

3. Wat betreft maatwerkvoorschriften in relatie tot de zorgplicht, is deze uitspraak niet nieuw (zie de ook door de Afdeling genoemde uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:7373, *M en R* 2016, p. 511). De redenering en formulering in de hierboven opgenomen uitspraak is dezelfde als in de uitspraak van 11 maart 2015: overtreding van de zorgplicht is slechts aan de orde in gevallen waarin het Activiteitenbesluit geen uitputtende regeling bevat. Voor dit uitgangspunt is bepalend de zinsnede in de zorgplichtbepaling (artikel 2.1, lid 1 Activiteitenbesluit) "(nadeelige gevolgen) die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels". Volgens de Nota van Toelichting behorend bij het Activiteitenbesluit (*Stb.* 2007, 415, p. 114 en 184) is van een uitputtende regeling in ieder geval sprake indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen en voorschriften. De Afdeling heeft hier de Nota van Toelichting letterlijk gevolgd.

Voor de praktijk is nog van belang dat de Nota van Toelichting (p.185) vermeldt dat van een uitputtende regeling in ieder geval sprake is wanneer de uitwerking van een bepaald aspect (i.c. geluid) door middel van kwantitatieve doelvoorschriften plaats vindt. Geluidnormen zijn dergelijke voorschriften.

In bovenstaande casus draaide het om onversterkt geluid. De uitzondering van dit geluid op de geldende grenswaarden in artikel 18, lid 1 sub f Activiteitenbesluit opende de weg om het uitputtend karakter van de regeling te kunnen aannemen.

W. Claassen-Dales

M en R 2017/13

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 november 2016, nr. 201603381/1/R4
(Diepenbeek, Van den Broek en Minderhoud)
m.nt. J. Gundelach¹

(Art. 7.28 lid 1 Wet milieubeheer; onderdeel C, categorie 16.1 bijlage bij het Besluit mer)

Milieurecht Totaal 2016/6526
ABkort 2016/450
ECLI:NL:RVS:2016:3152

Het standpunt van het bevoegd gezag dat geen MER voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (als bedoeld in onderdeel C, categorie 16.1 van de bijlage bij het Besluit mer) behoefde te worden gemaakt, omdat de ontgroning natuurontwikkeling tot doel heeft, volgt de Afdeling niet. Uit categorie 16.1 noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt dat voor het antwoord op de vraag of

een MER moet worden gemaakt het doel van de activiteit van belang is.

In onderdeel C, categorie 16.1, van de bijlage bij het Besluit mer is onder meer als activiteit aangewezen de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem in het geval de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 25 hectare of meer. In kolom 4 is als m.e.r.-plichtig besluit aangewezen een vergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet.

In het bestreden besluit is een ontgroning van 53,4 hectare vergund. Binnen deze oppervlakte zal het maaiveld maximaal 40 cm worden afgegraven. Hierbij komt ongeveer 100.000 m3 grond vrij die zal worden afgevoerd. Vast staat dat hoewel de drempelwaarde van onderdeel C, categorie 16.1, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is overschreden, er geen MER is gemaakt. In het bestreden besluit heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant zich op het standpunt gesteld dat ondanks de overschrijding van de drempelwaarde geen MER behoefde te worden gemaakt, omdat de ontgroning natuurontwikkeling tot doel heeft. De Afdeling volgt dit standpunt niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat uit voormeld onderdeel van de bijlage bij het Besluit m.e.r. noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt dat voor het antwoord op de vraag of een MER moet worden gemaakt het doel van de activiteit van belang is. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de strekking van het Besluit m.e.r., namelijk het in kaart brengen van eventuele aanzienlijke milieugevolgen van een activiteit, zich niet verdraagt met het door het college bepleite standpunt dat het oogmerk van de activiteit van doorslaggevend belang zou zijn.

De conclusie is dat voorafgaand aan de aanvraag een MER had moeten worden gemaakt. Nu deze niet is gemaakt en evenmin een afschrift is overgelegd van een ontheffing om een MER te maken, had het college de aanvraag buiten behandeling moeten laten. Door een inhoudelijke beslissing te nemen op de aanvraag, heeft het college gehandeld in strijd met artikel 7.28, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

PROCES-VERBAAL van de mondelinge uitspraak (artikel 8:67 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) in het geding tussen:

de vennootschap onder firma [appellante] (hierna: de vennootschap), gevestigd te Schaijk, gemeente Landerd, waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], beiden wonend te Schaijk, gemeente Landerd,
appellante,
en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, verweerder.

Openbare zitting gehouden op 15 november 2016 om 10:00 uur.

Tegenwoordig:

Staatsraad mr. W.D.M. van Diepenbeek voorzitter

Staatsraad mr. D.J.C. van den Broek lid

Staatsraad mr. E.A. Minderhoud rapporteur

griffier: mr. M.C. Nijholt

Verschenen:

¹ J. Gundelach is advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten.

De vennootschap, vertegenwoordigd door [vennoot A], bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne; Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, vertegenwoordigd door E.L.A. Kramer en A.A. Verbeek, beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant; Staatsbosbeheer, vertegenwoordigd door mr. A.J. Durville en J. van Dam, beiden werkzaam bij Staatsbosbeheer.

Bij besluit van 22 maart 2016 heeft het college een vergunning als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend voor het ontgronden van voormalige landbouwpercelen in eigendom van Staatsbosbeheer ten behoeve van herstel van natuurwaarden in het natuurgebied De Maashorst.

Tegen dit besluit heeft de vennootschap beroep ingesteld.

De Afdeling

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 22 maart 2016;
- III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij de vennootschap onder firma [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan de ene vennoot bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;
- IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan de vennootschap onder firma [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan de ene vennoot bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Daartoe overweegt zij het volgende.

1. De vennootschap betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld en bij de aanvraag is overgelegd.

1.1. Het college stelt dat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat de vennootschap in haar zienswijze niet heeft gewezen op het ontbreken van een MER.

1.2. Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare

voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

In haar zienswijze keert de vennootschap zich tegen de vergunningverlening. Artikel 6:13 van de Awb staat er daarom niet aan in de weg dat de vennootschap in beroep andere beroepsgronden en argumenten aanvoert dan in de zienswijze.

Er bestaat dan ook geen aanleiding om het beroep in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

1.3. In onderdeel C, categorie 16.1, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: bijlage Besluit m.e.r.) is onder meer als activiteit aangewezen de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem in het geval de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 25 hectare of meer. In kolom 4 is als m.e.r.-plichtig besluit aangewezen een vergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet.

1.4. In het bestreden besluit is een ontgroning van 53,4 hectare vergund. Binnen deze oppervlakte zal het maaiveld maximaal 40 cm worden afgegraven. Hierbij komt ongeveer 100.000 m³ grond vrij die zal worden afgevoerd. Vast staat dat hoewel de drempelwaarde van onderdeel C, categorie 16.1, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is overschreden, er geen MER is gemaakt.

In het bestreden besluit heeft het college zich op het standpunt gesteld dat ondanks de overschrijding van de drempelwaarde geen MER behoefde te worden gemaakt, omdat de ontgroning natuurontwikkeling tot doel heeft. De Afdeling volgt dit standpunt niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat uit voormeld onderdeel van de bijlage bij het Besluit m.e.r. noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt dat voor het antwoord op de vraag of een MER moet worden gemaakt het doel van de activiteit van belang is. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de strekking van het Besluit m.e.r., namelijk het in kaart brengen van eventuele aanzienlijke milieugevolgen van een activiteit, zich niet verdraagt met het door het college bepleite standpunt dat het oogmerk van de activiteit van doorslaggevend belang zou zijn.

De conclusie is dat voorafgaand aan de aanvraag een MER had moeten worden gemaakt. Nu deze niet is gemaakt en evenmin een afschrift is overgelegd van een ontheffing om een MER te maken, had het college de aanvraag buiten behandeling moeten laten. Door een inhoudelijke beslissing te nemen op de aanvraag, heeft het college gehandeld in strijd met artikel 7.28, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Het betoog slaagt.

2. Gelet op het vorenstaande laat de Afdeling de overige beroepsgronden buiten inhoudelijke bespreking.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Nijholt
voorzitter griffier

Noot

1. In deze uitspraak staat de vraag centraal of een ontgronding met als doel natuurontwikkeling onder de winning van oppervlaktedelfstoffen als bedoeld in categorie 16.1 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer moet worden begrepen. Het antwoord op deze vraag is volgens de Afdeling een duidelijk ja. Het antwoord is voor haar zo evident dat zij op de voet van artikel 8:67 Awb heeft gekozen voor een onmiddellijke mondelinge uitspraak na de zitting. Zij motiveert haar oordeel door te stellen dat uit categorie 16.1 noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt dat voor het antwoord op de vraag of een MER moet worden gemaakt het doel van de activiteit van belang is.

2. Zo evident als de Afdeling het doet voorkomen, is dit vraagstuk mijns inziens niet. In zowel de totstandkomingsgeschiedenis van categorie 16.1 als in eerdere jurisprudentie van de Afdeling zijn aanknopingspunten te vinden voor een andere benadering, te weten de benadering dat alleen een primaire ontgronding en niet een secundaire ontgronding onder deze categorie wordt begrepen. In kolom 1 van categorie 16.1 wordt immers niet gesproken van "ontgronding" of "ontgronden", waardoor zonneklaar zou zijn dat iedere ontgronding onder deze categorie zou zijn begrepen, maar van "winning van oppervlaktedelfstoffen". De hamvraag is dan ook wat onder de "winning van oppervlaktedelfstoffen" moet worden begrepen. Met een primaire ontgronding doel ik overigens op een ontgronding die is gericht op de winning van oppervlaktedelfstoffen. Met een secundaire ontgronding doel ik op een ontgronding die niet is gericht op de winning van oppervlaktedelfstoffen, maar waarbij wel oppervlaktedelfstoffen vrijkomen.

3. Het begrip "winning van oppervlaktedelfstoffen" maakt al enige tijd deel uit van het Besluit mer en de voorganger daarvan, het Besluit m.e.r. 1994. Onder "oppervlaktedelfstof" wordt in Onderdeel A van de bijlage bij het Besluit mer verstaan "een delfstof die voorkomt in de bodem en die kan worden gewonnen zonder ondergrondse mijnbouw." In de nota's van toelichting behorende bij het Besluit mer respectievelijk de voorganger het Besluit m.e.r. 1994 (*Stb.* 1994, 540 en *Stb.* 1999, 224, p. 55) wordt hierover opgemerkt: "Zand, klei, leem, grind, schelpen, mergel en kalksteen zijn oppervlaktedelfstoffen die met behulp van ontgrondingen, al dan niet onder het wateroppervlak worden gewonnen." Anders dan "oppervlaktedelfstof" is "winning" niet in de begripsbepalingen van Onderdeel A gedefinieerd. In de nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Besluit mer (*Stb.* 2011, 102, p. 53) per 1 april 2011, welk besluit heeft geleid tot de huidige categorie 16.1, is verder geen inhoudelijke toelichting op dit begrip gegeven. Overigens blijkt uit de aldaar gegeven toelichting niet dat opeens een andere invulling van het begrip "winning van oppervlaktedelfstoffen" is beoogd dan daarvoor. In een eerdere nota van toelichting (*Stb.* 1999, 244, p. 55) werd over de (toen nog bestaande) categorieën C 16.1 tot en met C 16.4 opgemerkt:

"Het doel van de ontgronding dient oppervlaktedelfstoffenwinning te zijn. Alleen de grootschalige oppervlaktedelfstoffenwinning is m.e.r.-plichtig gemaakt door voor een drempel van 100 hectare te kiezen."

Uit deze nota kan worden afgeleid dat de regering destijds het oogmerk van de ontgronding nadrukkelijk wel van belang heeft geacht voor de bepaling of een ontgronding onder de categorieën C 16.1 tot en met 16.4 kon worden begrepen. Nu kan uit de m.e.r.-jurisprudentie van de Afdeling worden afgeleid dat de Afdeling de inhoud nota van toelichting bij het Besluit mer (of het Besluit m.e.r. 1994) niet altijd van belang acht bij de uitleg van een categorie. Desalniettemin wekt de Afdeling in eerdere jurisprudentie op zijn minst de suggestie dat een secundaire ontgronding niet (altijd) onder de "winning van oppervlaktedelfstoffen" wordt begrepen.

4. Zo kan worden gewezen op de uitspraak van de ABRvS 13 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3805. Deze uitspraak zag op een ontgrondingsvergunning voor een terrein van 31,86 ha. Met de vergunning verleend aan Staatsbosbeheer werd het afplaggen van de aanwezige humuslaag ter dikte van 10 cm mogelijk gemaakt. Door een appellant was gesteld dat ten onrechte geen MER was opgesteld gelet op categorie 16.1 van Onderdeel C. De Afdeling overwoog dienaangaande:

"De ontgronding ziet niet op de winning van oppervlaktedelfstoffen en de ontgronding ziet bovendien niet op een op een gebied van 100 ha of meer. Dat de ontgronding deel uitmaakt van de herinrichting van een gebied van 175 ha, zoals appellanten stellen, betekent niet dat wordt voldaan aan de voorwaarden die in het Besluit m.e.r. worden genoemd voor het verplicht zijn van een MER."

De uitspraak maakt niet duidelijk waarom de Afdeling tot de conclusie kwam dat geen sprake was van winning van oppervlaktedelfstoffen. Wellicht was dat omdat humus niet geschikt is om "hergebruikt" te kunnen worden en naar zijn aard dus niet kan hebben te gelden als oppervlaktedelfstof. Anderzijds is niet uit te sluiten dat de Afdeling gewicht toekende aan de intentie waarmee de humus zou worden verwijderd. In het betreffende bestemmingsplan was aan het ontgrondingssterrein de bestemming "bosgebied" toegekend. Met het verwijderen van de humuslaag werd beoogd het terrein deels te ontwikkelen tot heidegebied en deels tot bosgebied.

5. In de uitspraak van 13 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9264, over een ontgrondingsvergunning verleend aan de raad van het stadsdeel Amsterdam-Zuidoost oordeelde de Afdeling dat ontgrondingswerkzaamheden, inhoudende het afgraven van een 3,5 meter hoog dreeflichaam geen activiteit is "waarvoor ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met Onderdeel C van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 een milieueffectrapport moet worden gemaakt". Alhoewel een motivering hiervoor in de uitspraak ontbreekt, is het denkbaar dat de Afdeling

kennelijk van oordeel is dat geen sprake is van “winning van oppervlakedelfstoffen”.

6. Op 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8445, oordeelde de Afdeling over een vergunde ontgronding die onderdeel uitmaakte van de Integrale Gebiedsuitwerking Heukelomsebeek (IGU). Door de voorgenomen peilopzet van de Maas zouden stroken landbouwgrond vernatten waardoor de mogelijkheden voor agrarisch gebruik afnamen. Dit nadeel werd ondervangen door het aankopen en inrichten van een ongeveer 100 meter brede strook langs de Maas. Om ter plaatse spontane natuur te (laten) ontwikkelen was het noodzakelijk om de voedselrijke bouwvoor ervan te verwijderen. Door een appellant was betoogd dat ten onrechte geen MER was opgesteld. Zij meende dat de ontwikkeling en ontgronding van de gronden in het kader van de IGU was opgeknipt in deelprojecten en dat vanwege de duidelijke samenhang tussen de deelprojecten sprake was van een project als bedoeld in categorie 16.1 van Onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De Afdeling ziet zich vanwege de beroepsgrond genoodzaakt om te oordelen over zowel de vergunningplichtige als de vergunningvrije ontgrondingen in het kader van het project. Over deze vergunningvrije ontgrondingen oordeelde de Afdeling

“In paragraaf 7.2 van de Wet milieubeheer zijn regels opgenomen met betrekking tot plannen en besluiten ten aanzien waarvan het maken van een MER verplicht is. De voorziene vergunningvrije ontgrondingen zien op de aanleg van vennen en niet op de winning van delfstoffen als bedoeld in categorie 16.1 van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.”

Hiermee suggereert de Afdeling dat er vormen van ontgrondingen denkbaar zijn die niet zijn begrepen onder de “winning van oppervlakedelfstoffen” uit categorie 16.1.

7. De ABRS-uitspraak van 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1267, JM 2014, 78, ziet op een ontgrondingvergunning verleend aan de Dienst Landelijk Gebied voor het afgraven van een door agrarisch gebruik verrijkte bovengrond tussen 30 en 90 cm diep over een oppervlakte van 2,25 hectare. Het doel van deze ontgronding is natuurontwikkeling. Een appellante had betoogd dat een m.e.r.-procedure had moeten worden doorlopen, of althans tenminste een m.e.r.-beoordelingsprocedure dan wel een vormvrije m.e.r. had moeten worden uitgevoerd. De Afdeling oordeelde:

“De bestreden ontgrondingsvergunning heeft niet ten doel de winning van oppervlakedelfstoffen, maar natuurontwikkeling. Het terreinoppervlak blijft aanzienlijk onder de in het Besluit m.e.r. opgenomen criteria. Voorts is er geen aanleiding om te oordelen dat niettemin, gelet op artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b. van het Besluit m.e.r., een m.e.r.-beoordelingsprocedure had moeten worden doorlopen.”

Deze uitspraak lijkt te hinken op twee gedachten. Enerzijds suggereert de Afdeling in haar uitspraak dat een ontgronding ten behoeve van natuurontwikkeling niet als de win-

ning van delfstoffen moet worden gekwalificeerd en dat om die reden categorie C16.1 respectievelijk categorie D16.2 niet aan de orde is. Anderzijds wekt de Afdeling de suggestie door in te gaan op de vormvrije m.e.r.-beoordeling dat deze categorieën misschien wel aan de orde zouden kunnen zijn.

8. Bovenstaande jurisprudentie maakt één ding wel duidelijk. Zo helder als de Afdeling nu lijkt te zijn met haar mondelinge uitspraak van 15 november 2016, zo duidelijk was zij eerder niet. Overigens valt de Afdelingsuitspraak van 15 november 2016 goed te billijken gelet op de communautaire context, in het bijzonder vanwege het brede doel en de ruime strekking van de m.e.r.-richtlijn. Voor de beoordeling van de milieueffecten van de ontgronding maakt de intentie van de ontgronder immers niet uit; de milieueffecten van een primaire ontgronding kunnen dezelfde zijn als de milieueffecten van een secundaire ontgronding. Categorie 16.1 is bedoeld ter implementatie van de in bijlage I van de m.e.r.-richtlijn opgenomen activiteit “steengroeven en dagbouw mijnen met een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare, of turfwinning met een terreinoppervlakte van meer dan 150 hectare”. Voorheen was in de m.e.r.-richtlijn de activiteit “winning van niet-metallische en niet-energetische delfstoffen zoals marmer, zand, grint, schist, zout, fosfaten, kaliumcarbonaat” opgenomen. Het begrip “winning” was in de m.e.r.-richtlijn niet uitgelegd. In het arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2008 (C-215/06) zijn evenwel sterke indicaties te vinden voor de stelling dat deze activiteit ook aan de orde kan zijn, als er sprake is van een secundaire ontgronding. In dit arrest was aan de orde of Ierland zijn verplichtingen uit de m.e.r.-richtlijn niet was nagekomen met betrekking tot de door Ierland voorgenomen aanleg van een windturbinepark. Daarbij was ook de vraag aan de orde of voor bepaalde bijkomende activiteiten een milieueffectbeoordeling noodzakelijk was. Het Hof van Justitie oordeelde (onder de punt 102 en 103) dat de geplande winning van turf en delfstoffen en wegeaanleg wat hun omvang betreft in vergelijking met de totale oppervlakte van het project van het windturbinepark dat 200 ha veengebied besloeg en het grootste project van dit type in Ierland was, niet onbelangrijk waren en voorts onmisbaar waren voor zowel de installatie van de turbines als het verloop van alle bouwwerkzaamheden. Eveneens is van belang dat deze werkzaamheden werden uitgevoerd op de helling van de berg Cashlaundrumlahan, waar turf tot op 5,5 meter diepte te vinden is en die hoofdzakelijk is bedekt met bos. De locatie en de omvang van de geplande winning van turf en delfstoffen en wegeaanleg alsmede de nabijheid van een rivier bij de locatie concrete kenmerken vormen, tonen aan dat deze projecten, die niet kunnen worden gescheiden van de installatie van 23 windturbines, moesten worden geacht aanzienlijke milieueffecten te kunnen hebben. Deze projecten moesten dus volgens het Hof van Justitie op hun milieueffecten worden beoordeeld.

9. Tot slot merk ik nog op dat ik het eens ben met de stelling van de Afdeling dat er geen wettelijke bepaling is waaruit volgt dat voor het antwoord op de vraag of een MER moet worden gemaakt het doel van de activiteit van belang is. Niettemin blijkt uit eerdere Afdelingsjurisprudentie over

andere m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten dat de Afdeling soms weldegelijk betekenis toekent aan het doel van de activiteit en hetgeen over dat doel in een nota van toelichting bij het Besluit mer of het Besluit m.e.r. 1994 is vermeld. Zo was in het oude Besluit m.e.r. 1994 in kolom 1 van categorie C15.3 de activiteit “de aanleg van een waterbekken of een stuwdam” opgenomen. Over de activiteit was in een nota van toelichting (*Stb.* 1994, 540, p. 66) vermeld dat ten behoeve van de drink- en industriewatervoorziening waterbekkens voor voorraadvorming worden aangelegd, welke activiteit onder bepaalde voorwaarden m.e.r.-plichtig is. In de uitspraak van 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090, *Gst.* 2008/97, *JM* 2008/75, ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of waterberging ter voorkoming van overstromingen bij hoogwaterstanden onder de aanleg van een “waterbekken” kon worden begrepen. De Afdeling oordeelde dat nu de waterberging niet ziet op voorraadvorming ten behoeve van drink- en industriewater categorie C15.3 niet aan de orde was. In de uitspraak van 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:18, *M en R* 2013/116, *JAF* 2013/307, oordeelde de Afdeling over de vraag of in plastic zakjes en bakjes verpakte garnalen en schaaldieren onder “het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten” als bedoeld in categorie D35 onder c kon worden begrepen. Volgens de nota van toelichting wordt onder “conservenindustrie” in de zin van deze categorie “het produceren van dierlijke en plantaardige producten in glas en blik” verstaan. De Afdeling overweegt dat de producten niet in glas of blik, maar in uit kunststof folie bestaande zakjes, bakjes en bakken worden verpakt. Het conserveren van producten vindt plaats door toevoeging van conserveermiddel. De producten worden niet verhit. Het productieproces is niet gericht op een langdurige houdbaarheid maar op consumptie binnen 15 tot 40 dagen. Dit alles maakt dat categorie D 35 niet aan de orde is. De Afdeling lijkt waarde te hechten aan het doel van de producten en het bijbehorende productieproces om tot de conclusie te komen dat van “conserven van dierlijke en plantaardige producten” geen sprake is. De aspecten die de Afdeling betreft, liggen overigens niet zonder meer voor de hand, nu het voor de te verwachten milieueffecten bijvoorbeeld weinig uitmaakt hoe lang de houdbaarheid van een product is. Vorenstaande jurisprudentie illustreert in ieder geval dat het oogmerk van de activiteit van belang kan zijn voor de bepaling of een besluit-m.e.r.-(beoordelingplichtige) activiteit uit kolom 1 van de onderdelen C of D van de bijlage bij het Besluit mer aan de orde is.

J. Gundelach