

ANNOTATIE

mr. V.M.Y. van 't Lam

Annotatie bij Raad van State, 28-11-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4396 (OGR-2012-0326)

1. De hiervoor opgenomen uitspraak is om verschillende redenen interessant. Het eerst te signaleren aspect is het feit dat een milieuvergunning is geweigerd voor een veehouderij vanwege het gevaar voor de verspreiding van dierziekten. Dat gevaar werd veroorzaakt omdat de veehouderij zou worden gevestigd op 300 meter afstand van een nationaal onderzoeksinstituut op het gebied van besmettelijke dierziekten (CVI). Dat is weliswaar een bijzonder feitencomplex, maar tot op heden is het nooit gebeurd dat een milieuvergunning (omgevingsvergunning voor milieu) vanwege het gevaar voor de verspreiding van dierziekten wordt geweigerd. Onder andere om die reden is de uitspraak mijns inziens het bespreken waard. Een ander te signaleren aspect van deze uitspraak dat samenhangt met het voorgaande, is dat het gevaar voor de verspreiding van dierziekten in casu een rol speelt op grond van artikel 8.8 aanhef lid 1 onder b WMB (oud) (thans art. 2.14 lid 1 onder a onderdeel 2 Wabo). Op grond van dat artikel moet de geografische ligging van de inrichting worden betrokken bij de beslissing op de aanvraag. Tot nu toe leek die bepaling in jurisprudentie van weinig betekenis. Hierna bespreek ik de beide te signaleren aspecten. De uitspraak is onverkort relevant in het kader van de Wabo.

2. De Afdeling beantwoordt in deze uitspraak de vraag of de Wet milieubeheer de mogelijkheid biedt om de vergunning voor de op minder dan 300 m van het CVI te vestigen veehouderij te weigeren vanwege het gevaar van de verspreiding van dierziekten. Voordat ik inga op het antwoord van de Afdeling, schets ik kort het relevante wettelijk kader. Een milieuvergunning kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu (art. 8.10 lid 1 WMB (oud), thans art. 2.14 lid 3 Wabo). Ook kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden om nadelige gevolgen voor het milieu te beperken (art. 8.11 lid 3 (oud), thans art. 5.3 Bor). De reikwijdte van 'de bescherming van het milieu' en 'de nadelige

gevolgen voor het milieu' zijn daarom van belang voor het antwoord op de vraag of gevaar voor de verspreiding van dierziekten, zoals in casu aan de orde, kan leiden tot het weigeren van de milieuvergunning of dat mogelijk voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. In artikel 1.1 lid 2 WMB is niet-limitatief bepaald wat onder de gevolgen van het milieu en de bescherming van het milieu valt. Voor de Wabo is daarnaast artikel 1.1 lid 2 Wabo van belang dat naar artikel 1.1 lid 2 WMB verwijst. Verspreiding van (besmettelijke) dierziekten is in artikel 1.1 lid 2 WMB niet genoemd. Uit jurisprudentie blijkt echter dat gevaar voor de verspreiding van besmettelijke dierziekten valt onder de 'bescherming van het milieu' en 'gevolgen van het milieu' (o.a. ABRvS 22 augustus 2012, nr. 201105847/1/A4, ABRvS 16 mei 2012, nr. 201100615/1/A4 en ABRvS 8 februari 2012, MenR 2012/71 m.nt. Collignon). Het gevaar van de verspreiding van besmettelijke dierziekten wordt in uitspraken doorgaans geschaard onder de 'gevolgen voor de volksgezondheid'. 'Gevolgen voor de volksgezondheid' staat niet expliciet in artikel 1.1 lid 2 WMB, maar wel 'de bescherming van mensen'. De conclusie is daarom dat bij milieuvergunningen kan worden aangevoerd dat er nadere voorschriften aan de milieuvergunning moeten worden verbonden of dat de milieuvergunning moet worden geweigerd vanwege (het gevaar van) de verspreiding van besmettelijke dierziekten. In casu was de milieuvergunning geweigerd vanwege de verspreiding van besmettelijke dierziekten. Omdat de verspreiding van besmettelijk dierziekten primair is geregeld in andere wetgeving dan de Wet milieubeheer, is er in het kader van de milieuvergunning ruimte voor een aanvullende toets, zo overweegt de Afdeling in de hiervoor opgenomen uitspraak. Dat er ten aanzien van de verspreiding van besmettelijke dierziekten ruimte is voor een aanvullende toets, is conform standaardjurisprudentie (o.a. ABRvS 20 april 2011, nr. 201008545/1/M2 en ABRvS 9 maart 2011, nr. 201007904/1/M2). Ook bij visuele hinder is er ruimte voor een aanvullende toets (ABRvS 26 september 2012, nr. 201102498/1/T1/A4). Mij is niet duidelijk wat die aanvullende toets exact inhoudt. Worden de belangen bijvoorbeeld anders beoordeeld bij een aanvullende toets of toetst de Afdeling anders? Uit de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt in elk geval dat een aanvullende toets kan leiden tot een weigering van de vergunning (zie hierover ook A.B. Blomberg in haar noot bij ABRvS 19 september 2007, AB 2008/190). Nadere bestudering van uitspraken waarin de beroepsgrond van gevaar van verspreiding van besmettelijke dierziekten wordt aangevoerd, leert dat een dergelijk beroep zelden tot succes leidt. Vrijwel altijd overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat er nadere voorschriften aan de milieuvergunning hadden moeten worden verbonden, of dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd (o.a. ABRvS 26 augustus 2009, nr. 200804668/1/M2 en ABRvS 28 september 2005, nr. 200501764/1). Ook zijn mij geen uitspraken bekend waarin een milieuvergunning om die reden is geweigerd. In casu was de milieuvergunning geweigerd. In zoverre wijkt de hiervoor opgenomen uitspraak af van andere uitspraken. Volgens het bevoegd gezag kon niet worden uitgesloten dat het mond- en

klauwzeervirus als gevolg van een incident binnen het CVI vrijkomt in de omgeving waardoor veehouderijen binnen een straal van 3 km rond het CVI het risico lopen om besmet te worden. Het bevoegd gezag stelt dat indien de veehouderij besmet raakt, het risico van verdere verspreiding naar andere veehouderijen zeer groot is. De Afdeling volgt deze redenering.

3. Een ander te signaleren aspect van deze uitspraak, is dat het gevaar voor de verspreiding van dierziekten in casu een rol speelt op grond van artikel 8.8 aanhef lid 1 onder b WMB (oud) (thans art. 2.14 lid 1 onder a onderdeel 2 Wabo). Op grond van die bepaling moet de geografische ligging van de inrichting worden 'betrokken' bij de beslissing op de aanvraag. Die bepaling wordt voor zover mij bekend in deze uitspraak voor het eerst toegepast bij het antwoord op de vraag of een milieuvergunning terecht is geweigerd vanwege het gevaar van de verspreiding van dierziekten. Bovendien blijkt uit jurisprudentie dat die bepaling zelden wordt toegepast. De zinsnede 'mede gezien haar technische kenmerken en geografische ligging' is afkomstig uit artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn (Kamerstukken II 2004/05, 29 711, nr. 7, p. 3). In de IPPC-richtlijn wordt deze zinsnede gebruikt in de context van het vaststellen van emissiegrenswaarden in de vergunning. Ook in de opvolger van de IPPC-richtlijn, de Richtlijn industriële emissies (RIE; 2010/75), is de geografische ligging van belang voor de vaststelling van emissiegrenswaarden (art. 15 lid 4 onder a RIE). In de hiervoor opgenomen uitspraak wordt de zinsnede niet voor dat doel gebruikt. De vergunning is immers geweigerd. Volgens de Afdeling moest het bevoegd gezag vanwege artikel 8.8 aanhef lid 1 onder b WMB de gevolgen vanwege de inrichting voor het milieu niet slechts op zichzelf gezien beoordelen, maar daarbij tevens de ligging van de inrichting in de beoordeling betrekken. In zoverre mocht het bevoegd gezag de omstandigheid dat de veehouderij op korte afstand van het CVI zou komen te liggen (300 meter) in zijn beoordeling betrekken. Daarbij merkt de Afdeling op dat zoals appellant terecht stelt dat het gevaar van de verspreiding van dierziekten primair uitgaat van het CVI, maar dat neemt niet weg dat de veehouderij, indien die wordt besmet, het gevaar veroorzaakt dat die besmetting zich van daar uit verspreidt. De conclusie van de Afdeling is daarom dat de Wet milieubeheer in dit geval de mogelijkheid biedt om bij de beslissing op de aanvraag om vergunning het gevaar van de verspreiding van dierziekten veroorzaakt door de veehouderij en de invloed die de specifieke locatie van de veehouderij in de omgeving van het CVI op de omvang van dat gevaar heeft te betrekken. De vraag is of de Afdeling artikel 8.8 aanhef lid 1 onder b WMB (oud) (thans art. 2.14 lid 1 onder a onderdeel 2 Wabo) nieuw leven heeft willen inblazen met deze uitspraak (zou de bepaling bijvoorbeeld van belang kunnen zijn als een inrichting met gevaarlijke stoffen wordt gevestigd nabij een andere inrichting met gevaarlijke stoffen), of dat deze uitspraak vanwege het bijzondere feitencomplex een uitzondering is. Nieuwe jurisprudentie zal moeten worden afgewacht.

4. In casu voerde appellant aan dat het voorkomen van de vestiging van de veehouderij binnen

een straal van 3 kilometer van de CVI had moeten worden bewerkstelligd via het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat in casu niet de planologische situatie aan de orde is, maar de rechtmatigheid van de weigering van de milieuvergunning. In bestemmingsplannen overweegt de Afdeling standaard dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten elders is geregeld en dat aan de milieuvergunning ter zake voorschriften kunnen worden verbonden (o.a. ABRvS 30 mei 2012, nr. 2011077537/1/T1/R1, ABRvS 9 november 2011, nr. 200907593/1/R4 en ABRvS 1 december 2010, nr. 200910297/1/R3). Ook in bestemmingsplannen wordt de (bestrijding van) de besmetting van dierziekten aldus aanvullend getoetst.

5. Voor de voorzittersuitspraak bij deze zaak verwijs ik naar ABRvS 30 mei 2011, nr. 201105076/2/M2 (JM 2011/93 m.nt. Bokelaar).