vergunningvoorschrift 4.1.1 vermelde maximale geluidgrenswaarde van 73 dB(A) toereikend is om geluidhinder te voorkomen, het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat er geen alternatieve ontsluiting van het terrein mogelijk is, de laad- en losactiviteiten ten onrechte waren uitgezonderd van de grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en het college de geluidbelasting van het verkeer van en naar de inrichting ten onrechte niet had beoordeeld.

Bij het bestreden besluit heeft het college opnieuw besloten op de aanvraag en daarbij de vergunning verleend voor het houden van 82 melk- en kalfkoeien, 58 stuks vrouwelijk jongvee en 1.300 schapen in een nieuw op te richten schapenstal. [vergunninghouder] beschikte al over een op 14 december 1999 verleende vergunning voor het houden van 82 melk- en kalfkoeien, 58 stuks vrouwelijk jongvee en 85 schapen.

[appellanten] zijn omwonenden en vrezen overlast vanwege het in werking zijn van de inrichting.

2. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten, waaronder de Wet milieubeheer, gewijzigd.

Op grond van artikel 1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Wabo blijft het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van de Wabo van toepassing op de voorbereiding en de vaststelling van de beschikking op de aanvraag om een milieuvergunning indien vóór dat tijdstip een aanvraag is ingediend.

Nu de aanvraag is ontvangen op 10 juli 2008 zijn de wetswijzigingen op dit geding niet van toepassing. Voor zover het gaat om regelgeving die niet bij de Invoeringswet Wabo is gewijzigd moet het recht worden toegepast zoals dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold.

M.e.r.-beoordeling

3. [appellant] betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de aanvraag uit 2008 voldoende informatie bevat voor een mer-beoordeling. Volgens hem had [vergunninghouder] een aanmeldingsnotitie moeten opstellen en bij de aanvraag moeten voegen. Volgens [appellant] heeft het college onvoldoende aandacht besteed aan de criteria uit bijlage III van de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd op 16 april 2014 (*Pb EU 2012*, L 26 en *PbEU 2014 L124*; hierna: de mer-richtlijn). Hij stelt dat ten onrechte geen beoordeling heeft plaatsgevonden van de risico's vanwege endotoxines naar de omgeving en gezondheidsrisico's ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting. Voor het aspect geur is volgens [appellant] uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie en de berekening van cumulatieve effecten door veehouderijen in de omgeving heeft volgens hem op onjuiste wijze plaatsgevonden. [appellant] betoogt verder dat het college de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden onvoldoende bij de beoordeling heeft betrokken. In dit verband stelt [appellant] dat significant negatieve effecten in de m.e.r.-beoordeling moeten worden beoordeeld. Voorts betoogt [appellant] dat ten onrechte geen veldonderzoek heeft plaatsgevonden in verband met de Flora- en Faunawet, terwijl het college zelf stelt dat door het dempen van sloten en het verwijderen van bomen en struiken belemmeringen voor beschermde vogelsoorten kunnen optreden. Een dergelijk onderzoek heeft evenmin plaatsgevonden bij de procedure over de omgevingsvergunning voor bouwen, omdat die van rechtswege is verleend. [appellant] stelt dat het onderzoek daarom in het kader van deze vergunningprocedure moet plaatsvinden.

3.1. De eisen aan een mededeling als bedoeld in artikel 7.16 van de Wet milieubeheer gelden, zoals het college heeft gesteld, sinds 2017. De aanvraag die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit dateert van 2 juli 2008. Het college stelt dat het over voldoende informatie beschikte om een m.e.r.-beoordeling te verrichten. Het college heeft deze beoordeling opgenomen in het "Besluit vormvrije beoordeling milieueffectrapportage [vergunninghouder], [locatie 1], Zevenhoven" van 14 augustus 2018.

3.2. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, heeft uiteengezet, bestaat zowel wat betreft de voor blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarden, als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij, thans nog een aanzienlijk aantal vragen waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. Dit laat evenwel onverlet dat een bestuursorgaan bij zijn besluitvorming over een inrichting mede de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft. Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen op welke wijze dat gebeurt.

Het college heeft in de m.e.r.-beoordeling gesteld dat, gezien de laatste wetenschappelijke onderzoeken met betrekking tot veehouderijen en volksgezondheid en het feit dat

in de aangevraagde situatie aan de geurnormen en grenswaarden voor zwevende deeltjes wordt voldaan, er geen sprake is van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van omwonenden. In dit verband merkt het college op dat het bedrijf hygiënemaatregelen moet treffen om dierziekten te voorkomen.

[appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college zich ten onrechte op het hiervoor vermelde standpunt heeft gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college gezondheidsrisico's en risico's van endotoxinen in voldoende mate betrokken bij de m.e.r.-beoordeling.

3.3. Bij de beoordeling van de kenmerken van het project heeft het college de Geurgebiedsvisie Nieuwkoop uit 2013 (hierna: geurgebiedsvisie) betrokken. Het college heeft in de m.e.r.-beoordeling gesteld dat in een straal van één kilometer rondom de inrichting enkele veehouderijen liggen waar dieren worden gehouden met een geuremissiefactor, waardoor cumulatie van geur een rol zou kunnen spelen. Het college heeft gesteld dat in de geurgebiedsvisie de agrarische situatie binnen de gemeente Nieuwkoop in kaart is gebracht. In het model is voor [locatie 1] het in 2008 aangevraagde aantal van 1.000 schapen ingevoerd. De kaart geeft de gecumuleerde geursituatie en kan worden beschouwd als achtergrondbelasting voor de bestaande situatie. Volgens de kaart zijn drie veehouderijen relevant voor de geursituatie in het gebied. Naast [locatie 1] zijn dit varkenshouderijen aan [locatie 2] en [locatie 3]. Gebleken is dat de voorgrondbelasting van de veehouderijen dominant is voor de geursituatie in het gebied. De geurhinder wordt bepaald door de geurbelasting van de individuele bedrijven. Voor de beoordeling van de geursituatie in de omgeving kan daarom worden volstaan met de bepaling van de voorgrondbelasting van [locatie 1]. De geurbelasting voldoet aan de normen uit de Wet geurhinder en veehouderij, aldus het college. In het verweerschrift heeft het college naar aanleiding van het beroep toegelicht dat de geurgebiedsvisie enigszins gedateerd is, maar dat er geen nieuwe veehouderijen zijn bijgekomen. Zoals [appellant] heeft opgemerkt, is de aanbevolen waarde voor het onderzoeksgebied in het rekenmodel V-Stacks twee kilometer. De binnen die afstand gelegen veehouderijen worden meegerekend in de achtergrondbelasting. Bij de berekening van de geurbelasting voor de geurgebiedsvisie is deze afstand toegepast. Dat in de m.e.r.-beoordeling is gesteld dat in een straal van één kilometer rond [locatie 1] twee veehouderijen liggen die relevant zijn voor de beoordeling, komt volgens het college omdat in het gebied tussen één en twee kilometer rond de inrichting geen relevante bedrijven liggen. Weliswaar is in de geurgebiedsvisie rekening gehouden met 1.000 schapen, maar de voorgrondbelasting met 1.300 schapen ligt bij de geurgevoelige objecten ruim onder de geurnorm voor het buitengebied, zodat volgens het college geen sprake is van aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Met de door [appellant] genoemde wijziging van de Regeling ammoniak en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij (Stc. 2018, 39679) is de geurfactor voor schapen ongewijzigd gebleven. De voorgrondbelasting van de aangevraagde

activiteiten is daarmee niet veranderd. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd over geur, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de standpunten van het college.

3.4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in overweging 35.1 van haar uitspraak van 29 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:221), staat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht eraan in de weg een beroepsgrond over het onderschatten van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden in een milieueffectrapport, inhoudelijk te bespreken, in het geval de normen van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van omwonenden. In dit geval wonen [appellanten] ongeveer 2,4 km van het Natura 2000-gebied "Nieuwkoopse Plassen en De Haeck". Vanwege die afstand maakt voormeld Natura 2000-gebied geen deel uit van hun directe leefomgeving, zodat geen duidelijke verwevenheid bestaat van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. De normen van de Wnb strekken daarom kennelijk niet tot de bescherming van hun belangen. Voor zover de onder 3 vermelde beroepsgrond inhoudt dat de negatieve effecten op Natura 2000-gebieden in de m.e.r.-beoordeling zijn onderschat, ziet de Afdeling dan ook aanleiding een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond achterwege te laten.

3.5. Ten aanzien van de flora en fauna stelt het college zich in de m.e.r.-beoordeling op basis van een bureaustudie op het standpunt dat de te verwachten soorten en de beoordeelde aanvraag geen aanleiding geven te veronderstellen dat de gevolgen voor de flora en fauna aanzienlijk zijn. Daarbij heeft het college betrokken dat het terreindeel waar de stal zal worden gebouwd gedeeltelijk is verhard en wordt gebruikt als opslaglocatie. Verder stelt het college dat effecten op beschermde soorten zijn uit te sluiten in het geval dat er geen bomen of struiken worden verwijderd of sloten worden gedempt. Het college stelt dat deze activiteiten geen onderdeel uitmaken van de aanvraag en daarom niet bij de beoordeling hoefden te worden betrokken. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] betoogt geen grond voor het oordeel dat het college niet kon volstaan met een bureaustudie of dat het aspect flora en fauna onvoldoende bij de m.e.r.-beoordeling is betrokken.

3.6. Wat [appellant] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat in de m.e.r.-beoordeling onvoldoende rekening is gehouden met de in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG vermelde omstandigheden dan wel dat het college zich niet aan de hand van de m.e.r.-beoordeling in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die het opstellen van een milieueffectrapport noodzakelijk maken.

Het betoog faalt.

Geluidhinder

4. [appellant] stelt dat het college de aanvraag buiten behandeling had moeten laten, omdat het over onvoldoende informatie beschikte ten aanzien van geluidhinder ten

gevolge van het in werking zijn van de inrichting. Daarnaast stelt [appellant] dat sprake is van belangenverstremming, omdat het college ten onrechte akoestische onderzoeken heeft laten opstellen en onderdeel heeft laten uitmaken van de aanvraag. Volgens [appellant] had het college [vergunninghouder] in de gelegenheid moeten stellen om zijn aanvraag aan te vullen met akoestische onderzoeken. Dit was volgens hem nog mogelijk, omdat het college naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1602) een nieuw ontwerpbesluit ter inzage moest leggen.

4.1. Artikel 8.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud), gelezen in samenhang met de artikelen 5.1, eerste lid, 5.16, eerste lid en 5.18 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (oud) bepalen welke gegevens door de aanvrager van een vergunning zoals bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud) moeten worden verstrekt. Gesteld noch gebleken is dat niet aan deze vereisten is voldaan.

4.2. Het buiten behandeling laten van de aanvraag was niet mogelijk, alleen al omdat het college de aanvraag al in behandeling had genomen. Zoals onder 1 is overwogen, heeft de Afdeling bij uitspraak van 20 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1602) de eerder verleende revisievergunning vernietigd vanwege het geluidsaspect. Het college had bepaalde activiteiten onvoldoende beoordeeld, dan wel onvoldoende gemotiveerd dat de gestelde geluidgrenswaarden toereikend waren ter voorkoming van geluidhinder. Naar aanleiding daarvan heeft het college SPA Ingenieurs verzocht om akoestisch onderzoek te doen. Het college heeft de rapporten van deze onderzoeken van onderscheidenlijk 13 juni 2016 en 5 januari 2017 met kenmerken 201620016.R01, respectievelijk 21620016B.N01, betrokken bij het nemen van het bestreden besluit. Hoewel [appellant] terecht stelt dat de aanvraag nog kon worden aangevuld, totdat op 15 augustus 2018 een nieuw ontwerpbesluit ter inzage werd gelegd, bestaat geen grond voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek alleen in opdracht van [vergunninghouder] kon worden opgesteld.

Verder stond in het ontwerpbesluit dat delen van de aanvraag, waaronder voormelde akoestische onderzoeken van 13 juni 2016 en 5 januari 2017 opgesteld door SPA Ingenieurs onderdeel uitmaken van de vergunning. Naar aanleiding van de door [appellant] ingediende zienswijze heeft het college gesteld dat deze formulering onjuist is, omdat voormelde akoestische onderzoeken geen onderdeel uitmaken van de aanvraag maar wel betrokken zijn bij de besluitvorming. Anders dan [appellant] betoogt, staat in het bestreden besluit daarom niet langer dat deze onderzoeken deel uitmaken van de aanvraag.

Wat [appellant] aanvoert over het in opdracht van het college opstellen van een akoestisch onderzoek, geeft geen grond voor vernietiging van het bestreden besluit. Het college heeft aan de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1602) voldaan door het bestreden besluit van met onafhankelijke geluidonderzoeken te motiveren.

Het betoog faalt.

5. [appellant] stelt dat het college in het bestreden besluit ten onrechte geen duidelijkheid biedt over de status van de drie verschillende akoestische onderzoeken. Volgens [appellant] stelt het college ten onrechte dat rapport “Akoestisch onderzoek [vergunninghouder], [locatie 1] te Zevenhoven” met kenmerk Rakw897aaA0.jg, van 3 september 2008, opgesteld door Greten Raadgevende Ingenieurs, geen deel meer uitmaakt van de aanvraag, omdat [vergunninghouder] dit rapport niet heeft ingetrokken. Bovendien gaan de in opdracht van het college uitgevoerde akoestische onderzoeken, vermeld in overweging 4.2, uit van andere uitgangspunten dan het rapport bij de aanvraag, aldus [appellant]. Ook op de tekening die onderdeel uitmaakt van het bestreden besluit staan onderdelen waarmee volgens [appellant] in de in opdracht van het college uitgevoerde akoestische onderzoeken geen rekening is gehouden. In dit verband verwijst hij onder meer naar de aanwezigheid van tractoren met verschillende vermogens. Verder vreest [appellant] dat het college niet handhavend kan optreden in het geval de afvoer van rundvee in de nachtperiode vaker dan zes keer plaatsvindt, nu deze beperking in het akoestisch rapport van 3 september 2008 staat en dit rapport geen deel uitmaakt van het bestreden besluit. Ook zijn in de akoestisch onderzoeken van SPA Ingenieurs andere uitgangspunten gehanteerd dan in het bij de aanvraag horende akoestisch rapport. Volgens [appellant] is bij het nemen van het bestreden besluit onder meer ten onrechte geen rekening gehouden met de aangevraagde tractor met een bronvermogen van 105 dB(A), het gebruik van een los- en laadkraan in de dagperiode en de bedrijfsuren van de voertuigen. Volgens hem staat dan ook niet vast dat [vergunninghouder] aan de gestelde geluidgrenswaarden kan voldoen.

5.1. Het college heeft de in overweging 4.2 vermelde akoestische rapporten betrokken bij het nemen van het bestreden besluit. Anders dan [appellant] betoogt, maakt het akoestisch rapport van 3 september 2008 deel uit van de aanvraag, maar heeft het college dit rapport en de andere akoestische rapporten niet verbonden aan de vergunning. Het college is daartoe ook niet verplicht.

Het college heeft bij het nemen van het bestreden besluit voor de beoordeling van geluidhinder het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) tot uitgangspunt genomen. [appellant] heeft niet gesteld dat het college dit niet in redelijkheid heeft kunnen doen. [vergunninghouder] zal moeten voldoen aan de geluidgrenswaarden zoals opgenomen in de vergunningvoorschriften 1.8.2 en 1.8.3. Dit zijn de geluidgrenswaarden voor agrarische activiteiten zoals vermeld in artikel 2.17, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van het Activiteitenbesluit. Het college stelt dat de vergunning, net als het Activiteitenbesluit, geen onderscheid maakt tussen de representatieve en incidentele bedrijfssituatie. Dit betekent dat [vergunninghouder] te allen tijde aan de gestelde geluidgrenswaarden dient te voldoen. Ter zitting heeft [vergunninghouder] toegelicht dat transporten van dieren na 06.00 uur plaatsvinden. In tegenstelling tot de door het college in eerdere besluiten gehanteerde “Handreiking

industrielawaai en vergunningverlening” van oktober 1998 valt de periode van 06:00 uur tot 07:00 uur voor agrarische bedrijven op grond van het Activiteitenbesluit onder de dagperiode. [vergunninghouder] zal voor die activiteiten dan ook moeten voldoen aan de geluidgrenswaarden in de dagperiode. Op grond van het Activiteitenbesluit geldt voor de transporten geen maximum aantal dagen per jaar. Echter, in het geval [vergunninghouder] de gestelde geluidgrenswaarden overschrijdt, kan het college terzake handhavend optreden. Verder is in de akoestische onderzoeken van SPA Ingenieurs op juiste wijze rekening gehouden met de door [appellant] genoemde bronnen. In het akoestisch onderzoek van SPA Ingenieurs van 13 juni 2016 staan voor het rijden van tractoren, de meeneemheftruck en overige laad/losactiviteiten bronvermogens van onderscheidenlijk 103 dB(A), 105 dB(A) en 110 dB(A) vermeld. Op grond van artikel 2.17, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit geldt het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau alleen voor de vast opgestelde installaties en toestellen en op grond van artikel 2.17, vijfde lid, aanhef en onder c, van het Activiteitenbesluit zijn de maximale geluidgrenswaarden in de dagperiode niet van toepassing op laad- en losactiviteiten en op het in en uit de inrichting rijden van landbouwtractoren of motorrijtuigen met beperkte snelheid. Het college heeft het Activiteitenbesluit voor de beoordeling van geluidhinder als uitgangspunt genomen, zodat met voormelde aspecten rekening is gehouden in het rapport van SPA Ingenieurs van 5 januari 2017. Volgens dit rapport kan de inrichting met de aangevraagde activiteiten voldoen aan de gestelde geluidgrenswaarden. In hetgeen [appellant] betoogt, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit standpunt onjuist is. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat [vergunninghouder] in de aangevraagde bedrijfssituatie niet aan de gestelde geluidgrenswaarden kan voldoen.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

6. Het beroep is ongegrond.

[...]

Noot

Relativiteit bij het MER: deelaspecten van het milieuonderzoek

Na twee eerdere vernietigingen van een revisievergunning voor het houden van vee (zie ABRvS 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3012 en ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1602), komt nu het derde besluit op de aanvraag tot verlening van deze vergunning voor de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor het bestreden besluit is een m.e.r.-beoordeling verricht. Een appellant stelt onder meer dat het college de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden onvoldoende bij de beoordeling heeft betrokken; volgens de appellant hadden significant negatieve effecten in de m.e.r.-beoordeling moeten worden beoordeeld.

In reactie op deze beroepsgrond wijst de Afdeling naar haar uitspraak van 29 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:221). Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat art. 8:69a Awb aan een geslaagd beroep op het onderschatten van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden in een plan-MER in de weg staat als de normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van omwonenden. De aanleiding voor deze overweging was het beroep van LTO Noord e.a. tegen het bestemmingsplan "Facetherziening Noodoverloop De Ronde Hoep". Zij betoogden onder meer dat het plan-MER ondeugdelijk was, doordat de negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden in de omgeving, waaronder met name het gebied "Botshol", zijn onderschat. Zij achtten het plan daarom op dit punt in strijd met de Wnb.

De Afdeling wijst in reactie op deze beroepsgrond erop dat regels uit de Wm betreffende het MER strekken tot bescherming van het milieu. Het MER bevat een integrale beoordeling van de milieugevolgen op basis van de effectscores voor meerdere deelaspecten bij verschillende alternatieven. Deze deelaspecten leiden vervolgens via een 'optelsom van plussen en minnen' tot een waardering van de verschillende alternatieven, zodat daaruit een rangorde kan worden afgeleid. Eventuele effecten op Natura 2000-gebieden is een van die deelaspecten. Bij de beoordeling van dit deelaspect wordt volgens de Afdeling aangesloten bij de beoordeling in het kader van de Wnb.

Vervolgens wijst de Afdeling erop dat in deze procedure het beroep van LTO Noord op normen uit de Wnb niet slagen vanwege het relativiteitsvereiste. De Afdeling is daarmee ook van oordeel dat het deelaspect van de effecten op Natura 2000-gebieden in het plan-MER evenmin door appellanten kan worden aangevochten. Volgens de Afdeling staat het integrale karakter van het MER deze beperking niet in de weg, omdat dit ertoe leidt dat bij de 'optelsom' van de deelaspecten wordt uitgegaan van de effectscore die in het MER aan dat deelaspect is toegekend, terwijl de overige deelaspecten wel kunnen worden aangevochten, tenzij artikel 8:69a van de Awb zich ook daartegen zou verzetten. Het belang van LTO Noord en anderen betreft in het bijzonder de bescherming van het milieu ter plaatse van de agrarische gronden van de ondernemers waarvoor LTO Noord opkomt en de directe leefomgeving van de onder 34.2 bedoelde omwonenden. Gelet hierop staat het tegenwerpen van artikel 8:69a van de Awb er dan ook niet aan in de weg het bestreden besluit te vernietigen indien en voor zover zou blijken dat het MER, in het licht van de andere deelaspecten, ondeugdelijk is.

Het opsplitsen door de Afdeling van het MER naar deelaspecten voor milieu en de daarop volgende toepassing van het relativiteitsvereiste per deelaspect wordt ook in de hier gepubliceerde uitspraak toegepast. Ook in deze zaak kunnen appellanten geen succesvol beroep doen op de normen van de m.e.r.-regelgeving, omdat appellanten te ver wonen van het desbetreffende Natura 2000-gebied en dus geen beroep kunnen doen op de normen uit de Wnb. Het opsplitsen van

een milieueffectbeoordeling naar deelaspecten gebeurd dus zowel bij de beoordeling van beroepsgronden tegen het plan-MER als tegen een m.e.r.-beoordeling.

Oude jurisprudentie relativiteit: geen onderscheid naar deelaspecten

Deze toepassing van het relativiteitsvereiste bij het MER, door te kijken naar aparte milieuonderdelen voor het bepalen van de mogelijkheid om een geslaagd beroep te doen op de rechtsregels van het MER, lijkt een aanscherping van de toepassing van het relativiteitsvereiste bij het MER die de Afdeling eerder gaf in haar uitspraken van o.a. 1 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3554), 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3557, *M en R* 2016/14, m.nt. M.A.A. Soppe) en 5 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:943). In de uitspraak van 1 oktober 2014 overwoog de Afdeling voor de toepassing van het relativiteitsvereiste bij een plan-MER met verwijzing naar de SMB-richtlijn dat deze richtlijn ten doel heeft te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen. Vervolgens overwoog de Afdeling dat het belang van een appellant het behoud van een goed woon- en leefklimaat was. De plan-MER-plicht strekte volgens de Afdeling ter bescherming van deze belangen, omdat in een plan-MER onder meer de mogelijke effecten voor mensen en cultuurhistorische waarden dienen te worden beschreven. Door de Afdeling werd voor de toepassing van het relativiteitsvereiste hierbij geen onderscheid gemaakt naar deelaspecten van een plan-MER.

Naar deze uitspraak van 2014 verwijst de Afdeling in de uitspraak van 5 april 2017 en herhaalt daarbij dat het doel van de verplichting een plan-MER te maken is om te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen aan de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen. In dit specifieke geval was er echter sprake van bedrijfseconomische belangen van een appellant, die niet vielen onder het beschermingsbereik van de normen met betrekking tot het maken van een plan-MER.

In de uitspraak van 18 november 2015 kwam Stichting Megastallen Nee Lage Mierden op tegen een omgevingsvergunning voor een varkenshouderij en wormenkwekerij. In dat kader moest de Afdeling beoordelen of de Stichting een geslaagd beroep kon doen op de rechtsregels van het MER. De Afdeling concludeert met verwijzing naar de statuten van de Stichting dat deze partij opkomt voor een milieubelang zodat het relativiteitsvereiste niet kon worden tegengeworpen bij een beroep op de ondeugdelijkheid van een m.e.r.-beoordelingsbesluit:

“Daarbij kan de Stichting een beroep doen op alle aspecten waarmee bij de beoordeling of een milieueffectrapport opgesteld dient te worden, rekening moet worden gehouden.”

In deze zaak betrof dat onder meer de gevolgen van verhoogde ammoniakemissie voor een Natura 2000-gebied. Van het opsplitsen van een MER of m.e.r.-beoordeling in deelaspecten voor de toepassing van het relativiteitsvereiste is hier dus geen sprake.

In een uitspraak van de Afdeling van 19 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1939, *M en R* 2017/135, m.nt. M.A.A. Soppe) wordt wel een nadere uitsplitsing gemaakt bij de toepassing van het relativiteitsvereiste. In deze uitspraak hadden appellanten naar voren gebracht dat in de m.e.r.-beoordeling niet goed was gekeken naar de gevolgen van vrachtverkeersbewegingen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De Afdeling komt niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond met de redenering dat appellanten vanwege het relativiteitsvereiste geen succesvol beroep kunnen doen op de normen uit de Wnb. Daarbij legt de Afdeling geen koppeling met haar eerdere uitspraken waarin zij deze nadere toespitsing van het relativiteitsvereiste niet hanteerde.

In zijn noot bij de uitspraak van 19 juli 2017 signaleert Soppe tegenstrijdigheden tussen de uitspraak van 2017 en de eerdere uitspraak van 18 november 2015. De uitspraak uit 2017 geeft de indicatie dat grieven in het kader van de m.e.r.-regelgeving alleen zouden kunnen slagen als zij betrekking hebben op aspecten die strekken tot bescherming van het belang van een appellant(e). Soppe geeft aan dat hij zich niet kan vinden in deze uitleg en vindt het onbevredigend dat de Afdeling haaks op elkaar staande uitspraken doet zonder daar een toelichting op te geven, wat ik natuurlijk moet onderschrijven. Mede vanwege het ontbreken van die toelichting schrijft Soppe dat het afwachten is of deze uitspraak uit 2017 op zich staat of dat de Afdeling terug keert naar de redeneerlijn in haar uitspraak van 18 november 2015.

De nieuwe uitspraken van dit jaar, waarbij de Afdeling expliciet het MER splitst in deelaspecten om de relativiteit te beoordelen, lijken de duidelijkheid te geven die in 2017 nog ontbrak. De Afdeling gaat niet terug naar haar oorspronkelijke, maar werkt het opsplitsen van een MER naar deelmilieuaspecten verder uit.

Kanttekeningen bij deze toepassing van het relativiteitsvereiste

Bij deze toepassing van het relativiteitsvereiste door de Afdeling zijn kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste, wordt hier door de Afdeling voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet getoetst aan de verkeerde rechtsregel? Ten tweede, in hoeverre is hier nog sprake van de eis dat de rechtsregel *kennelijk* niet strekt tot bescherming van de belangen waarop een beroep wordt gedaan?

De rechtsregels waar appellanten een beroep op doen, betreffen de normen van de m.e.r.-regelgeving, bijvoorbeeld de artikelen 7.7 en 7.23 Wm over het alternatievenonderzoek van het MER. Dit zijn dan ook de rechtsregels waarvan de bestuursrechter moet bepalen of zij strekken tot bescherming van de belangen van appellanten. Deze beoordeling verrichtte de Afdeling nog in de hiervoor genoemde uitspraken van 1 oktober 2014, 18 november 2015 en 5 april 2017. In de nieuwe uitspraken toetst de Afdeling de toepassing van het relativiteitsvereiste niet meer (enkel) aan de normen van de m.e.r.-regelgeving, maar ook aan de normen van een andere wettelijke bepaling. Is dit terecht vanuit het perspectief van een appellant? Als we het plat slaan: een appellant stelt niet dat een passende beoordeling onjuist is, maar dat het MER onjuist is wat betreft de effectbeoordeling van alternatieven op natuurgebieden. Dit is geen beroep op de rechtsregels uit de Wnb, maar op de rechtsregels uit de Wm. Dat die natuurgebieden zijn aangewezen op grond van de Wnb maakt niet dat het beroep alsnog op een andere grondslag wordt gebaseerd. Voor de toepassing van het relativiteitsvereiste lijkt het niet de bedoeling dat een bestuursrechter het beroep op de rechtsregels van de m.e.r.-regelgeving afhankelijk maakt van normen waarop appellanten strikt genomen geen beroep doen.

Is bij deze invulling van het relativiteitsvereiste ook nog wel sprake van de eis dat een rechtsregel *kennelijk* niet strekt tot bescherming van de belangen? Met de eis van kennelijkheid wordt het toepassingsbereik van het relativiteitsvereiste beperkt, aldus D.A. Verburg, ‘Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?’, *NTB* 2011/3. Een norm moet kennelijk, oftewel onmiskenbaar of redelijkerwijs buiten twijfel, niet strekken tot bescherming van de belangen waarop een beroep wordt gedaan. In de memorie van toelichting bij art. 8:69a Awb is hierover summier opgenomen:

“Dit komt tegemoet aan het bezwaar dat het soms niet eenvoudig is om het beschermingsbereik van een norm vast te stellen en dat een relativiteitsvereiste daarom veel extra werk voor de rechter zou meebrengen.” (*Kamerstukken II* 2009-2010 32450, nr. 3.)

Schueler wijst erop dat onder het eerdere art. 1:9 Chw, waarin de voorloper van het huidige relativiteitsvereiste was opgenomen, de Afdeling uit het woord ‘kennelijk’ afleidt dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op normen die “onmiskenbaar niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen.” Van veel bestuursrechtelijke normen is niet precies te zeggen welk beschermingsbereik de wetgever voor ogen heeft gehad. In geval van twijfel moet de voorkeur uitgaan naar vernietiging, aldus B.J. Schueler, ‘Een relativiteitsleer in wording’, *NTB* 2011/38. Als deze overwegingen worden toegepast op de lijn van de Afdeling om uit te gaan van deelaspecten van het MER, rijst de vraag of deze toepassing van het relativiteitsvereiste nog voldoet aan de eis van kennelijkheid. De vraag is of de norm van de

m.e.r.-regelgeving strekt tot bescherming van de belangen van een appelland. Hoe *kennelijk* is deze beoordeling als de invulling van die norm weer afhankelijk wordt gesteld van een andere norm waarop de beroepsgrond strikt genomen niet gebaseerd is?

Een andere kanttekening bij deze lijn van de Afdeling betreft de effectiviteit van de gerechtelijke toetsing van een plan of project-MER in beroep. De Afdeling wijst er terecht op dat in een MER aan de hand van verschillende milieuonderdelen alternatieven voor een voorgenomen plan of project met elkaar worden vergeleken. Op basis van de milieu-informatie uit dit alternatievenonderzoek vindt een beoordeling van de alternatieven plaats, en een nadere weging van de voor- en nadelen van de alternatieven leidt tot een keuze voor een voorkeursalternatief. Het effectief aanvechten van dit milieuonderzoek en vooral de keuze voor een voorkeursalternatief is niet mogelijk als niet alle milieucomponenten kunnen worden aangevochten. Veelal is namelijk niet één milieuonderdeel bepalend voor de keuze voor een voorkeursalternatief, maar zijn meerdere milieuonderdelen gezamenlijk de onderbouwing van een keuze voor een alternatief. Daarbij kan bijvoorbeeld het natuuronderdeel zwaar wegen, en zijn andere deelaspecten zoals luchtverontreiniging, landschap of geluidsbelasting minder van belang. Als dan niet het natuuronderdeel inhoudelijk kan worden aangevochten, dan kan het illusoir worden om aan de hand van het aanvechten van de overige milieuaspecten het voorkeursalternatief zelf ter discussie te stellen. In andere woorden, ook al slagen beroepsgronden tegen de deelaspecten luchtverontreiniging, landschap en/of geluidsbelasting, het deelaspect natuur weegt zo zwaar mee in de keuze voor het voorkeursalternatief dat de onmogelijkheid dit deelaspect aan te vechten ervoor zorgt dat het ook niet mogelijk is het voorkeursalternatief aan te vechten. Een integrale beoordeling door een bestuursrechter is dus bij toepassing van het relativiteitsvereiste per deelaspect niet meer mogelijk, zodat het de vraag is in hoeverre nog effectieve toetsing aan de m.e.r.-regelgeving door de rechter mogelijk is (zoals ook door Soppe beschreven in zijn noot bij Rb. Oost-Brabant 2 juli 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3318, *Men R* 2015/121).

Het mag uit deze noot blijken dat er reserveringen te maken zijn bij het uitsplitsen van een MER of m.e.r.-beoordeling in deelaspecten. Het oorspronkelijke uitgangspunt voor toepassing van het relativiteitsvereiste, namelijk de bescherming van het milieu in brede zin, is door de Afdeling blijkbaar verlaten voor beoordeling aan de hand van andere normen dan die van de m.e.r.-regelgeving. Het verdient de voorkeur dat de Afdeling in de toekomst nog de ruimte neemt toe te lichten waarom deze aanscherping plaatsvindt in het licht van haar eerdere jurisprudentie en art. 8:69a Awb zelf.

Erwin Noordover

Men R 2020/50

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 april 2020, nr. 201903851/1/A3
(Slump, Wissels, Kuijjer)
m.nt. M. Peeters

(art. 10, tweede lid, aanhef en onder a, Wob; art. 4, tweede lid Richtlijn 2003/4/EG)

ECLI:NL:RVS:2020:1071

Wob-verzoek metingenoverzicht radioactieve stof; richtlijnconforme interpretatie van de Wet openbaarheid van bestuur.

Verzoek om openbaarmaking van een metingenoverzicht van een radioactieve stof die vrijkomt bij kernsplijting. De weigering van het verzoek vanwege het belang van internationale betrekkingen is onrechtmatig. Richtlijnconforme interpretatie van de Wet openbaarheid van bestuur in het licht van Richtlijn 2003/4. Bij de afweging of openbaarmaking van milieu-informatie met het oog op internationale betrekkingen moet worden geweigerd, past een restrictieve uitleg met inachtneming van het voorliggende met bekendmaking gediende openbare belang; dit is op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob niet in alle gevallen verzekerd. Geen onderzoek naar rechtstreekse werking Aarhus Verdrag.

Uitspraak op het hoger beroep van:

Vereniging World Information Service on Energy Amsterdam (hierna: WISE), gevestigd te Amsterdam, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 24 april 2019 in zaak nr. 18/3275 in het geding tussen: WISE en Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: de ANVS).

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2017 heeft de ANVS een verzoek van WISE om openbaarmaking van een document afgewezen.

Bij besluit van 6 april 2018 heeft de ANVS het door WISE daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 april 2019 heeft de rechtbank het door WISE daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft WISE hoger beroep ingesteld.

De ANVS heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

WISE heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verleend.

[...]