

overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm), het zogeheten stortverbod voor afvalstoffen. Indien een verdachte een beroep toekomt op een vrijstelling, die ingevolge artikel 10.2, tweede lid, van de Wm is verleend bij of krachtens AMvB, dient bij een bewezenverklaring ter zake van genoemd strafbaar feit ontslag van alle rechtsvervolgning te volgen. Het bewezen verklaarde is alsdan niet strafbaar.

Eén van die vrijstellingen is neergelegd in art. 2, eerste lid aanhef en onder b, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (hierna: Bvsi) (oud). Het betreft het in of op de grond brengen van afvalstoffen, indien dit geschiedt overeenkomstig het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming in een werk waarin afvalstoffen, met uitzondering van avi-bodemas, worden gebruikt als bouwstof. Met de inwerkingtreding van het Besluit bodemkwaliteit per 1 januari 2008 is die bepaling inmiddels gewijzigd. Onder de vigeur van het Besluit bodemkwaliteit dient sprake te zijn van het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie, als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit, wil een verdachte in aanmerking komen voor vrijstelling van het stortverbod ex artikel 10.2, eerste lid, van de Wm.

Procesdeelnemers hebben groot belang bij de (voor hen gunstige) beantwoording van de vraag of ten aanzien van gestorte afvalstoffen wordt voldaan aan de voorwaarden om voor vrijstelling van het stortverbod ex artikel 10.2, eerste lid, Wm in aanmerking te komen. Naast bewijsvragen, zoals de vraag of sprake is van 'afvalstoffen' als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, Wm, richt de discussie zich in milieustrafzaken dan ook veelal op deze vraag. In dit soort strafprocedures betreft het een wezenlijk aspect met verstrekende consequenties.

Wat deze zaak zo interessant en relevant voor de praktijk maakt, is dat de Hoge Raad met dit arrest – door mij vrij vertaald – zegt: om voor zo'n vrijstelling in aanmerking te komen, luistert het (zeer) nauw. Alertheid is geboden.

Dat geldt in deze specifieke zaak, waar een motiveringsgebrek in zit ten aanzien van de vraag of overeenkomstig het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming – dus ook de daartoe behoren bijlage 2 van die AmvB en de in die bijlage opgenomen samenstellings- en immissiewaarden – is gehandeld. Zoveel is helder.

Mutatis mutandis geldt het óók voor alle overige bij of krachtens AmvB verleende vrijstellingen ex artikel 10.2, tweede lid, van de Wm. Nauwgezette lezing van de bij of krachtens AMvB verleende vrijstelling(en) en de hierin opgenomen voorwaarden, geprojecteerd op de individuele strafzaak, is een basisvoorwaarde. Daaropvolgend is, die voorwaarden in aanmerking nemend, scherpte vereist bij de motivering door de rechter (in het kader van de strafbaarheid van het bewezenverklaarde) of een verdachte al dan niet een beroep

toekomt op zo'n vrijstelling. Een ongeluk zit dan in een klein hoekje.

*Erik-Jan van Ham*

## M en R 2018/113

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 25 juli 2018, nr. 201709408/1/A1 (Wortmann, Bolt en Van Heijningen)  
m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 7.17 Wm; art. 2.2a en 5.13 lid 1 Bor; art. 2.1 lid 1 aanhef en onder i Wabo)

NJB 2018/1588  
Milieurecht Totaal 2018/6859  
ECLI:NL:RVS:2018:2496

### **Toename emissie endotoxinen vanwege pluimveehouderij leidt tot mer-plicht; MER kan zich hoofdzakelijk beperken tot beschrijven effecten endotoxinen**

*Over de noodzaak van het opstellen van dit milieueffectrapport met het oog op de gevolgen van endotoxinen merkt de Afdeling het volgende op. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2018:2395, heeft uiteengezet, bestaat zowel wat 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 met de weergegeven motivering de gevolgen van emissie van endotoxine bij zijn besluitvorming betrokken. Het college heeft daarbij geconcludeerd dat het opstellen van een milieueffectrapport met het oog op belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die de veehouderij zou kunnen hebben – in dit geval met name de emissie van endotoxine – nodig is. De hogerberoepsgronden van [appellant] geven geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet tot deze conclusie heeft kunnen komen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op. Dat, zoals [appellant] betoogt, de emissie van fijn stof als zodanig aan de daarvoor geldende normen voldoet, wil niet zeggen dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Het college heeft uiteengezet dat in dit geval gezien onder meer de afstand tot woningen en de toename van de uitstoot van fijn stof en endotoxinen, niet is uitgesloten dat er belangrijke nadelige gevolgen voor de omwonenden bestaan. Dat het college zich bij zijn beoordeling mede heeft gebaseerd op een ontwerp van het endotoxinekader, geeft verder geen reden om de motivering van het college gebrekkig te achten, reeds omdat gesteld noch gebleken is dat dit ontwerp op de hier relevante onderdelen afwijkt van de op 25 november 2016 vastge-*

stelde definitieve versie. Voor zover [appellant] betoogt dat de tabellen in het endotoxinekader niet van toepassing zijn op de door hem te houden dieren (ouderdieren van vleeskuikens in opfok), heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het endotoxinekader ook betrekking heeft op deze dieren. Dit blijkt uit p. 42 waarin dit met zoveel woorden is vermeld. Dat in de huidige situatie ook niet wordt voldaan aan de in het endotoxinekader vermelde afstanden, betekent ook niet dat er geen reden is om bij het vergunnen van een geheel andere situatie, met andere dieren en een hogere emissie van onder meer fijn stof, af te zien van het eisen van het opstellen van een milieueffectrapport omdat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college heeft kunnen besluiten dat met het oog op de gevolgen van emissie van endotoxinen een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Hoewel het milieueffectrapport een beschrijving van alle milieugevolgen moet bevatten, zal gezien de aanleiding voor het opstellen van dit rapport het daarin op te nemen onderzoek vooral betrekking kunnen hebben op endotoxinen.

[appellant], wonend te Mill en Sint Hubert, tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 oktober 2017 in zaken nrs. 16/3833 en 16/3850 in het geding tussen:

1. [appellant],
2. [partij A] en [partij B]

en  
het college van burgemeester en wethouders van Mill en Sint Hubert.

### Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2016 heeft het college geweigerd [appellant] krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een vergunning te verlenen voor het wijzigen van een varkenshouderij aan de [locatie] te Mill in een pluimveehouderij.

Bij uitspraak van 17 oktober 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het door [partijen] ingestelde beroep niet-ontvankelijk. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

(...)

### Overwegingen

(...)

2. Voor de veehouderij is, zo blijkt uit het besluit van 9 november 2016, krachtens de Hinderwet een vergunning verleend voor het houden van varkens. De aanvraag om de thans geweigerde vergunning heeft, voor zover hier van belang, betrekking op het omzetten van de varkenshouderij in een pluimveehouderij met 38.500 ouderdieren van vleeskuikens.

Op grond van artikel 2.2a, aanhef en onder i, van het Besluit omgevingsrecht is hiervoor een krachtens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo verleende vergunning vereist. Die vergunning moet op grond van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden geweigerd indien het college op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wabo beslist het college of bij de voorbereiding van het besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

4. Het college concludeert in het bestreden besluit op basis van het door het RIVM in 2016 uitgebrachte rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden" (hierna: het VGO-rapport) en het eveneens in 2016 verschenen rapport "Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering" van Wageningen University & Research (hierna: het endotoxinerapport), dat het hier wat de gevolgen van emissies van endotoxinen betreft om een risicovol bedrijf gaat. Door de strooiselhuisvesting van het pluimvee is de emissie van het zogenoemde fijn stof en grovere stofdeeltjes hoog. Deze emissie neemt in verhouding met de situatie waarin varkens worden gehouden toe. Daarmee neemt volgens het college ook de emissie van endotoxinen toe. Uit het VGO-rapport wordt duidelijk dat de emissies van fijn stof, ammoniak (secundair fijn stof) en endotoxinen negatieve gezondheidseffecten kunnen veroorzaken, aldus het college. Uit de genoemde onderzoeken blijkt ook dat tot 500 m rondom individuele pluimveehouderijen een overschrijding van de door de Gezondheidsraad geformuleerde advieswaarde van 30 EU (endotoxine units) per kubieke meter lucht mogelijk is.

Verder wijst het college erop dat in het ontwerp van de "Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (hierna: het endotoxinekader) op basis van het endotoxinerapport afstanden zijn genoemd die zouden moeten worden aangehouden om aan die advieswaarde te voldoen. Voor de voorziene pluimveehouderij wordt een aan te houden afstand van ongeveer 120 m aanbevolen, terwijl de dichtstbijzijnde woning op ongeveer 61 m afstand staat. Uit de vergunningaanvraag blijkt tot slot, zo overweegt het college, niet dat maatregelen worden getroffen om de toename van emissies van fijn stof en endotoxines te beperken.

Uit dit alles volgt volgens het college dat als gevolg van de aangevraagde activiteit sprake kan zijn van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die aanleiding geven om met toepassing van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer te beslissen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit betekent op grond van artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht een verplichting tot weigering van de vergunning. Het college heeft bij het bestreden besluit de vergunning geweigerd.

5. De rechtbank heeft geoordeeld, kort weergegeven, dat in het VGO-rapport en het endotoxinerapport een indicatie is te zien dat sprake kan zijn van een risico voor de volksgezondheid als gevolg van de verspreiding van endotoxinen. Gelet op die indicatie heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld, aldus de rechtbank.

6. [appellant] wijst erop dat de emissie van fijn stof aan de daarvoor geldende normen voldoet. Bovendien heeft het college zich gebaseerd op een ontwerp van het pas na het nemen van het besluit vastgestelde endotoxinekader. Verder betoogt hij dat de beoordeling van gezondheidsrisico's alleen betrekking kan hebben op de in de tabel in het endotoxinekader genoemde diersoorten. Verder zou ook in de thans vergunde situatie al niet worden voldaan aan de in het endotoxinekader geadviseerde afstand. Daarom is niet duidelijk waarom het opstellen van een milieueffectrapport nodig zou zijn. Tot slot betoogt hij dat het college heeft nagelaten zelf onderzoek te doen naar endotoxinen, omdat het niet is uitgesloten dat, eventueel met het treffen van maatregelen, bij het niet voldoen aan de in het endotoxinekader genoemde afstanden toch aan de normering kan worden voldaan.

7. Allereerst merkt de Afdeling op dat in deze zaak niet ter beoordeling staat of de door [appellant] gewenste veehouderij uit een oogpunt van emissie van endotoxinen wel of niet zou kunnen worden toegelaten door het college. In deze zaak staat alleen ter beoordeling of het college naar aanleiding van de aanvraag om verlening van een vergunning voor de veehouderij op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo op goede gronden heeft geoordeeld dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld omdat de aangevraagde activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. In dat geval diende het college op de voet van artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht de vergunning te weigeren.

Verlening van een vergunning voor de veehouderij zou dan slechts mogelijk zijn op de grondslag van een aanvraag op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Pas bij de beslissing op een dergelijke aanvraag beoordeelt het college, mede op basis van de bevindingen in het milieueffectrapport, of de veehouderij kan worden toegelaten.

8. Over de noodzaak van het opstellen van dit milieueffectrapport met het oog op de gevolgen van endotoxinen merkt de Afdeling het volgende op.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2018:2395, heeft uiteengezet, bestaat zowel wat 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 met de hiervoor weergegeven motivering de gevolgen van emissie van endotoxine bij zijn besluitvorming betrokken. Het college heeft daarbij geconcludeerd dat het opstellen van een milieueffectrapport met het oog op belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die de veehouderij zou kunnen hebben – in dit geval met name de emissie van endotoxine – nodig is.

9. De hogerberoepsgronden van [appellant] geven geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet tot deze conclusie heeft kunnen komen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

Dat, zoals [appellant] betoogt, de emissie van fijn stof als zodanig aan de daarvoor geldende normen voldoet, wil niet zeggen dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Het college heeft uiteengezet dat in dit geval gezien onder meer de afstand tot woningen en de toename van de uitstoot van fijn stof en endotoxinen, niet is uitgesloten dat er belangrijke nadelige gevolgen voor de omwonenden bestaan.

Dat het college zich bij zijn beoordeling mede heeft gebaseerd op een ontwerp van het endotoxinekader, geeft verder geen reden om de motivering van het college gebrekkig te achten, reeds omdat gesteld noch gebleken is dat dit ontwerp op de hier relevante onderdelen afwijkt van de op 25 november 2016 vastgestelde definitieve versie.

Voor zover [appellant] betoogt dat de tabellen in het endotoxinekader niet van toepassing zijn op de door hem te houden dieren (ouderdieren van vleeskuikens in opfok), heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het endotoxinekader ook betrekking heeft op deze dieren. Dit blijkt uit blz. 42 waarin dit met zoveel woorden is vermeld. Dat in de huidige situatie ook niet wordt voldaan aan de in het endotoxinekader vermelde afstanden, betekent ook niet dat er geen reden is om bij het vergunnen van een geheel andere situatie, met andere dieren en een hogere emissie van onder meer fijn stof, af te zien van het eisen van het opstellen van een milieueffectrapport omdat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

Ook het feit dat mogelijk uit onderzoek kan blijken dat de gevolgen niet zodanig zijn dat geen vergunning kan worden verleend, is geen reden daarvan af te zien. Zoals onder 7 al is uiteengezet, houdt een besluit dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt niet een oordeel in over de vraag of de voorgenomen activiteit al dan niet zal kunnen worden toegelaten.

Tot slot bestaat er, anders dan [appellant] in feite betoogt, in situaties waarin nader onderzoek naar nadelige gevolgen van het milieu is vereist door middel van het opstellen van een milieueffectrapport, geen verplichting voor het college om dit onderzoek voor zijn rekening te nemen.

10. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college heeft kunnen besluiten dat met het oog op de gevolgen van emissie van endotoxinen een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Hoewel het milieueffectrapport een beschrijving van alle milieugevolgen moet bevatten, zal gezien de aanleiding voor het opstellen van dit rapport het daarin op te nemen onderzoek vooral betrekking kunnen hebben op endotoxinen.

Gelet op het besluit dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld, heeft het college gezien artikel 5.13b, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht terecht de gevraagde vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo geweigerd.

11. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

### Noot

1. Een agrariër wil zijn varkenshouderij wijzigen in een pluimveehouderij en heeft daartoe op grond van art. 2.2a, aanhef en onder i, Bor een vergunning ex art. 2.1 lid 1, aanhef en onder i, Wabo aangevraagd. Het gaat daarbij om de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Een dergelijke vergunning mag alleen worden geweigerd indien er mogelijk sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen in verband waarmee een MER moet worden gemaakt (zie art. 5.13b lid 1 Bor). Het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders van Mill en Sint Hubert) heeft de OBM geweigerd. De reden voor de weigering is gelegen in de toename van emissies van endotoxinen. Dit kan volgens het college negatieve gezondheidseffecten voor mensen hebben. Het college baseert zich daarbij op het RIVM-rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden" (VGO-rapport), het rapport "Emissies van endotoxinen uit de veehouderij: emissiemetingen en verspreidingsmodellering" van Wageningen University & Research (hierna: endotoxinerapport) van 2016 en het ontwerp van de "Notitie handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (hierna: het endotoxinekader). In het endotoxinekader worden op basis van het endotoxinerapport afstanden genoemd die zouden moeten worden aangehouden om aan de door de Gezondheidsraad geformuleerde advieswaarde van 30 endotoxine units per kubieke meter lucht te voldoen. Het college stelt dat voor de voorziene pluimveehouderij een afstand van ongeveer 120 meter tot woningen moet worden aangehouden. De dichtstbijzijnde woning ligt in casu op circa 61 meter.

2. In navolging van de Rechtbank Oost-Brabant 17 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5459, JM 2018/22, oordeelt de Afdeling dat het college heeft kunnen besluiten dat vanwege de emissietoename van endotoxinen belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden waardoor het opstellen van een MER nodig is. De Afdeling onderkent daarbij dat over zowel de voor blootstelling te hanteren advieswaarden als over de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij nog een aanzienlijk aantal vragen bestaat waarvoor verder wetenschappelijk onderzoek is vereist. Dat laat onverlet dat een bevoegd gezag bij zijn besluitvorming over een veehouderij ook de gevolgen van endotoxinen betreft. Daarbij heeft het bevoegd gezag beoordelingsruimte. De Afdeling verwijst in dat kader naar haar uitspraak van 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, M en R 2018/103, m.nt. Kevelam.

3. De agrariër voerde in (hoger) beroep onder meer aan dat er in de huidige situatie (varkenshouderij) ook al sprake is van emissie van endotoxinen en dat er daarbij niet wordt voldaan aan het endotoxinekader. De Afdeling oordeelt hierover dat hierin geen reden is gelegen om af te kunnen zien van het opstellen van een MER, nu er sprake is van het vergunnen van een geheel andere situatie, met andere dieren en hogere emissie van onder meer fijn stof en grovere stofdeeltjes (en daarmee ook van endotoxinen). Zou er sprake zijn geweest van een wijzigingsvergunning, dan zou de uitkomst een andere zijn geweest. De Afdeling heeft in ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3448, M en R 2018/28, m.nt. Soppe, namelijk aangegeven dat er in het kader van een wijzigingsvergunning geen sprake kan zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen (die een MER noodzakelijk maken) als de aangevraagde wijziging er niet toe leidt dat de milieugevolgen ten opzichte van de eerdere vergunde inrichting toenemen.

4. Indien de agrariër de pluimveehouderij wil gaan exploiteren, lijkt hem weinig anders te resten dan een MER op te stellen en vervolgens een omgevingsvergunning milieu aan te vragen. De Afdeling overweegt expliciet dat het mer-onderzoek betrekking zal kunnen hebben op endotoxinen. Kennelijk hoeven andere milieugevolgen niet of nauwelijks in het MER te worden beschreven. Het oordeel van de Afdeling is ingegeven door het in de (rechts)praktijk omarmde scopingprincipe. Dat houdt in dat aan de hand van de concrete activiteit wordt bepaald welke milieufactoren door die activiteit significant kunnen worden beïnvloed. Het op te stellen MER zal zich dan op die factoren mogen richten. In het verlengde daarvan is het ook toegestaan dat een in de mer-richtlijn genoemd milieuaspect niet in het project-MER wordt behandeld, aangezien dat aspect door de voorgestane activiteit niet of nauwelijks zal worden beïnvloed. Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6291, M en R 2006/58, m.nt. Jesse. De Afdeling vindt kennelijk dat er in de voorliggende zaak behalve de endotoxinen geen andere milieufactoren zijn die het milieu significant kunnen beïnvloeden.

5. De vraag is welk onderzoek van de agrariër mag worden verlangd bij het opstellen van het MER. Het lijkt



mijns inziens (veel) te veel gevraagd om de nog openstaande vragen over de relatie tussen volksgezondheid en endotoxinen bij een individuele agrariër neer te leggen. Immers, over die vragen wordt door gerenommeerde instanties nog (volop) nader onderzoek gedaan. Ik meen dat in het MER zou mogen worden aangesloten bij het VGO-rapport, het endotoxinerapport en het endotoxinekader (gelijk het college doet). Vervolgens zal dan in het MER kunnen worden bezien of er alternatieven en/of maatregelen zijn die maken dat er minder endotoxinen worden uitgestoten en/of dat de gevolgen van de emissie anderszins kunnen worden ondervangen. Stel dat de eventuele beschikbare maatregelen al duidelijk zijn en dat nader onderzoek in zoverre niet nodig is. Dan rijst de vraag of er toch niet kan worden afgezien van het opstellen van een MER. Zou dan niet wederom kunnen worden volstaan met een aanvraag om een OBM? Hierbij kan dan worden aangegeven dat de beschikbare maatregelen mitigerende maatregelen zijn. In een mer-beoordeling mag met dergelijke maatregelen rekening worden gehouden (aldus volgt uit art. 7.16 Wm). Het is in dat geval wel vereist dat de (tijdige) uitvoering van die maatregelen wordt vastgelegd in het mer-beoordelingsplichtige besluit, aldus art. 7.20a lid 1 Wm. Dat geldt ook voor de OBM. Ingevolge laatstgenoemd artikellid geldt de borgingsplicht namelijk ook voor zover het wettelijk kader betreffende het mer-beoordelingsplichtige besluit dat niet toestaat. Dat betekent dat art. 5.13a Bor, ingevolge waarvan aan een OBM geen voorschriften mogen worden verbonden, niet geldt voor zover het voorschrift is ingegeven door een in de mer-beoordeling beschreven mitigerende maatregel. In de uitspraak wijst de Afdeling erop dat het college heeft aangegeven dat in de ter beoordeling voorliggende vergunningaanvraag geen blijk is gegeven van maatregelen om de toename van emissies van endotoxines te beperken. Als dat in een eventuele nieuwe OBM-aanvraag wel het geval zou zijn, dan is er sprake van een gewijzigde aanvraag waarop opnieuw inhoudelijk zal moeten worden beslist.

6. Ten slotte valt in algemene zin op dat de Afdeling het oordeel of er al dan niet sprake is van mogelijke nadelige milieugevolgen in verband waarmee een MER nodig is, uitermate marginaal toetst. Het staat ter beoordeling aan het bevoegd gezag om aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval om te besluiten of er al dan niet sprake kan zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen (zie expliciet r.o. 4.4 van ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3546, *M en R* 2015/22). Ik acht het dan ook niet onwaarschijnlijk dat wanneer het college gemotiveerd tot het oordeel zou zijn gekomen dat er in casu geen belangrijke nadelige milieugevolgen zouden zijn te verwachten, de Afdeling dat oordeel ook had gebillijkt. Dat maakt dat niet kan worden gezegd dat wanneer het onderwerp endotoxinen in een mer-beoordeling aan de orde komt, er door het bevoegd gezag al snel tot een mer-plicht moet worden geconcludeerd.

Marcel Soppe

## *M en R* 2018/114

Hof van Justitie van de Europese Unie (Advocaat-Generaal)  
22 juli 2018, nr. C-293/17

(Kokott)

J. Kokott

m.nt. M.M. Kaajan

(Wet natuurbescherming)

ECLI:EU:C:2018:622

ECLI:EU:C:2018:882

### **Prejudiciële vragen Programma Aanpak Stikstof (Conclusie)**

1) *Op de eerste vraag in zaak C 294/17 dient worden geantwoord dat artikel 6, leden 2 en 3, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna niet in de weg staat aan een wettelijke regeling die ertoe strekt, projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die een drempel- of grenswaarde niet overschrijdt, van de vergunningplicht uit te zonderen en zonder individuele toestemming toe te staan, wanneer op grond van objectieve gegevens vanuit wetenschappelijk oogpunt geen redelijke twijfel bestaat dat deze stikstofdepositie geen significante gevolgen zal hebben de betrokken beschermingszone.*

2) *Op de tweede vraag in zaak C 294/17 dient te worden geantwoord dat het volgens artikel 6, leden 2 en 3, van Richtlijn 92/43/EEG is toegestaan dat een passende beoordeling voor een programma waarin een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie is beoordeeld, ten grondslag wordt gelegd aan de verlening van een individuele vergunning voor een project of andere handeling dat of die stikstofdepositie veroorzaakt en binnen de in het kader van het programma beoordeelde depositieruimte past. De genoemde beoordeling moet echter volledige, precieze en definitieve constatering bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de depositie kunnen wegnemen. Dit betekent dat voor elk project afzonderlijk en voor elke oppervlakte binnen beschermingszones waarop zich beschermde habitats bevinden, moet worden gewaarborgd dat de totale toegestane hoeveelheid stikstofdepositie op lange termijn geen bedreiging vormt voor het behoud van de in het gebied beschermde habitattypen en soorten of voor het potentieel om een goede staat van instandhouding te bereiken.*

3) *Op de vragen 5 tot en met 7a in zaak C 293/17 en de vragen 3 tot en met 5a in zaak C 294/17 dient te worden geantwoord dat:*

- maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie uit andere bronnen;
- herstelmaatregelen ter versterking van stikstofgevoelige habitattypen in de betrokken gebieden; en
- de autonome daling van stikstofemissies;

*extra stikstofdepositie in beschermingszones alleen dan met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in overeenstemming kunnen brengen wanneer op het tijdstip waarop toestemming wordt verleend, al definitief vaststaat dat de totale belasting van het gebied door stikstofdepositie onder de grenswaarde*