

Het betreft het hoger beroep tegen een door mij (in *M en R 2013/78*) van een noot voorziene uitspraak. Daar waar de rechtbank – uitgaande van het oordeel dat de wijziging in kwestie milieuneutraal was – allerhande (wat mij betreft nog steeds) belangrijke piketpaaltjes sloeg m.b.t. het toetsingskader voor milieuneutrale wijzigingen, concludeert de Afdeling dat de wijziging toch *niet* milieuneutraal was en komt daardoor niet toe aan het beoordelen van de door de rechtbank uitgezette lijnen.

De Afdeling overweegt dat de verdubbeling van de verfproductie ook tot gevolg heeft dat de hoeveelheid gevaarlijk afval zal toenemen ten opzichte van de 45 ton gevaarlijk afval die de verffabriek mocht veroorzaken op grond van de onderliggende vergunning. Dit enkele feit leidt de Afdeling vervolgens tot de conclusie dat de aangevraagde verandering grotere nadelige gevolgen voor het milieu heeft dan volgens de onderliggende vergunning is toegestaan, waarna een vernietiging van de milieuneutrale wijziging volgt.

En daarmee laat de Afdeling mij in verwarring achter...

Abstraherend van het concrete geval waarin sprake is van een verdubbeling van de productie en de hoeveelheid afval (iets wat allicht moeilijk milieuneutraal te noemen is), hoezo leidt het enkele feit dat er sprake is van een toename van de hoeveelheid (gevaarlijke) afvalstoffen (of andere producten) ten opzichte van de hoeveelheid (gevaarlijk) afval (of andere producten) die op grond van de vergunning geproduceerd mag worden, automatisch tot de conclusie dat de wijziging niet milieuneutraal is?

Het is vaste praktijk én jurisprudentie dat met milieuneutrale wijzigingen in afwijking van hetgeen vergund is behoorlijk omvangrijke wijzigingen kunnen worden doorgevoerd, als maar voldaan wordt aan de bekende toetsingscriteria (andere inrichting/m.e.r./milieugebruiksruimte). Naar mate de wijziging groter is, zal het moeilijker te motiveren zijn dat de wijziging nog milieuneutraal is, maar het enkele feit dat een activiteit nog niet of nog niet in de aangevraagde hoeveelheid vergund was, was tot nog toe nooit een reden om een aanvraag om die reden als niet-milieuneutraal te bestempelen. Steeds moest (in de context van de toets aan de milieugebruiksruimte) de vraag beantwoord worden of er extra gevolgen waren voor het milieu. Is er meer geur- of geluidhinder, vindt er meer uitstoot plaats van verontreinigende stoffen, etc.

Nu in deze uitspraak een dergelijke toets aan de daadwerkelijke milieueffecten van het vrijkomen van meer gevaarlijk afval binnen de inrichting ontbreekt, zou de conclusie kunnen zijn dat (zoals ik steeds maar weer herhaal) het enkele feit dat er meer afval vrijkomt maakt dat een dergelijke wijziging niet met de verkorte procedure kan worden doorgevoerd.

Hoewel ik niet hoor tot de groep juristen die meent dat één uitspraak nog geen jurisprudentie oplevert, ga ik er voor-

lopig toch van uit dat dit niet is wat de Afdeling met deze uitspraak heeft willen zeggen.

Het vrijkomen van afvalstoffen binnen een inrichting is namelijk niet iets wat als zodanig is benoemd als een gevolg voor het milieu in de Wet milieubeheer (ook niet als het om gevaarlijke afvalstoffen gaat). Ook 'verruimde reikwijdte' van artikel 1.1 lid 2 onder b Wm omvat niet het vrijkomen van afvalstoffen als zodanig. Wel worden daardoor onder gevolgen voor het milieu mede verstaan gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen, maar het doelmatig beheer van afvalstoffen heeft vooral te maken met de wijze waarop bepaalde afvalstromen verwerkt moeten worden, niet direct met het sturen op hoeveelheden.

Zonder nadere uitleg ontgaat mij dus waarom het enkele feit dat er als gevolg van een wijziging van bedrijfsvoering ook meer afval vrijkomt *a priori* als een nadelig gevolg voor het milieu gezien zou moeten worden. Dit extra afval kan immers (bijvoorbeeld) milieuneutraal (vloeiend, geuren stofvrij verpakt en o.g.v. slimme logistiek met dezelfde hoeveelheid transportbewegingen) worden opgeslagen en afgevoerd, waardoor de omgeving van de inrichting niet te kampen krijgt met grotere milieugevolgen.

Het is te hopen dat hier in de jurisprudentie snel meer duidelijkheid over komt, want zolang het bevoegd gezag op een van beide paarden moet wedden, kunnen er (al naar gelang de keuze van het bevoegde gezag en de uiteindelijke uitkomst) onbedoeld vergunningen van rechtswege ontstaan of milieuneutrale wijzigingen vernietigd moeten worden.

B. Arentz

M en R 2014/79

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 februari 2014, nr. 201203597/1/A4
(Van Sloten, Kramer, Hoogvliet)
m.nt. M.A.A. Soppe¹

(art. 7.2, Wm, categorieën 18.4, 21.6 en 22.1 onderdeel D bijlage Besluit milieueffectrapportage; bijlage III m.e.r.-richtlijn)

ECLI:NL:RVS:2014:555

M.e.r.(beoordelings)plicht co-vergistingsinstallatie? Co-vergistingsinstallatie wordt niet begrepen onder de categorieën D-18.4 (rioolwaterzuiveringsinstallatie), D-21.6 (geïntegreerde chemische installatie bestemd voor de fabricage van de in die categorie genoemde stoffen) en D-22.1 (industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water in gevallen waar-

¹ Mr. M.A.A. Soppe is advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten.

in de activiteit betrekking heeft op een elektriciteitscentrale met een vermogen van 200 megawatt (thermisch) of meer) van het Besluit milieueffectrapportage; vanwege deze categorieën in onderdeel D bestaat er voor de co-vergistinginstallatie evenmin een verplichting om aan de hand van de selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn te bepalen of er toch een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat.

De inrichting waarvoor vergunning is verleend betreft een installatie waarin een mengsel van dierlijke mest en co-substraten wordt vergist. Het bij het vergistingsproces ontstane biogas wordt verbrand in een warmtekrachtkoppelinginstallatie voor de opwekking van elektriciteit en warmte. Gelet hierop kan de inrichting niet worden aangemerkt als een inrichting met een rioolwaterzuiveringsinstallatie als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, noch als een inrichting met een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in categorie 21.6 voor de fabricage van de in die categorie genoemde stoffen. De inrichting valt evenmin onder categorie 22.1 reeds omdat zij niet kan worden aangemerkt als een elektriciteitscentrale met een vermogen van 200 megawatt of meer. Het betoog dat uit het onder 4 genoemde arrest van het Hof van Justitie volgt dat de drempelwaarden niet bepalend mogen zijn voor de vraag of een MER of een m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld en het college derhalve had moeten kijken naar de bijzondere factoren of selectiecriteria van bijlage III van Richtlijn 85/337/EEG, faalt, reeds omdat het geen inrichting betreft waarop de drempelwaarde van categorie 22.1 betrekking heeft.

1. [appellanten sub 1] [...]

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 6 maart 2012 heeft het college aan de stichting Stichting Cleanergy Wanroij (thans Cleanergy B.V.) een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een co-vergistinginstallatie aan de Straatscheveld 2 te Wanroij. Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld. [...]

Bij besluit van 4 februari 2013 heeft het college het besluit van 6 maart 2012 gewijzigd.

[...]

Overwegingen

[...]

Omvang geding

2. Bij besluit van 6 maart 2012 heeft het college vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben

van een co-vergistinginstallatie met een verwerkingscapaciteit van 50.000 ton per jaar aan dierlijke mest en co-substraten. Bij besluit van 4 februari 2013 heeft het college de vergunning voor een deel ingetrokken en een aantal vergunningvoorschriften ingetrokken dan wel gewijzigd.

2.1. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op het besluit tot intrekking, wijziging of verandering van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

2.2. Het beroep van [appellant sub 1] heeft van rechtswege geen betrekking op het besluit van 4 februari 2013 omdat hij daarbij geen belang heeft.

De beroepen van [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben van rechtswege mede betrekking op het besluit van 4 februari 2013.

HET BEROEP VAN [appellante sub 1]

3. Het beroep van [appellant sub 1] richt zich uitsluitend op de overgangssituatie waarvoor een aantal specifieke vergunningvoorschriften gelden. Hij betoogt dat de duur van de overgangssituatie in de vergunning had moeten worden vastgelegd.

3.1. Met de overgangssituatie wordt bedoeld de situatie waarin de vergunde uitbreidingen nog niet zijn gerealiseerd en de capaciteit van de inrichting is beperkt tot 36.000 ton per jaar aan dierlijke mest en co-substraten. Bij besluit van 4 februari 2013 is de vergunning voor die uitbreidingen ingetrokken en is de capaciteit van de inrichting tot 36.000 ton per jaar beperkt. Een overgangssituatie, als bedoeld in de vergunning, doet zich derhalve niet meer voor. Gelet hierop bestaat geen belang meer bij de beoordeling van het beroep.

Het beroep is niet-ontvankelijk.

DE BEROEPEN VAN [appellante sub 2] EN [appellant sub 3]

Milieueffectrapportage

4. [appellant sub 3] betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld dan wel een beoordeling is gemaakt of het opstellen van een MER nodig is (hierna: m.e.r.-beoordeling). De installatie valt volgens hem onder categorie 18.4, 21.6 of 22.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Verder volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland, (www.curia.europa.eu), dat ook wanneer de drempelwaarden uit die bijlage niet worden overschreden, het college had moeten kijken naar de bijzondere factoren of selectiecriteria die zijn genoemd in bijlage III van de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985 L 175), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement van 23 mei 2009 (PB 2009 L 140), aldus [appellant sub 3].

De stelling dat de inrichting onder categorie 18.2 (oud) valt, heeft [appellant sub 3] ter zitting ingetrokken.

4.1. 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 MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffect-rapportage 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 categorie 18.4 van dat onderdeel is als activiteit, waarvoor beoordeeld moet worden of bij de voorbereiding van een besluit een MER moet worden gemaakt, aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een rioolwaterzuiveringsinstallatie die deel uitmaakt van een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet.

In categorie 21.6 is als zodanige activiteit aangewezen: de wijziging of uitbreiding van een geïntegreerde chemische installatie bestemd voor de fabricage van de in die categorie genoemde stoffen.

In categorie 22.1 is als zodanige activiteit aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een elektriciteitscentrale met een vermogen van 200 megawatt (thermisch) of meer.

4.2. De inrichting waarvoor vergunning is verleend betreft een installatie waarin een mengsel van dierlijke mest en co-substraten wordt vergist. Het bij het vergistingsproces ontstane biogas wordt verbrand in een warmtekrachtkoppelinginstallatie (hierna: WKK) voor de opwekking van elektriciteit en warmte.

Gelet hierop kan de inrichting niet worden aangemerkt als een inrichting met een rioolwaterzuiveringsinstallatie als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, noch als een inrichting met een geïntegreerde chemische installatie als bedoeld in categorie 21.6 voor de fabricage van de in die categorie genoemde stoffen. De inrichting valt evenmin onder categorie 22.1 reeds omdat zij niet kan worden aangemerkt als een elektriciteitscentrale met een vermogen van 200 megawatt of meer. Het betoog dat uit het onder 4 genoemde arrest van het Hof van Justitie volgt dat de drempelwaarden

niet bepalend mogen zijn voor de vraag of een MER of een m.e.r.-beoordeling moet worden opgesteld en het college derhalve had moeten kijken naar de bijzondere factoren of selectiecriteria van bijlage III van Richtlijn 85/337/EEG, faalt, reeds omdat het geen inrichting betreft waarop de drempelwaarde van categorie 22.1 betrekking heeft.

De beroepsgrond faalt.

[...]

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I verklaart het beroep van [appellanten sub 1] niet-ontvankelijk;
- II verklaart de beroepen van [appellante sub 2] en anderen en [appellanten sub 3] tegen de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 6 maart 2012 en 4 februari 2013 ongegrond;
- III gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan [appellanten sub 1] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

[...]

Noot

1. Deze uitspraak is de moeite van het bespreken waard doordat de Afdeling uitsluitend toetst of er een m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat op basis van de door de desbetreffende appellant genoemde categorieën in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De Afdeling concludeert dat die categorieën niet verplichten tot het verrichten van een m.e.r.- (beoordeling) voor een co-vergistingsinstallatie. Niet wordt vervolgens nagegaan of er wellicht andere categorieën in de onderdelen C en/of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn die (mogelijk) wel leiden tot een m.e.r.- (beoordelings)plicht. De aan de orde zijnde co-vergistingsinstallatie is in ieder geval aan te merken als een installatie voor de verbranding van niet-gevaarlijke afvalstoffen. Zie in dat kader ABRvS 29 januari 2014, zaaknr. 201206964/1/R4, *Men R* 2014/46 en Rb. Noord-Nederland 14 januari 2014, ASS AWB 12/451, *Men R* 2014/45. De co-vergistingsinstallatie is evenals de in die uitspraken aan de orde zijnde installaties aan te merken als een biomassaenergiecentrale waar gas wordt verbrand. De (uiteindelijk) vergunde capaciteit van de co-vergistingsinstallatie blijft net onder de in C-18.4 opgenomen drempel van 100 ton per dag. Verder is in het geval van een nieuwe vergister D-18.7 niet van toepassing. Als de appellant zich had beroepen op de onderdelen C-18.4 en D-18.7, dan had de Afdeling evenwel geoordeeld dat er nog wel een vergewisplicht resteert. Aldus volgt expliciet uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014. In het kader van de vergewisplicht hadden

gedeputeerde staten dienen te beoordelen of er vanwege de selectiecriteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn toch sprake zou zijn van een m.e.r.-(beoordelings)plicht.

2. Dat de Afdeling niet eigener beweging toetst aan andere grondslagen voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht dan die welke door een appellant in beroep expliciet naar voren zijn gebracht, is in lijn met het algehele beeld van de Afdelingsjurisprudentie. De Afdeling vult de rechtsgronden maar zelden zelf aan, niettegenstaande art. 8:69 lid 2 Awb. Ik volsta dienaangaande met een verwijzing naar Tonny Nijmeijer en Marcel Soppe, 'Alles draait om de eenvoud; De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: Toon de Gier e.a. [red.], *Goed Verdedigbaar*, Deventer 2011, pp. 436-438.

M.A.A. Soppe

M en R 2014/80

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 februari 2014, nr. 201303313/1/A4
(Wortmann, Steendijk en Hoogvliet)
m.nt. M.A.A. Soppe¹

(art. 7.2, Wm, categorieën 18.4, 21.6 en 22.1 onderdeel D bijlage Besluit m.e.r.; bijlage III m.e.r.-richtlijn)

ECLI:NL:RVS:2014:517

Wijziging Kernenergiewetvergunning Borssele uitsluitend bestaande uit actualisatie Veiligheidsrapport impliceert geen wijziging in de zin van Besluit m.e.r.; geen plicht tot verrichten m.e.r.-beoordeling

De aangevraagde wijzigingen hebben niet tot gevolg dat binnen de KCB feitelijke wijzigingen plaatsvinden. Zij hebben uitsluitend betrekking op de actualisatie van het Veiligheidsrapport. De aangevraagde wijzigingen vallen niet onder een activiteit als bedoeld in onderdeel D, categorie 22.3, onder 5°, van de bijlage bij het Besluit m.e.r., reeds omdat hetgeen is aangevraagd geen wijziging, uitbreiding of oprichting als bedoeld in onderdeel A, tweede lid, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is. De omstandigheid dat hetgeen is aangevraagd in de toekomst tot gevolg kan hebben dat componenten van de KCB moeten worden vervangen maakt het voorgaande niet anders. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit geen m.e.r.-beoordeling hoefde plaats te vinden.

1. de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam, de vereniging Vereniging World Information Service on Energy Amsterdam (hierna: Vereniging WISE), gevestigd te Amsterdam, de vereniging

Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, gevestigd te Goes, de stichting Stichting Noordelijke Ondergrond Afvalrvij (hierna: Stichting No-A), gevestigd te Midden-Drenthe, en [appellant sub 1E], wonend te Middelburg,

2. [appellant sub 2] en anderen, appellanten, en de minister van Economische Zaken, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2013 heeft de minister aan de naamloze vennootschap N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ een vergunning verleend als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet (hierna: Kew) voor de aangevraagde wijzigingen van de Kew-vergunning ten behoeve van de ontwerpbedrijfsduurverlenging van de kerncentrale Borssele (hierna: KCB).

Tegen dit besluit hebben Greenpeace, Vereniging WISE, Vereniging Zeeuwse Milieufederatie, Stichting No-A en [appellant sub 1E] en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

[...]

Overwegingen

Ontvankelijkheid [appellant sub 2] en anderen

1. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, gelezen in verbinding met het derde lid, van de Wet milieubeheer kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van de Kew beroep instellen bij de Afdeling.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder een belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2. [appellant sub 2] heeft samen met de stichting Stichting Laka, gevestigd te Amsterdam, en 34 andere personen beroep ingesteld.

2.1. De minister en EPZ betogen dat Laka geen belanghebbende is bij het bestreden besluit, omdat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een activiteit die valt binnen de reikwijdte van haar statutaire doelstelling. Zij stellen verder dat een groot aantal personen met wie [appellant sub 2] beroep heeft ingesteld buiten een straal van 20 km van de KCB wonen, zodat zij evenmin kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit.

2.2. Blijkens haar statuten stelt Laka zich ten doel de samenleving zo breed mogelijk te informeren over de energieproblematiek in het algemeen en kernenergie in het bijzonder. De stichting tracht dit doel te bereiken door:

¹ Mr. M.A.A. Soppe is advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten.