

ECLI:NL:RVS:2017:260

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-02-2017
Datum publicatie	01-02-2017
Zaaknummer	201509267/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBMNE:2015:8027 , Meerdere afhandelingswijzen
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 april 2014, voor zover van belang, heeft het college aan [appellante sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van een veehouderij op het perceel [locatie 1] te Doorn.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2017/165 JM 2017/36 met annotatie van G.A.J.M. Hoevenaars

Uitspraak

201509267/1/A1.

Datum uitspraak: 1 februari 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Doorn, gemeente Utrechtse Heuvelrug,
2. het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 november 2015 in zaken nrs. 14/6532, 14/6533, 14/6534 en 14/6535 in het geding tussen:

[wederpartij] en anderen

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 22 april 2014, voor zover van belang, heeft het college aan [appellante sub 1] een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van een veehouderij op het perceel [locatie 1] te Doorn (hierna: het perceel).

Bij besluiten van 24 september 2014 heeft het college de door [wederpartij] en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 november 2015 heeft de rechtbank de door [wederpartij] en anderen daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 24 september 2014 vernietigd en het college opgedragen binnen 15 weken na de dag van verzending van de uitspraak opnieuw op de bezwaren te beslissen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellante sub 1] en het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en anderen hebben verweerschriften en een nader stuk ingediend.

Bij besluiten van 22 maart 2016 heeft het college de bezwaren van [wederpartij] en anderen opnieuw ongegrond verklaard.

[wederpartij] en anderen hebben tegen deze besluiten gronden aangevoerd.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[wederpartij] en anderen en [appellante sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 november 2016, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. P.J.G. Goumans, advocaat te Nijmegen, [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. P.M.L. Schilder Spel en mr. B. Wallage, advocaten te Utrecht, mr. E.T.E. Kemperman, werkzaam bij de gemeente, en ing. H.S.J. Witjes, werkzaam bij de Omgevingsdienst regio Utrecht, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting namens [wederpartij] en anderen [wederpartij], [gemachtigde] en de Vereniging Leefbaarheid Doorn, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante sub 1] exploiteert een veehouderij op het perceel. Op 20 mei 2010 is krachtens de Wet milieubeheer vergunning verleend voor het houden van 150 melkkoeien ouder dan 2 jaar, 114 stuks vrouwelijk jongvee tot 2 jaar, 2 fokstieren en overig rundvee ouder dan 2 jaar en 1 paard. [appellante sub 1] heeft, voor zover voor deze procedure van belang, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aangevraagd voor het wijzigen van de veehouderij. Voor zover van belang gaat het om het houden van 895 vleesvarkens volgens biologische productiemethoden. De varkens worden gehouden in een stal met een open doorloop naar buiten. Bij het besluit van 22 april 2014, gehandhaafd bij de besluiten van 24 september 2014, heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend.

De hoger beroepen

Belanghebbendheid [wederpartij]

2. Het betoog van [appellante sub 1] dat de rechtbank heeft miskend dat [wederpartij] geen belanghebbende is bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 22 april 2014, omdat hij niet woont aan de [locatie 2] en derhalve geen rechtstreeks bij de verleende omgevingsvergunning betrokken belang heeft, faalt. De Afdeling acht het gelet op de ter zitting door [wederpartij] overgelegde verhuisbevestigingen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug aannemelijk dat hij ten tijde van belang op het adres [locatie 2] woonde. Naar niet in geschil is, kunnen ter plaatse van die woning gevolgen van enige betekenis worden ondervonden van de veehouderij na de wijziging. Gelet hierop heeft [wederpartij], anders dan [appellante sub 1] heeft aangevoerd, een rechtstreeks bij de verleende omgevingsvergunning betrokken belang en heeft de rechtbank hem derhalve terecht als belanghebbende bij de omgevingsvergunning aangemerkt.

Milieueffectrapportage

3. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

Ingevolge artikel 2.2a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), voor zover hier van belang, worden als categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo, voor zover deze plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, aangewezen:

f. de activiteit, bedoeld in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, in de gevallen waarin ten minste 51 en ten hoogste 2.000 mestvarkens behorend tot de diercategorieën genoemd in kolom 2, onder 2°, van categorie 14 worden gehouden, met dien verstande dat deze aanwijzing niet van toepassing is in de gevallen waarin artikel 7.18 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

Ingevolge artikel 5.13b, eerste lid, wordt een omgevingsvergunning voor de categorieën activiteiten, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, onder a tot en met i, 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.

Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag, behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, derde lid, een beslissing omtrent de vraag of voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

4. Het college heeft in het besluit van 22 april 2014, gehandhaafd bij de besluiten van 24 september 2014, onder overneming van een advies van 21 november 2013 van de Omgevingsdienst regio Utrecht (hierna: ODRU), het standpunt ingenomen dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt, omdat de wijziging geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Volgens het college is de toename van de ammoniakemissie als gevolg van de wijziging van 1.893,6 kg per jaar naar 4.718,8 kg per jaar niet dusdanig dat sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. De ligging van de veehouderij binnen een zone van 250 m rondom een zeer kwetsbaar gebied als bedoeld in artikel 2 van de Wet ammoniak en veehouderij (hierna: Wav) leidt niet tot de conclusie dat er sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, nu volgens het college wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 3.114, eerste lid, aanhef en onder d, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Op grond van deze bepaling is de uitbreiding van het aantal landbouwhuisdieren met dieren die worden gehouden overeenkomstig de regels die krachtens artikel 2 van de Landbouwkwaliteitswet zijn gesteld ten aanzien van de biologische productiemethoden, binnen een zone van 250 m rondom een zeer kwetsbaar gebied toegestaan.

5. Het college en [appellante sub 1] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de uitbreiding geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu die tot het maken van een milieueffectrapport noopten. Daartoe voeren zij aan dat bij de beoordeling of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben de toename van de ammoniakemissie op grond van artikel 3.114, eerste lid, aanhef en onder d, van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wav buiten beschouwing moet worden gelaten omdat de varkens worden gehouden overeenkomstig de regels die krachtens artikel 2 van de Landbouwkwaliteitswet zijn gesteld ten aanzien van de biologische productiemethoden. Volgens hen heeft de wetgever de mogelijke nadelige effecten van ammoniak bij de uitbreiding van veehouderijen met biologisch gehouden dieren op zeer kwetsbare gebieden uit milieuhygiënisch oogpunt aanvaardbaar geacht, zodat er geen aanleiding is eventueel nadelige gevolgen in een milieueffectrapport te onderzoeken. Omdat de milieuomgevingsvergunning wat het aspect ammoniak betreft op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wav niet mag worden geweigerd, is het eisen van een milieueffectrapport volgens het college en [appellante sub 1] zinledig.

5.1. Vast staat dat de wijziging ertoe leidt dat de door de inrichting veroorzaakte ammoniakemissie toeneemt van 1.893,6 kg per jaar naar 4.718,8 kg per jaar. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat het college ontoereikend heeft gemotiveerd dat de aangevraagde wijziging van de veehouderij geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Zoals de rechtbank terecht

heeft overwogen, is het standpunt van het college dat de toename van de ammoniakemissie niet dusdanig is dat sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu niet inzichtelijk gemaakt. De rechtbank heeft het college daarbij terecht niet gevolgd in zijn standpunt dat bij de beoordeling van de gevolgen voor het milieu de toename van de ammoniakemissie buiten beschouwing moet worden gelaten. Dat, zoals het college in dit verband heeft gesteld, artikel 3.114, eerste lid, aanhef en onder d, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet in de weg staat aan de uitbreiding van de veehouderij met dieren die volgens biologische productiemethoden worden gehouden en een milieuomgevingsvergunning wat het aspect ammoniak betreft op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wav niet mag worden geweigerd, laat immers onverlet dat het college ingevolge artikel 5.13b, eerste lid, van het Bor, in verbinding met artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning als hier aan de orde moet beoordelen of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen die tot het maken van een milieueffectrapport nopen. Deze beoordeling staat los van de vraag of de veehouderij na de uitbreiding kan voldoen aan de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer, evenals de omstandigheid dat een milieuomgevingsvergunning wat het aspect ammoniak betreft op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wav niet mag worden geweigerd. Dat, zoals het college en [appellante sub 1] hebben aangevoerd, het maken van een milieueffectrapport zinledig is, omdat de milieuomgevingsvergunning wat het aspect ammoniak betreft op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wav niet mag worden geweigerd, leidt er dan ook niet toe dat de verplichting om te beoordelen of de wijziging belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu vervalt. Het college kan, tot slot, bij de beoordeling of de wijziging belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu, niet volstaan met te wijzen op het standpunt van de wetgever dat hij de regeling in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wav milieuhygiënisch aanvaardbaar acht (Kamerstukken II 2001/02, 27836, nr. 3, blz. 16).

De conclusie is dat het college, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de wijziging van de inrichting geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben vanwege de toename van de ammoniakemissie die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

De betogen falen.

6. De hoger beroepen van het college en [appellante sub 1] zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Hetgeen het college en [appellante sub 1] in hoger beroep voor het overige hebben aangevoerd, heeft geen bespreking meer.

Beroep tegen de besluiten van 22 maart 2016

7. Bij besluiten van 22 maart 2016 heeft het college opnieuw beslist op de door [wederpartij] en anderen gemaakte bezwaren tegen het besluit van 22 april 2014. Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in verbinding met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

8. Aan de besluiten van 22 maart 2016 ligt in de kern geen andere motivering ten grondslag dan aan de door de rechtbank vernietigde besluiten van 24 september 2014. De hiertegen van rechtswege ontstane beroepen van [wederpartij] en anderen zijn gelet op hetgeen onder 5.1 is overwogen reeds hierom gegrond. Deze besluiten dienen te worden vernietigd. Hetgeen [wederpartij] en anderen tegen deze besluiten hebben aangevoerd, heeft geen bespreking meer.

9. Het voorgaande betekent dat het college opnieuw op de bezwaren van [wederpartij] en anderen dient te beslissen. Daarbij dient het alsnog inzichtelijk te maken of de toename van de ammoniakemissie leidt tot een toename van ammoniakdepositie op zeer kwetsbare gebieden, en zo ja, of deze toename belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de door het college te nemen nieuwe besluiten slechts bij haar beroep kan worden ingesteld. Overigens kan het college er ook voor kiezen in één besluit op de bezwaren te beslissen.

Proceskosten

10. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld in verband met het verweer van [wederpartij] en anderen in hoger beroep en de beroepen van [wederpartij] en anderen tegen de besluiten van 22 maart 2016.

Daarbij overweegt de Afdeling wat betreft de door [wederpartij] verzochte vergoeding van de door hem gemaakte verletkosten voor het bijwonen van de zitting van de Afdeling het volgende. [wederpartij] heeft gesteld dat hij werkt voor een uurtarief van € 125,00, maar heeft dit met het enkel overleggen van een factuur onvoldoende onderbouwd. De Afdeling gaat daarom uit van het in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit proceskosten bestuursrecht vermelde laagste tarief van € 7,00 per uur.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart de beroepen van [wederpartij] en anderen tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug van 22 maart 2016, kenmerk 14CB046, gegrond;

III. vernietigt die besluiten;

IV. bepaalt dat tegen de door het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug nieuw te nemen besluiten op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug tot vergoeding van bij [wederpartij] en anderen in verband met de behandeling van het hoger beroep en de beroepen tegen de besluiten van 22 maart 2016 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.313,20 (zegge: dertienhonderddertien euro en twintig cent), waarvan € 1.237,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug een griffierecht van € 497,00 (zegge: vierhonderdzevenennegentig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van Driel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2017

414-784.