

AGRA-MATIC

ADVIES MILIEU BOUW

AAN : Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek

VAN : Agra-Matic

DATUM : 17 april 2025

BETREFT : MEMO MILIEU TOETSEN PRIEMPAD 9 TE ZEEWOLDE

Geachte [REDACTED]

Op 31 maart 2025 is er een brief verstuurd met de gevolgen voor de lopende procedure ten aanzien van de mer-beoordeling en de milieu-aanvraag van de locatie Priempad 9 te Zeewolde, kenmerk: Z2024-012963.

In deze brief wordt ingegaan op de uitspraken van Raad van State van 18 december 2024 inzake intern salderen. De brief benoemt dat de mer-beoordelingsprocedure op dit moment niet kan worden voortgezet vanwege deze uitspraak.

Onderhavige aanvraag betreft een aanvraag voor een milieubelastende activiteit en geen aanvraag voor een nieuwe natuurvergunning (Natura 2000-activiteit). Voor de Natura 2000-activiteit wordt een separate procedure opgestart. In de procedure Natura-2000 activiteit zal worden getoetst of de beoogde ontwikkeling aan de eisen omtrent intern salderen voldoet. Deze beoordeling vindt plaats bij de provincie. De uitspraak van 18 december 2024 gaat over intern salderen in het kader van een natuurvergunning en niet over een milieuvergunning. Derhalve is deze uitspraak niet zonder meer van toepassing op een milieuprocedure.

In de brief wordt aangegeven dat in de mer-beoordeling ook wordt beoordeeld of de aangevraagde activiteiten aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de omliggende Natura 2000-gebieden. In feite is dit correct, echter is het beoordelingskader voor een natuurvergunning en een milieuvergunning wel anders. Naar onzes inziens wordt de mer-beoordelingsprocedure niet beïnvloed door de uitspraak van 18 december 2024 en kan deze wel doorlopen, omdat voor het beoordelingskader voor milieu aangesloten dient te worden bij de ammoniakemissiefactoren zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), dit lichten wij graag hieronder nader aan u toe.

Wettelijke basis

Ammoniakemissiefactoren

Het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: 'Bal') bevat grenswaarden voor ammoniak uit dierenverblijven.¹ Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het houden van landbouwhuisdieren, moet worden beoordeeld of de dierenverblijven (lees: stallen) voldoen aan de emissiegrenswaarden voor ammoniak.² Deze beoordeling moet worden verricht op basis van ammoniakemissiefactoren die op basis van het Bal verplicht zijn voorgeschreven.³ Deze ammoniakemissiefactoren staan in bijlage V bij de Omgevingsregeling.

Project-mer-beoordeling

De mer-beoordeling is gebaseerd op de Mer-richtlijn.⁴ De Mer-richtlijn is een Europese richtlijn die - kort gezegd - bepaalt in welke gevallen en onder welke voorwaarden beoordeeld moet worden of een activiteit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

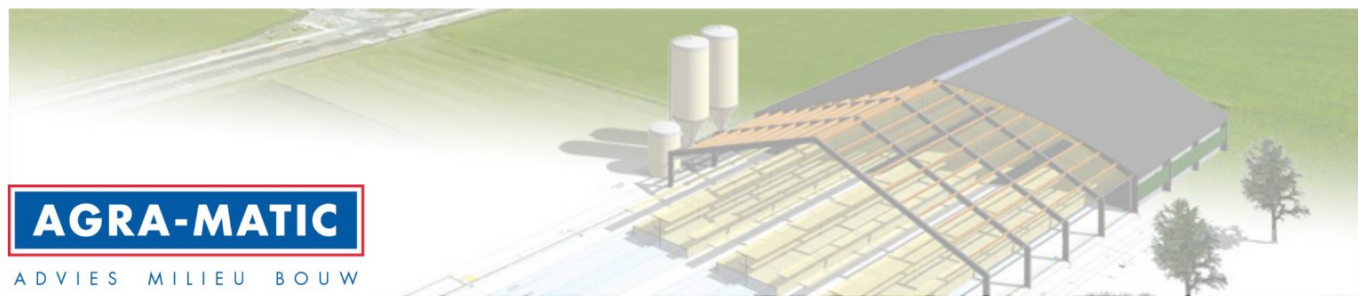
Artikel 16.43, lid 1 sub a van de Omgevingswet is de basis voor de mer-beoordelingsplicht. Dit artikel bepaalt dat in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen moet worden beoordeeld of een project aanzienlijke

¹ ECLI:NL:RVS:2024:371

² Artikel 3.2000 lid 1 Bal juncto artikel 3.203 lid 1 sub d Bal.

³ Artikel 4.821 Bal

⁴ Richtlijn 2011/92/EU en Richtlijn 2014/52/EU



AGRA-MATIC

ADVIES MILIEU BOUW

milieueffecten kan veroorzaken. Indien dat het geval is, moet een milieueffectrapportage worden opgesteld. De centrale vraag in de milieueffectrapportage is of het project daadwerkelijk aanzienlijke milieueffecten heeft. De gevallen waarvoor een mer-beoordelingsplicht geldt, staan in bijlage V bij de Omgevingsregeling. In deze bijlage is aangegeven voor welke projecten en in het kader van welke besluiten een mer-beoordelingsplicht geldt.

Voor de veehouderij-sector is relevant dat installaties voor de intensieve veehouderij als project zijn aangewezen in bijlage V bij de Omgevingsregeling.⁵ Bij een oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie (lees: een stal) is sprake van een mer-(beoordelings)plicht. Uit deze bijlage volgt verder dat de mer-beoordelingsplicht moet worden uitgevoerd in het kader van een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.⁶

Dat betekent dat de mer-beoordeling is gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Dat houdt in dat bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, bij een mer-beoordelingsplichtig geval, eerst moet worden beoordeeld of de aangevraagde activiteit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Zonder deze beoordeling kan de omgevingsvergunning niet worden verleend. Als aanzienlijke milieueffecten kunnen worden uitgesloten, wordt een mer-beoordelingsbesluit genomen dat integraal onderdeel wordt van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.⁷

Onderbouwing waarom voor een mer-beoordeling uitgegaan moet worden van de ammoniakemissiefactoren van de Omgevingsregeling

In de eerste plaats geldt dat voor de natuurvergunning onder de Omgevingswet geen aanhaakplicht bestaat⁸. Dit betekent dat de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit los van de natuurvergunning kan worden aangevraagd en verleend. Bovendien zijn de bevoegde gezagen verschillend: voor de omgevingsvergunning met betrekking tot de milieubelastende activiteit zijn burgemeester en wethouders het bevoegde gezag, terwijl gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor de natuurvergunning.

Ook inhoudelijk verschillen de toetsingskaders. Voor een natuurvergunning moeten significante effecten worden uitgesloten. Significante effecten moeten op basis van het voorzorgsbeginsel met zekerheid zijn uitgesloten.⁹ Het gevolg hiervan is dat er geen twijfel mag bestaan over de emissiereductie van stalsystemen.

Bij een mer-beoordeling is de vraag of een project aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Binnen de mer-beoordeling lijkt het erop dat de Afdeling het voorzorgsbeginsel (veel) minder strikt toepast, waarbij geldt dat burgemeester en wethouders beoordelingsruimte hebben bij het beantwoorden van de vraag of er aanzienlijke milieugevolgen bestaan.¹⁰ Dat blijkt uit de rechtspraak van de Afdeling over bijvoorbeeld de beoordeling van volksgezondheidsrisico's in het kader van een mer-beoordeling. In die rechtspraak beoordeelt de Afdeling of burgemeester en wethouders in redelijkheid hebben afgezien van het opstellen van een milieueffectrapportage.¹¹

Voor specifiek emissiearme stalsystemen is de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 13 augustus 2024¹² illustratief. In deze uitspraak oordeelde de rechtbank dat in het milieuspoor (lees: omgevingsvergunning milieu) ook bij twijfel kon worden uitgegaan van de ammoniakemissiefactoren en legde de rechtbank op basis van het onderscheid tussen het milieuspoor en natuurspoor uit waarom dit in het milieuspoor is toegestaan (en in het natuurspoor niet).

⁵ Artikel 11.6 lid 2 Omgevingsregeling juncto A1 kolom 1 bijlage V bij de Omgevingsregeling

⁶ Artikel 11.6 lid 2 Omgevingsregeling juncto A1 kolom 4 bijlage V bij de Omgevingsregeling

⁷ Artikel 11.11 lid 2 Omgevingsbesluit

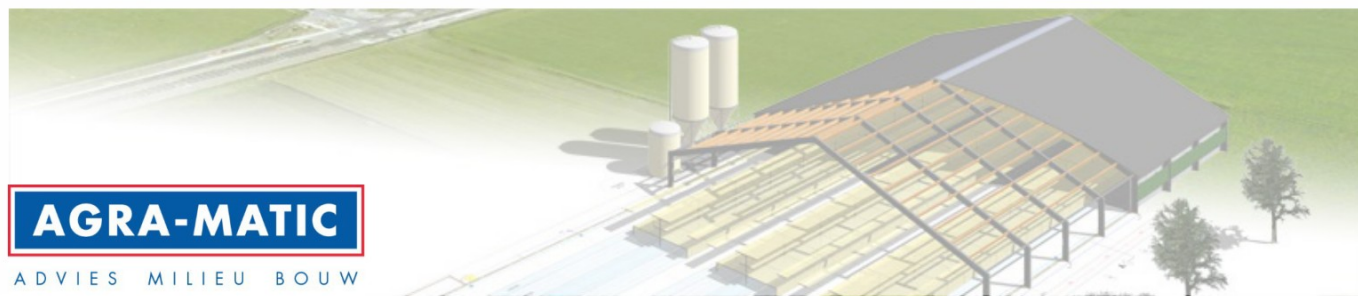
⁸ Artikel 5.7 Omgevingswet

⁹ Zie over de strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel de Afdelingsuitspraak over de bouwvrijstelling: AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 31.5.

¹⁰ Zie in verband met de toetsing bij volksgezondheid in een mer-beoordeling: AbRS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442. Zie verder Rb. Oost-Brabant 15 februari 2023, ECLI:RBOBR:2023:603.

¹¹ AbRS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442; ABRS 11 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1788.

¹² ECLI:NL:RBZWB:2024:5588



AGRA-MATIC

ADVIES MILIEU BOUW

Dat betekent dat een mer-beoordeling zowel procedureel als inhoudelijk verschilt van een natuurvergunning. In dat verband is de rechtspraak van de rechtbank Oost-Brabant relevant. De rechtbank Oost-Brabant heeft in een aantal uitspraken geoordeeld dat een mer-beoordeling geen verkapte natuurvergunningverlening is.¹³ Daarmee bedoelt de rechtbank kennelijk dat er een wezenlijk verschil is in de toetsing tussen de natuurvergunning en de mer-beoordeling. Specifiek over twijfels over emissiearme stallen en een mer-beoordeling heeft de rechtbank overwogen:¹⁴

"6.1 Eisers stellen dat verweerder vergunninghoudster had moeten verplichten een milieueffectrapport (MER) op te stellen. Volgens hen is het niet zeker dat de nadelige gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet toenemen, omdat onvoldoende vaststaat dat de ammoniakemissie van de inrichting na de wijziging niet toeneemt. Volgens eisers heeft verweerder niet zonder meer kunnen afgaan op de emissiefactoren in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav). Eisers gaan hierbij diepgaand in op de algemene kritiek op de Rav.

(...)

6.5 De rechtbank stelt voorop dat een m.e.r.-beoordeling geen verkapte vergunningverlening betreft. Met andere woorden, verweerder hoeft in een m.e.r.-beoordeling niet te beoordelen of een natuurvergunning op basis van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb noodzakelijk is of dat aan alle vereisten op grond van de Wabo of de IOV wordt voldaan (zie ook de uitspraak van 12 januari 2022 van deze rechtbank). Bovendien is verweerder geen bevoegd gezag voor vergunningverlening op grond van de Wnb maar GS. Op basis van de informatie in de m.e.r.-beoordelingsnotitie heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat het in dit geval niet noodzakelijk is om een MER op te stellen. Deze beroepsgrond slaagt niet."

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat het beoordelingskader van een natuurvergunning en mer-beoordeling verschillend is en dat een mer-beoordeling geen verkapte natuurvergunningverlening is. Derhalve dient bij een mer-beoordeling net als bij de milieuvergunning uitgegaan te worden van de ammoniakemissiefactoren van de Omgevingsregeling. Om deze redenen dient de mer-beoordelingsprocedure voortgezet te worden.

We ontvangen graag een bevestiging dat de mer-procedure en de omgevingsvergunning milieu wordt voortgezet. Ons inziens is de ingediende aanvraag voor Priempad 9 te Zeewolde compleet, en kan daarmee de beoogde situatie worden verleend.

Mocht u nog inhoudelijke vragen hebben over de ingediende aanvraag vernemen wij dat graag van u.

Met vriendelijke groet,


Adviseur bedrijfsontwikkeling
AGRA-MATIC B.V.

¹³ Rb. Oost-Brabant 16 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:600, r.o. 7.4; Rb. Oost-Brabant 15 september, ECLI:NL:RBOBR:2023:4322, r.o.

¹⁴ Rb. Oost-Brabant 6 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:4211