

M en R 2025/83

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 7 april 2025, nr. 24/907
(Van Term, Hertsig, Hindriks)
m.nt. T. Röttscheid & M.A.A. Soppe

(Art. 7:28 lid 2 Wm; art. 2 Besluit mer 1994)

Omgevingswet VTH 2025/408
ECLI:NL:RBZWB:2025:2006

Vervangen mer-beoordelingsbesluit vanwege ontstane twijfel aan juistheid Rav-emissiefactor voor stalsysteem is niet onrechtmatig.

De rechtbank is van oordeel dat het mer-beoordelingsbesluit van 20 augustus 2021 geen formele rechtskracht heeft gekregen. Er is sprake van een voorbereidingsbesluit. Uit artikel 6:3 van de Awb volgt dat de rechtmatigheid van het mer-beoordelingsbesluit wordt getoetst in het kader van bezwaar en beroep tegen het uiteindelijk te nemen besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning. De door eiseres genoemde rechtspraak over het evidentie criterium ziet op onaantastbare vergunningvoorschriften en de onverbindendheid van planregels. Deze rechtspraak leent zich niet voor analoge toepassing, omdat die betrekking heeft op besluiten die in rechte vaststaan. Gelet daarop is ook geen sprake van strijd met het materiële rechtszekerheidsbeginsel.

De rechtbank is van oordeel dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat de eerdere mer-beoordeling onjuist was, moest worden ingetrokken en dat een nieuwe mer-beoordeling moest plaatsvinden. Het college heeft terecht overwogen dat niet uitgesloten kan worden dat de wijziging van de varkenshouderij significante gevolgen kan hebben voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De door het college genoemde rapporten bieden namelijk concrete aanknopingspunten die het aannemelijk maken dat de door eiseres gebruikte stalsystemen en technieken niet zullen leiden tot de in de Rav genoemde ammoniakemissiereductie. In het CBS-rapport is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het voorliggende huisvestingssysteem D 3.2.14b8 (gedeeltelijk roostervloer, chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie). Het CBS-rapport verwoordt daar kort samengevat dat de ammoniakemissie uit dit type stallen met een luchtwater onderschat kan zijn. Het college heeft op grond van die rapporten – en dus met name het CBS-rapport – redelijkerwijs kunnen twijfelen aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor stalsysteem D 3.2.14b. Het college heeft daarom kunnen besluiten dat een milieueffectrapport vereist is.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 7 april 2025 in de zaak tussen
[eiseres] B.V., eiseres (gemachtigde: [gemachtigde]),
en
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Steenberg (het college).

Inleiding

1. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar van het college van 28 november 2023 (bestreden besluit) over het intrekken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit en het buiten behandeling stellen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een pluimveehouderij naar een varkenshouderij.
[...]

Beoordeling door de rechtbank

Wat zijn de feiten?

3. Eiseres exploiteert een pluimveehouderij aan [adres]. Het bedrijf ligt op 166 meter afstand van Natura 2000-gebied Krammer-Volkerak. In de directe omgeving liggen daarnaast verschillende andere Natura 2000-gebieden: Zoommeer, Markiezaat, Brabantse Wal en Hollands Diep. Eiseres houdt 33.000 vleeskuikens, in een stal met luchtmengsysteem voor droging strooisellaag in combinatie met een warmtewisselaar, BWL 2010.13.V7 (E 5.11).

3.1. Eiseres is voornemens om haar bedrijf te wijzigen naar een varkenshouderij met drie stallen en 6.154 varkens in de hierna genoemde stalsystemen:

Stal 1 (bestaande stal): 1.040 gespeende biggen in chemisch luchtwassysteem met 90% emissiereductie, BWL 2013.08.V3 (D 1.1.17b);

Stal 2 (bestaande stal): 480 guste en dragende zeugen in een chemisch luchtwassysteem met 90% emissiereductie, BWL 2013.08.V3 (D 1.3.14);

Stal 3 (nieuw te bouwen stal):

- 68 vleesvarkens, opfokberen en -zeugen in een gedeeltelijke roostervloer en chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie, BWL 2007.05.V7, BWL 2008.08.V6, BWL 2008.09.V6 en BWL 2010.26.V5 (D 3.2.14b)
- 2 dekberen in een chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie, BWL 2007.05.V7, BWL 2008.08.V6, BWL 2008.09.V6 en BWL 2010.26.V5 (D 2.3)
- 160 guste en dragende zeugen in een chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie, BWL 2007.05.V7, BWL 2008.08.V6, BWL 2008.09.V6 en BWL 2010.26.V5 (D 1.3.11)
- 192 kraamzeugen in een chemisch luchtwassysteem met 90% emissiereductie, BWL 2007.05.V7, BWL 2008.08.V6, BWL 2008.09.V6 en BWL 2010.26.V5 (D 1.2.15)
- 4212 gespeende biggen in een chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie, BWL 2007.05.V7, BWL 2008.08.V6, BWL 2008.09.V6 en BWL 2010.26.V5 (D 1.1.14b).

3.2. Ten behoeve van deze wijziging heeft eiseres op 28 april 2021 bij het college een m.e.r.-beoordelingsnotitie ingediend. Eiseres heeft op 16 juli 2021 een gewijzigde versie van de m.e.r.-beoordelingsnotitie (gedateerd 13 juli 2021) ingediend.

4. Het college heeft op 20 augustus 2021 in een m.e.r.-beoordelingsbesluit besloten dat voor de wijziging van de veehouderij geen milieueffectrapport hoefde te worden opgesteld.

4.1. Eiseres heeft op 24 november 2021 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het wijzigen van de pluimveehouderij naar de varkenshouderij. De aanvraag ziet op de activiteiten: het oprichten van een inrichting, het afwijken van het bestemmingsplan en het bouwen van een bouwwerk.

4.2. In de brief van 30 mei 2023 heeft het college aan eiseres medegedeeld voornemens te zijn om het m.e.r.-beoordelingsbesluit in te trekken en de aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling te laten. Eiseres heeft op 7 juni 2023 haar zienswijze gegeven.

4.3. In een besluit van 4 juli 2023 heeft het college het eerdere m.e.r.-beoordelingsbesluit ingetrokken en besloten dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Het college heeft daartoe besloten vanwege de twijfel die is ontstaan over de werking van emissiearme stalsystemen. In een besluit van dezelfde datum heeft het college de aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling gelaten vanwege het ontbreken van een milieueffectrapport.

4.4. Eiseres heeft daar op 25 juli 2023 bezwaar tegen gemaakt. Bij het bestreden besluit is dat bezwaar ongegrond verklaard.

Wettelijk kader

5. Het bestreden besluit is gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Die wet is vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Uit artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet leidt de rechtbank af dat het oude recht van toepassing blijft op een besluit op een aanvraag die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend. Het oude recht omvat o.a. ook de Wet milieubeheer (Wm), het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) en de Wet natuurbescherming (Wnb).

5.1. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak [niet opgenomen; red.].

Gevolgde procedure

6. De rechtbank ziet zich ambtshalve voor de vraag gesteld welke procedure het college bij de voorbereiding van de besluitvorming had moeten toepassen. Het college heeft op de zitting bevestigd dat het daarbij de reguliere procedure heeft toegepast. Op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder c, van de Wabo was op deze aanvraag echter de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Eiseres heeft immers op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo een omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting (milieuactiviteit) aangevraagd. Het college heeft met de brief van 30 mei 2023 alleen aan eiseres de mogelijkheid geboden om een zienswijze in te dienen en heeft het voorgenomen besluit niet algemeen ter inzage gelegd. Eiseres heeft op 7 juni 2023 van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De rechtbank stelt echter vast dat niemand in zijn of haar belangen is geschaad door de gevolgde procedure, omdat de aanvraag buiten behandeling is gesteld. De rechtbank zal daarom geen gevolgen hieraan verbinden.

Gelegenheid tot aanvulling

7. De rechtbank heeft verder ambtshalve beoordeeld of het college bevoegd was om de aanvraag buiten behandeling te laten zonder eiseres vooraf eerst in de gelegenheid te stellen om de aanvraag aan te vullen. Op grond van artikel 7.28, tweede lid, onder b, van de Wm was het college gehouden de aanvraag buiten behandeling te laten indien bij het indienen van de aanvraag geen milieueffectrapport is overgelegd. Aan het college kwam dus geen discretionaire bevoegdheid toe om de aanvraag al dan niet buiten behandeling te laten.¹ Bovendien heeft het college eiseres voorgesteld om de pauzeknop in te drukken en de aanvraag niet verder te behandelen totdat er meer duidelijkheid zou zijn over de emissiearme stalsystemen. Eiseres wilde dit niet en vond dat het college een besluit moest nemen. De rechtbank is daarom van oordeel dat het college eiseres terecht niet op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid heeft gesteld om de aanvraag aan te vullen.

De gronden

8. Eiseres heeft aangevoerd dat het bestreden besluit – kort gezegd – in strijd is met het motiveringsbeginsel, de leer van formele rechtskracht, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het fair play beginsel, het recht op vrijheid van onderneming en het recht op ongestoord genot van eigendom.

8.1. Op de zitting heeft eiseres als nieuwe beroepsgrond naar voren gebracht dat artikel 3 van het EVRM is geschonden. Zij heeft de rechtbank daarom verzocht om op grond van artikel 41 van het EVRM een passende vorm van herstel te bieden door zelf in de zaak te voorzien en de gevraagde omgevingsvergunning als schadevergoeding te verlenen. Eiseres heeft niet gemotiveerd waarom zij deze beroepsgrond niet eerder heeft kunnen aanvoeren.² De rechtbank acht het aanvoeren van deze beroepsgrond op de zitting onder die omstandigheid in strijd met een goede procesorde. Zij zal deze beroepsgrond daarom buiten beschouwing laten.

Formele rechtskracht en rechtszekerheid

9.1. Eiseres stelt dat het college het m.e.r.-beoordelingsbesluit niet had mogen intrekken, omdat het formele rechtskracht heeft gekregen en onherroepelijk is geworden. Uit rechtspraak van de ABRvS volgt dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit alleen ambtshalve kan worden ingetrokken, wanneer het evident onrechtmatig was. Aan dat evidentie-criterium is niet voldaan.

9.2. Het college heeft hiertegen ingebracht dat er sprake was van een voorbereidingsbesluit en dat het bevoegd was dit (achteraf gezien) onjuist genomen besluit in te trekken.

¹ Zie r.o. 2.4 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9498.

² Vergelijk r.o. 7.4 van de uitspraak van de ABRvS van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:873.

9.3. De rechtbank is van oordeel dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 20 augustus 2021 geen formele rechtskracht heeft gekregen. Zoals het college ook in de kennisgeving van dat besluit, die daarbij aan eiseres is toegezonden, kenbaar heeft gemaakt, is hier sprake van een voorbereidingsbesluit. Uit artikel 6:3 van de Awb volgt dat de rechtmatigheid van het m.e.r.-beoordelingsbesluit wordt getoetst in het kader van bezwaar en beroep tegen het uiteindelijk te nemen besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning.³ De door eiseres genoemde rechtspraak over het evidentie criterium ziet op onaantastbare vergunningvoorschriften en de onverbindendheid van planregels. Deze rechtspraak leent zich niet voor analoge toepassing, omdat die betrekking heeft op besluiten die in rechte vaststaan. Gelet daarop is ook geen sprake van strijd met het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

Vertrouwensbeginsel

10.1. Verder stelt eiseres dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit een aan het college toe te rekenen welbewuste standpuntbepaling inhoudt. Eiseres mocht ervan uitgaan dat de opstelling en indiening van een milieueffectrapport niet noodzakelijk zou zijn voor de inhoudelijke behandeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Uit rechtspraak van de ABRvS blijkt dat het college die gewekte verwachting moest honoreren. Gelet op het tijdsverloop weegt het algemeen belang niet zwaarder dan het belang van eiseres.

10.2. Het college bestrijdt dat er sprake is van strijd met het vertrouwensbeginsel. Eiseres kon met het m.e.r.-beoordelingsbesluit niet overgaan tot het wijzigen van de inrichting. Daar had zij nog een omgevingsvergunning voor nodig. Ook moet er nog een natuurvergunning verkregen worden. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat deze op korte termijn verleend kan worden. Het belang van eiseres is daarom gering.

10.3. Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen. De eerste is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop eiseres zich beroept. Kan die uitlating en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het college kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.⁴

10.4. Tussen partijen is niet in geschil dat uit het m.e.r.-beoordelingsbesluit de toezegging kan worden afgeleid dat eiseres geen milieueffectrapport behoefde op te stellen. Die toezegging kan worden toegerekend aan het college.

10.5. Het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen brengt niet mee dat daaraan altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of eiseres op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Wanneer er andere belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het college de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming.⁵

10.6. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college in het bestreden besluit voldoende gemotiveerd waarom dit gerechtvaardigde vertrouwen redelijkerwijs niet gehonoreerd hoefde te worden. Het college heeft een belangenafweging gemaakt tussen het belang van eiseres bij voorkoming van hoge kosten voor een milieueffectrapport en vertraging en het algemeen belang bij bescherming van de natuur. Het college heeft voldoende toegelicht dat het belang bij bescherming van de natuur zwaarder moet wegen, omdat het m.e.r.-beoordelingsbesluit geen definitief oordeel gaf over de effecten op de natuur, maar slechts een procedureel besluit was. Het enkele tijdsverloop maakt deze belangenafweging naar het oordeel van de rechtbank niet anders. Het is een feit van algemene bekendheid dat de Natura 2000-gebieden op dit moment sterk onder druk staan door de grote hoeveelheden stikstof die neerdalen in deze gebieden. De rechtbank acht het onder die omstandigheden niet onbegrijpelijk dat het college het natuurbelang zwaarder heeft laten wegen dan eiseres haar persoonlijke belangen. Tot slot is niet gebleken dat eiseres handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

Fair play beginsel

11.1. Volgens eiseres was het niet fair om het voortschrijdend inzicht aan eiseres tegen te werpen aangezien de beslistermijn uit artikel 3:18 van de Awb was overschreden.

11.2. Het college stelt dat het intrekingsbesluit niet in strijd met het fair play beginsel is genomen. De behandeling van de aanvraag heeft inderdaad langer geduurd dan de daarvoor geldende beslistermijn. Het college heeft de aanvraag juist zorgvuldig behandeld door verschillende (externe) adviezen in te winnen en was daarnaast afhankelijk van het door eiseres indienen van stukken.

11.3. De rechtbank is van oordeel dat er vanwege het enkele feit dat de beslistermijn is overschreden geen sprake is van strijd met het fair play beginsel. Het college heeft met de door hem opgestelde tijdlijn inzicht gegeven in het proces rondom de vergunningverlening. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college haar aan het lijntje heeft gehouden en evenmin dat het college onzorgvuldig of vooringenomen heeft gehandeld. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

3 Zie r.o. 14.3 van de uitspraak van de ABRvS van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1059.

4 Zie r.o. 4.2 van de uitspraak van de ABRvS van 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:210.

5 Zie de uitspraken van de ABRvS van 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:210 (r.o. 4.2.3) en ECLI:NL:RVS:2025:213 (r.o. 13.1).

Recht op vrijheid van onderneming en recht op ongestoord genot van eigendom

12.1. Het bestreden besluit is volgens eiseres ook in strijd met het recht op vrijheid van onderneming. Voor een inbreuk is op grond van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet een wettelijke grondslag vereist. De intrekking van het m.e.r.-beoordelingsbesluit berust daar niet op. Het bestreden besluit is daarnaast in strijd met het recht op ongestoord genot van eigendom uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

12.2. Het college heeft aangevoerd dat uit de Grondwet en het EVRM volgt dat daarin genoemde rechten bij of krachtens de wet kunnen worden ingeperkt. De besluitvorming is gebaseerd op de Wm. Bovendien stond geenszins vast dat de aanvraag zonder het intrekkingsbesluit voor toewijzing gereed lag.

12.3. De rechtbank is van oordeel dat eiseres uit het m.e.r.-beoordelingsbesluit uitsluitend heeft kunnen afleiden dat zij geen milieueffectrapport nodig had voor het indienen van een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning. Aan eiseres is niet toegezegd en is ook geen toestemming verleend om de pluimveehouderij te wijzigen naar een varkenshouderij met de aangevraagde dieren aantallen. De rechtbank ziet daarom niet in op welke wijze in dat geval een inbreuk is gemaakt op het recht op vrijheid van onderneming of het recht op ongestoord genot van eigendom. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

Motiveringsbeginsel

13.1. Eiseres stelt dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd dat die niet kunnen worden uitgesloten. Aan eiseres is een natuurvergunning verleend voor de pluimveehouderij op basis waarvan meer ammoniak mag worden uitgestoten dan in de aangevraagde varkenshouderij. De beoogde situatie is beter voor de natuur dan de huidige situatie. Volgens eiseres bestaat geen twijfel over de effectiviteit van de chemische luchtwassers. Die luchtwassers staan niet genoemd in de rapporten die door het college zijn aangehaald. Daarnaast acht eiseres niet aannemelijk dat de stikstofuitstoot van de beoogde varkenshouderij op Natura 2000-gebied Krammer - Volkerak terecht komt. Uit een onderzoeksrapport uit 2023 van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat 90% van de ammoniak in hogere luchtlagen van de atmosfeer terecht komt. De overige 10% daalt neer binnen een straal van 100 meter. Daarbij komt volgens eiseres dat 85% van de stikstofuitstoot door de luchtwassers zal worden opgevangen in het waswater.

13.2. Het college heeft hiertegen ingebracht dat de door eiseres genoemde uitspraak van de ABRvS⁶ gaat over een bestemmingsplanwijziging en dat deze daarom hier niet opgaat. Bij een m.e.r.-beoordelingsbesluit moet worden beoordeeld of sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Uit de in het bestreden besluit genoemde rapporten blijkt dat er reden is om te twijfelen aan de systematiek van de Regeling ammoniak en veehouderij

(Rav). Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat niet alle luchtwassers het benodigde rendement halen en dat veel belang wordt gehecht aan het juiste gebruik ervan en de maatregelen die hiertoe door de gebruiker worden genomen. Op dit laatste punt is de aanmeldnotitie niet ingegaan. In dit geval is aannemelijk dat zich negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kunnen voordoen.

13.3. De rechtbank is van oordeel dat het college voldeende heeft gemotiveerd dat de eerdere m.e.r.-beoordeling onjuist was, moest worden ingetrokken en dat een nieuwe m.e.r.-beoordeling moest plaatsvinden. Uit de gebiedsanalyse van de nabijgelegen Brabantse Wal blijkt namelijk dat dit Natura 2000-gebied stikstofoverbelast is. De varkens op de beoogde varkenshouderij van eiseres stoten stikstof uit. Als gevolg daarvan is de kans aanwezig dat deze varkenshouderij zal leiden tot additionele stikstofdepositie op dat Natura 2000-gebied en andere nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Uit jurisprudentie van de ABRvS blijkt dat nader onderzoek naar significante gevolgen in dat geval is vereist.⁷ Het college heeft terecht overwogen dat niet uitgesloten kan worden dat de wijziging van de varkenshouderij significante gevolgen kan hebben voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De door het college genoemde rapporten bieden namelijk concrete aanknopingspunten die het aannemelijk maken dat de door eiseres gebruikte stal-systemen en technieken niet zullen leiden tot de in de Rav genoemde ammoniakemissie-reductie. In het CBS-rapport is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het voorliggende huisvestingssysteem D 3.2.14b⁸ (gedeeltelijk roostervloer, chemisch luchtwassysteem met 95% emissiereductie). Het CBS-rapport verwoordt daar kort samengevat dat de ammoniakemissie uit dit type stallen met een luchtwasser onderschat kan zijn. Het college heeft op grond van die rapporten – en dus met name het CBS-rapport – redelijkerwijs kunnen twijfelen aan de juistheid van de Rav-emissiefactor voor stalsysteem D 3.2.14b. Het college heeft daarom kunnen besluiten dat een milieueffectrapport vereist is. Deze beroepsgrond slaagt dus niet.

Conclusie en gevolgen

14. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat eiseres geen gelijk krijgt. Eiseres krijgt het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

De beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Eiseres exploiteert een pluimveehouderij nabij verschillende Natura 2000-gebieden en wil deze omzetten naar een varkenshouderij. Voor de wijziging is een omgevingsvergunning aangevraagd voor het oprichten van een inrichting, het afwijken van het bestemmingsplan en het

⁶ Dit betreft de uitspraak van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:371.

⁷ Zie r.o. 23.1 van de uitspraak van de ABRvS van 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951.

⁸ Zie hiervoor bijlage B7.1 (pagina 48) van het CBS-rapport 'Stikstofverlies uit opgeslagen mest' uit oktober 2019.

bouwen van een bouwwerk (art. 2.1 lid 1 onder a, c en e Wabo). Voor de voorgenomen activiteit geldt een mer-beoordelingsplicht die bij de aangevraagde omgevingsvergunning moet worden geëffectueerd (onderdeel D.14 van de bijlage bij het Besluit mer). Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Steenberg (hierna: het college) heeft in eerste instantie besloten dat er voor de wijziging geen MER hoeft te worden opgesteld (hierna: mer-beoordelingsbesluit I). Bijna twee jaar later komt het college hierop terug omdat het college meent dat niet langer kan worden gezegd dat belangrijke milieugevolgen zijn uit te sluiten. Om die reden trekt het college het eerder genomen mer-beoordelingsbesluit in en neemt een nieuw mer-beoordelingsbesluit, inhoudende dat er wél een MER moet worden gemaakt (hierna: mer-beoordelingsbesluit II). Aangezien er geen MER bij de omgevingsvergunningaanvraag is overgelegd, heeft het college de omgevingsvergunningaanvraag buiten behandeling gelaten. Eiseres kan zich met deze werkwijze niet verenigen en komt hiertegen op bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (hierna: de rechtbank).

2. Onder het oude recht (van voor inwerkingtreding van de Ow) gold dat de aanvraag om een formeel mer-beoordelingsplichtig besluit een afschrift moest bevatten van het mer-beoordelingsbesluit inhoudende dat er geen MER hoefde te worden gemaakt. Werd dit afschrift niet overgelegd, of hield het mer-beoordelingsbesluit in dat er wél een MER moest worden gemaakt maar er geen MER bij de aanvraag was gevoegd, dan moest de aanvraag buiten behandeling worden gelaten (art. 7.28 lid 2 sub b Wm). Bij die beslissing kwam het bevoegd gezag, zoals de rechtbank terecht stelt, geen discretionaire bevoegdheid (thans: beslissingsruimte) toe, hetgeen betekent dat de aanvraag dus buiten behandeling moest worden gesteld en het niet nodig was de aanvrager eerst nog in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag aan te vullen ex art. 4:5 Awb (zie ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9498). Bij de informele mer-beoordeling kon de mer-beoordeling ook worden uitgevoerd nadat de aanvraag was gedaan (art. 7.28 lid 3 Wm). Bij de aanvraag behoefde alleen de aanmeldnotitie te worden overgelegd. De aanvraag moest worden afgewezen als uit de mer-beoordeling volgde dat een MER nodig was (art. 7.28 lid 4 Wm).

3. Onder de Ow wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen de formele en informele mer-beoordeling. Voortaan geldt in alle gevallen dat bij de aanvraag om het mer-beoordelingsplichtige besluit alleen de aanmeldnotitie hoeft te worden overgelegd en dat de mer-beoordeling ook na het indienen van de aanvraag kan worden uitgevoerd (art. 16.49 lid 2 Ow). Als er geen aanmeldnotitie is overgelegd dan volgt bovendien, anders dan voorheen, uit de wet dat de aanvrager eerst de gelegenheid moet krijgen dit gebrek te herstellen, voordat de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld (art. 16.49 lid 3 Ow). Is er wel een aanmeldnotitie overgelegd, dan wordt de aanvraag aangehouden totdat het bevoegd gezag het mer-beoordelingsbesluit heeft genomen (art. 16.49 lid 4 Ow). Als het mer-beoordelingsbesluit inhoudt dat er wel een MER moet worden gemaakt, dan moet de aanvraag worden afgewezen. De aanvrager zal vervolgens een nieuwe aanvraag moeten indienen en dit keer met een MER (zie art. 16.49 lid 1 Ow).

4. Het mer-beoordelingsbesluit is, zoals de rechtbank terecht overweegt, een voorbereidingsbesluit ex art. 6:3 Awb (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:88, r.o. 5). Een mer-beoordelingsbesluit is daarmee in beginsel niet afzonderlijk vatbaar voor bezwaar of beroep. Bezwaren tegen het mer-beoordelingsbesluit kunnen in een procedure tegen het mer-beoordelingsplichtige besluit (in casu de omgevingsvergunning) worden aangevoerd. Daarop geldt wel één uitzondering, namelijk als het mer-beoordelingsbesluit een belanghebbende los van het mer-beoordelingsplichtige besluit rechtstreeks in zijn belang treft. Daarvan was onder het oude recht sprake als in het kader van een formele mer-beoordelingsprocedure door het bevoegd gezag werd besloten tot het opstellen van een MER. In dat geval kon geen ontvankelijke aanvraag om het mer-beoordelingsplichtige besluit worden ingediend zonder daarbij een project-MER te overleggen. Als de initiatiefnemer vond dat het opstellen van een MER niet nodig was, kon hij het mer-beoordelingsbesluit rechtstreeks aanvechten. Zie o.a. ABRvS 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1494, *JM* 2022/113, r.o. 5.1. Onder de Ow kan de mer-beoordeling, zoals onder punt 3 besproken, ook na het indienen van de aanvraag (met aanmeldnotitie) worden verricht. Op grond van art. 16.49 lid 4 Ow moet het bevoegd gezag de aanvraag om het mer-beoordelingsplichtige besluit vervolgens afwijzen als het (lopende de behandeling van de aanvraag) besluit dat een MER moeten worden aangeleverd. De beslissing om de aanvraag af te wijzen kan gelijk worden gesteld met een Awb-besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend (art. 1:3 lid 2 Awb jo. art. 8:1 Awb), zodat bezwaren tegen het mer-beoordelingsbesluit in die procedure kunnen worden aangevoerd. Er is dan geen aanleiding meer om rechtsbescherming te bieden tegen het mer-beoordelingsbesluit zelf. Volledigheidshalve merken wij daarbij op dat wij ervan uitgaan dat een expliciet mer-beoordelingsbesluit ook onder de Ow vereist blijft. Zie hierover M.A.A. Soppe & T. Röttscheid, 'Meer mer-beoordelingen onder de Omgevingswet: wat verandert er wel en wat niet?', in: M. Soppe & K. Winterink (red.), *Op weg naar de Omgevingswet met de VMA*, Den Haag, 2023.

5. De rechtbank overweegt terecht dat mer-beoordelingsbesluit I geen formele rechtskracht heeft verkregen en dat de door eiseres genoemde rechtspraak over het evidentie criterium daarom toepassing mist (zie r.o. 9.3). Dat betekent dat er op zich geen beletsel was om dat mer-beoordelingsbesluit te vervangen door een gewijzigd mer-beoordelingsbesluit. Dat lopende de procedure van het mer-beoordelingsplichtige besluit op een eerder afgegeven oordeel in een mer-beoordelingsbesluit kan worden terugkomen, is bovendien in lijn met de jurisprudentie waarin de Afdeling (op grondslag van een beroepsgrond) verifieert of een mer-beoordelingsbesluit ten tijde van het nemen van het mer-beoordelingsplichtige nog voldoende actueel is. Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0566, r.o. 2.7.4 en ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4406, r.o. 16.2.

6. Het college heeft aan een aantal aangehaalde rapporten "concrete aanknopingspunten" kunnen ontleen die "aannemelijk" maken dat de door eiseres gebruikte stalsystemen en technieken niet zullen leiden tot de in de Rav voor het

desbetreffende stalsysteem (D 3.2.14b) genoemde ammoniak-emissiereductie. En van die reductie was uitgegaan in mer-beoordelingsbesluit I (en de onderliggende aanmeldnotitie). Dat betekent dat in mer-beoordelingsbesluit I de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden is onderschat met als gevolg dat de conclusie van dat besluit inhoudende dat er geen belangrijke milieugevolgen zullen optreden en het opstellen van een MER niet nodig is, volgens het college niet meer houdbaar was. De rechtbank oordeelt dat het college inderdaad redelijkerwijs heeft kunnen twijfelen aan de juistheid van de Rav-emissiefactor en daarom alsnog heeft kunnen besluiten dat een MER nodig was.

7. Wij merken op dat de effecten van een voorgenomen project op Natura 2000-gebieden in de mer-beoordeling moet worden meegenomen. Dat vloeit voort uit het gegeven dat bij de mer-beoordeling gelet dient te worden op de relevante criteria uit bijlage III van de mer-richtlijn (zie art. 11.11 lid 3 aanhef en sub a Ob). Daaronder vallen ook de effecten van de voorgenomen activiteit op Natura 2000-gebieden (vgl. ABRvS (vzr.) 23 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3437, r.o. 5). Het feit dat deze effecten niet in het mer-beoordelingsplichtige besluit worden gereguleerd doet daar niet aan af. De term 'relevante' in art. 11.11 lid 3 aanhef en sub a Ob ziet op de naar verwachting feitelijk optredende effecten en dus niet op de reikwijdte van het mer-beoordelingsplichtige besluit. Er zij in dit verband op gewezen dat er spanning zit tussen het vergunningbegrip in de mer-richtlijn en de keuze van de Nederlandse wetgever om de mer-(beoordelings)plicht aan niet meer dan één (deel)vergunningbesluit te verbinden. Wij verwijzen naar de annotatie bij ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1702, *M en R* 2022/79 (punt 10 tot en met 12).

8. Indien er twijfel bestaat over bepaalde effecten van een project, hoeft het bevoegd gezag in het kader van de mer-beoordeling niet per definitie voor een vanuit de gevolgen van het milieu worst case-benadering te kiezen. Het bevoegd gezag heeft in dat kader beleidsruimte. Zie hierover M.A.A. Soppe & T. Röttscheid, 'Jurisprudentie mer-beoordeling 2023', *M en R* 2024/17, par. 4. Daarin is onder meer verwezen naar ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555. De Afdeling overweegt daarin (in r.o. 4.3) expliciet dat het bevoegd gezag in gelijke casusposities zowel tot het opstellen van een MER kan besluiten als tot het niet hoeven maken van een MER. Zo behoeven de mogelijke gezondheidsrisico's van een geitenhouderij in een mer-beoordeling niet te leiden tot het opstellen van een MER. Aldus wordt nog eens heel duidelijk onderschreven in de eveneens in deze aflevering opgenomen uitspraak ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2648 (m.n. r.o. 3.3). De beleidsruimte voor het bevoegd gezag is (veel) minder groot waar het gaat om effecten op Natura 2000-gebieden. Indien de emissie uit stallen niet met voldoende zekerheid in kaart kan worden gebracht met de Rav-emissiefactor, dan mag die factor niet worden toegepast vanwege het voorzorgbeginsel dat ten grondslag ligt aan art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Zie o.a. ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3758, r.o. 11.3. Daaruit vloeit volgens de Afdeling tevens voort dat zo'n Rav-emissiefactor ook niet mag worden gebruikt in een mer-beoordeling (zie r.o. 12.1 van diezelfde uitspraak). De uitspraak van de

rechtbank is hiermee in lijn. Na afronding van deze annotatie heeft de Afdeling in de uitspraak van ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3438 overwogen dat het bevoegd gezag bij de beoordeling of er vanwege de achtergrondgeurbelasting van de voorgenomen activiteit een MER moet worden opgesteld, beoordelingsruimte toekomt. Op die uitspraak zullen wij nog uitgebreid ingaan in de volgende aflevering van M&R.

9. Eiseres voert ook aan dat het college door het intrekken van het mer-beoordelingsbesluit en het verlangen van een MER in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen. Er moet (i) sprake zijn van een toezegging die (ii) aan het bevoegd gezag kan worden toegerekend, en (iii) andere zwaarder wegende belangen moeten zich niet tegen nakoming van het gewekte vertrouwen verzetten. De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat uit het mer-beoordelingsbesluit I enkel de toezegging kon worden afgeleid dat eiseres geen MER hoefde op te stellen. Een mer-beoordelingsbesluit geeft geen toestemming om de activiteit al dan niet te verrichten. Om die reden vormt het intrekken van een dergelijk besluit, anders dan eiseres betoogt, dan ook geen inbreuk op iemands eigendomsrecht. Deze overwegingen lijken ons juist. Een mer-beoordelingsbesluit geeft slechts antwoord op de vraag of er vanwege belangrijke milieugevolgen al dan niet een MER moet worden opgesteld. Niets meer en niets minder dan dat. De toezegging kan in de tweede plaats aan het college worden toegerekend (het is immers een besluit van het college zelf). Waar het voor eiseres misgaat is bij de derde stap. Volgens de rechtbank heeft het college het natuurbelang zwaarder mogen laten wegen dan het belang van eiseres dat is gemoeid bij het alsnog (laten) vervaardigen van een MER. Daaraan legt de rechtbank ten grondslag dat in mer-beoordelingsbesluit I nog geen definitief oordeel was gegeven over de natuureffecten van de voorgenomen activiteit op Natura 2000-gebieden, die gebieden reeds onder grote druk staan vanwege de te hoge stikstofdeposities en eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt als gevolg van het gewekte vertrouwen handelingen te hebben verricht die tot schade hebben geleid.

Tessa Röttscheid & Marcel Soppe

M en R 2025/84

Hof van Justitie van de Europese Unie 8 mei 2025,
nr. C-236/24
(Biltgen, Von Danwitz, Kumin, Ziemele, Gervasoni)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 9 bis mer-richtlijn)

AB 2025/189
ECLI:EU:C:2025:321

Art. 9 bis mer-richtlijn ziet ook op project-mer-beoordeling; noodzaak tot passende scheiding tussen de conflicterende