

geen betrekking heeft op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen, kennis te nemen;

- II. verklaart het beroep van LTO Noord regio Noord-Holland en [appellante sub 2A] voor het overige ongegrond;
- III. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan [appellant sub 1] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor de behandeling van het beroep terugbetaalt.

Noot

1. Deze uitspraak is, naast een eerdere uitspraak van 28 mei 2014 (nr. 201310448/1/R2), een van de weinige uitspraken waarin ingegaan wordt op art. 39, lid 2, Nbw 1998. Reeds daarom is deze uitspraak het vermelden waard. De conclusies van de ABRvS zijn overigens niet erg opmerkelijk; deze passen precies in de systematiek van art. 39, lid 2, Nbw 1998.

2. Art. 39, lid 2, Nbw 1998 – geldend sinds 1 januari 2013 – bepaalt dat een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een beheerplan uitsluitend betrekking heeft op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen. Anders gezegd: het beroep kan zich alleen richten tegen de niet-beheermaatregelen (lees: de gewone projecten en andere handelingen), die door opname in het beheerplan op grond van art. 19d, lid 2, Nbw 1998 op voorhand vergunningvrij zijn of, zoals de ABRvS in deze uitspraak verduidelijkt, tegen de weigering om dergelijke handelingen in een beheerplan op te nemen.

3. De achtergrond van deze bepaling is dat het beheerplan wordt opgesteld ter uitvoering van de op een lidstaat rustende verplichting om, op grond van art. 6, lid 1 en lid 2, Habitatrichtlijn, instandhoudings- en passende maatregelen te treffen ter bevordering en behoud van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied. Daar waar een lidstaat (beleids)vrijheid heeft ten aanzien van de inhoud en omvang van deze maatregelen – en slechts in uitzonderlijke gevallen gedwongen kan worden te kiezen voor concreet omschreven maatregelen (Rb. Den Haag 5 juni 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA2166) – verbaast het niet dat in de Nbw 1998 is bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen de in een beheerplan gemaakte keuze van de te treffen maatregelen.

4. In beide procedures acht de ABRvS zich onbevoegd om van het beroep kennis te nemen. In de uitspraak van 24 september was het beroep, onder andere, gericht tegen het ontbreken van een zekerstelling van het vergoeden van schade veroorzaakt door ganzen en smienten. Zonder twijfel kan de ABRvS zich in dat geval onbevoegd verklaren. Die twijfel is er deels wel bij de uitspraak van 28 mei, maar dat komt waarschijnlijk met name door een onduidelijke beroepsgrond van appellante. Appellante, die tot eind 2013 een camping in het Natura 2000-gebied exploi-

teerde, voerde in die procedure aan dat in het beheerplan ten onrechte rekening was gehouden met een beëindiging van haar activiteiten (een camping). Daarmee zou haar belang ten onrechte ondergeschikt zijn gemaakt aan het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied. De ABRvS beschouwt het beroep van appellante als zijnde gericht tegen het deel van het beheerplan waarin is beschreven welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden getroffen. De daaropvolgende conclusie dat de ABRvS onbevoegd is om van het beroep kennis te nemen is, gelet op art. 39, lid 2, Nbw 1998 dan een logische. Maar uit de uitspraak kan niet eenvoudig worden afgeleid of de ABRvS deze beroepsgrond terecht heeft aangemerkt als een beroepsgrond tegen het beleid in het beheerplan. Met een beetje goede wil had, tenminste voor zover blijkt uit de uitspraak, in het beroep ook gelezen kunnen worden dat het gebruik als camping ten onrechte niet in het beheerplan was opgenomen. Dan was de ABRvS wel bevoegd geweest van het beroep kennis te nemen. Het beroep zou in die situatie overigens waarschijnlijk geen kans van slagen hebben gehad. Uit de uitspraak volgt immers dat in het beheerplan was bepaald dat het gebruik van appellante tot de beëindiging van de camping vergunningvrij is én dat appellante dit gebruik eind 2013 daadwerkelijk had gestaakt, zodat appellante dan geen belang zou hebben gehad bij haar beroep.

M.M. Kaajan

M en R 2015/22

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 oktober 2014, nr. 201308398/1/R4

(Diepenbeek, Wiebenga en Kramer)

m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 7.2, 7.16, 7.17, 7.23 Wm; art. 2, onderdeel D, categorie 16.1, van de bijlage Besluit milieueffectrapportage; M.e.r.-richtlijn, bijlage III)

Milieurecht Totaal 2014/5866

Milieurecht Totaal 2014/5878

ECLI:NL:RVS:2014:3546

M.e.r.-beoordelingsbesluit inhoudende dat een MER moet worden gemaakt voor de uitbreiding van een ontgronding is niet onredelijk; betekenis mag worden toegekend aan ligging van de uitbreiding; m.e.r.-beoordelingsaanmeldingsnotitie kan niet worden gelijkgesteld met een MER; compenserende maatregelen doen niet af aan het kunnen optreden van belangrijke nadelige milieugevolgen.

Ter beoordeling staat of het college van gedeputeerde staten zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorgenomen uitbreiding van de ontgronding in het Gasselternveld belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, als

bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kan hebben en dat dientengevolge een milieueffectrapport is vereist. De criteria van bijlage III bij de richtlijn, waarmee het college bij zijn beslissing rekening heeft moeten houden, hebben onder meer betrekking op de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect. Bij de plaats van het project dient ingevolge bijlage III bij de richtlijn in het bijzonder aandacht te bestaan voor speciale beschermingszones en voor gebieden die in de wetgeving van lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd. De uitbreiding van de ontgroning is voorzien in het Gasselternveld gelegen in de EHS en in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. De voorgenomen ontgroning is aldus voorzien in en nabij gevoelige gebieden waarbij sprake is van te beschermen natuurwaarden. Gelet hierop en op de omstandigheid dat als onderdeel van de ontgroning bestaande bebossing behorende tot de EHS verloren zal gaan, acht de Afdeling het standpunt van het college dat de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben niet onredelijk. De uitspraken van de Afdeling van 16 mei 2007 en 5 december 2007, waarnaar Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. verwijst, geven geen aanleiding voor een ander oordeel. De beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen activiteit het opstellen van een milieueffectrapport is vereist, hangt immers af van de specifieke omstandigheden van het geval en staat in beginsel ter beoordeling van het bevoegd gezag. Nu de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het opstellen van een milieueffectrapport in het onderhavige geval de aangewezen manier is om de milieugevolgen van de activiteit op zorgvuldige wijze te beoordelen. Het standpunt van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. dat alle relevante milieugevolgen reeds zijn onderzocht bij de aanmeldingsnotitie en uit dit onderzoek volgt dat de voorgenomen ontgroning geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen zal veroorzaken, leidt niet tot een ander oordeel reeds omdat een m.e.r.-beoordelingsprocedure met minder procedurele waarborgen is omkleed. Bovendien worden aan een milieueffectrapport ingevolge artikel 7.23 van de Wet milieubeheer andere inhoudelijke eisen gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling. De door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. aangevoerde omstandigheid dat nabij de voorgenomen ontgroning nieuwe natuur zal worden ontwikkeld, leidt evenmin tot het oordeel dat geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld. De ontwikkeling van nieuwe natuur doet er niet aan af dat de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Uitspraak in het geding tussen:
de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Zandzuigbedrijf Gasselte B.V., gevestigd te Gieten, gemeente Aa en Hunze,
appellant,
en
het college van gedeputeerde staten van Drenthe,
verweerder.

Procesverloop

Op 27 april 2012 heeft het college van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. een vergunningaanvraag ontvangen voor een uitbreiding van een ontgroning in de gemeente Aa en Hunze, plaatselijk bekend Gasselternveld.

Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college besloten de voorgenomen uitbreiding van de ontgroning aan te merken als een activiteit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Bij besluit van 1 augustus 2013 heeft het college het door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.16, eerste lid, dient degene die een activiteit wil ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, en voornemens is hiervoor een verzoek in te dienen tot het nemen van een besluit als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, dit voornemen schriftelijk mede te delen aan het bevoegd gezag.

Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, voor zover hier van belang, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.17, derde lid, houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling (hierna: de Richtlijn) aangegeven criteria.

1.1. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.), voor zover hier van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is, voor zover hier van belang, in categorie 16.1 bepaald dat een m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden doorlopen ten behoeve van een besluit tot verlening van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet indien de activiteit onder meer bestaat uit de winning van oppervlaktedelstoffen uit de landbodem voor een terreinoppervlakte van 12,5 hectare of meer.

Procedureel

2. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. betoogt dat het besluit van het college van 30 oktober 2012 dat voor de voorgenomen activiteit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, niet binnen de daarvoor geldende termijn is genomen.

3. De Afdeling overweegt dat een overschrijding van de op grond van artikel 7.17 van de Wet milieubeheer geldende beslistermijn een overschrijding van een termijn van orde betreft en op zichzelf de rechtmatigheid van het besluit niet kan aantasten.

Inhoudelijk

4. De door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. beoogde uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld omvat blijkens de aanmeldingsnotitie een oppervlakte van ongeveer 18 hectare en betreft aldus op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer en onderdeel D.16.1 van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit.

4.1. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. betoogt dat de voorgenomen uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld met 18 hectare niet rechtvaardigt dat zij een milieueffectrapport moet opstellen. Hiertoe voert zij aan dat in de aanmeldingsnotitie alle relevante milieuaspecten zijn onderzocht en in dit onderzoek is geconcludeerd dat de uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen zal veroorzaken. Volgens Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. heeft het college er geen blijk van gegeven dat dit onderzoek onjuist is, omdat zij door het college niet in de gelegenheid is gesteld het onderzoek toe te lichten of aan te vullen. Tevens betoogt zij dat de enkele ligging van het Gasselterveld in de ecologische hoofdstructuur (hierna: de EHS) en in de nabijheid van een Natura 2000-gebied geen omstandigheden zijn die het opstellen van een milieueffectrapport rechtvaardigen. Zij verwijst hiertoe naar de uitspraken van de Afdeling van 16 mei 2007 in zaak nr. 200607772/1 en 5 december 2007 in zaak nr. 200608771/1. In dit verband voert zij tevens aan dat uit het onderzoek bij de aanmeldingsnotitie blijkt dat de natuurwaarden niet aanzienlijk worden aangetast. Verder betoogt zij dat het college in zijn besluitvorming ten onrechte niet

de omstandigheid heeft betrokken dat nabij de voorgenomen ontgroning 36 hectare natuur zal worden ontwikkeld.

Ook voert Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. aan dat het bestreden besluit onzorgvuldig is genomen, omdat voorafgaand aan het bestreden besluit door een lid van het college op voorhand was medegedeeld dat voor de uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld een milieueffectrapport zou moeten worden opgesteld.

4.2. Het college stelt zich op het standpunt dat niet kan worden uitgesloten dat de beoogde uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, omdat het gebied behoort tot de EHS en is gelegen in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. Tevens is het Gasselterveld gelegen binnen een aangewezen stiltegebied. Deze omstandigheden vereisen volgens het college een zorgvuldige beoordeling van de milieueffecten. Het college verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2005 in zaak nr. 200407970/1. Het onderzoek verricht in het kader van de aanmeldingsnotitie acht het college voor een zorgvuldige beoordeling van de milieugevolgen ontoereikend, omdat het opstellen van een milieueffectrapport met meer procedurele waarborgen is omkleed en een integraal toetsingskader van alle milieuaspecten waarborgt, waarbij tevens mogelijke alternatieven worden onderzocht. Het opstellen van een milieueffectrapport is volgens het college tevens gewenst gelet op de omstandigheid dat de ontgroning onomkeerbare negatieve milieueffecten zal veroorzaken nu het bestaande bos ter plaatse dat behoort tot de EHS verloren zal gaan.

4.3. Ter beoordeling staat of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorgenomen uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kan hebben en dat dientengevolge een milieueffectrapport is vereist. De criteria van bijlage III bij de Richtlijn, waarmee het college bij zijn beslissing rekening heeft moeten houden, hebben onder meer betrekking op de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect. Bij de plaats van het project dient ingevolge bijlage III bij de richtlijn in het bijzonder aandacht te bestaan voor speciale beschermingszones en voor gebieden die in de wetgeving van lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd.

4.4. De uitbreiding van de ontgroning is voorzien in het Gasselterveld gelegen in de EHS en in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. De voorgenomen ontgroning is aldus voorzien in en nabij gevoelige gebieden waarbij sprake is van te beschermen natuurwaarden. Gelet hierop en op de omstandigheid dat als onderdeel van de ontgroning bestaande bebossing behorende tot de EHS verloren zal gaan, acht de Afdeling het standpunt van het college dat de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben niet onredelijk. De uitspraken van de Afdeling van 16 mei 2007 en 5 december 2007, waarnaar Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. verwijst, ge-

ven geen aanleiding voor een ander oordeel. De beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen activiteit het opstellen van een milieueffectrapport is vereist, hangt immers af van de specifieke omstandigheden van het geval en staat in beginsel ter beoordeling van het bevoegd gezag.

Nu de voorgenomen ontgronding belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het opstellen van een milieueffectrapport in het onderhavige geval de aangewezen manier is om de milieugevolgen van de activiteit op zorgvuldige wijze te beoordelen. Het standpunt van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. dat alle relevante milieugevolgen reeds zijn onderzocht bij de aanmeldingsnotitie en uit dit onderzoek volgt dat de voorgenomen ontgronding geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen zal veroorzaken, leidt niet tot een ander oordeel reeds omdat een m.e.r.-beoordelingsprocedure met minder procedurele waarborgen is omkleed. Bovendien worden aan een milieueffectrapport ingevolge artikel 7.23 van de Wet milieubeheer andere inhoudelijke eisen gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling.

De door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. aangevoerde omstandigheid dat nabij de voorgenomen ontgronding nieuwe natuur zal worden ontwikkeld, leidt evenmin tot het oordeel dat geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld. De ontwikkeling van nieuwe natuur doet er niet aan af dat de voorgenomen ontgronding belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

4.5. Nu het bestreden besluit is genomen door het college, acht de Afdeling de omstandigheid dat voorafgaand aan het bestreden besluit door een lid van het college zou zijn gezegd dat voor de voorgenomen ontgronding een milieueffectrapport zou moeten worden gemaakt, ontoereikend voor het oordeel dat het bestreden besluit onzorgvuldig is genomen.

4.6. De betogen falen.

5. Het beroep is ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. (hierna: ZGB) is voornemens om de bestaande ontgronding in het Gasselterveld uit te breiden met circa 18 hectare. Gezien de kolommen 1 en 2 van onderdeel D-16.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is die activiteit m.e.r.-beoordelingsplichtig. Die plicht moet blijkens kolom 4 van dit onderdeel worden geëffectueerd alvorens er een voor de uitbreiding vereiste vergunning ex artikel 3 Ontgrondingenwet kan worden verkregen. De onderhavige uitspraak heeft betrekking op het besluit (op bezwaar) van het college van gedeputeerde

staten van Drenthe (hierna: het college) waarin is geoordeeld dat ZGB een (besluit- c.q. project-)MER op dient te stellen (hierna: het m.e.r.-beoordelingsbesluit). In deze annotatie zal eerst een aantal procedurele aspecten aan de orde komen alvorens wordt ingezoomd op de wijze waarop de Afdeling de inhoud van het m.e.r.-beoordelingsbesluit toetst.

2. Op grond van artikel 7.28 lid 2 Wm dient een aanvraag om een m.e.r.-beoordelingsplichtige vergunning buiten behandeling te worden gelaten indien de aanvraag niet is vergezeld van een afschrift van het m.e.r.-beoordelingsbesluit ex artikel 7.17 lid 1 Wm inhoudende dat geen project-MER hoeft te worden gemaakt dan wel indien daarbij geen project-MER is overgelegd. De Afdeling overweegt (onder het kopje "Procesverloop") dat het college op 27 april 2012 de aanvraag om de Ontgrondingenwetvergunning heeft ontvangen (terzijde: uit het m.e.r.-beoordelingsbesluit volgt dat op 27 april 2012 door het college enkel een m.e.r.-beoordelingsaanmeldingsnotitie is ontvangen ter voorbereiding van de aanvraag om de Ontgrondingenwetvergunning). Derhalve op een moment dat er nog geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen (en er evenmin een project-MER was vervaardigd). Hoewel de onderhavige uitspraak niet over de Ontgrondingenwetvergunning zelf gaat, roept dat wel de vraag op of een dergelijke aanvraag niet aanstonds buiten behandeling had moeten worden gelaten. Dat wil zeggen zonder de initiatiefnemer ex artikel 4:5 lid 1 Awb in de gelegenheid te stellen alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit inhoudende dat geen project-MER nodig is te verkrijgen dan wel een project-MER aan het bevoegd gezag te overleggen. In ABRvS 9 juli 2003, nr. 200300896/1, stelt de Afdeling zich op dat standpunt aangezien artikel 7.28 Wm geen discretionaire ruimte aan het bevoegd gezag laat. Uit ABRvS 14 december 2011, nr. 201006895/1/M1, *M en R* 2012/67, volgt evenwel dat de Afdeling het voor mogelijk houdt dat het gebrek van het ontbreken van een formele m.e.r.-beoordeling kan worden hersteld gedurende de beroepsprocedure. Daarmee lijkt niet verenigbaar dat de Afdeling het niet voor mogelijk zou houden dat een aanvrager in een voorkomend geval ingevolge artikel 4:5 lid 1 Awb in de gelegenheid wordt gesteld om alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit te laten nemen dan wel alsnog een MER op te (laten) stellen teneinde de aanvraag om de m.e.r.-beoordelingsplichtige vergunning in behandeling te kunnen nemen. Wel moet worden opgemerkt dat niet duidelijk is of de uitspraak van 14 december 2011 nog de actuele oordeelsvorming van de Afdeling weergeeft (hoewel de rechtbank Gelderland daar wel zonder meer van uitgaat; zie r.o. 16 van de uitspraak Rb. Gelderland 16 december 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:7797). Uit ABRvS 19 december 2012, nr. 201109052/1/R2, *TBR* 2013/43 lijkt te volgen dat het gebrek om een formele m.e.r.-beoordeling uit te voeren niet kan worden hersteld door middel van een bestuurlijke lus. Als dat niet voor mogelijk wordt gehouden, lijkt het niet logisch dat dat gebrek wel gedurende de beroepsfase voorafgaande aan de zitting mag worden hersteld. Nadere jurisprudentie zal moeten worden afgewacht. Dat het ver-

zuim om een *informele* m.e.r.-beoordeling te verrichten reparabel is middels toepassing van de bestuurlijke lus, is overigens niet aan enige twijfel onderhevig. Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2012, nr. 201010565/1, *Men R* 2012, 71. Ook acht de Afdeling het mogelijk dat een informele m.e.r.-beoordeling (alsnog) wordt verricht tijdens de beroepsprocedure. Zie recent expliciet ABRvS 24 december 2014, nr. 201307608/1/R1.

3. Het is bestendige jurisprudentie van de Afdeling dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft te gelden als een voorbereidingsbeslissing ex artikel 6:3 Awb. Houdt het m.e.r.-beoordelingsbesluit in dat er geen MER hoeft te worden gemaakt, dan worden derden los van het voor te bereiden (m.e.r.-beoordelingsplichtige) besluit niet rechtstreeks in hun belangen geraakt en staan er voor hen derhalve geen separate rechtsbeschermingsmogelijkheden open (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 januari 2008). Het m.e.r.-beoordelingsbesluit inhoudende dat er wel een MER moet worden gemaakt, raakt de initiatiefnemer rechtstreeks in zijn belang los van het voor te bereiden besluit. Zonder het opstellen van een MER kan de besluitvorming over de door hem voorgestane activiteit immers niet worden opgestart. De onderhavige uitspraak bevestigt nog eens dat voor de initiatiefnemer tegen een dergelijk m.e.r.-beoordelingsbesluit wel separate rechtsbeschermingsmogelijkheden open staan.

4. In de parlementaire geschiedenis wordt gesteld dat bij overschrijding van de beslistermijn ex het huidige artikel 7.17 lid 1 Wm, de initiatiefnemer niet verplicht is tot het verrichten van een m.e.r. (*Kamerstukken II* 1992/93, 22608, nr. 11, p. 16-17). Een dergelijke uitleg laat zich onder meer niet verenigen met de stringente redactie van artikel 7.28 lid 2 Wm, terwijl die uitleg ook strijdig zou zijn met de m.e.r.-richtlijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Afdeling in r.o. 3 van deze uitspraak duidelijk maakt dat aan voornoemd onderdeel uit de parlementaire geschiedenis geen betekenis moet worden toegekend. De beslistermijn ex artikel 7.17 lid 1 Wm is een termijn van orde. Ook na het verstrijken van die termijn blijft het bevoegd gezag volgens de Afdeling gerechtigd een m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen. Een dergelijk oordeel zou niet mogelijk zijn indien er na afloop van de beslistermijn een besluit van rechtswege zou zijn ontstaan inhoudende dat er geen MER hoeft te worden gemaakt.

5. In de praktijk luidt de uitkomst van m.e.r.-beoordelingen vrijwel altijd dat er geen project-MER is vereist. Jurisprudentie leert dat de Afdeling een dergelijk oordeel uitermate terughoudend toetst (voor zover de m.e.r.-beoordeling op zich volledig is en daarin van de juiste uitgangspunten is uitgegaan). De omstandigheid dat een activiteit is gelegen in de nabijheid van een natuurgebied en een beekdal, dan wel in of naast de ecologische hoofdstructuur, heeft niet zonder meer tot gevolg dat er reeds hierom bijzondere natuurwaarden zijn waardoor de activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2007, nr. 200608771/1, *Men R* 2008/40 en ABRvS 16 mei 2007, nr. 200607772/1, *Men R* 2007/95. Juist de ligging van de door ZGB beoogde uitbreiding van de

ontgrondingslocatie Gasselterveld heeft het college ertoe heeft gebracht te besluiten dat er voor die uitbreiding een project-MER moet worden gemaakt. De uitbreiding vindt plaats in de EHS (waarbij bestaande bebossing verloren zal gaan) en een stiltegebied alsmede in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. De Afdeling oordeelt dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de beoogde uitbreiding belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben als bedoeld in artikel 7.17 lid 1 Wm en dat er daarom een project-MER nodig is. Daartoe overweegt de Afdeling dat bij de m.e.r.-beoordeling ingevolge artikel 7.17 lid 3 Wm rekening moet worden gehouden met de criteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. Tot die criteria behoort onder meer de plaats van het project, waarbij bijzondere aandacht moet uitgaan naar Natura 2000-gebieden en andere beschermde (natuur)gebieden. Geconstateerd kan worden dat de Afdeling het m.e.r.-beoordelingsbesluit weinig indringend toetst en dat er in zoverre geen verschil is met de terughoudende toetsing van m.e.r.-beoordelingsbesluiten inhoudende dat geen MER hoeft te worden vervaardigd. Zoals de Afdeling aan het slot van de eerste alinea in r.o. 4.4 overweegt staat het in beginsel ter beoordeling van het bevoegd gezag of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. Het is met name ook om die reden dat de Afdeling de door ZGB aangehaalde uitspraken waaruit volgt dat de ligging in of in een nabijgelegen bijzonder natuurgebied niet per se impliceert dat er sprake is van mogelijke nadelige milieugevolgen, niet relevant vindt.

Ik acht het gezien het vorenstaande niet onwaarschijnlijk dat wanneer het college gemotiveerd tot het oordeel zou zijn gekomen dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zouden zijn te verwachten, dit oordeel eveneens door de Afdeling zou zijn geaccordeerd. Mijn verwachting is derhalve dat met deze uitspraak geen koerswijziging is ingezet, in die zin dat de Afdeling m.e.r.-beoordelingsbesluiten anders gaat toetsen dan voorheen c.q. dat de Afdeling m.e.r.-beoordelingsbesluiten inhoudende dat er geen MER hoeft te worden opgesteld eerder zal gaan vernietigen. Dat blijkt reeds uit een twee weken na de onderhavige uitspraak gewezen uitspraak. In ABRvS 15 oktober 2014, nr. 201401391/1/A4, *JM* 2014/155, acht de Afdeling de uitkomst van een m.e.r.-beoordeling inhoudende dat geen MER nodig is, niet onredelijk ook al is er sprake van een activiteit in een stiltegebied.

6. Door ZGB is in beroep aangevoerd dat het opstellen van een MER niets toevoegt aan de aanmeldingsnotitie waarin alle relevante milieuaspecten reeds zijn onderzocht. De aanmeldingsnotitie vloeit voort uit artikel 7.16 lid 1 Wm en is het door ZGB aan het college overgelegde document op basis waarvan het college diende te beoordelen of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen zijn en in het verlengde daarvan of het opstellen van een MER noodzakelijk was. Het college vindt het onderzoek in een aanmeldingsnotitie onvoldoende omdat het opstellen van een MER met meer procedurele waarborgen is omkleed en een integraal toetsingskader van alle milieuaspecten waarborgt, waarbij tevens mogelijke alternatieven worden

onderzocht. De Afdeling is het daarmee eens. Op zich valt op dat oordeel niets af te dingen. Dat neemt niet weg dat het wel de alledaagse praktijk is dat aanmeldingsnotities niet zozeer een verkenning vormen van de criteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn, maar vaak een volledige effectbeschrijving bevatten van de relevante milieuaspecten met als afsluitende conclusie dat belangrijke nadelige milieugevolgen niet zijn te verwachten. Doorgaans gaan bevoegde gezagen daarin mee door op basis van die aanmeldingsnotities te besluiten dat er geen MER hoeft te worden opgesteld. Dat een m.e.r.-procedure met meer procedurele waarborgen is omkleed en dat aan een MER aanmerkelijk zwaardere inhoudelijke eisen worden gesteld dan aan een (vormvrije) aanmeldingsnotitie, doet daar niet aan af. Het is afwachten of de Afdeling in de komende jurisprudentie stringenter gaat toetsen of met het enkel volstaan van een aanmeldingsnotitie niet de waarborgen van de m.e.r.-procedure zijn ontdoken. Hoewel ik dat zeker geen slechte ontwikkeling zou vinden, schat ik (zoals ik hiervoor al aangaf) evenwel in dat er geen koerswijziging in de m.e.r.-beoordelingsjurisprudentie zal gaan plaatsvinden. Voornoemd argument kan in ieder geval worden gebruikt door bevoegde gezagen teneinde te motiveren dat een project-MER moet worden opgesteld. Het is toe te juichen dat daar nu geen twijfel meer over bestaat.

7. Samenhangend met het voorgaande punt is de vraag of in een aanmeldingsnotitie mitigerende en compenserende maatregelen mogen worden betrokken ter onderbouwing van de conclusie dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. In de parlementaire geschiedenis is aangegeven dat de initiatiefnemer in de aanmeldingsnotitie melding mag maken van mitigerende maatregelen die tot gevolg hebben dat bepaalde te verwachten milieugevolgen minder ernstig zullen zijn dan wel helemaal niet op zullen treden (*Kamerstukken II 1991/92, 22608, nr. 3, p. 19*). Mitigerende maatregelen mogen aldus worden betrokken bij de vraag of de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen zal hebben en in het verlengde daarvan of ten behoeve van die activiteit al dan niet een project-MER moet worden vervaardigd. Zie ABRvS 7 november 2012, nr. 201111800/1/R2, AB 2012/383. De Afdeling maakt in de slotalinea van r.o. 4.4 in de onderhavige uitspraak terecht duidelijk dat compenserende maatregelen daarentegen niet in een m.e.r.-beoordeling mogen worden betrokken. Die maatregelen doen immers niet af aan het optreden van de nadelige milieugevolgen. Het spreekt voor zich dat een MER wel een prima kader vormt voor het beschrijven van compenserende maatregelen.

M.A.A. Soppe

M en R 2015/23

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 november 2014, nr. 201405752/1/A4
(Van Kreveld, Polak, Drupsteen)
m.nt. F.C.S. Warendorf

(Art. 37 lid 5 en 55b lid 1 Wbb)

ECLI:NL:RVS:2014:4159

Aanwijzing om tot sanering over te gaan

In het bestreden besluit is ten onrechte niet ingegaan op de in bezwaar aangevoerde grond dat Inlin ten onrechte is opgedragen de sanering uit te voeren, nu zij niet de veroorzaker van de verontreiniging is. Hoewel het betoog dat het college niet op de aangevoerde grond is ingegaan terecht is voorgedragen, leidt het niet tot het daarmee door Inlin beoogde doel. Inlin is als eigenaar van de bronlocatie Boerdijk 32 – een bedrijfsterrein in de zin van de WBB – reeds op grond van artikel 55b, eerste lid, van de WBB gehouden tot uitvoering van de sanering, zodat de aanwijzing krachtens artikel 37, vijfde lid, van de WBB van Inlin als degene die de sanering moet uitvoeren geen nieuwe verplichting schept. Er bestaat, gelet hierop, geen grond voor het oordeel dat het college van deze aanwijzing had moeten afzien.

Inlin B.V., gevestigd te Oosterhesselen, gemeente Coevorden,
tegen
B&W van Emmen

Procesverloop

Bij besluit van 2 juli 2013 heeft het college vastgesteld dat op de locatie Boerdijk 32-34 te Veenoord (hierna: de locatie) een geval van ernstige verontreiniging aanwezig is, waarvan spoedige sanering noodzakelijk is.

Bij besluit van 12 juni 2014 heeft het college beslist op het door Inlin hiertegen gemaakte bezwaar en het besluit van 2 juli 2013, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten.

Tegen dit besluit heeft Inlin beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Inlin heeft een nader stuk ingediend.

[...]

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1 van de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb) wordt verstaan onder een geval van ernstige verontreiniging: geval van verontreiniging waarbij de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat de