

8. Als een op de referentiedatum geldende vergunning nadien is vervangen door een andere milieuvergunning kan daarin een activiteit zijn vergund die meer dan wel minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde activiteit. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die meer ammoniakemissie tot gevolg heeft en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend, blijft de vergunde situatie op de referentiedatum het uitgangspunt bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie. De vergunde situatie op de referentiedatum maakt immers nog steeds deel uit van de aangevraagde situatie. Indien na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde situatie en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend, zoals in dit geval, dan maakt de op de referentiedatum vergunde situatie slechts voor een deel onderdeel uit van de aangevraagde situatie. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit met de stikstofdepositie in de vergunde situatie met de laagst toegestane ammoniakemissie in de periode vanaf de referentiedatum tot de datum van het nemen van het bestreden besluit. De vergunde situatie met de laagste ammoniakemissie heeft als uitgangspunt te gelden, nu slechts dat deel van de vergunning als voortzetting van het project kan worden aangemerkt. Het college heeft in dit geval nagelaten de op 18 januari 2011 verleende milieuvergunning in aanmerking te nemen bij de beoordeling of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie op de betrokken Vogelrichtlijngebieden.

9. Blijkens het bestreden besluit is voor de betrokken Habitatrichtlijngebieden de op de referentiedatum 7 december 2004 geldende milieuvergunning van 4 september 2000 als uitgangspunt genomen. Wat betreft het door het college in het aanvullend verweerschrift en ter zitting ingenomen standpunt dat voor de Habitatrichtlijngebieden artikel 19kd van de Nbw 1998 buiten toepassing kan worden gelaten, omdat dit artikel niet uitsluit dat de beoordeling van de vergunningaanvraag plaatsvindt op grond van de artikelen 19e tot en met 19h, en langs die weg tot de conclusie wordt gekomen dat er geen significante gevolgen zullen zijn als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998, overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 19kd bevat een specifieke regeling voor de beoordeling van de gevolgen van een handeling voor de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Gelet hierop dient het college in de eerste plaats te beoordelen of voor de Habitatrichtlijngebieden toepassing kan worden gegeven aan dit artikel. Pas indien is vastgesteld dat artikel 19kd van de Nbw 1998 niet kan worden toegepast, dient te worden teruggevallen op het toetsingskader van de artikelen 19e tot en met 19h van de Nbw 1998. Ook bij toepassing van artikel 19kd, geldt voor de

beantwoording van de vraag of de aangevraagde situatie tot een toename van stikstofdepositie leidt, onverkort hetgeen in 7 en 8 is overwogen. Dit betekent dat het college ook voor de beantwoording van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op de betrokken Habitatrichtlijngebieden de op 18 januari 2011 verleende milieuvergunning als uitgangspunt had moeten nemen. Dit is niet gebeurd. Gelet hierop en gelet op overweging 8 is het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

10. In hetgeen de Stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Gelet hierop behoeven de overige geen beroepsgronden geen bespreking.

11. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 21 maart 2013, kenmerk 2013/15835;

(...)

Noot

Zie de annotatie onder *M en R* 2014/25.

W. Zwier

M en R 2014/28

Rechtbank Noord-Holland 15 augustus 2013, nr. AWB 12/1150 en AWB 12/1592

(Kraefft, Everaerts, Liefing-Voogd)
m.nt. M.A.A. Soppe¹

(art. 3.10 Wro (oud); art. 1.5a lid 1, aanhef en onder b Invoeringswet Wabo; art. 2.1 lid 1, aanhef en onder c Wabo; art. 7.2a Wet milieubeheer; art. 19j Natuurbeschermingswet 1998)

ECLI:NL:RBNHO:2013:7078

Projectbesluit als bedoeld in art. 3.10 Wro (oud; gelijk te stellen met Wabo-omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan) is geen plan in de zin van art. 19j Natuurbeschermingswet 1998. Geen plan-m.e.r.-plicht in gevolge art. 7.2a Wet milieubeheer.

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

De rechtbank is van oordeel dat uit art. 7.2a lid 1 Wet milieubeheer niet volgt dat voor dit project een milieueffectrapport gemaakt moet worden, omdat hier geen sprake is van een plan als bedoeld in art. 19j Natuurbeschermingswet 1998.

1. de stichting [...], eiseres 1,
 2. [...], eiseres 2,
- samen: eisers,
- en
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Graft-De Rijk, verweerder.
Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: [...], vergunninghouder.

Rechtbank Noord-Holland 15 augustus 2013, nrs. AWB 12/1150 en AWB 12/1592

[...]

Procesverloop

De raad van de gemeente Graft-De Rijk heeft op 16 februari 2012 een projectbesluit genomen (bestreden besluit I) ten behoeve van de nieuwbouw van een schapenschuur aan [perceel] te [plaats]. Tegen dit besluit hebben eisers beroep ingesteld.

Bij besluit van 5 december 2012 (bestreden besluit II) heeft verweerder aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van de schapenschuur en de aanleg van erfverharding. Tegen dit besluit hebben eisers beroep ingesteld.

Bij besluit van 28 maart 2013 heeft verweerder de bestreden besluiten I en II gewijzigd (bestreden besluit III).

[...]

Overwegingen

[...]

8.1 Eiseres 1 voert onder meer aan dat voorafgaand aan het projectbesluit ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer en artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw).

8.2 Op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt een milieueffectrapport gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw.

8.3 De rechtbank is met verweerder van oordeel dat uit artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet volgt dat voor dit project een milieueffectrapport gemaakt moet worden, omdat hier geen sprake is van een plan als bedoeld in artikel 19j van de Nbw, maar van een project als bedoeld in artikel 19d van de Nbw. Bij uitspraak van 27 december 2012 heeft de ABRvS overigens het beroep van eise-

res 1 tegen de aan vergunninghouder verleende vergunning op grond van genoemd artikel 19d voor de bouw en het gebruik van de beoogde schapenschuur ongegrond verklaard. De beroepsgrond slaagt niet.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen van eisers tegen bestreden besluit I niet-ontvankelijk;
- verklaart de beroepen van eisers tegen bestreden besluit II gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten I en II;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van die besluiten geheel in stand blijven;
- verklaart de beroepen van eisers tegen bestreden besluit III ongegrond;

[...]

Noot

1. Deze uitspraak handelt over de nieuwbouw van een schapenschuur. Het daarop betrekking hebbende bouwplan paste niet volledig binnen het bestemmingsplan. Om die reden is daarvoor op 16 februari 2012 een projectbesluit genomen op basis van artikel 3.10 Wro zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de Wabo. Een dergelijk projectbesluit wordt ingevolge artikel 1.5a lid 1 aanhef en sub b Invoeringswet Wabo gelijkgesteld met een besluit als bedoeld in artikel 2.1 aanhef en sub c Wabo, oftewel met de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan. In het navolgende spreek ik gemakshalve van het projectafwijkingsbesluit.

2. Een van de beroepsgronden betreft de vermeende schending van artikel 7.2a lid 1 Wm. Ingevolge dat artikellid bestaat er een plan-m.e.r.-plicht indien bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j lid 2 Nbw 1998. De rechtbank oordeelt dat er in casu geen sprake is van een plan als bedoeld in artikel 19j lid 2 Nbw-wet 1998 en dat artikel 7.2a lid 1 Wm derhalve toepassing mist. Er behoefde geen plan-MER te worden gemaakt.

3. De uitspraak van de rechtbank sluit aan bij jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. In ABRvS 31 maart 2010, nr. 200908623/1/H1, AB 2010/150; Gst. 2010/89; JOM 2010/6456 en in ABRvS 4 mei 2010, nr. 200905298/1/H1, JM 2010/87; Gst. 2010/81; BR 2010/113; JB 2010/158, oordeelde de Afdeling namelijk dat een vrijstellingsbesluit ex artikel 19 WRO (oud) niet als een plan in de zin van de artikel 19j lid 2 Nbw 1998 heeft te gelden. Er is mijns inziens geen steekhoudend argument waarom een projectafwijkingsbesluit voor de toepassing van artikel 7.2a lid 1 Wm anders zou moeten worden gekwalificeerd dan een vrijstellingsbesluit.

4. Het oordeel van de rechtbank mag dan wellicht niet verrassen, maar er is in de m.e.r.-praktijk wel kritiek

op geuit. Wanneer een activiteit met mogelijk significante negatieve effecten op een Natura 2000-gebied planologisch niet wordt mogelijk gemaakt door een projectafwijkingbesluit, maar door een partiële bestemmingsplanherziening (postzegelplan), geldt er immers wel een plan-m.e.r.-plicht. Dat een (postzegel)bestemmingsplan met een eindbestemming door de Afdeling wordt gezien als een plan in de zin van artikel 19j Nbw 1998 en dat daarom een plan-m.e.r.-plicht ingevolge artikel 7.2a lid 1 Wm aan de orde is, volgt bijvoorbeeld uit ABRvS 24 juli 2013, nr. 201208900/1/R3 en ABRvS 22 mei 2013, nr. 201203015/1/R3. Het geeft een onbevredigend gevoel indien de vraag of er al dan niet een plan-m.e.r.-plicht bestaat afhankelijk is van de keuze voor hetzij een bestemmingsplan hetzij een projectafwijkingbesluit.

5. De vraag is of deze ongelijkheid gelet op de Nbw 1998, de Wm, de Habitatrictlijn, de smb-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn zou kunnen worden tegengegaan. Is het bijvoorbeeld een oplossing om een bestemmingsplan met uitsluitend eindbestemmingen evenals een projectafwijkingbesluit niet langer als een artikel 19j Nbw 1998-plan aan te merken? Een dergelijke benadering zou in ieder geval bij de Europese Commissie op verzet stuiten. Alhoewel de begrippen 'plan' en 'project' niet in de Habitatrictlijn zijn omschreven, staat de Europese Commissie een ruime inhoud van het begrip 'plan' voor. Dit volgt uit de door haar in 2000 uitgevaardigde leidraad 'Beheer van "Natura 2000"-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/42/EEG)'. Het is voor haar vanzelfsprekend dat ruimtelijke-ordeningsplannen onder het planbegrip dienen te worden begrepen. Dit geldt zowel voor plannen met directe juridische consequenties voor het bodemgebruik, als voor plannen met alleen directe effecten (zoals plannen die de basis vormen voor meer gedetailleerde bestemmingsplannen of die een kader vormen voor het verlenen van vergunningen), nu zij beide relevante en significante effecten op 'Natura 2000'-gebieden kunnen hebben.

6. Vanuit het perspectief van de m.e.r.-richtlijn moet een bestemmingsplan met uitsluitend een of meerdere eindbestemmingen worden beschouwd als een (deel)vergunning in de zin van art. 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn. Zie in die zin ABRvS 12 maart 1996, AB 1996/360 en HvJ EG 18 juni 1998, BR 1998, p. 1025. Alhoewel het in artikel 2, aanhef en sub a van de smb-richtlijn gedefinieerde begrip 'plannen en programma's' dat tekstueel niet uitsluit, acht ik het goed verdedigbaar dat een vergunning als bedoeld in de m.e.r.-richtlijn niet tevens een plan of programma kan zijn in de zin van de smb-richtlijn. Een andere uitkomst zou mijns inziens niet passen bij de bedoeling van de smb-richtlijn en in het bijzonder niet bij de inhoud van artikel 3 leden 2, aanhef en onder sub a, en 4 smb-richtlijn, in welke leden wordt gesproken over plannen en programma's die het kader vormen voor vergunningen in de zin van de m.e.r.-richtlijn. Daaruit volgt dat met plannen en programma's wordt bedoeld op besluitvorming die aan het stadium van de vergunningverlening voorafgaat en dat plannen en programma's een ander karakter hebben dan vergunningen. Zie over het vergunningenbegrip in de m.e.r.-richtlijn, de relatie hiervan tot het bestemmingsplan en het planbegrip in de smb-richtlijn:

M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening; Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening* (dissertatie), Deventer 2005, p. 172-178, 199-202 en 270.

7. Als een bestemmingsplan met uitsluitend een of meerdere eindbestemmingen inderdaad moet worden beschouwd als een (deel)vergunning in de zin van artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn en niet ook als een plan in de zin van de smb-richtlijn, dan lijkt zo'n bestemmingsplan ook niet hebben te gelden als een plan in de zin van artikel 7.2a lid 1 Wm. Daaraan doet niet af indien dat bestemmingsplan eventueel wel als plan in de zin van artikel 6 Habitatrictlijn en daarmee in de zin van art. 19j Nbw 1998 zou moeten worden aangemerkt.

M.A.A. Soppe

M en R 2014/29

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 augustus 2013, nr. 201206344/1/A4
(Van Kreveld, Sorgdrager, Timmerman-Buck)

(Besluit bodemkwaliteit, Besluit kwaliteitsborging bodembeheer)

Kluwer Omgevingsrecht 2013/20911
ECLI:NL:RVS:2013:663

Besluit bodemkwaliteit; overtreding Protocol monsterneming grond en baggerspecie.

De Staatssecretaris heeft een handhavingsbesluit genomen op grond van overtreding van art. 16 en art. 18 Bbk. Volgens de inspectie heeft de overtreder een aantal partijkeringen in strijd met het protocol 1001 uitgevoerd. Het besluit is vrijwel helemaal in stand gelaten door de Afdeling. Hiermee heeft de Afdeling niet het advies van de StAB gevolgd dat adviseerde dat de normdocumenten (protocollen) ruimte laten voor enige interpretatie. De Afdeling hanteert echter een strikte interpretatiemethode.

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Certicon Kwaliteitskeuringen B.V., gevestigd te Ede, appellante, tegen de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 december 2011 heeft de staatssecretaris aan Certicon lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de artikelen 15, 16 en 18 van het Besluit bodemkwaliteit.