

Vergunningaanvraag of feitelijke capaciteit?

In twee recente uitspraken over intensieve veehouderij kiest de Afdeling voor een nieuwe jurisprudentielijn, die ten zeerste valt te ontraden. In plaats van de feitelijke capaciteit van de nieuw te bouwen stallen als uitgangspunt te hanteren, neemt de Afdeling gemakshalve ineens de vergunningaanvraag als basis om de omvang van een m.e.r.-plichtige activiteit te bepalen.

DOOR STEVEN PIETERS¹

Waarom is het een zeer ongewenste ontwikkeling om niet van de feitelijke capaciteit uit te gaan? Omdat ook al uit het verleden is gebleken dat juist in de veehouderijsector op creatieve wijze om de m.e.r.-plicht wordt heen gegaan en met deze ontwikkeling krijgt men wel een heel gemakkelijke kans om dat te kunnen doen. Stel, een veehouder bouwt een stal die zo groot is dat hij daar zo veel varkens of kippen in kan houden, dat hij ruim boven de m.e.r.-plichtdrempel uitkomt. Vervolgens vraagt hij een vergunning aan die net onder de m.e.r.-plichtdrempel of misschien zelfs de m.e.r.-beoordelingsplichtdrempel ligt. Zonder m.e.r. kan hij dan beginnen te draaien. Direct daarna vraagt hij een revisievergunning aan, waarbij hij ook weer net beneden de m.e.r.- (beoordelings)-plichtdrempel blijft. En zo kan hij stap voor stap, zonder ook maar één keer een MER te hoeven maken, toch een qua omvang m.e.r.-plichtige activiteit buiten de m.e.r.-procedure houden. Dat kan nooit de bedoeling van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn.

Geen incident

De aanleiding vormde een legkippenhouderij waar volgens de aanvraag

39.500 kippen gehouden gaan worden en de appellanten meenden dat er plaats is voor meer dan 45.000 stuks pluimvee (dus boven de m.e.r.-beoordelingsplicht drempel voor leghennen). "Zo lang een methode ontbreekt voor het bepalen van het aantal in de inrichting aanwezige dierplaatsen, dient naar het oordeel van de Afdeling te worden uitgegaan van het aantal aangevraagde of vergunde dieren en niet van het aantal dierplaatsen." Hier wijzigt de Afdeling als het ware de wettekst door het begrip dierplaatsen, dat letterlijk zo in het Besluit m.e.r. wordt genoemd, terzijde te schuiven en het aantal aangevraagde dieren in de vergunning daarvoor in de plaats te zetten.

Wat juist is, is dat er geen eenduidig systeem bestaat om het aantal dierplaatsen te bepalen, maar binnen een bepaalde bandbreedte kan dat wel degelijk worden vastgesteld. In dit specifieke geval van 11 mei 2005 gaat het om een 'bescheiden' verschil van ruim 5.000 legkippen en om een m.e.r.-beoordelingsplicht. Maar ik hoop dat bij een veel grotere stal, waaraan een qua omvang 'kleine' vergunningaanvraag wordt gekoppeld, ook bij de Afdeling de alarmbellen gaan rinkelen.

Nu kan deze uitspraak worden afgedaan als een incident. Maar dat is het dus niet! Want al op 1 juni 2005 – dus nog binnen 3 weken tijd – bestendigt de Afdeling deze nieuwe lijn. Dan gaat het om een varkenshouderij die net onder de m.e.r.-plichtdrempel blijft met 2.912 vleesvarkens, maar nog wel 613 zeugen binnen datzelfde bedrijf heeft en een groot aantal gespeende biggen. Kortom, qua aantal

len dieren ver boven de 3.000 dierplaatsen uitkomt. Vrij krampachtig grijpt ook daar de rechter naar de vergunningaanvraag. En het gat in de m.e.r.-dijk wordt alleen maar groter. Van een klein m.e.r.-beoordelingsprojectje, via een project net onder de m.e.r.-drempel, staat straks de kraan wagenwijd open. Deze lijn van de Afdeling zingt heel snel rond en de Afdeling moet niet vreemd opkijken dat binnenkort er grote stallen met bescheiden vergunningaanvragen bij grote regelmaat gaan langskomen. Draai het dan – gegeven de rechtszekerheid – nog maar eens terug.

Hier gaat het om randgevallen. In gevallen waarin het veel duidelijker ligt, kan de Afdeling op de 'oude' situatie van de stalcapaciteit teruggrijpen. Evidente ontduikingsgevallen mogen door een rechterlijke dwaling nooit gehonoreerd worden. Andersom legt de rechter terecht druk op de wetgever om te komen met duidelijke criteria voor dierplaatsen. Stel dat de Afdeling deze lijn doorzet, dan zal het Ministerie van LNV razendsnel met dierplaatscriteria moeten komen, om het m.e.r.-ontwikingsgedrag de kop in te drukken. Linksom of rechtsom, er zal iets moeten gebeuren, maar zo kan het zeker niet goed gaan.

M.e.r.-beoordelingsplicht Stadsproject

Tot slot nog een andere belangrijke uitspraak, waarin de Afdeling twee zaken verduidelijkt. Het gaat in deze zaak om de vaststelling van het bestemmingsplan 'Ter Borch', een stadsproject onder de rook van de stad Groningen in de kop van Drenthe. De

Afdeling maakt in deze uitspraak duidelijk dat stadsprojecten tamelijk ruim genomen kunnen worden, en dat veel verschillende functies (wonen, parkeren, kantoren, voorzieningen) die bij elkaar komen in één planontwikkeling – indien aan de oppervlaktemaat (o.a. 100 ha) wordt voldaan – al snel een stadsproject vormen.

Persoonlijk vind ik dit een goede ontwikkeling, omdat daarmee aan de intentie van de wetgeving recht wordt gedaan om projecten die mogelijk grote gevolgen kunnen hebben voor het milieu aan een nadere beoordeling te onderwerpen, en stadsprojecten in de meest ruime zin kunnen die gevolgen wel degelijk veroorzaken. Een enge uitleg zou ertoe leiden dat veel projecten buiten deze beoordelingsplicht zouden blijven, met alle risico's van dien.

Naast deze verduidelijking ten aanzien van de (ruime) inhoud van een stadsproject, maakt de Voorzitter van de Afdeling opnieuw duidelijk dat met een beoordelingsadvies door de Commissie m.e.r. dergelijke projecten kort en krachtig worden afgedaan en tot nu toe altijd het advies van de Commissie wordt gevolgd. Dus bij moeilijke m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten kan een advies van de Commissie – een second opinion – altijd behulpzaam zijn. ▲

¹Mr. S. Pieters, werkzaam bij de Commissie voor de m.e.r., schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Behandelde uitspraken

ABRvS, 11 mei 2005, nr. 200404617/1 (legkippenhouderij)

ABRvS, 1 juni 2005, nr. 200408656/1 (varkenshouderij)

VzABRvS, 23 juni 2005, nr. 200503631/2 (stadsproject Ter Borch)