

uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden (zie o.a. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 juni 2014 in zaak nr. 201308060/1/A4).

De verdachte gaat tegen de uitgevaardigde strafbeschikking in verzet. De officier van justitie brengt daarop de zaak bij de rechter aan. Ten overstaan van de rechter beroept de verdachte zich, onder verwijzing naar (de inhoud van) het gemeentelijke handhavingsbeleid, in twee feitelijke instanties op schending van het vertrouwensbeginsel aan de zijde van het OM. In hoger beroep slaagt dit beroep. Kort gezegd oordeelt het Hof dat de verdachte vertrouwen heeft mogen ontleenen aan het handhavingsbeleid van de gemeente. Op basis van de inhoud van de gemeentelijke beleidsregels komt het Hof tot de conclusie dat het aanspreken van verdachte in casu moet worden gezien als een daad van toezicht, welk toezicht in dit geval is uitgeoefend in strijd met dat gemeentelijke handhavingsbeleid. Met name is daarbij kennelijk doorslaggevend geweest dat het toezicht niet, zoals omschreven in voornoemd beleid, is uitgeoefend op basis van klachten.

Het Openbaar Ministerie denkt de dans nog te kunnen ontspringen door te betogen dat het OM niet gebonden is aan dat gemeentelijke handhavingsbeleid. In de Nederlandse strafrechtspleging is het vervolgingsmonopolie toegekend aan het OM. Deze instantie heeft een grote mate van vrijheid bij het bepalen of al dan niet vervolging wordt ingesteld in een zaak. Van de zijde van het OM wordt daarom dan ook bepleit dat het deze instantie vrijstaat om gebruik te maken van diens strafvorderlijke bevoegdheden, in dit geval middels het uitvaardigen van een strafbeschikking.

Het Hof maakt daar korte metten mee. Het Hof legt aan de beslissing ter zake een aantal overwegingen ten grondslag. Kern is dat volgens het Hof in het gemeentelijke beleid helder staat omschreven hoe het toezicht op naleving van de betrokken bepaling plaatsvindt én wat de rol van alle ketenpartners, inclusief justitie, bij het vastgestelde beleid is. Aangezien passages met die strekking (o.a. over het driehoeksoverleg) ook onderdeel uitmaken van het betrokken gemeentelijke openbare ruimte-beleid, komt het Hof tot de slotsom dat bij verdachte het gerechtvaardigd vertrouwen heeft kunnen ontstaan dat het OM zich ook aan het gemeentelijke beleid gebonden acht. Het Hof concludeert dan ook dat verdachte erop mocht vertrouwen dat hij voor dit feit niet strafrechtelijk zou worden vervolgd door het OM.

Kort en goed oordeelt het Hof dat zich een uitzonderlijk geval, zoals verwoord aan het begin van deze annotatie, voordoet. Volgens het rechtscollège is sprake van schending van het vertrouwensbeginsel, hetgeen ertoe moet voeren dat het OM in de vervolging van de verdachte niet-ontvankelijk moet

worden verklaard. De redenering van het Hof lijkt de volgende te zijn. De onderhavige bagatelbepaling is neergelegd in openbare ruimte-beleid. Het vervolgingsbeleid van het OM met betrekking tot toezicht op naleving daarvan (en handhaving) is feitelijk zo nauw verweven is geraakt met dat openbare ruimte-beleid, dat het vervolgingsbeleid van het OM in redelijkheid daarvan niet meer los gedacht kan worden. In weerwil van het vastgestelde beleid is door het OM een strafbeschikking is uitgevaardigd. Daar komt bij dat het strafrechtelijke beleid met betrekking tot het betreffende beleidsterrein – gelegen in de sfeer van de openbare ruimte – tot stand is gekomen in zulk een nauwe samenwerking en rolverdeling tussen de diverse ketenpartners (openbaar bestuur, politie en OM), dat het beleid in de redenering van het Hof ook het OM bindt, temeer nu deze instantie zich niet van dit beleid heeft gedistancieerd of eigen beleid ter zake heeft vastgesteld. Dit alles leidt ertoe dat het Hof het beleid aanmerkt als een aan het OM toe te rekenen uitlating (of daarmee gelijk te stellen gedraging) die bij verdachte het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat verdachte niet (verder) zal worden vervolgd. Het vervolgingsbeleid van het OM, zo lijkt het Hof met de overwegingen te willen benadrukken, is onderdeel geworden van het integrale handhavingsbeleid van alle betrokken samenwerkingspartners, inclusief het OM. Daarmee wordt het vervolgingsmonopolie c.q. het opportuniteitsbeginsel impliciet in bepaalde mate ingeperkt.

Of de overwegingen van het Hof de beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring van het OM kunnen dragen en of deze visie van het Hof 'cassatieproof' is, laten we voor nu onbesproken. We volstaan met de opmerking dat daarvoor bepalend zal zijn of voldaan wordt aan de daaraan te stellen zware motiveringseisen. De jurisprudentie is op dit punt van schending van het vertrouwensbeginsel in het strafrecht niet geheel bestendig. Overigens is ons niet bekend of OM-cassatieberoep is ingesteld in deze (bagatel-)zaak.

Van Ham en Van 't Westeinde

M en R 2016/78

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 februari 2016, nr. 201504697/1/R6
(mrs. Van Sloten, Kranenburg en Koeman)
m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 7.2 Wm, onderdeel C-24; Besluit m.e.r., art. 2 lid 6
Besluit m.e.r.; m.e.r.-richtlijn)

Milieurecht Totaal 2016/6368
Module Ruimtelijke ordening 2016/7469
ECLI:NL:RVS:2016:465

Bij het bepalen van de m.e.r.-plicht van een landsgrens-overschrijdende activiteit dient de gehele activiteit in ogenschouw te worden genomen. Dat impliceert niet

dat er voor een desbetreffende grensoverschrijdende activiteit één integraal MER moet worden opgesteld. De betrokken lidstaten dienen zorg te dragen voor het opstellen van MER'en, waarin ieder MER zich richt op de activiteit voor zover die is gesitueerd in de desbetreffende lidstaat. Wel dient een beschrijving van de cumulatieve effecten te worden opgenomen van de activiteitonderdelen aan weerszijden van de grens.

De Afdeling beantwoordt de vraag of het nationale recht in een geval als hier aan de orde een grensoverschrijdend MER verlangt ontkennend. In dat verband wordt opgemerkt dat het in beroep aangehaalde artikel 2, zesde lid, van het Besluit milieueffectrapportage alleen ziet op de vraag of en in hoeverre een m.e.r.-plicht aanwezig is en niet op de vraag of aan die plicht uitvoering moet worden gegeven door het opstellen van één dan wel meer dan één MER. Ook anderszins zijn in het nationale recht geen aanknopingspunten te vinden voor de conclusie dat bij een grensoverschrijdende activiteit te allen tijde een grensoverschrijdend MER is vereist. In de door 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling is ook uitsluitend de vraag aan de orde of en in hoeverre er een m.e.r.-plicht geldt.

De ministers hebben zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat in het kader van de m.e.r.-procedure alleen aandacht behoefde te worden besteed aan varianten van het tracé die Voorst als locatie van de grensovergang kennen.

De vraag is aan de orde of het feit dat het nationale recht niet voorziet in een verplichting tot het opstellen van een grensoverschrijdend MER zich verdraagt met het internationale recht en het recht van de Europese Unie zoals dat in beroep naar voren is gebracht. Nu het in dit geval gaat om een besluit-MER en niet om een plan-MER, vormen de daarop van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage in zoverre niet de implementatie van de SMB-richtlijn of het SEA Protocol die immers betrekking hebben op de milieueffectbeoordeling van plannen en programma's, zodat het beroep daarop buiten beschouwing kan blijven. Ten aanzien van het beroep op het Verdrag van Espoo wordt overwogen dat zowel Nederland als de Europese Unie hierbij partij is. Bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997 L 73) is, ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer artikel 3 van het Verdrag van Espoo waarop in beroep kennelijk wordt gedoeld, de MER-richtlijn aangepast door wijziging van onder meer artikel 7. Aangezien artikel 3 van het Verdrag van Espoo voor zover hier van belang inhoudelijk overeenstemt met artikel 7 van de MER-richtlijn volstaat de Afdeling, daargelaten of aan artikel 3 van het Verdrag van Espoo rechtstreekse werking toekomt, in zoverre met toetsing aan artikel 7 van de MER-richtlijn. Het beroep op de MER-richtlijn is evenwel niet beperkt tot deze bepaling, zodat ook andere relevante bepalingen van de MER-richtlijn in de overweging zijn betrokken.

In de MER-richtlijn is niet met zoveel woorden bepaald of in geval van een grensoverschrijdend project waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, een grensoverschrijdend MER moet

worden gemaakt dan wel met aparte rapporten mag worden volstaan. Naar het oordeel van de Afdeling vloeit dit ook niet voort uit het feit dat in Bijlage IV, onder 1 en volgende van de MER-richtlijn, de eis is neergelegd dat een MER een beschrijving van "het project" omvat. De regels in de bijlage bepalen immers niet of het is toegestaan de beschrijving van het project in verschillende rapporten te doen plaatsvinden. Voor de beantwoording van de opgeworpen vraag is het arrest van het Hof van Justitie van 10 december 2009, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, van belang. De zaak waarop dat arrest zag, betrof de aanleg van een hoogspanningsverbinding die 7,4 kilometer over Oostenrijks grondgebied zou komen te liggen en 41 kilometer over Italiaans grondgebied. Uit het arrest van het Hof volgt dat voor dit totale tracé een m.e.r.-plicht geldt en dat het feit dat het Oostenrijkse gedeelte onder de zogenoemde drempelwaarde van 15 kilometer ligt, niet betekent dat voor dat deel geen MER behoeft te worden opgesteld. Advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer heeft zich in zijn conclusie van 25 juni 2009 in die zaak (ECLI:EU:C:2009:397) op het standpunt gesteld dat wanneer een grensoverschrijdend project voor het beoordelen van de m.e.r.-plicht als één geheel moet worden gezien, dit met zich brengt dat één grensoverschrijdend MER moet worden opgesteld. Anders dan appellanten betogen, heeft het Hof dat oordeel evenwel niet overgenomen in zijn arrest. Het Hof heeft in punt 57 van het arrest opgemerkt dat de betrokken lidstaat op zijn eigen grondgebied een milieueffectbeoordeling van een dergelijk project moet uitvoeren en daarbij de concrete gevolgen van het project in aanmerking moet nemen. Hieruit volgt dat wanneer het grensoverschrijdend project in totaliteit als m.e.r.-plichtig moet worden beschouwd, aan beide zijden van de grens een MER moet worden opgesteld, ook indien aan één (of wellicht zelfs beide) zijde(n) het nationale traject afzonderlijk niet m.e.r.-plichtig zou zijn. Aldus wordt recht gedaan aan het nuttig effect van de richtlijn en kan het ontbreken van een grensoverschrijdend MER geen afbreuk doen aan dat nuttig effect. Aan de in het arrest verwoorde eis dat alle onderdelen van een m.e.r.-plichtig project door een MER worden bestreken, wordt in dit geval voldaan doordat zowel voor het Nederlandse als het Duitse deel van het tracé een MER is of wordt opgesteld en die rapporten tezamen het complete project beslaan.

De Afdeling leidt uit de MER-richtlijn af dat voor grensoverschrijdende projecten waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, een substantiële mate van samenwerking tussen die lidstaten is vereist. Het eerste lid van artikel 7 van de MER-richtlijn verlangt onder meer dat wanneer een lidstaat constateert dat een project vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben in een andere lidstaat, de lidstaat op het grondgebied waarvan men het project wil uitvoeren de andere lidstaat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk wanneer hij zijn eigen publiek informeert, een beschrijving van het project doet toekomen met alle beschikbare informatie over het mogelijke grensoverschrijdende effect ervan alsmede informatie over de aard van de beslissing die kan worden genomen. Verder eist het vierde lid dat de betrokken lidstaten overleg plegen over onder andere de potentiële grensoverschrijdende effecten van het project en de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen, en een redelijke termijn

overeenkomen waarbinnen het overleg moet plaatsvinden. Er zijn, gelet op het voorgaande, evenwel geen aanknopingspunten om te concluderen dat dit zover gaat dat in alle gevallen één grensoverschrijdend MER moet worden opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling is het dan ook niet in algemene zin onrechtmatig te achten dat per land een afzonderlijk MER wordt opgesteld. Alsdan dient in elk van de op te stellen rapporten wel aandacht te worden geschonken aan de eventuele milieueffecten die het project voor zover dat aan de ene zijde van de grens is gesitueerd, kan hebben voor de andere zijde. Voorts moeten eventuele cumulatieve effecten worden beschreven van de projectonderdelen aan weerszijden van de grens.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
(...)
en
1. de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu,
2. het college van burgemeester en wethouders van Montferland,
3. het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek,
4. de staatssecretaris van Economische Zaken,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 7 april 2015 hebben de ministers het inpassingsplan "Inpassingsplan DW380 Doetinchem – Voorst" vastgesteld.

Ter uitvoering van dit inpassingsplan hebben het college van burgemeester en wethouders van Montferland en het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek onderscheidenlijk de staatssecretaris van Economische Zaken bij besluiten van 21, 23 en 28 april 2015 een aantal omgevingsvergunningen verleend en een ontheffing als bedoeld in de Flora- en Faunawet verleend.

(...)

Overwegingen

ALGEMEEN

Inleiding

1. Het inpassingsplan voorziet in de aanleg van een nieuwe, ongeveer 22 kilometer lange 380 kV-hoogspanningsverbinding tussen Doetinchem en de grens met Duitsland bij Voorst, gemeente Oude IJsselstreek. Een deel van de verbinding zal tevens op een spanning van 150 kV worden bedreven. Verder voorziet het plan in twee ondergrondse 150 kV-aftakkingen met een lengte van onderscheidenlijk ruim 1 kilometer en ruim 300 meter. Het inpassingsplan en de hiervoor genoemde uitvoeringsbesluiten van de colleges en de staatssecretaris zijn voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de rijkscoördinatieregeling die is vervat

in artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

De hoogspanningsverbinding dient ter vervanging van een bestaande, deels min of meer parallel aan het tracé voor de nieuwe verbinding gelegen hoogspanningsverbinding. De bestaande verbinding zal na ingebruikneming van de nieuwe worden ontmanteld.

Het is de bedoeling dat de nieuwe verbinding haar vervolg vindt over Duits grondgebied, tot Wesel. Het Nederlandse deel van het traject van de hoogspanningsverbinding zal worden geëxploiteerd door TenneT TSO. Het Duitse deel zal worden geëxploiteerd door de vennootschap naar Duits recht Amprion GmbH.

(...)

Toepassingsbereik MER

5. 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], [appellanten sub 19] en [appellant sub 26] en anderen hebben aangevoerd dat bij de voorbereiding van het inpassingsplan is verzuimd één MER op te stellen dat zowel het Nederlandse deel van het tracé als het Duitse deel omvat. Naar de mening van een aantal van hen vloeit uit het Nederlandse recht, en in het bijzonder uit artikel 2, zesde lid, van het Besluit milieueffectrapportage, voort dat een grensoverschrijdend MER had moeten worden verlangd. Voorts menen zij dat het achterwege blijven van een zodanig MER op gespannen voet staat met Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001 L 197; hierna: de SMB-richtlijn), Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten zoals die indertijd luidde (PB 2012 L 26; hierna: de MER-richtlijn), het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991 (hierna: het Verdrag van Espoo) en het daarbij behorende, op 21 mei 2003 te Kiëv (Oekraïne) aangenomen Protocol inzake strategische milieubeoordeling (hierna: het SEA Protocol). Zij hebben benadrukt dat de aanleg van de verbinding over Nederlands en Duits grondgebied als één activiteit in de zin van genoemde richtlijnen moet worden beschouwd. Verder hebben zij betoogd dat de basiseffectenstudie (hierna: BES) die aan het opstellen van het MER is voorafgegaan, gezien de inhoud daarvan niet voldoet aan de eisen die aan een MER worden gesteld. [appellanten sub 29] hebben zich eveneens op het standpunt gesteld dat de besluitvorming zich niet verdraagt met de MER-richtlijn en met het SEA Protocol.

- 5.1 Het inpassingsplan is voorafgegaan door het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna: SEVIII), dat in werking is getreden op 17 september 2009 en als eerste plan voorzag in de mogelijke aanleg van de hoogspanningsverbinding tussen Nederland en Duitsland.

In het kader van dat plan is een MER gemaakt, gedateerd 27 juni 2006. Vervolgens is de BES opgesteld, gedateerd 23 juli 2009. Dit rapport beslaat zowel het Nederlandse als het Duitse deel van de verbinding en heeft de basis gevormd voor de startnotitie ten behoeve van het MER dat aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd. In beroep is op zichzelf met juistheid opgemerkt dat dit MER, gedateerd 12 september 2014, uitsluitend ziet op het Nederlandse deel van het tracé.

Naar het oordeel van de Afdeling is in beroep verder terecht naar voren gebracht dat de aanleg van de totale verbinding één activiteit vormt en dat de BES in diverse opzichten niet voldoet aan de eisen die gelden voor een MER. De ministers hebben dit bij de behandeling van de beroepen ook niet bestreden. Zij hebben zich evenwel op het standpunt gesteld dat ondanks het feit dat één grensoverschrijdende activiteit aan de orde is, voor het Nederlandse deel van het traject met een afzonderlijk MER mocht worden volstaan.

5.2 Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Ingevolge het tweede en derde lid, worden ter zake van deze activiteiten de categorieën van plannen onderscheidenlijk besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

5.2.1 Het Besluit milieueffectrapportage is een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van dit Besluit worden, voor zover hier van belang, als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het derde lid, voor zover hier van belang, worden als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet, aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde lid, van de wet, aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het zesde lid wordt voor de vaststelling of een activiteit valt binnen de in het vijfde lid bedoelde categorieën van gevallen, de totale activiteit beschouwd, inclusief eventuele grensoverschrijdende onderdelen.

Onder categorie C24 is de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding genoemd, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een leiding met een spanning van 220 kV of meer en een lengte van 15 kilometer of meer. In een dergelijk geval moet een plan-MER worden opgesteld voor de structuurvisie bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wro. Voorts moet in een dergelijk geval een besluit-MER worden opgesteld voor het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wro dan wel bij het ontbreken daarvan voor het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.

5.2.2 Zoals hiervoor is vermeld, is in het kader van het SEVIII reeds een MER opgesteld. Nu het SEVIII een structuurvisie is als bedoeld in artikel 2.3 van de Wro, is het bij de voorbereiding daarvan gemaakte MER een plan-MER. Voor het voorliggende inpassingsplan geldt dat gelet op de hiervoor vermelde bepalingen een besluit-MER is vereist. Ter zitting is van de zijde van de ministers en van TenNET TSO opgemerkt dat ook zij van dit laatste zijn uitgegaan. Derhalve is zowel de gevolgde procedure als de inhoud van het MER daarop toegesneden, met dien verstande dat in het MER tevens aandacht is geschonken aan een aantal aspecten dat aan de orde pleegt te zijn in een plan-MER. Dat laatste maakt echter niet dat het MER van 12 september 2014 geheel of gedeeltelijk als plan-MER moet worden gekwalificeerd.

5.3 De Afdeling beantwoordt de vraag of het nationale recht in een geval als hier aan de orde een grensoverschrijdend MER verlangt ontkennend. In dat verband wordt opgemerkt dat het in beroep aangehaalde artikel 2, zesde lid, van het Besluit milieueffectrapportage alleen ziet op de vraag of en in hoeverre een m.e.r.-plicht aanwezig is en niet op de vraag of aan die plicht uitvoering moet worden gegeven door het opstellen van één dan wel meer dan één MER. Ook anderszins zijn in het nationale recht geen aanknopingspunten te vinden voor de conclusie dat bij een grensoverschrijdende activiteit te allen tijde een grensoverschrijdend MER is vereist. In de door 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling is ook uitsluitend de vraag aan de orde of en in hoeverre er een m.e.r.-plicht geldt.

5.3.1 Zoals de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak met juistheid heeft opgemerkt in haar deskundigenbericht, heeft het opstellen van afzonderlijke rapporten in dit geval als nadeel dat het punt waarop de hoogspanningsverbinding de landsgrens passeert, in de beide op te stellen rapporten als een vaststaand gegeven wordt beschouwd. Naar het oordeel van de Afdeling behoeft dit echter niet tot de conclusie te leiden dat een grensoverschrijdend MER had moeten worden opgesteld. In dat verband wordt opgemerkt dat ingevolge artikel 7.23, aanhef en onder d, van de Wet milieubeheer alleen die alternatieven beschrijving in een MER behoeven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. Ook een MER-richtlijnconforme uitleg noopt niet tot een beschrijving van alle alternatieven. In artikel 5, derde lid, aanhef en onder d, alsmede in bijlage IV, onder 2, van die richtlijn wordt, voor zover hier van belang, immers

slechts gesproken van “de voornaamste alternatieven”. Het voorgaande brengt met zich dat ook bij volledig binnenlandse projecten bepaalde alternatieven niet behoeven te worden beschreven in een MER. Uit de stukken blijkt dat in het kader van de BES zes zogenoemde principetracés tussen Doetinchem en Wesel zijn onderzocht. Ten aanzien van drie van die tracés is in de BES geconcludeerd dat deze niet in aanmerking komen omdat deze op Duits grondgebied door Natura 2000-gebieden voeren. Een vierde tracé is ongeschikt bevonden omdat het slecht aansluit op bestaande hoogspanningsverbindingen en door de betrekkelijk grote lengte ook een relatief grote aantasting van het landschap met zich zou brengen. Nadere bestudering van de twee resterende mogelijkheden heeft de Nederlandse en Duitse autoriteiten ertoe gebracht te opteren voor een tracé met een grensovergang bij Voorst. Daarbij is mede van belang geacht dat bij een keuze voor het resterende alternatief significante effecten op het Duitse Natura 2000-gebied “Hetter-Millinger Bruch” niet zijn uit te sluiten.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat in het kader van de m.e.r.-procedure alleen aandacht behoefde te worden besteed aan varianten van het tracé die Voorst als locatie van de grensovergang kennen.

5.3.2 Ter zitting hebben 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen nog opgemerkt dat volgens de jurisprudentie van de Afdeling wel één MER voor een bepaald project is vereist wanneer dat project het grondgebied van meer dan één Nederlandse gemeente beslaat. Daarbij hebben zij verwezen naar de uitspraak van 6 mei 2015 in zaak nr. 201409222/1/R6.

De Afdeling merkt daarover allereerst op dat in de genoemde uitspraak niet met zoveel woorden is geconcludeerd dat wanneer een project zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan één gemeente nimmer aan de daarvoor geldende m.e.r.-plicht kan worden voldaan door het opstellen van afzonderlijke rapporten. Die conclusie is evenmin getrokken in de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012 in zaak nr. 201108102/1/R2, die evenals zaak nr. 201409222/1/R6 zag op een door de raad van de gemeente Nijmegen vastgesteld bestemmingsplan. In die zaak is weliswaar geoordeeld dat niet aan de m.e.r.-plicht is voldaan, maar daarbij is in aanmerking genomen dat voor een deel van het in geding zijnde project geen MER maar slechts een zogenoemde m.e.r.-beoordeling was opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling is de situatie waarbij een project het grondgebied van meer dan één lidstaat van de Europese Unie beslaat, bovendien niet op één lijn te stellen met de situatie waarbij een project alleen het Nederlandse grondgebied beslaat, zij het dat het gaat om het grondgebied van meer dan één provincie en/of meer dan één gemeente. In dat verband wordt opgemerkt dat de diverse lidstaten verschillende regels kennen inzake de precieze manier waarop uitvoering wordt gegeven aan de m.e.r.-plicht en dat de MER-richtlijn niet aan dergelijke verschillen in de weg staat. Dergelijke ver-

schillen doen zich ook voor tussen Nederland en Duitsland. Zo wordt in het Duitse recht onderscheid gemaakt tussen het zogenoemde Raumordnungsverfahren en het daarop volgende besluitvormingstraject en ontbreekt een vergelijkbaar onderscheid in het Nederlandse recht. Ter zitting is bevestigd dat zich in de praktijk gevallen voordoen waarin er niettemin voor wordt gekozen om bij een project dat de grens tussen Nederland en Duitsland overschrijdt een MER voor het gehele project op te stellen. Dat laat echter onverlet dat de verschillen in procedure bij het opstellen van een gezamenlijk MER een belangrijke hindernis kunnen vormen. Binnen Nederland bestaan zodanige verschillen niet doordat de desbetreffende materie uitputtend is geregeld door regelgeving op rijksniveau.

5.4 De Afdeling ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of het feit dat het nationale recht niet voorziet in een verplichting tot het opstellen van een grensoverschrijdend MER zich verdraagt met het internationale recht en het recht van de Europese Unie zoals dat in beroep naar voren is gebracht.

Nu het in dit geval gaat om een besluit-MER en niet om een plan-MER, vormen de daarop van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage in zoverre niet de implementatie van de SMB-richtlijn of het SEA Protocol die immers betrekking hebben op de milieueffectbeoordeling van plannen en programma's, zodat het beroep daarop buiten beschouwing kan blijven.

5.4.1 Ten aanzien van het beroep op het Verdrag van Espoo overweegt de Afdeling dat zowel Nederland als de Europese Unie hierbij partij is. Bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB 1997 L 73) is, ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer artikel 3 van het Verdrag van Espoo waarop in beroep kenmerkend wordt gedoeld, de MER-richtlijn aangepast door wijziging van onder meer artikel 7. Aangezien artikel 3 van het Verdrag van Espoo voor zover hier van belang inhoudelijk overeenstemt met artikel 7 van de MER-richtlijn volstaat de Afdeling, daargelaten of aan artikel 3 van het Verdrag van Espoo rechtstreekse werking toekomt, in zoverre met toetsing aan artikel 7 van de MER-richtlijn.

Het beroep op de MER-richtlijn is evenwel niet beperkt tot deze bepaling, zodat de Afdeling ook andere relevante bepalingen van de MER-richtlijn in de overweging zal betrekken.

5.4.2 Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 5 september 2007, zaak nr. 200606758/1, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

De MER-richtlijn is omgezet in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, waarbij artikel 7 van de MER-richtlijn is omgezet in paragraaf 7.11 dat betrekking heeft op activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen. De vraag is of het nationale recht in zoverre een onjuiste of onvolledige implementatie vormt van het recht van de Europese

Unie door in gevallen als deze niet een grensoverschrijdend MER te eisen.

5.4.3. In de MER-richtlijn is niet met zoveel woorden bepaald of in geval van een grensoverschrijdend project waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, een grensoverschrijdend MER moet worden gemaakt dan wel met aparte rapporten mag worden volstaan. Naar het oordeel van de Afdeling vloeit dit ook niet voort uit het feit dat in Bijlage IV, onder 1 en volgende van de MER-richtlijn, de eis is neergelegd dat een MER een beschrijving van “het project” omvat. De regels in de bijlage bepalen immers niet of het is toegestaan de beschrijving van het project in verschillende rapporten te doen plaatsvinden.

Voor de beantwoording van de opgeworpen vraag is het arrest van het Hof van Justitie van 10 december 2009, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, van belang. De zaak waarop dat arrest zag, betrof de aanleg van een hoogspanningsverbinding die 7,4 kilometer over Oostenrijks grondgebied zou komen te liggen en 41 kilometer over Italiaans grondgebied. Uit het arrest van het Hof volgt dat voor dit totale tracé een m.e.r.-plicht geldt en dat het feit dat het Oostenrijkse gedeelte onder de zogenoemde drempelwaarde van 15 kilometer ligt, niet betekent dat voor dat deel geen MER behoeft te worden opgesteld. Advocaat-Generaal Ruiz-Jarabo Colomer heeft zich in zijn conclusie van 25 juni 2009 in die zaak (ECLI:EU:C:2009:397) op het standpunt gesteld dat wanneer een grensoverschrijdend project voor het beoordelen van de m.e.r.-plicht als één geheel moet worden gezien, dit met zich brengt dat één grensoverschrijdend MER moet worden opgesteld. Anders dan 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen betogen, heeft het Hof dat oordeel evenwel niet overgenomen in zijn arrest. Het Hof heeft in punt 57 van het arrest opgemerkt dat de betrokken lidstaat op zijn eigen grondgebied een milieueffectbeoordeling van een dergelijk project moet uitvoeren en daarbij de concrete gevolgen van het project in aanmerking moet nemen. Hieruit volgt dat wanneer het grensoverschrijdend project in totaliteit als m.e.r.-plichtig moet worden beschouwd, aan beide zijden van de grens een MER moet worden opgesteld, ook indien aan één (of wellicht zelfs beide) zijde(n) het nationale traject afzonderlijk niet m.e.r.-plichtig zou zijn. Aldus wordt recht gedaan aan het nuttig effect van de richtlijn en kan het ontbreken van een grensoverschrijdend MER geen afbreuk doen aan dat nuttig effect. Aan de in het arrest verwoorde eis dat alle onderdelen van een m.e.r.-plichtig project door een MER worden bestreken, wordt in dit geval voldaan doordat zowel voor het Nederlandse als het Duitse deel van het tracé een MER is of wordt opgesteld en die rapporten tezamen het complete project beslaan.

De Afdeling leidt uit de MER-richtlijn af dat voor grensoverschrijdende projecten waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, een substantiële mate van samenwerking tussen die lidstaten is vereist. Het eerste lid van artikel 7 van de MER-richtlijn verlangt onder meer dat wanneer een lidstaat constateert dat een project vermoedelijk aanzienlijke mi-

lieueffecten zal hebben in een andere lidstaat, de lidstaat op het grondgebied waarvan men het project wil uitvoeren de andere lidstaat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk wanneer hij zijn eigen publiek informeert, een beschrijving van het project doet toekomen met alle beschikbare informatie over het mogelijke grensoverschrijdende effect ervan alsmede informatie over de aard van de beslissing die kan worden genomen. Verder eist het vierde lid dat de betrokken lidstaten overleg plegen over onder andere de potentiële grensoverschrijdende effecten van het project en de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen, en een redelijke termijn overeenkomen waarbinnen het overleg moet plaatsvinden. Er zijn, gelet op het voorgaande, evenwel geen aanknopingspunten om te concluderen dat dit zo ver gaat dat in alle gevallen één grensoverschrijdend MER moet worden opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling is het dan ook niet in algemene zin onrechtmatig te achten dat per land een afzonderlijk MER wordt opgesteld. Alsdan dient in elk van de op te stellen rapporten wel aandacht te worden geschonken aan de eventuele milieueffecten die het project voor zover dat aan de ene zijde van de grens is gesitueerd, kan hebben voor de andere zijde. Voorts moeten eventuele cumulatieve effecten worden beschreven van de projectonderdelen aan weerszijden van de grens.

De omstandigheid dat aan het in geding zijnde project de status van “Project of Common Interest” (PCI) is toegekend in het kader van de Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013, werpt naar het oordeel van de Afdeling geen ander licht op de vraag of een grensoverschrijdend MER noodzakelijk is. Daarbij is in aanmerking genomen dat deze status weliswaar een indicatie is voor het belang dat aan een project toekomt en aan de snelheid waarmee dit moet worden ontwikkeld, maar dat deze status niet met zich brengt dat een meeromvattende procedure moet worden gevoerd dan bij andere projecten.

Het vorenoverwogene leidt tot de conclusie dat uit het recht van de Europese Unie niet voortvloeit dat bij een project als hier aan de orde altijd een grensoverschrijdend MER dient te worden opgesteld. Derhalve kan niet met vrucht worden gesteld dat het nationale recht in zoverre een onjuiste of onvolledige implementatie vormt van het recht van de Europese Unie door niet een grensoverschrijdend MER te eisen. Nu evenmin is gebleken dat de richtlijn in zoverre niet volledig wordt toegepast, komt 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen, [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16A], [appellante sub 17], [appellante sub 18], [appellanten sub 19] en [appellant sub 26] en anderen, en [appellanten sub 29] een rechtstreeks beroep op de MER-richtlijn niet toe.

Nu in 5.3 reeds is overwogen dat het nationale recht in een geval als hier aan de orde evenmin een grensoverschrijdend MER verlangt, zal de Afdeling ten slotte alleen nog nagaan of de ministers hebben gehandeld in overeenstemming met de

in paragraaf 7.11 van de Wet milieubeheer voorgeschreven samenwerking tussen de lidstaten.

5.5 Bij de behandeling van de beroepen hebben de ministers gewezen op de gezamenlijke verklaring inzake de samenwerking bij de uitvoering van grensoverschrijdende milieueffectrapportage in het Nederlands-Duitse grensgebied van maart/april 2013. Partijen bij die verklaring zijn het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van Nederland en het toenmalige Bondsministerie van Milieu, Natuurbescherming en Nucleaire Veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland. In de verklaring zijn onder meer afspraken vastgelegd inzake het informeren van autoriteiten en publiek en het anderszins afstemmen van de procedures aan weerszijden van de landsgrens. Voor zover in beroep is aangevoerd dat de verklaring naar haar aard alleen ziet op projecten die hetzij op Nederlands hetzij op Duits grondgebied worden uitgevoerd en niet op grensoverschrijdende projecten, overweegt de Afdeling dat de tekst van de verklaring niet tot die beperkte uitleg van de werkingssfeer van de verklaring noopt. Verder is niet gebleken dat de in de verklaring vastgelegde regels in dit geval niet in acht zijn genomen. In verband daarmee kan niet met vrucht worden gesteld dat op het procedurele vlak onvoldoende afstemming heeft plaatsgevonden tussen Nederland en Duitsland. Op het inhoudelijke vlak heeft reeds een zekere mate van afstemming plaatsgevonden doordat de BES zowel het Nederlandse als het Duitse deel van het project beslaat. Dat neemt niet weg dat, zoals in het voorgaande reeds is vermeld, vervolgens ook in het kader van de m.e.r.-procedure aandacht diende te worden besteed aan eventuele, al dan niet cumulatieve, effecten in verband met het deel van het project aan gene zijde van de landsgrens. Naar het oordeel van de Afdeling kan in hetgeen in beroep is aangevoerd geen grond worden gevonden voor de conclusie dat de ministers hadden moeten concluderen dat dit in het in geding zijnde Nederlandse MER in onvoldoende mate is gedaan. Daarbij wordt opgemerkt dat in dat MER bijvoorbeeld de effecten op het gebied Unterer Niederrhein in Duitsland aan de orde komen.

5.6 In verband met het voorgaande treft hetgeen is aangevoerd inzake het toepassingsbereik van het MER geen doel. Daardoor faalt ook het betoog van 380 kV ondergronds en anderen, [appellante sub 13] en anderen en [appellant sub 26] en anderen dat in strijd met artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer tezamen met het ontwerpbesluit geen compleet MER ter inzage is gelegd.

(...)

Inhoud MER

9. [appellant sub 8] en anderen hebben aangevoerd dat in het MER ten onrechte geen aandacht is geschonken aan de gevolgen van de verbinding voor agrarische bedrijven en voor de gezondheid van vee. Ook 380 kV ondergronds en anderen en Behoud Kemnade hebben zich op het standpunt gesteld dat de gezondheid van vee niet afdoende is belicht in het MER. [appellant sub 8] en anderen en 380 kV ondergronds en anderen hebben in dat verband een uitspraak in het geding gebracht van het Hof van Appèl in Caen (Frank-

rijk) van 24 november 2015. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen achten de in het MER opgenomen berekeningen voorbarig aangezien niet duidelijk is van welk materiaal de tot de verbinding behorende masten en geleiders worden vervaardigd. Verder hebben 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen zich op het standpunt gesteld dat in het MER ten onrechte wordt voorbijgegaan aan het feit dat een aantal locaties een agrarische bestemming heeft gekregen in het inpassingsplan.

9.1 [appellant sub 8] en anderen, 380 kV ondergronds en anderen en Behoud Kemnade hebben met juistheid opgemerkt dat in het MER niet met zoveel woorden aandacht wordt besteed aan de belangen van agrarische bedrijven en aan de gezondheid van vee. Deze belangen moeten echter worden geacht te vallen onder het onderdeel gevolgen van magneetvelden. Dit laatste aspect is uitvoerig beschreven in het MER, en wel in hoofdstuk 11 ("Effecten leefomgevingskwaliteit") van het hoofdrapport en in paragraaf 5.2 van het achtergrondrapport "Ruimtegebruik en leefomgevingskwaliteit". De volgens [appellant sub 8] en anderen en 380 kV ondergronds en anderen relevante uitspraak van het Hof van Appèl in Caen heeft betrekking op een onteigeningszaak. In die zaak stellen de exploitanten van een melkrundveehouderij schade te hebben ondervonden door de nabijheid van een hoogspanningsverbinding. Deze schade heeft zich volgens betrokkenen voorgedaan in de vorm van een verminderde opbrengst van melk. Naar het oordeel van de Afdeling is echter niet duidelijk of de situatie ter plaatse zonder meer vergelijkbaar is met de situatie zoals die na realisering van het inpassingsplan zal zijn. Zo zijn er mogelijk verschillen waar het gaat om de hoogte en uitvoering van de masten en de ophanging van de draden. Voorts is van de zijde van de ministers en TenneT TSO gesteld dat er geen wetenschappelijk ondersteunde aanwijzingen zijn dat het weiden of stallen van melkrundvee in de nabijheid van een hoogspanningsverbinding een negatieve invloed kan hebben op de melkopbrengst. [appellant sub 8] en anderen en 380 kV ondergronds en anderen hebben die stelling niet beargumenteerd bestreden anders dan door te verwijzen naar de overgelegde uitspraak. De Afdeling wijst in dit verband ook op haar uitspraak in de hiervoor genoemde zaak nr. 201210308/1/R1, die eveneens een 380 kV-hoogspanningsverbinding betrof. Reeds in verband met het voorgaande ziet de Afdeling in de uitspraak van het Hof van Appèl in Caen geen aanleiding voor de conclusie dat in het MER aandacht had moeten worden geschonken aan deze specifieke materie.

Wat de te gebruiken materialen betreft hebben de ministers opgemerkt dat van stonde af aan duidelijk is geweest dat de geleiders worden uitgevoerd in een legering van hoofdzakelijk aluminium, magnesium en silicium. Voor de masten is volgens de ministers rekening gehouden met uitvoering in staal, in beton of in een combinatie van beide. Volgens de ministers is bij de voorbereiding van het besluit met al deze mogelijke manieren van uitvoeren van de masten rekening gehouden en voldoen alle materiaalkeuzes aan de daaraan te stellen eisen. De Afdeling ziet in hetgeen in beroep is aan-

gevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van dit betoog van de ministers te twijfelen.

Voorts gaat het bij de locaties waaraan een agrarische bestemming is toegekend om dermate kleine percelen, dat het beschrijven van de effecten daarvan in het MER achterwege mocht blijven.

De beroepsgronden falen.

Geluid

10. [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27] hebben naar voren gebracht dat de geleiders van de hoogspanningsverbinding door de wind een hinderlijk fluitend geluid kunnen opleveren. Voorts zijn zij bevreesd dat zich vooral bij vochtig weer hinderlijk krakend of knetterend geluid zal voordoen vanwege corona-ontladingen in de lucht. [appellanten sub 28] hebben eveneens te kennen gegeven bevreesd te zijn voor geluidhinder.

10.1 De Afdeling merkt op dat beide types geluid ook aan de orde zijn geweest in de hiervoor genoemde uitspraak in zaak nr. 200908100/1/R1, die eveneens een 380 kV-hoogspanningsverbinding betrof.

In de uitspraak in die zaak heeft de Afdeling overwogen dat voor windfluiten geen wettelijke normering bestaat. Voorts is overwogen dat windfluiten een vorm van hoogfrequent geluid is, welk soort geluid met de afstand sterker afneemt dan geluiden in een lagere frequentie. Daarnaast is overwogen dat bij een hogere windsnelheid het referentieniveau van het omgevingsgeluid eveneens hoger zal zijn, zodat het windfluiten daardoor kan worden gemaskeerd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de conclusies die zij in dit opzicht heeft getrokken in zaak nr. 200908100/1/R1, in algemene zin zijn achterhaald of voor de thans voorliggende situatie niet juist zijn. Verder hebben de ministers bij de behandeling van de onderwerpelijke beroepen verklaard dat de masten van de verbinding zodanig zullen worden vormgegeven dat windfluiten zo veel mogelijk wordt voorkomen. De ministers hebben zich gelet op het vorenstaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geluidbelasting door windfluiten niet zodanig zal zijn dat dit leidt tot onaanvaardbare hinder in de omgeving van de hoogspanningsverbinding.

Waar het gaat om geluid als gevolg van corona-ontladingen heeft de Afdeling in de uitspraak in zaak nr. 200908100/1/R1 melding gemaakt van een rapport van KEMA van 26 april 2010. In dat rapport wordt aandacht besteed aan de te verwachten geluidproductie van de geleiders van wintrackmasten zoals die ook voor de thans aan de orde zijnde verbinding zijn voorzien. Inmiddels heeft KEMA hierover een vervolgrapport uitgebracht op 10 april 2014. Daarnaast heeft TNO in 2011 onderzoek uitgevoerd naar de hinderbeleving als gevolg van geluid door corona-ontladingen.

De ministers hanteren bij het beoordelen van geluid door corona-ontladingen als uitgangspunt dat op een afstand van 37 meter van de as van de hoogspanningsverbinding onder droge omstandigheden de waarde van 30 dB(A) niet mag worden overschreden en dat op die afstand onder natte omstandigheden de waarde van 45 dB(A) niet mag worden overschreden. Mede gelet op de uitgebrachte onderzoeksrapporten ziet de Afdeling in hetgeen in beroep is aangevoerd geen aanknopingspunten om te oordelen dat de ministers daarvan niet hadden mogen uitgaan. Uit de rapporten van KEMA komt naar voren dat de door de ministers gehanteerde waarden in de praktijk niet worden overschreden maar veelal worden onderschreden. Gelet daarop moet worden geoordeeld dat de ministers zich ook in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de geluidbelasting door corona-ontladingen niet zodanig zal zijn dat dit leidt tot onaanvaardbare hinder in de omgeving van de hoogspanningsverbinding. Daarbij is mede in aanmerking genomen dat de geluidniveaus door corona-ontladingen volgens de ministers en TenneT TSO doorgaans minder hoog liggen dan het achtergrondgeluidniveau, ook in gevallen waarin dit niveau relatief laag is. Dit standpunt hebben appellanten niet weersproken.

De Afdeling ziet voorts geen grond om te twijfelen aan de juistheid van de stelling van de ministers dat geluid in de vorm van windfluiten en geluid door corona-ontladingen in de regel niet gelijktijdig aan de orde zijn als gevolg van de verschillende weersomstandigheden waarbij deze soorten geluid zich voordoen. Dit betekent dat niet hoeft te worden gevreesd voor een cumulatie van de beide types geluid.

De beroepsgronden falen.

(...)

Natuur

34. Behoud Kemnade betoogt dat in de Nota van Beantwoording zienswijzen niet is duidelijk gemaakt op grond van welke criteria tot het standpunt is gekomen dat significante negatieve effecten op de natuur in de omgeving van de hoogspanningsverbinding zijn uitgesloten. Het is ook niet duidelijk dat door de plannen voor de hoogspanningsverbinding geen soorten verloren gaan in de omgeving van Uift.

34.1 De ministers verwijzen voor de criteria naar de plantoelichting. Bij de tracerings van de nieuwe hoogspanningsverbinding is een belangrijk uitgangspunt geweest om Natura 2000-gebieden te vermijden. Het plangebied is niet mede gelegen in dergelijke gebieden. Voorts zijn significante effecten op voorhand uit te sluiten. In paragraaf 6.9.3 van de plantoelichting is aangegeven hoe deze toetsing heeft plaatsgevonden. Omdat de nieuwe verbinding geen Natura 2000-gebieden doorkruist, is het enige relevante effect op Natura 2000-gebieden het aanvaringsrisico van niet-broedvogels met een grote actieradius. Overige effecten treden niet op. Uit het MER blijkt dat zowel met als zonder de draadmarkeringen het aantal draadslachtoffers ten gevolge

van de hoogspanningsverbinding voor de Natura 2000-gebieden gezamenlijk onder de toetsingsnorm van 1% van de natuurlijke sterfte ligt. Ook voor de gebieden afzonderlijk ligt het aantal draadslachtoffers onder deze toetsingsnorm. Er is, aldus de ministers, voor geen enkele soort sprake van een significant effect op de instandhoudingsdoelen, ook niet in cumulatie met andere projecten. Uit de door Arcadis opgestelde Natuurtoets Flora- en faunawet, Doetinchem – Wesel 380 kV (hierna: Natuurtoets) volgt dat er door de nieuwe verbinding geen soorten verloren gaan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan wat de effecten op Natura 2000-gebieden betreft niet berust op een draagkrachtige motivering. Ook wat betreft de effecten op de natuurwaarden in de niet tot Natura 2000 behorende gebieden is voor dat oordeel geen aanleiding. Het betoog faalt.

Aankoop en schade

35. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, [appellant sub 9], [appellanten sub 11], [appellante sub 17], [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellante sub 23], [appellante sub 24], [appellante sub 25] en [appellant sub 27] hebben beroepsgronden aangevoerd over mogelijke schade en het aankoopbeleid. Daarbij gaan zij in op hun persoonlijke situatie en de gevolgen die voor hen voortvloeien uit de eventueel op te leggen gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht of de uitvoering van het schadebeleid van TenneT TSO. Veel appellanten voeren aan dat ondanks de uitkoopregeling er geen waarborg is dat TenneT TSO geen onredelijke eisen stelt. Andere appellanten voeren aan dat bij het inpassingsplan ten onrechte geen compensatie is opgenomen voor de waardedaling van hun woningen.

35.1 De ministers stellen zich op het standpunt dat het schadebeleid, zoals verwoord in het document “Schade & vergoedingengids Bovengrondse 380 kV-hoogspanningsverbindingen” van TenneT TSO (hierna: de Schadegids), in algemene zin toereikend en niet onredelijk is. Volgens de ministers is gelet hierop geen sprake van een zodanige onevenwichtigheid dat het inpassingsplan niet op deze wijze had mogen worden vastgesteld.

35.2 In de plantoelichting is vermeld dat TenneT TSO haar schadebeleid voor nieuwe hoogspanningsverbindingen in de Schadegids heeft vastgelegd. In deze schadegids wordt uitgebreid aangegeven hoe TenneT TSO met schade en vergoedingen omgaat bij de aanleg en instandhouding van nieuwe hoogspanningsverbindingen. De schadegids is gebaseerd op het schadebeleid dat bij de Randstad 380 kV-verbinding is geformuleerd. De gids onderscheidt de volgende mogelijke schadeoorzaken: de vestiging van een zakelijk recht ten behoeve van de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding, de verwerving van een object, de uitvoeringswerkzaamheden en planschade.

Voor de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding moet TenneT TSO gebruik kunnen maken van een strook grond langs de hoogspanningsverbinding, de zakelijk rechtstrook. Ten behoeve hiervan sluit TenneT TSO

zakelijk rechtsovereenkomsten met de eigenaren en eventuele overige zakelijk of persoonlijk gerechtigden. Hierbij hanteert TenneT TSO het uitgangspunt van de Belemmeringenwet Privaatrecht dat de rechthebbenden voor en na de vestiging van het zakelijk recht in een gelijkwaardige vermogens- en inkomenspositie dienen te verkeren, aldus de plantoelichting.

Voorts is in de plantoelichting vermeld dat indien het noodzakelijke gebruik van de grond voor de aanleg en instandhouding van de hoogspanningslijn leidt tot een inbreuk op het exclusieve gebruiksrecht die de functionaliteit van het object voor het actuele gebruik wezenlijk aantast, niet kan worden volstaan met de vestiging van een zakelijk recht. De belangen van rechthebbenden vorderen dat in een dergelijke situatie het object door TenneT TSO wordt verworven.

In de plantoelichting is verder vermeld dat de aanleg en instandhouding van de hoogspanningsverbinding in een incidenteel geval feitelijke schade kan veroorzaken, ondanks dat voorzorgsmaatregelen worden genomen. Deze schade wordt werkschade genoemd en bestaat uit bouwwerkschade of gewassenschade en wordt overeenkomstig het in de Schadegids daarover bepaalde vergoed.

Voorts wordt in de plantoelichting vermeld dat een tegemoetkoming in planschade kan worden toegekend overeenkomstig afdeling 6.1 van de Wro.

In de plantoelichting staat verder dat TenneT TSO eigenaren en overige zakelijke gerechtigden van woningen binnen de specifieke magneetveldzone die deze ook zelf gebruiken als woning, de gelegenheid biedt om op vrijwillige basis hun woning aan TenneT TSO te verkopen tegen een schadeloosstellingsbedrag dat wordt bepaald conform het onteigeningsrecht.

35.3 In het aangevoerde wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de toepasselijke wettelijke en buitenwettelijke schadevergoedingsregelingen in dit geval toereikend zijn. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar oordeel over het overeenkomstige schadebeleid in de uitspraak van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1 en de uitspraak van 5 juni 2013, in zaak nr. 201210308/1/R1. Hierbij betreft de Afdeling ten eerste dat appellanten niet zijn gehouden overeenkomsten te sluiten met TenneT TSO. Ten tweede is van belang dat indien appellanten wel een overeenkomst willen sluiten maar niet tot overeenstemming kunnen komen het schadebeleid voorziet in een bindende taxatie van drie deskundigen, op basis van de onteigeningswet. Daarnaast is van belang dat naast de Schadegids de wettelijke regelingen, in het bijzonder de Belemmeringenwet Privaatrecht en de Wro en, zo dit aan de orde zou zijn, de onteigeningswet, van toepassing zijn.

35.4 Voor zover [appellant sub 7] betoogt dat zijn locatie ten onrechte is ingedeeld in categorie 2 en het inpassingsplan dient te worden gewijzigd door voor zijn locatie categorie 1 op te nemen, overweegt de Afdeling dat de cate-

gorie-indeling onderdeel is van de toepassing van het aankoopbeleid van TenneT TSO en geen deel uitmaakt van het inpassingsplan. Het betoog berust op een onjuiste feitelijke grondslag.

35.5 De Afdeling overweegt ten slotte nog dat hetgeen appellanten hebben aangevoerd met betrekking tot de opstelling van TenneT TSO bij de onderhandelingen omtrent de aan-/verkoop van gevoelige bestemmingen en de hoogte van de schadevergoeding niet in deze procedure aan de orde kan komen. Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

36. [appellanten sub 19] betogen dat in verband met het inpassingsplan ten onrechte niet alle effecten die tijdens de realisatiefase kunnen optreden, zijn onderzocht. De locaties voor opslag van grond vallen buiten hetgeen is onderzocht in paragraaf 6.4 van de plantoelichting. Het onderzoek wordt ten onrechte doorgeschoven naar latere besluiten.

36.1 In de plantoelichting staat dat er in de realisatiefase enige hinder zal zijn. Nu het echter gaat om een tijdelijk effect, wordt deze hinder aanvaardbaar geacht. De ministers hebben erop gewezen dat voor opslag van grond geen separate vergunningen zijn vereist. In het niet nader onderbouwde betoog van [appellanten sub 19] is geen aanleiding gelegen voor het oordeel dat aan het inpassingsplan onvoldoende onderzoek ten grondslag ligt. Het betoog faalt.

37. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen voeren aan dat de ministers hebben nagelaten om te motiveren waarom een 380 kV-verbinding kan worden gecombineerd met een 150 kV-verbinding. De nadelen daarvan zijn evident, zoals een groter magnetisch veld.

37.1 De ministers stellen dat het alternatief van een gecombineerde verbinding is dat beide verbindingen naast elkaar staan. Door het combineren vindt minder ruimtebeslag plaats en is het magnetisch veld minder groot dan bij twee aparte verbindingen. Het gaat om een bewezen praktijk die in binnen- en buitenland zonder problemen wordt toegepast. Het betoog van [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen geeft geen aanleiding om het standpunt van de ministers voor onjuist te houden en faalt derhalve.

38. [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat het mogelijk maken van een hoogspanningsverbinding beperkingen van hun bedrijfsvoering met zich zal brengen. In dit verband hebben de ministers geen inzage gegeven wat betreft de vraag hoe rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en functieveranderingsmogelijkheden in het gebied rond de hoogspanningsverbinding.

38.1 De ministers hebben gewezen op paragraaf 4.2 van de plantoelichting, waarin de functies in en rond het plangebied zijn beschreven en de toekomstige ontwikkelingen zijn onderzocht. Het betoog ontbeert in zoverre feitelijke grondslag.

Voor zover [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen toekomstige beperkingen in hun bedrijfs-

voering vrezen, overweegt de Afdeling dat de in het inpassingsplan in verband met de hoogspanningsverbinding opgenomen dubbelbestemmingen op zichzelf onverlet laten dat in overeenstemming met de agrarische bestemming ter plaatse activiteiten kunnen worden ontplooid. Daarbij betreft de Afdeling dat in de artikelen 8, 9 en 10 van de planregels weliswaar een bouwverbod is opgenomen voor nieuwe bouwwerken die niet worden gebouwd ten behoeve van de hoogspanningsverbinding, maar dat van dat verbod via een omgevingsvergunning kan worden afgeweken voor het bouwen overeenkomstig de andere aan de gronden toegekende bestemming of bestemmingen, mits wordt voldaan aan nader aangegeven voorwaarden. Voorts kan een verzoek om planschadevergoeding worden gedaan.

Het betoog faalt.

39. [appellanten sub 28] betogen dat het tracé zodanig is gesitueerd dat hun eigendom grotendeels in de magneetveldzone ligt en daarom wordt aangemerkt als een gevoelige bestemming. Een deel van het erf valt in de zakelijk rechtstrook. De aan hen opgelegde beperkingen en de inbreuk op hun eigendom zijn onevenredig belastend en in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) alsook met artikel 1, eerste lid, Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

39.1 Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

Deze bepaling tast echter op geen enkele wijze het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

39.2 Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 juni 2012 in zaak nr. 201010885/1/R2), laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang (vergelijk de uitspraak van 14 april 2010, zaaknummer 200907391/1/H2) en is een bestemmingsplanregeling een zodanige regulering (vergelijk de uitspraak van 12 november 2003, zaaknummer 200301877/1). Een inpassingsplan wordt gelet op artikel 3.28, derde lid, van de Wro geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen ten aanzien van de beroepsgronden van [appellanten sub 28] en in het licht van de beleidsvrijheid bij het vaststellen van nieuwe bestemmingen en regels in een inpassingsplan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de belangen van [appellanten sub 28] niet op voldoende evenwichtige wijze heeft afgewogen bij zijn besluitvor-

ming. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat als gevolg van de vaststelling van het inpassingsplan het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht van [appellanten sub 28] is geschonden.

Het betoog faalt.

39.3 Het beroep op artikel 1, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek treft geen doel. Weliswaar staat in die bepaling dat eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben, maar in het tweede lid van dit artikel worden beperkingen aangebracht ten aanzien van de uitoefening van het eigendomsrecht. Zo is onder meer bepaald dat de eigenaar de op wettelijke voorschriften gegronde beperkingen in acht dient te nemen. Het inpassingsplan legt dergelijke beperkingen op. Van strijd met het bepaalde in artikel 1, eerste lid, van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is dan ook geen sprake.

40. 380 kV ondergronds en anderen, [appellant sub 26] en anderen, [appellante sub 5] en anderen en [appellante sub 6] en anderen betogen dat de financieel-economische haalbaarheid van het project onvoldoende verzekerd is. De overeenkomst met TenneT TSO is daarvoor onvoldoende onderbouwing en ook de omstandigheid dat TenneT TSO zou kunnen beschikken over veilinggelden is niet voldoende.

40.1 In de plantoelichting staat dat de kosten van de aanleg en instandhouding van DW380 op Nederlands grondgebied worden gedragen door TenneT TSO. DW380 is een van het landelijk hoogspanningsnet deel uitmakende interconnector tussen Nederland en Duitsland en wordt door TenneT TSO gefinancierd uit middelen van de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet, de zogenoemde "veilinggelden". Dit volgt direct uit de Europese verordening 714/2009. TenneT TSO kan deze veilinggelden aanwenden aangezien het project aantoonbaar de interconnectiecapaciteit verhoogt. Om die reden staat de financieel economische haalbaarheid van het project niet ter discussie. Dit betekent dat ook de kosten van bijvoorbeeld mitigerende maatregelen, en de kosten van tijdelijke bouwplaatsen, herstelwerkzaamheden en eventuele (plan) schadevergoeding gedekt zijn.

In het niet nader onderbouwde betoog wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is. Het betoog faalt.

OMGEVINGSVERGUNNINGEN

41. Het beroep van [appellante sub 13] en anderen heeft mede betrekking op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland waarbij een omgevingsvergunning is verleend die ziet op de aanleg van een tijdelijke toegangsweg ten behoeve van werkverkeer op de percelen van [appellante sub 13] en anderen. [appellante sub 13] en anderen hebben erop gewezen dat de vergunde toegangsweg bezwarend voor hen is doordat deze hun hertenweide doorsnijdt. Volgens hen had gelet daarop gekozen moeten worden voor een minder bezwarend alternatief aan de oostzijde van hun percelen.

41.1 Het college van burgemeester en wethouders van Montferland heeft zich op het standpunt gesteld dat de mogelijkheid van een toegangsweg aan de oostzijde is bezien, maar dat in dat geval een aantal landschappelijk waardevolle bomen langs de Kruisallee te Wijnbergen zou moeten wijken en de route voor het werkverkeer langer zou zijn. Naar de mening van het college zou dit niet opwegen tegen het belang van [appellante sub 13] en anderen om gedurende enige tijd een afrastering rond hun hertenweide anders te moeten plaatsen. In hetgeen [appellante sub 13] en anderen in beroep hebben aangevoerd, kan geen aanleiding worden gevonden voor de conclusie dat het college dit standpunt niet in redelijkheid heeft kunnen innemen.

De beroepsgronden falen.

42. Het beroep van [appellante sub 17] heeft mede betrekking op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Montferland waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van een aantal masten ten behoeve van de hoogspanningsverbinding.

42.1 Hetgeen [appellante sub 17] op dit punt naar voren heeft gebracht, ziet niet specifiek op de omgevingsvergunning voor de bouw van de masten, maar op aspecten die hiervoor reeds aan de orde zijn gekomen in het kader van het inpassingsplan. In verband daarmee behoeft het beroep in zoverre geen verdere bespreking.

43. De beroepen van [appellant sub 14], [appellant sub 16A], [appellante sub 18] en [appellanten sub 28] hebben mede betrekking op een of meer besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek tot het verlenen van omgevingsvergunningen voor de bouw van een aantal masten ten behoeve van de hoogspanningsverbinding. Zij hebben te kennen gegeven hierdoor te vrezzen voor aantasting van hun uitzicht en voor gezondheidsschade als gevolg van het in werking zijn van de verbinding. [appellanten sub 28] hebben in het bijzonder naar voren gebracht dat de masten niet voldoen aan de daaraan te stellen welstandseisen.

43.1 Het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek heeft erop gewezen dat de gemeentelijke commissie ruimtelijke kwaliteit op 28 april 2014 een advies heeft uitgebracht over de vraag of het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. De strekking van het advies is dat het plan aan die eisen voldoet, op voorwaarde dat de kleurstelling zodanig wordt aangepast dat de masten meer wegvallen tegen de achtergrond. Vervolgens is de aanvraag dienovereenkomstig aangepast en heeft het college de vergunning dienovereenkomstig verleend. Van feiten of omstandigheden op grond waarvan het college het advies van de commissie ruimtelijke kwaliteit niet mocht volgen, is niet gebleken. Hetgeen [appellanten sub 28] te dien aanzien hebben aangevoerd, treft dan ook geen doel. De Afdeling merkt op dat de beroepsgronden voor het overige niet specifiek zien op de omgevingsvergunning voor de bouw van de masten, maar op aspecten die hiervoor reeds aan de orde zijn gekomen in het kader van het inpassingsplan. In verband daarmee behoeven de beroepen in zoverre geen afzonderlijke bespreking.

44. De beroepen van Behoud Kemnade, [appellante sub 25] en [appellant 28B] en [appellant sub 28A] hebben mede betrekking op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het kappen en snoeien van een aantal bomen. Zij zetten vraagtekens bij de noodzaak hiervan.

44.1 Het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek heeft naar voren gebracht dat de aanwezigheid van hoge beplanting onder de hoogspanningsverbinding uit een oogpunt van veiligheid ongewenst is en dat alleen bomen worden gekapt die in verband daarmee niet kunnen worden behouden. Hetgeen in beroep is aangevoerd geeft geen grond voor het oordeel dat dit standpunt van het college, uitgaande van de noodzaak van het realiseren van de voorziene hoogspanningsverbinding, onjuist zou zijn. Verder heeft het college er met juistheid op gewezen dat de kap van bomen wordt gecompenseerd in het kader van het uitvoeren van het landschapsplan dat als bijlage bij de planregels van het inpassingsplan is opgenomen en waarnaar wordt verwezen in artikel 13, lid 13.1, onder b, van die regels.

De beroepsgronden falen.

45. [appellanten sub 19] hebben zich in hun nader ingediende stuk op het standpunt gesteld dat hun beroep mede is gericht tegen twee besluiten tot het verlenen van een omgevingsvergunning van het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem.

Naar het oordeel van de Afdeling kan dit echter niet worden afgeleid uit het beroepschrift. Dit aspect blijft derhalve buiten verdere bespreking.

ONTHEFFING FLORA- EN FAUNAWET

46. Bij besluit van 21 april 2015 heeft de staatssecretaris op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet ontheffing verleend van de verbodsbepalingen genoemd in artikel 11 van de Flora- en faunawet voor zover dit betreft het beschadigen, vernielen of verstoren van holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis en de rosse vleermuis, alsmede de verbodsbepalingen genoemd in artikel 11 voor zover dit betreft het verstoren van nesten of vaste rust- of verblijfplaatsen van de roek en de steenuil, alsmede van de verbodsbepalingen genoemd in artikel 9 voor zover dit betreft het doden en verwonden van exemplaren van de Kieviet en de meerkoet.

46.1 Ingevolge artikel 9 van de Flora- en faunawet is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen. Ingevolge artikel 11 is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 75, derde lid, kan de minister ontheffing verlenen van het bepaalde bij artikel 9 en 11.

Ingevolge het vijfde lid worden ontheffingen slechts verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

Ingevolge het zesde lid, aanhef en onder c, wordt, onverminderd het vijfde lid, voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn, voor soorten vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- of plantensoorten ontheffing slechts verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat met het oog op andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen belangen.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (hierna: het Vrijstellingsbesluit) zijn als andere belangen als bedoeld in artikel 75, (vijfde lid; lees: zesde), onderdeel c, van de wet aangewezen:

- a. de bepalingen inzake de gemeenschappelijke markt en een vrij verkeer van goederen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;
- b. de bescherming van flora en fauna;
- c. de veiligheid van het luchtverkeer;
- d. d. de volksgezondheid of openbare veiligheid;
- e. dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- f. het voorkomen van ernstige schade aan vormen van eigendom, anders dan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren;
- g. belangrijke overlast veroorzaakt door dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort;
- h. de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud in de landbouw en in de bosbouw;
- i. bestendig gebruik;
- j. de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling.

Ingevolge artikel 2d, eerste lid, aanhef en onder a, kan met betrekking tot de vogelsoorten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van de Flora- en faunawet, van de artikelen 9 tot en met 12 van die wet slechts vrijstelling of ontheffing worden verleend ten behoeve van de belangen, genoemd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder a, b, c of d.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel, voor zover van belang, kan in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder a, met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde soorten tevens vrijstelling of ontheffing worden verleend van de artikelen 9, 11 en 12 van de Flora- en faunawet ten behoeve van de belangen, genoemd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder h, i en j.

47. 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen betogen dat het onderzoek naar de gunstige staat van instandhouding van de kieviet en de meerkoet ten onrechte uitgaat van de huidige situatie voorafgaand aan het verlenen van de ontheffing. Daarbij is uitsluitend gekeken naar de additionele draadslachtoffers. Dit komt erop neer dat gebruik wordt gemaakt van een salderingssysteem, waarbij het antwoord op de vraag of een ontheffing is vereist, afhangt van het antwoord op de vraag of het aantal slachtoffers in de nieuwe situatie toeneemt ten opzichte van het aantal in de huidige situatie waarin een 150 kV-verbinding aanwezig is. Aldus wordt een invulling gegeven aan het zogeheten ORNIS 1%-criterium die in strijd is met de systematiek van de Flora- en faunawet. Deze vereist dat elke overtreding op zijn eigen merites wordt beoordeeld, zonder daarbij in dit geval de reeds bestaande 150 kV-verbinding te betrekken. Voorts is niet inzichtelijk gemaakt voor de overige betrokken vogelsoorten in tabel 6 van bijlage 8 van de Natuurtoets om hoeveel draadslachtoffers het gaat in de huidige en de nieuwe situatie.

47.1 De staatssecretaris is voor het bepalen of de gunstige staat van instandhouding van een soort in het geding komt door de werkzaamheden, uitgegaan van de staat van de desbetreffende soort ten tijde van de aanvraag. Het gaat om het effect dat de werkzaamheden hebben op de huidige staat van instandhouding van de desbetreffende soort. De beoordeling kan dan ook plaatsvinden op basis van het aantal additionele slachtoffers. Bij een geheel nieuw traject zou het anders zijn. Als uitgangspunt voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding is het zogeheten ORNIS 1%-criterium gehanteerd. Bij minder dan 1% van de jaarlijkse sterfte komt de gunstige staat van instandhouding niet in het geding. De staatssecretaris sluit zich aan bij de conclusie uit de Natuurtoets, dat het niet aannemelijk is dat bij afname of toename van het aantal draadslachtoffers als gevolg van de nieuwe verbinding voormeld criterium wordt overschreden.

47.2 In bijlage 8 "aanvaringslachtoffers i.r.t. Flora- en faunawet artikel 9" van de Natuurtoets staat dat op het grootste deel van het tracé de toekomstige 380 kV-verbinding de bestaande 150 kV-verbinding zal vervangen. De aantallen draadslachtoffers van de bestaande 150 kV-verbinding zijn in mindering gebracht op de aantallen van de toekomstige verbinding. Dit onderzoek gaat dus over de additionele sterfte als gevolg van de nieuwe verbinding.

Voorts is daarin uiteengezet voor welke soorten meer dan incidenteel slachtoffers worden verwacht en voor welke soorten dus aanvullende maatregelen dan wel een ontheffingsaanvraag moet worden opgesteld. Voor 47 soorten is berekend hoeveel draadslachtoffers per jaar in de huidige situatie (bestaande tracé zonder retourstroomgeleider en markering) vallen en hoeveel dit er zullen zijn in de nieuwe situatie (VKA met retourstroomgeleider en markering in de vorm van varkenskrullen). Uit de tabel aan het eind van de bijlage volgt dat voor vogels die overdag of 's nachts vliegen minder slachtoffers worden verwacht in de nieuwe situatie. Voor vogels die met name

's nachts vliegen, zoals de kieviet en de meerkoet, wordt een toename van het aantal slachtoffers verwacht. Deze toename wordt veroorzaakt doordat het toenemende aantal berekende slachtoffers als gevolg van het langere tracé veel minder wordt gecompenseerd door de toepassing van markering. Bij nachtvliegers werken varkenskrullen minder goed dan bij dag- en dag-en-nachtvliegers. Voor de resterende 44 soorten die bekend zijn als draadslachtoffer is een gevoeligheidsanalyse gedaan. Dit houdt in dat is gekeken naar de potentiële aanwezigheid van deze soorten langs het tracé DW380 en vervolgens of deze aanwezigheid meer dan incidenteel kan leiden tot draadslachtoffers. In tabel 6 is vetgedrukt weergegeven welke soorten nabij het tracé worden verwacht. Voor de overige soorten geldt dat deze niet of nauwelijks in deze regio van Nederland voorkomen, waardoor de kans op aanvaringen verwaarloosbaar is.

Voor de vetgedrukte soorten geldt dat het alle dagvliegers zijn. Voor deze soorten geldt dat er naar verwachting in de huidige situatie (bestaande tracé zonder retourstroomgeleider en markering) meer draadslachtoffers vallen dan in de nieuwe situatie (VKA met retourstroomgeleider en markering in de vorm van varkenskrullen) het geval zal zijn. De nieuwe situatie is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, wat betekent dat voor deze soorten geen ontheffing hoeft te worden aangevraagd.

47.3 In het deskundigenbericht staat dat de toetsing van sterfte onder vogels door aanvaring met de nieuwe hoogspanningsverbinding aan het zogeheten 1%-criterium beperkt is gebleven tot een relatieve vergelijking tussen de huidige situatie (150 kV verbinding zonder mitigerende maatregelen) en de nieuwe situatie (380 kV verbinding met mitigatie). Daarmee zijn de effecten van de nieuwe verbinding voor vogelpopulaties onderbelicht. Sterfte door de huidige 150 kV-verbinding kan niet worden beschouwd als natuurlijke sterfte. Op grond van de natuurtoets zal de sterfte onder de kieviet en de meerkoet als gevolg van de nieuwe hoogspanningsverbinding als zodanig meer dan 1% van de natuurlijke jaarlijkse sterfte voor die soorten bedragen.

47.4 Bij zijn arrest van 9 december 2004, in zaak C-79/03, heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geoordeeld dat het door het ORNIS-comité geformuleerde criterium, inhoudende dat iedere tol van minder dan 1% van de totale jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie (gemiddelde waarden) voor de soorten die niet mogen worden bejaagd, en van 1% van de te bejagen soorten, als maatstaf kan worden gebruikt om te beoordelen of de door de lidstaat krachtens artikel 9, eerste lid, sub c, van de Vogelrichtlijn verleende afwijking van het verbod van artikel 8, eerste lid, van die richtlijn om vogels met lijmstokken te vangen voldoet aan de voorwaarde dat de betrokken vogels in kleine hoeveelheden worden gevangen.

47.5 De staatssecretaris heeft bij de gelet op artikel 75, vijfde lid, van de Flora- en faunawet te verrichten beoordeling of geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat

van instandhouding van de betrokken soorten voormeld 1%-criterium gehanteerd. Voor zover 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen zich op het standpunt stellen dat het in het kader van de toepassing van het 1%-criterium moet gaan om een vergelijking van het jaarlijks te verwachten aantal slachtoffers vanwege de nieuwe hoogspanningsverbinding met de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke sterfte, waarbij sterfte door de bestaande 150 kV-verbinding niet in mindering mag worden gebracht op dat aantal slachtoffers, overweegt de Afdeling dat de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat bij het bepalen van het aantal draadslachtoffers onder vogels kon worden uitgegaan van de bestaande situatie ten tijde van de aanvraag om ontheffing, waarin al een 150 kV-verbinding aanwezig is en kon worden gezien wat het aantal extra draadslachtoffers als gevolg van de nieuwe verbinding zal zijn in vergelijking met die situatie. De staat van instandhouding van de kieviet en de meerkoet ten tijde van de aanvraag om ontheffing wordt mede bepaald door de gevolgen die de bestaande 150 kV-verbinding voor die vogelsoorten heeft. Bij het voorgaande neemt de Afdeling mede in aanmerking dat het vervallen van de bestaande 150 kV-verbinding onderdeel is van het project voor een nieuwe hoogspanningsverbinding en in het inpassingsplan is voorzien. De Flora- en faunawet staat niet in de weg aan het op voormelde wijze hanteren van het 1%-criterium.

Het aangevoerde geeft voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris zich wat de overige soorten in tabel 6 betreft niet mocht baseren op de conclusie in bijlage 8 van de Natuurtoets.

Het betoog faalt.

48. 380 kV ondergronds en anderen betogen dat artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit niet aan de ontheffing ten grondslag kon worden gelegd. Voorts betogen zij dat onvoldoende is beoordeeld of sprake is van een andere bevredigende oplossing.

48.1 De staatssecretaris stelt dat hij het belang genoemd in artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit op goede gronden aan de ontheffing ten grondslag heeft kunnen leggen. Hij verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 29 december 2010, in zaak nr. 200908100/1/R1. Ook stelt hij zich op het standpunt dat geen andere bevredigende oplossing voorhanden is.

48.2 Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor is overwogen over het nut en de noodzaak van de hoogspanningsverbinding en over de besluitvorming met betrekking tot de al dan niet ondergrondse aanleg en de ligging van het tracé, oordeelt de Afdeling dat de staatssecretaris zich op het standpunt heeft mogen stellen dat een groot openbaar belang bestaat bij realisering van de hoogspanningsverbinding en dat voldoende is aangetoond dat geen andere bevredigende oplossing voorhanden is. In dit verband wijst de Afdeling op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 10 juli 1984, zaak 72/83, *Campus Oil Limited en anderen* (www.eur-lex.europa.eu; par. 34), waarin ten aanzien van aardolieproducten is ge-

oordeeld dat deze “vanwege hun uitzonderlijk belang als energiebron in de moderne economie, van fundamenteel belang zijn voor het bestaan van een staat, daar niet alleen de goede werking van de economie, doch vooral van de instellingen en belangrijkste overheidsdiensten en zelfs het overleven van de bevolking ervan afhankelijk zijn. Een onderbreking van de bevoorrading met aardolieproducten en de daaraan verbonden gevaren voor het bestaan van een staat kunnen derhalve in ernstige mate afbreuk doen aan de openbare veiligheid, die krachtens artikel 36 [van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap zoals dat toen gold] mag worden beschermd”. De Afdeling ziet geen grond om te oordelen dat de staatssecretaris het begrip openbare veiligheid als bedoeld in artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit en zoals ook genoemd in artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn, niet op een vergelijkbare manier mocht uitleggen. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de hoogspanningsverbinding een voorziening is in het belang van de openbare veiligheid, gelet op de hiervoor aangegeven belangen die zijn gemoeid met de realisering van de hoogspanningsverbinding, waaronder het veilig stellen van de elektriciteitsvoorziening in Nederland en het voorzien in extra waarborgen in geval van grootschalige calamiteiten in verbindingen of stations. Deze belangen strekken verder dan enkel economische belangen, mede in aanmerking genomen dat een onderbreking van de elektriciteitsvoorziening gelet op de gevolgen daarvan afbreuk kan doen aan de openbare veiligheid. Hij heeft de ontheffing dan ook kunnen verlenen in het belang van de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 2, derde lid, aanhef en onder d, van het Vrijstellingsbesluit.

49. Het betoog van 380 kV ondergronds en anderen en [appellant sub 26] en anderen dat ten aanzien van de soorten roek en steenuil ten onrechte het belang van artikel 2, derde lid, aanhef en onder e en j, van het Vrijstellingsbesluit aan de ontheffing ten grondslag is gelegd, behoeft gelet op hetgeen hiervoor onder 48.2 is overwogen geen bespreking.

50. [appellanten sub 19] hebben zich in hun nader ingediende stuk op het standpunt gesteld dat hun beroep mede is gericht tegen het besluit tot verlening van de ontheffing als bedoeld in de Flora- en faunawet.

Naar het oordeel van de Afdeling kan dit echter niet worden afgeleid uit het beroepschrift. Dit aspect blijft derhalve buiten verdere bespreking.

51. Gelet op het vorenstaande wordt geen grond gezien voor het oordeel dat de staatssecretaris de ontheffing niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen en evenmin voor het oordeel dat deze anderszins in strijd is met het recht.

CONCLUSIE

52. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

53. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

(...)

Noot

1. Deze uitspraak gaat over het rijksinpassingsplan waarin onder meer wordt voorzien in de aanleg van een circa tweeëntwintig kilometer lange 380 kV-hoogspanningsverbinding tussen Doetinchem en de grens met Duitsland bij Voorst. Het is de bedoeling dat deze nieuwe verbinding haar vervolg vindt over Duits grondgebied. Een aantal appellanten heeft in beroep geageerd tegen het feit dat in het voor het inpassingsplan opgestelde besluit-MER niet tevens ook het Duitse tracégedeelte is meegenomen. Daartoe hebben zij gewezen op onder meer art. 2 lid 6 Besluit m.e.r. alsmede op de m.e.r.-richtlijn. Appellanten vinden dat de grensoverschrijdende hoogspanningsverbinding over Nederlands en Duits grondgebied als één activiteit in de zin van de m.e.r.-richtlijn moet worden beschouwd. Hierin verschillen zij overigens niet van mening met de verwerende ministers. Zij hebben zich echter op het standpunt gesteld dat ondanks het feit dat één grensoverschrijdende activiteit aan de orde is, voor het Nederlandse deel van het traject met een afzonderlijk MER mocht worden volstaan. De Afdeling steunt hen daarin.

2. Wat betreft het nationale recht wordt door de Afdeling terecht opgemerkt dat art. 2 lid 6 Besluit m.e.r. alleen ziet op de vraag of en in hoeverre een m.e.r.-plicht aanwezig is en niet op de vraag of aan die plicht uitvoering moet worden gegeven door het opstellen van één dan wel meer dan één MER. Art. 2 lid 6 Besluit m.e.r. geldt sinds 1 april 2011 en is het directe gevolg van het arrest HvJ EU 10 december 2009, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, AB 2010/60 (zie NvT, *Stb.* 2011, 102, p. 42). Onder punt 6 wordt op dit arrest ingegaan. De Afdeling merkt op dat er ook overigens in het nationale recht geen aanknopingspunten zijn te vinden voor de conclusie dat bij een grensoverschrijdende activiteit te allen tijde een grensoverschrijdend MER is vereist. In r.o. 5.3.2 gaat de Afdeling daarbij expliciet in op de stelling van een aantal appellanten dat uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat in het geval een activiteit op het grondgebied van meer dan één Nederlandse gemeente beslaat, er wel één integraal MER moet worden gemaakt. Daarbij wijzen appellanten op ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1470 en ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3931. De Afdeling stelt dat in geen van beide uitspraken met zoveel woorden is gezegd dan wel geconcludeerd dat wanneer een activiteit zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan één gemeente nimmer aan de daarvoor geldende m.e.r.-plicht kan worden voldaan door het opstellen van afzonderlijke MER'en. Het is juist dat de Afdeling dat niet woordelijk zo heeft gezegd. Ik kan de uitspraak van 25 april 2012 echter niet anders duiden dan dat de Afdeling vond dat er voor de daar aan de orde zijnde negen windturbines één MER had moeten worden gemaakt. In de desbetreffende uitspraak kreeg de Afdeling te oordelen over het bestemmingsplan "Buitengebied-Valburg – 10 (Windturbines De Grift)". Daarin was voorzien in vijf

windturbines op het Nijmeegse bedrijventerrein De Grift. De Afdeling is van oordeel dat deze vijf turbines tezamen met vier beoogde windturbines op het aangrenzende Betuws Bedrijvenpark als één activiteit (windturbinepark) in de zin van het Besluit m.e.r. moesten worden gezien. Het Betuws Bedrijvenpark is gelegen in de gemeente Overbetuwe. Voor het Nijmeegse bestemmingsplan was een MER gemaakt waarin de effecten van de vijf windturbines op De Grift waren beschreven. De Afdeling achtte dat onvoldoende, aangezien de milieueffecten van de in totaal negen windturbines uitsluitend in een m.e.r.-beoordeling waren beschreven. Als het bij een grensoverschrijdende m.e.r.-plichtige activiteit niet is vereist om één MER op te stellen, dan valt niet in te zien waarom de Afdeling het in beginsel niet toereikend oordeelde dat voor het Nijmeegse bestemmingsplan een MER was opgesteld voor uitsluitend het Nijmeegse deel van het windturbinepark. Vervolgens had de Afdeling dan dat MER waarschijnlijk wel als ontoereikend moeten beoordelen omdat daarin niet was ingegaan op de cumulatieve effecten met de vier windturbines op het Betuws Bedrijvenpark. Dat is een andere grond van vernietiging dan het gegeven dat er voor laatstgenoemde turbines nog geen MER was opgesteld.

3. Ik denk niet dat de Afdeling met de onderhavige uitspraak een wijziging heeft willen aanbrengen op haar jurisprudentie over m.e.r.-plichtige activiteiten waarbij het grondgebied van meerdere gemeenten en/of provincies is betrokken, al was het beter geweest om daaromtrent überhaupt geen onduidelijkheid op te roepen. De belangrijkste aanwijzing voor mijn vermoeden is de eveneens in r.o. 5.3.2 opgenomen overweging dat de situatie waarbij een project het grondgebied van meer dan één lidstaat van de Europese Unie beslaat, niet op één lijn is te stellen met de situatie waarbij een binnen meerdere gemeenten en/of provincies geprojecteerd project alleen het Nederlandse grondgebied beslaat. De Afdeling onderbouwt dat concreet met het argument dat de m.e.r.-regelingen in de diverse lidstaten – met inachtneming van de m.e.r.-richtlijn – zodanig van elkaar kunnen verschillen dat zulks een hindernis vormt bij het opstellen van één integraal MER.

4. Bestendige Afdelingsjurisprudentie wijst uit dat wanneer een in termen van het Besluit m.e.r. als één activiteit te kwalificeren activiteit gefaseerd wordt uitgevoerd en de besluit-m.e.r.-plicht wordt geëffectueerd in het planologische besluitvormingsspoor, het besluit-MER moet worden opgesteld voor het eerste (zich kwalificerende) ruimtelijke ordeningsbesluit waarin wordt voorzien in de eerste fase van de activiteit. Dat MER dient zich te richten op de gehele activiteit. De onderhavige uitspraak daargelaten, is er geen indicatie dat dit anders zou zijn wanneer een activiteit zich over het grondgebied van meerdere gemeenten uitstrekt. Met het uitvoeren van de besluit-m.e.r. voor het 'eerste' ruimtelijke ordeningsbesluit is de m.e.r.-plicht uitgewerkt. Voor de latere ruimtelijke ordeningsbesluiten behoeft dan geen m.e.r. meer te worden doorlopen (daargelaten de eventuele plan-m.e.r.-plicht op basis van art. 7.2a lid 1 Wm). Zie onder meer ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641, *M en R* 2009/7 en recent ABRvS

4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208, r.o. 9.3. Dat het MER zich dient te richten op de gehele activiteit, impliceert niet dat er niet mag worden gedifferentieerd in detailniveau wat betreft de in het MER te beschrijven informatie. Dat wordt expliciet door de Afdeling geoordeeld in ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8833, JM 2010/96 (r.o. 2.10.3). Impliciet ligt dat oordeel ook besloten in de door appellanten aangehaalde uitspraak ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1470. Die uitspraak is het vervolg op het vernietigde Nijmeegse bestemmingsplan. De gemeenteraad heeft nadien alsnog een MER voor alle negen windturbines tezamen opgesteld en heeft vervolgens opnieuw een bestemmingsplan voor de vijf op zijn grondgebied gesitueerde windturbines vastgesteld. De onderbouwing van de opgave en locatiekeuze voor de vier windturbines op het grondgebied van Overbetuwe was nog niet volledig in het MER uitgewerkt. In navolging van de Commissie m.e.r. oordeelde de Afdeling dat zulks geen beletsel vormde om het bestemmingsplan voor de Nijmeegse turbines vast te stellen. Voor laatstgenoemde turbines bevatte het MER wel alle essentiële informatie. Dat impliceert dat de Afdeling het derhalve voor mogelijk houdt dat wanneer de gemeente Overbetuwe een bestemmingsplan voor windturbines in procedure zou brengen, een aanvullende notitie op het MER zou moeten worden gemaakt zodat ook daarvoor alle noodzakelijke informatie voorhanden is. Dit vormt overigens een illustratie dat het feit dat in een MER de totale activiteit moet worden beschreven, in materiële zin niet onnodig bezwarend hoeft te zijn. Als bepaalde informatie (nog) niet voorhanden is en betrekking heeft op een volgende fase, mag die informatie in een later stadium als aanvulling op het MER worden gegenereerd. Die mogelijkheid lijkt mij niet onbegrensd. Het nog niet in het MER beschrijven van bepaalde informatie zal met name ingegeven moeten zijn doordat bijvoorbeeld nog onduidelijk is hoe de vervolgfase(s) van een activiteit precies zullen worden ingevuld. Milieu-informatie die bij het opstellen van het MER al wel beschikbaar is of kan komen, zal ook moeten worden gebruikt. Wat dat betreft kan een vraagteken worden gezet bij de oordeelsvorming van de Afdeling inzake het MER voor de windturbines in Nijmegen en Overbetuwe. Niet zonder meer valt in te zien dat de onderbouwing van de opgave en locatiekeuze voor de vier windturbines op het grondgebied van Overbetuwe niet al ten tijde van het opstellen kon worden gegeven. Dat het (inmiddels) bepaald niet meer zeker was dat Overbetuwe de turbines op die plek zou vestigen, doet daar niet aan af. Volledigheidshalve merk ik op dat dat gegeven wel een argument had kunnen zijn om de desbetreffende windturbines op het grondgebied van Overbetuwe en die op het territoire van de gemeente Nijmegen niet langer als één activiteit in de zin van het Besluit m.e.r. te beschouwen.

5. Wat betreft de beantwoording van de vraag of het niet opstellen van één integraal MER zich verdraagt met het communautaire recht, is allereerst van belang dat de Afdeling vaststelt dat het opgestelde MER een besluit-MER (= project-MER) betreft en geen plan-MER. Zie r.o. 5.2.2 en r.o. 34-34.1 waaruit volgt dat geen passende beoordeling nodig was, hetgeen relevant is gelet op art. 7.2a

lid 1 Wm. De Afdeling toetst daarom uitsluitend of de uitkomst van de Nederlandse m.e.r.-regelgeving, die toelaat dat er bij een landsgrensoverschrijdende m.e.r.-plichtige activiteit twee MER'en worden gemaakt, wellicht in strijd komt met rechtstreeks werkende bepalingen in de m.e.r.-richtlijn. Een toetsing aan de smb-richtlijn blijft achterwege.

6. De Afdeling constateert terecht dat in de m.e.r.-richtlijn niet met zoveel woorden is bepaald of in een geval van een landsgrensoverschrijdend project waarbij meer dan één lidstaat is betrokken, één grensoverschrijdend MER moet worden gemaakt. De Afdeling leidt dat ook niet af uit de in bijlage IV, onder 1 e.v., bij de m.e.r.-richtlijn waarin de eis is neergelegd dat een MER een beschrijving van "het project" bevat. Volgens de Afdeling volgt daaruit niet dat die beschrijving niet in verschillende rapporten zou mogen plaatsvinden. Dit betreft een arbitrair oordeel, maar is mijns inziens wel te billijken gezien het arrest HvJ EU 10 december 2009, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, AB 2010/60. Hetgeen de Afdeling dienaangaande overweegt in r.o. 5.4.3 lijkt mij juist. Kern van die overweging is dat de Afdeling uit het arrest van het Hof afleidt dat bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht naar het totale project moet worden gekeken ook voor zover die in meerdere lidstaten is gelegen, maar dat een lidstaat zich bij het effectueren van een m.e.r.-plicht mag beperken tot het projectgedeelte dat binnen zijn grondgebied is gesitueerd. Op dit oordeel van het Hof valt mijns inziens zeker af te dingen. Als bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht wel naar het totale project moet worden gekeken, waarom dan ook niet dat uitgangspunt hanteren bij het opstellen van een MER? Alsdan zouden in het MER voor het gehele project onder meer locatiealternatieven kunnen worden beschreven ook wat betreft de plek waar de grens zou worden gepasseerd (hetgeen nu niet kan; zie r.o. 5.3.1). Wat daar ook van zij, het is juist dat de Afdeling bij haar oordeelsvorming aansluiting zoekt bij de op zich heldere rechtsoordelen van het Hof van Justitie.

7. De Afdeling volgt weliswaar het zojuist genoemde arrest, maar geeft wel nadere preciseringen. De belangrijkste daarvan is de naar het oordeel van de Afdeling uit de m.e.r.-richtlijn voortvloeiende verplichting om in het MER aandacht te schenken aan de eventuele cumulatieve effecten van de projectonderdelen aan weerszijden van de grens. Om aan deze eis te kunnen voldoen, zal in het MER toch het nodige inzicht moeten bestaan in het projectgedeelte in de naburige lidstaat. Om de noodzakelijke informatie beschikbaar te krijgen, is samenwerking tussen de lidstaten een belangrijke randvoorwaarde. De Afdeling stipt dat ook aan in de derde alinea van r.o. 5.4.3. Daarbij wordt aangegeven dat die samenwerking tot op zekere hoogte juridisch is geborgd vanwege de in de m.e.r.-richtlijn opgenomen regeling inzake activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende effecten.

M.A.A. Soppe