

is dat er na zuivering geen sprake meer is van een restlozing (vgl. mijn noot in *Men R 2023/41*, waarbij sprake zou zijn van een zuiveringsrendement van meer dan 99,999%). In dit geval is dat niet geheel zeker. De door de rechtbank ingeschakelde StAB adviseert dat in de praktijk een verwijderingsrendement van nagenoeg 100% zelden behaald wordt. Als geen zekerheid bestaat dat er geen restlozing is, miskent de benadering van het bevoegd gezag dat dan ook steeds een oordeel over de effecten van de restlozing gegeven moet worden.

Dat ziet ook de rechtbank, die overweegt dat weliswaar sprake is van een hoog verwijderingsrendement, maar dat daarmee nog niet vaststaat dat in het geheel geen resten van vee-medicatie of pathogenen op het oppervlaktewater zullen worden geloosd en dat verweerder niet heeft onderbouwd dat buiten twijfel staat dat de vee-medicatieresten en pathogenen die reesteren na toepassing van omgekeerde osmose zodanig klein zijn dat nadelige gevolgen voor de chemische of ecologische kwaliteit van het betreffende oppervlaktewaterlichaam kunnen worden uitgesloten. De rechtbank oordeelt dat het in regelgeving verankerde Handboek Immissietoets had moeten worden toegepast. Nu dat niet is gebeurd, is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen en op een ondeugdelijke motivering berust.

5. Een soortgelijke discussie ontvouwt zich voor andere (mogelijk) in het te lozen afvalwater aanwezige stoffen: ammoniak, koper, chloride en sulfaat. Voor ammoniak en koper is niet beoordeeld of voldaan is aan het vereiste dat BBT wordt toegepast, en is geen immissietoets uitgevoerd. Hierop sneuvelen dus ook deze onderdelen van de vergunning. Voor chloride en sulfaat, die voorkomen in de lozing, zijn geen lozingsnormen opgenomen. Ook dat is in strijd met art. 3:2 Awb.

6. Een argumentatielijn waar de rechtbank in het geheel niet op ingaat, betreft de stelling van verweerder dat vee-medicatie, pathogenen en lood (waarvan eiseres stelt dat ze geloosd worden) niet zijn aangevraagd en dus ook niet zijn vergund. Mij lijkt niet dat die argumentatie kan standhouden. Van vee-medicatie en pathogenen is niet betwist dat ze kunnen voorkomen in de mest die in de MVI verwerkt wordt en uit het bovenstaande blijkt dat niet buiten twijfel staat dat deze stoffen ook geloosd worden. Ook lood kan aanwezig zijn in mest en eiseres wijst op een rapport waaruit blijkt dat lood is aangetroffen bij de verwerking van mest.

Naar mijn mening geldt dat als de lozing van afvalwater afkomstig van de verwerking van mest wordt aangevraagd en vergund, dan inherent is aan die aanvraag dat ook de in de mest aanwezige stoffen geloosd kunnen worden en dit dus geacht moet worden te zijn vergund. Dit lijkt ook de jurisprudentielijn te zijn voor Wabo-vergunningen, waarbij wordt overwogen dat bij het vergunnen van een productieproces ook de daarmee gepaard gaande emissies zijn vergund (uiteraard tenzij daar een expliciete grens aan is gesteld in de vergunning). Zie onder meer de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 28 mei 2021 (ECLI:NL:RBNNE:2021:2067, *Men R 2021/96*, m.nt. A.

Collignon) en de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 maart 2019 (ECLI:NL:RBOBR:2019:1743). Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1363), waarin werd geoordeeld activiteiten met betrekking tot een mestvergiftingsinstallatie onlosmakelijk samenhangen met zekere geuremissies en er dus op grond van de voor die installatie verleende vergunning ook een zekere geuremissie is toegestaan.

Voor lozingen lijkt in de jurisprudentie vooralsnog de strengere lijn te worden aangehouden dat een stof slechts vergund is als deze expliciet in de aanvraag en/of vergunning is benoemd. In die lijn kan ik mij echter niet vinden (ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479, *Men R 2020/17*, m.nt. Van Kempen). In elk geval past de rechtbank in deze zaak die lijn niet toe, door inhoudelijk in te gaan op het ontbreken van een immissietoets voor vee-medicatie en pathogenen. Dat is alleen te verklaren als de rechtbank van oordeel is dat de lozing van de betreffende stoffen daadwerkelijk is vergund.

Ik ben benieuwd hoe de jurisprudentie op dit punt onder de Omgevingswet zal komen te luiden. Nu de Wabo en de Waterwet beide in die wet zijn opgegaan, lijkt het me wenselijk dat ten aanzien van lozingen en andere emissies die vallen onder de reikwijdte van die wet, door de rechter ook één eenduidige lijn wordt gehanteerd omtrent het al dan niet vergund zijn van (stoffen in) dergelijke emissies.

7. In elk geval lijkt me dat de les die na deze vierde MVI-uitspraak inmiddels getrokken moet worden door bevoegde gezagen voor lozingen, is dat voor alle stoffen met toepassing van het Handboek Immissietoets in kaart gebracht moet worden of de effecten van de lozing verenigbaar zijn met de bescherming van de chemische en ecologische waterkwaliteit. Men kan niet volstaan met het enkele oordeel dat een zeer effectieve zuiveringstechniek wordt toegepast. Alleen als vaststaat dat in het geheel geen restlozing optreedt, kan die stap worden overgeslagen. MVI's blijken in de regel niet aan die randvoorwaarde te voldoen.

Jasper van Kempen

Men R 2024/27

Afdelings bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 januari 2024, nr. 202203388/1/R1
(Hoekstra)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Bijlage onderdeel D-9 Besluit MER)

Milieurecht Totaal 2024/7632
ECLI:NL:RVS:2024:245

Uitleg van het begrip 'landinrichtingsproject' in de zin van de mer-regelgeving. Het moet gaan om een project met voldoende substantieel karakter. De invulling daarvan is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het

geval. Het gebruik van een kas met een oppervlakte van 1,67 hectare is geen landinrichtingsproject. Er gold geen mer-beoordelingsplicht waardoor de kruimelgevallenregeling kon worden toegepast.

In kolom 1 van categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer wordt een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan genoemd. De Afdeling stelt vast dat het begrip "landinrichtingsproject" in het Besluit mer niet is gedefinieerd. Uit de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit mer en het Bor (Stb. 2011, 102, p. 50) volgt dat categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is gebaseerd op bijlage II, onder 1a, van de Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 (hierna: de Mer-richtlijn). Hierbij gaat het om het begrip "ruilverkavelingsprojecten". De Mer-richtlijn biedt geen aanknopingspunt voor het antwoord op de vraag of het gebruik van een (enkele) kas onder dit begrip moet worden begrepen. Evenmin geldt dit voor het door de Europese Commissie in 2015 opgestelde guidance document "Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive", waarin uitleg is gegeven over de categorieën projecten in de Mer-richtlijn. Wel volgt uit de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit mer en het Bor dat glastuinbouwgebieden en bloembollenteeltgebieden – waar een kas onderdeel van zou kunnen zijn – zijn te beschouwen als landinrichtingsprojecten. Ook is de Afdeling van oordeel dat het bij een "landinrichtingsproject" gaat om een meer grootschalige ontwikkeling in het buitengebied. In haar uitspraak van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, onder 3.2, heeft de Afdeling overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer ervan afhangt of de ontwikkeling in het buitengebied een voldoende substantieel karakter heeft. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in zijn algemeenheid geen uitspraak is te doen over de vraag wanneer sprake is van een ontwikkeling met een voldoende substantieel karakter. Dit hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval.

De Afdeling overweegt dat het gebruik van een kas in een buitengebied op zichzelf aangemerkt zou kunnen worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer. Het vergunnen van het (tijdelijk) gebruik van de kas op locatie 1 met een oppervlak van 1,67 ha in het buitengebied zoals hier aan de orde, heeft naar het oordeel van de Afdeling evenwel een onvoldoende substantieel karakter om aangemerkt te kunnen worden als een landinrichtingsproject of een wijziging of uitbreiding daarvan als bedoeld in het Besluit mer. Daarbij betreft de Afdeling dat het gaat om een beperkte vergroting van het bestaande bouwvlak en de kas een uitbreiding betreft van een ter plaatse al gevestigd opkweek- en vermeerderingsbedrijf, waarvan kasbebouwing en trayvelden en buitenvelden ten behoeve van teelt in de open lucht ook al deel uitmaken en op welke velden de vergunde kas is gesitueerd. Nu geen sprake is van een activiteit als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, was het college bevoegd om de gevraagde omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 20, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor te verlenen.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Gilze en Rijen,
 2. [appellante sub 2], gevestigd te Molenschot, gemeente Gilze en Rijen,
- appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 april 2022 in zaak nr. 21/2061 in het geding tussen: Milieuvereniging de Groene Koepel, gevestigd te Breda, (hierna: de Vereniging)
- en
het college van burgemeester en wethouders van Gilze en Rijen.

Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college aan [appellante sub 2] een omgevingsvergunning verleend voor het in strijd met het bestemmingsplan bouwen en gebruiken van een kas op het adres [locatie 1] te Molenschot, gemeente Gilze en Rijen (hierna: locatie 1).

Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft het college aan [appellante sub 2] een omgevingsvergunning verleend voor het in strijd met het bestemmingsplan uitbreiden van een teeltbedrijf op locatie 1.

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft het college de door de Vereniging tegen de besluiten van 6 oktober 2020 en 7 oktober 2020 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 april 2022 heeft de rechtbank het door de Vereniging daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 30 maart 2021 vernietigd en het college opgedragen binnen twaalf weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben het college en [appellante sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college en de Vereniging hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij onderscheidenlijke besluiten van 19 juli 2023 heeft het college de bezwaren, onder aanvulling van de motivering daarvan, opnieuw ongegrond verklaard.

De Vereniging heeft gronden ingediend tegen het besluit op bezwaar van 19 juli 2023 met betrekking tot de vergunde kas.

[appellante sub 2] en [partij] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2023, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.M. van Harssel, ing. C.A.M. Spapens en ing. R.H.C.J. Krol, en [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. J. de Roo, advocaat te Oosterhout, en [gemachtigde B], zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De afzonderlijke aanvragen om omgevingsvergunningen zijn ingediend op 17 juli 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak [niet opgenomen; red.].

3. [appellante sub 2] is eigenaresse van locatie 1 en exploiteert een opkweek- en vermeerderingsbedrijf van aardbeien- en frambozenplanten. [appellante sub 2] wil de kassen op het adres [locatie 2] te Molenschot, gemeente Gilze en Rijen (hierna: locatie 2) saneren en alle bedrijfsactiviteiten concentreren op locatie 1. Bij afzonderlijke aanvragen van 17 juli 2020 heeft zij verzocht om omgevingsvergunningen voor de bouw en het gebruik van een kas en voor het uitbreiden van het teeltbedrijf ten behoeve van trayplanten.

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Buitengebied", dat door de raad van de gemeente is vastgesteld op 1 juli 2013. Aan de betreffende gronden is onder meer de bestemming "Agrarisch" en de functieaanduiding "sierteelt" toegekend.

4. Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning voor het in strijd met het bestemmingsplan bouwen en gebruiken van een kas met een oppervlakte van 1,67 ha verleend. De omgevingsvergunning is verleend met toepassing van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo. In het besluit is vermeld dat het bouwplan in strijd is met het vigerende bestemmingsplan in verband met de overschrijding van het bouwvlak en de maximaal toegestane oppervlakte van de kas van 0,5 ha. Het college heeft daarom toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 20, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) om van het bestemmingsplan af te wijken voor een periode van maximaal 10 jaar. Daarnaast heeft het college op 7 oktober 2020 een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van het teeltbedrijf verleend. Deze omgevingsvergunning is verleend met toepassing van artikel 2.1,

eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo. In dat besluit is vermeld dat het bouwplan in strijd is met het vigerende bestemmingsplan in verband met de overschrijding van het bouwvlak. Het college heeft daartoe toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 10, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 3.3.1 van de planregels van het bestemmingsplan, om van het bestemmingsplan af te wijken. Aan deze besluiten ligt onder meer ten grondslag een ruimtelijke onderbouwingsplan van Looije Agro Technics van 17 juli 2020 (hierna: de ruimtelijke onderbouwingsplan).

5. Het college heeft de primaire besluiten bij besluit van 30 maart 2021 gehandhaafd. De Vereniging kan zich hiermee niet verenigen en heeft daartegen beroep ingesteld.

Aangevallen uitspraak

6. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank - kort weergegeven - overwogen dat het college geen omgevingsvergunning voor het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van de kas met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 20, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor had kunnen verlenen. Volgens de rechtbank staat tussen partijen vast dat het gaat om een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), zodat artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor aan de toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor in de weg staat. De rechtbank heeft het besluit van 30 maart 2021 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen. De overige door de Vereniging aangevoerde beroepsgronden - over landschappelijke inpassing, sanering van de kassen op locatie 2, de stikstofberekening, de effecten op natuurwaarden en het geluidsonderzoek - heeft de rechtbank besproken met het oog op dat door het college te nemen nieuwe besluit.

Ontvankelijkheid beroep van de Vereniging

7. [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank het beroep van de Vereniging ten onrechte heeft ontvangen. De Vereniging is volgens [appellante sub 2] niet-belanghebbend omdat de statutaire doelstelling van de Vereniging zo veelomvattend is dat die onvoldoende onderscheidend is. Verder stelt [appellante sub 2] dat de Vereniging nauwelijks feitelijke activiteiten ontplooit maar alleen activiteiten die verband houden met het voeren van juridische procedures en houden de feitelijke activiteiten geen verband met het belang dat in deze procedure aan de orde is, aldus [appellante sub 2].

7.1. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks

bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (*Kamerstukken II 1988/1989*, 21 221, nr. 3, p. 32-35) veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

7.2. Het belang dat de Vereniging blijkens haar statuten stelt te behartigen is "het bevorderen van duurzame ontwikkeling tussen de mens en zijn omgeving, met daarbij een speciale zorg voor de natuur, landschap en het milieu in Breda en aangrenzende gemeenten. Deze doelstelling betreft eveneens het bevorderen van:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- het nemen van maatregelen om het hoofd te bieden aan lokale, regionale of mondiale milieuproblemen.

De vereniging heeft eveneens ten doel het behouden en het verbeteren van de natuur-, de landschappelijke- en cultuurhistorische waarden, de flora en fauna, de kwaliteit van het milieu waaronder de lucht, de bodem, het water, de gezondheid van mensen en een goede ruimtelijke ordening. Dit alles tot bescherming van het milieu in het geografische gebied Breda en aangrenzende gemeenten waar de vereniging voor opkomt. De vereniging tracht dit doel te bereiken door het handelen van of nalaten van handelen door overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en particulieren te beoordelen, te beïnvloeden of te begeleiden. De vereniging streeft haar doel na, onafhankelijk van enige politieke levensbeschouwing of maatschappelijke overtuiging."

Uit de statuten van de Vereniging kan worden afgeleid dat het werkgebied van de Vereniging het gebied "Breda en aangrenzende gemeenten" betreft. Daartoe behoort onder meer de gemeente Gilze en Rijen. Het statutaire doel van de Vereniging is naar het oordeel van de Afdeling gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb die in deze zaak in het geding zijn.

7.3. Naast deze algemene statutaire doelstelling van de Vereniging is, om te kunnen bepalen of haar belang rechtstreeks is betrokken bij de voorliggende besluiten, relevant of de Vereniging met het oog op de behartiging van haar doelstelling feitelijke werkzaamheden verricht in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het moet daarbij gaan om werkzaamheden die los staan van het voeren van juridische procedures of de voorbereiding daarvan. De periode die voor de beoordeling van de belanghebbendheid in beroep relevant is, is de periode tot het einde van de beroepstermijn bij de rechtbank. Dat is 12 mei 2021.

7.4. De Stichting is op 9 mei 2018 opgericht. De Vereniging heeft toegelicht dat zij in dit verband onder meer deelneemt aan bijeenkomsten over de Omgevingsvisie Breda en nieuwbouwplannen van de Klokkenberg in Breda, diverse symposia gelieerd aan de gezondheid in Breda en

de biodiversiteit in de provincie Noord-Brabant heeft bezocht en onder meer betrokken is bij de inventarisatie van piekbelasters op het Ulvenhoutse bos. Naar het oordeel van de Afdeling zijn onder meer deze activiteiten voldoende om te oordelen dat de Vereniging feitelijke werkzaamheden ter behartiging van haar doelstelling verricht. De omstandigheden dat de Vereniging onder andere betrokken is geweest bij uitspraken van de rechtbank en de Afdeling en verzoeken om advies van overheidsinstanties op onder meer het gebied van milieu, natuur en landschap, betekent niet dat zij zich louter bezighoudt met het voeren van procedures. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de rechtbank het beroep van de Vereniging terecht heeft ontvangen. Het betoog slaagt niet.

Artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor

8. Het college en [appellante sub 2] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de omgevingsvergunning voor de bouw van een kas met toepassing van 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, bezien in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, niet heeft kunnen verlenen. Zij voeren aan dat artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor niet aan de toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van deze bijlage in de weg staat. Er is volgens hen namelijk geen sprake van een landinrichtingsproject als bedoeld in kolom 1, categorie 9, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit mer. Ter onderbouwing wijzen het college en [appellante sub 2] op het "Advies m.e.r.-beoordeling [locatie 1] te Molenschot" van 23 mei 2022 van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, waaruit volgt dat het project een onvoldoende substantieel karakter heeft om als landinrichtingsproject in voornoemde zin te kunnen worden aangemerkt.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat het gebruik van de gronden in strijd met het bestemmingsplan op de locatie voor een kas, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend, in strijd is met het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Op grond van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, is het college bevoegd om ten behoeve van ander gebruik van gronden of bouwwerken voor een termijn van ten hoogste tien jaar een omgevingsvergunning te verlenen. Op grond van het bepaalde in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor is artikel 4, aanhef en onderdeel 11, niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. In dat verband ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of het bij het gebruik van de kas van 1,67 ha op locatie 1 in het buitengebied Gilze en Rijen gaat om een activiteit als bedoeld in kolom 1, categorie 9, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit mer: "landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan".

8.2. Uit de nota van toelichting bij artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor (*Stb.* 2014, 333, p. 58) volgt dat bij het formuleren van deze bepaling is geabstraheerd van

de vraag of het gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht geldt. De Afdeling zal dan ook bezien of sprake is van een activiteit als bedoeld in kolom 1 van de onderdelen C of D bij het Besluit mer, zonder dat hierbij de vraag wordt betrokken of tevens voldaan is aan het bepaalde in de kolommen 2 tot en met 4 van deze onderdelen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, onder 3.3, in samenhang bezien met de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 19 mei 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2742, onder 6, en de uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2586, onder 9.2-9.3).

8.3. In kolom 1 van categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer wordt een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan genoemd. De Afdeling stelt vast dat het begrip "landinrichtingsproject" in het Besluit mer niet is gedefinieerd. Uit de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit mer en het Bor (*Stb.* 2011, 102, p. 50) volgt dat categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer is gebaseerd op bijlage II, onder 1a, van de Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 (hierna: de Mer-richtlijn). Hierbij gaat het om het begrip "ruilverkavelingsprojecten". De Mer-richtlijn biedt geen aanknopingspunt voor het antwoord op de vraag of het gebruik van een (enkele) kas onder dit begrip moet worden begrepen. Evenmin geldt dit voor het door de Europese Commissie in 2015 opgestelde guidance document "Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive", waarin uitleg is gegeven over de categorieën projecten in de Mer-richtlijn. Wel volgt uit de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit mer en het Bor dat glastuinbouwgebieden en bloembollenteeltgebieden - waar een kas onderdeel van zou kunnen zijn - zijn te beschouwen als landinrichtingsprojecten. Ook is de Afdeling van oordeel dat het bij een "landinrichtingsproject" gaat om een meer grootschalige ontwikkeling in het buitengebied. In haar uitspraak van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, onder 3.2, heeft de Afdeling overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer ervan afhangt of de ontwikkeling in het buitengebied een voldoende substantieel karakter heeft. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in zijn algemeenheid geen uitspraak is te doen over de vraag wanneer sprake is van een ontwikkeling met een voldoende substantieel karakter. Dit hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval.

8.4. De Afdeling overweegt, gelet op het voorgaande, dat het gebruik van een kas in een buitengebied op zichzelf aangemerkt zou kunnen worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer. Het vergunnen van het (tijdelijk) gebruik van de kas op locatie 1 met een oppervlak van 1,67 ha in het buitengebied zoals hier aan de orde, heeft naar het oordeel van de Afdeling evenwel een onvoldoende substantieel karakter om aangemerkt te kunnen worden als een landinrichtingsproject of een wijziging of uitbreiding daarvan als bedoeld in het Besluit mer. Daarbij betreft de Afdeling dat het gaat om een beperkte vergroting van het bestaande bouwvlak en de kas een uitbreiding betreft van

een ter plaatse al gevestigd opkweek- en vermeerderingsbedrijf, waarvan kasbehouwing en trayvelden en buitenvelden ten behoeve van teelt in de open lucht ook al deel uitmaken en op welke velden de vergunde kas is gesitueerd. Nu geen sprake is van een activiteit als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, was het college bevoegd om de gevraagde omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 20, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor te verlenen. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

De betogen slagen.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

(...)

Noot

1. In deze uitspraak geeft de Afdeling uitleg over wat verstaan moet worden onder de term 'landinrichtingsproject' (inclusief de wijziging of uitbreiding daarvan) in categorie D-9 van de bijlage voormalige Besluit MER (hierna: 'D-9'). Aangezien onderdeel J-12 van bijlage V Ob een equivalent is van D-9, is deze uitspraak ook voor het huidige recht van belang. De Afdeling dient een oordeel te geven over de vraag of het gebruik van een kas van 1,67 hectare in het buitengebied een landinrichtingsproject ex D-9 is. In r.o. 8.3 zet de Afdeling aan de hand van de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit MER en het Bor in 2021 uiteen dat de categorie 'landinrichtingsprojecten' een implementatie is van de categorie 'ruilverkavelingsprojecten' ex onderdeel 1a van bijlage II mer-richtlijn. De Afdeling constateert met recht dat de mer-richtlijn niet duidelijk maakt of het gebruik van een enkele kas als een ruilverkavelingsproject kan hebben te gelden. Het door de Europese Commissie opgestelde en in 2015 geactualiseerde document 'Interpretation of definitions of certain categories of annex I and II of the EIA Directive' geeft daarover evenmin opheldering. Uit de vorenbedoelde nota van toelichting volgt wel dat glastuinbouwgebieden en bloemteeltgebieden, waar volgens de Afdeling een kas onderdeel van zou kunnen zijn, kunnen hebben te gelden als landinrichtingsprojecten. De Afdeling grijpt vervolgens terug op haar uitspraak ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, JM 2019/127, BR 2019/86, AB 2019/523, M en R 2019/127, Gst. 2020/9. Daarin is (in r.o. 3.2) overwogen dat een landinrichtingsproject een meer grootschalige ontwikkeling in het buitengebied betreft en aldus een voldoende substantieel karakter heeft. Wanneer sprake is van een ontwikkeling met een voldoende substantieel karakter, is volgens de Afdeling afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Het gebruik van de aan de orde zijnde kas heeft volgens de Afdeling een onvoldoende substantieel karakter om aangemerkt te kunnen worden als een landinrichtingsproject (of de wijziging of uitbreiding

daarvan) ex D-9. Daarbij is met name van belang dat het gaat om een beperkte vergroting van het bestaande bouwvlak en de kas een uitbreiding betreft van een ter plaatse al gevestigd opkweek- en vermeerderingsbedrijf (zie nader r.o. 8.4).

2. Deze uitspraak maakt vooral duidelijk dat de invulling van het begrip 'landinrichtingsproject' in het kader van de mer-regelgeving casuïstisch is. Algemene uitspraken kunnen niet worden gedaan. In de uitspraak van 14 augustus 2019 oordeelde de Afdeling dat een (tijdelijk) zonnepark met circa 22.500 zonnepanelen en een ruimtebeslag van 4,3 hectare onvoldoende substantieel is om van een landinrichtingsproject te kunnen spreken. De onderhavige uitspraak maakt duidelijk dat daaruit niet de (wellicht voor de hand liggende) conclusie mocht worden verbonden dat een ontwikkeling in ieder geval meer dan 4,3 hectare moet beslaan om als landinrichtingsproject te kunnen hebben gelden. Ook als er veel minder grond bij betrokken is kan er toch sprake zijn van een landinrichtingsproject. Hoewel de Afdeling haar oordeel adequaat onderbouwt, is het mijns inziens weinig duidelijker geworden aan de hand waarvan in het concrete geval beoordeeld moet worden of een in het buitengebied voorziene ontwikkeling een zodanig substantieel karakter heeft dat die moet worden aangemerkt als een landinrichtingsproject in de zin van de mer-regelgeving.

3. Het oordeel of er al dan niet sprake is van een (wijziging of uitbreiding van een) landinrichtingsproject ex D-9, was in casu vooral van belang voor de vraag of de (tot 1 januari 2024 geldende) kruimelgevallenregeling mocht worden toegepast. Zie nader hierover r.o. 8.1 en 8.2 van de uitspraak en de daarin genoemde jurisprudentie (ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, TBR 2017/99, JM 2017/78 (r.o. 6) en ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2586, *Men R* 2023/94 (r.o. 9-2-9.3)). De kruimelgevallenregeling is komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onder vigeur van de Omgevingswet is de hoofdregel dat de omgevingsvergunning (ook voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)) via de reguliere procedure tot stand komt (art. 16.62 Ow). Als voor een omgevingsvergunning een project-MER moet worden gemaakt, dient daarvoor echter op grond van art. 16.50 lid 1 Ow de uniforme openbare procedure ex afd. 3.4 Awb te worden doorlopen. Die verplichting bestaat niet als uit een voor bijvoorbeeld een aangevraagde bopa uitgevoerde mer-beoordeling is gebleken dat er geen aanzienlijke milieueffecten zijn te verwachten waardoor het opstellen van een project-MER niet nodig is. Omdat de uitkomst van een mer-beoordeling in de regel is dat een MER niet nodig is, zullen mer-beoordelingsplichtige bopa's vaak tot stand komen via de reguliere procedure. Dat is een verschil met het oude recht, waarin omgevingsvergunningen voor buitenplannen afwijken van het bestemmingsplan via afd. 3.4 Awb tot stand kwamen (daargelaten de uitzondering op basis van het voormalige art. 6 BChw). Dat was alleen anders als buitenplannen kon worden afgeweken met een kruimelafwijking. Dat bood evenwel maar beperkt soelaas, omdat de onderdelen 9 en 11 van de kruimelgevallenlijst in art. 4 van bijlage II voormalige Bor, zoals blijkt uit de hierboven genoemde

jurisprudentie, niet van toepassing waren als er sprake was van een mer-beoordelingsplichtige omgevingsvergunning (ongeacht de uitkomst van de mer-beoordeling).

Marcel Soppe