

# Jurisprudentie

## I. Ruimtelijk ordeningsrecht

**TBR 2010/146**

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State,  
17 maart 2010, No. 200904456/1/M2, LJN:  
BL7779 (M.e.r.-drempelwaarden Rucphen)

Mr. J.H. van Kreveld, mr. C.W. Mouton en  
mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck

**Wm:** art. 7.2, lid 1, sub b; **Besluit m.e.r.:** art. 2, lid 2 en art. 7.8a t/m 7.8e; **Bijlage bij Besluit m.e.r.:** categorie 14 van onderdeel D, Richtlijn 85/337/EEG, bijlage III, Richtlijn 97/11/EEG, Richtlijn 2003/35/EEG, Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EEG

**M.e.r.-beoordelingsplicht. Milieueffectrapportage. Drempelwaarden minder absoluut. Betekenis arrest HvJ EG van 15 oktober 2009, C-255/08 (Commissie/Nederland). Onvolledige omzetting M.e.r.-richtlijn door Nederland:**

Met gastnoot P.C.M. Heinen<sup>1</sup>, Red.

2. *Overwegingen*  
(...)

2.5. Appellant sub 2 voert aan dat het college ten onrechte heeft besloten dat geen milieueffectrapportage opgesteld hoeft te worden. Volgens hem worden de drempelwaarden, genoemd in categorie 14 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit), overschreden. In dit verband merkt appellant sub 2 op dat stal 6, door het vergroten van deze stal en het toepassen van een gecombineerde luchtwasser in plaats van een mestkanaalsysteem met een biologische luchtwasser, zodanig wordt gewijzigd, dat deze stal dient te worden aangemerkt als een nieuwe installatie in de zin van het Besluit. Daarnaast dienen de opfokzeugen volgens appellant sub 2 als mestvarkens te worden geteld, nu binnen de inrichting geen fokzeugen worden gehouden. Voorts hadden volgens appellant sub 2 de forse toename van het aantal varkens, het in de omgeving van de inrichting gelegen natuurgebied, de omstandigheid dat wat stankhinder betreft reeds sprake is van een overbelaste situatie en de cumulatie van stank vanwege een op 250 meter afstand van de inrichting gelegen varkenshouderij, die in 2008 is uitgebreid, aanleiding dienen te geven tot het opstellen van een milieueffectrapportage.

2.5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de in categorie 14 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit genoemde drempelwaarden voor het houden van varkens niet worden overschreden. Wat het aantal te houden varkens betreft was er daarom volgens het college geen aanleiding voor het opstellen van een milieueffectrapportage dan wel het uitvoeren van een beoordeling of een milieueffectrapportage opgesteld diende te worden.  
(...)

2.5.3. (...)

Bij het bestreden besluit is, voor zover hier van belang, vergunning verleend voor het maximaal houden van 6.478 vleesvarkens en 888 opfokzeugen. Bij besluit van 16 januari 2007 is, voor zover hier van belang, voor de inrichting vergunning verleend voor het houden van 4.837 vleesvarkens en 648 opfokzeugen. De aangevraagde verandering in de inrichting ten opzichte van de eerder vergunde situatie bestaat, voor zover hier van belang, uit een toename van 1.641 vleesvarkens en 240 opfokzeugen. Deze verandering overschrijdt de drempelwaarden van categorie 14 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit niet. Voorts is niet gebleken dat de opfokzeugen als mestvarkens worden gehouden.

2.5.4. Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009, Commissie tegen Nederland, C-255/08 ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) dient voorts gekeken te worden naar andere factoren als bedoeld in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapportage hoewel de drempelwaarden zoals genoemd in de bijlage bij het Besluit niet worden overschreden. Enkele factoren die in bijlage III worden genoemd zijn de omvang van het project, de cumulatie met andere projecten, het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, met in het bijzonder aandacht voor onder meer gebieden die in de wetgeving van de lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd en speciale beschermingszones, door de lidstaten aangegeven krachtens Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn

<sup>1</sup> Pedro Heinen is advocaat en vennoot bij De Kempenaer Advocaten N.V. te Arnhem.

92/43/EEG, en de orde van grootte van het effect van het project.

Uit het bestreden besluit blijkt niet dat het college naar deze of naar andere factoren van bijlage III heeft gekeken, die in dit geval mogelijk aanleiding zouden kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapportage. Appellant sub 2 heeft gewezen op in bijlage III genoemde omstandigheden, zoals de cumulatie van stank, de omvang van de uitbreiding en de ligging in de nabijheid van een natuurgebied, die wellicht aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapportage. Nu het college factoren van bijlage III die mogelijk aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapportage niet bij de beoordeling heeft betrokken, is het bestreden besluit, voor zover is gesteld dat geen milieueffectrapportage opgesteld hoeft te worden, in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet deugdelijk gemotiveerd.

De beroepsgrond slaagt.

2.6. Het bestreden besluit komt in zijn geheel voor vernietiging in aanmerking. De overige beroepsgronden behoeven gelet hierop geen bespreking. Het beroep van appellant sub 2 is, voor zover dit betrekking heeft op het aspect ammoniak, niet-ontvankelijk en voor het overige gegrond. Het beroep van [appellanten sub 1] en anderen is, voor zover dit is ingesteld door [appellant sub 1 B], en voor zover dit betrekking heeft op de aspecten geluid en het overbrengen van ziekten, niet-ontvankelijk. Voorts ziet de Afdeling aanleiding dit beroep voor het overige eveneens gegrond te verklaren, aangezien dit beroep is gericht op vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met het belang van de bescherming van het milieu. (*Enz., enz., Red.*)

## Noot

1. Met deze uitspraak dwingt de Afdeling overheden en initiatiefnemers tot (nog) beter opletten bij de m.e.r.-beoordeling van activiteiten. Het Hof van Justitie van de EU (hierna: Hof) heeft op 15 oktober 2009 (C-255/08), *AB* 2009, 406 (m.nt. Ch. Baches); *M&R* 2010 2010/45, nr. 3 (m.nt. C. Pasteuning); *JM* 2010/2, nr. 23 (m.nt. S.M. van Velsen) jegens Nederland - kort gesteld - duidelijk bepaald dat in voorkomende gevallen de drempelwaarden en/of selectiecriteria, neergelegd in onderdeel D van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (Besluit m.e.r.) niet als harde en absolute grenswaarden mogen worden beschouwd. Het oordeel van het Hof komt erop neer dat Nederland ten onrechte, bij de toetsing of activiteiten m.e.r.- (beoordelings)plichtig zijn, te strikte drempels heeft vastgesteld die alleen rekening houden met de omvang van een project en niet met andere

relevante criteria die zijn neergelegd in bijlage III van de Richtlijn 85/337/EEG (M.e.r.-richtlijn). Volgens die bijlage moeten ook andere factoren bij de m.e.r.-beoordeling worden betrokken. Enkele factoren die in bijlage III worden genoemd zijn: (niet alleen) de omvang van het project, (maar ook) de cumulatie met andere projecten, het opnamevermogen van het natuurlijk milieu, met in het bijzonder aandacht voor o.m. de gebieden die in de wetgeving van de lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd (gevoelig gebied). Zo heb ik in mijn noot onder ABRvS van 13 januari 2010 (*Gst.* 7334, 36) in dat verband als voorbeeld een veehouderij genoemd die in omvang weliswaar de drempelwaarde niet haalt, maar zich in de buurt van een Natura 2000-gebied bevindt. Het arrest van het Hof komt er aldus op neer dat Nederland de M.e.r.-richtlijn gedeeltelijk onjuist in het Besluit m.e.r. heeft geïmplementeerd.

2. Bij brief van 11 november 2009 (*Kamerstukken II* 2009/10, 31 755, nr. 33) had de Minister van VROM al aangekondigd dat het Besluit m.e.r. z.s.m. zou worden aangepast om de Nederlandse regelgeving in overeenstemming te brengen met de M.e.r.-richtlijn. Eerst bij brief van 14 juni 2010 (*Kamerstukken II* 2009/10, 31 755, nr. 38) heeft de Minister van VROM een ontwerp-besluit houdende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage (reparatie en modernisering) aan de Kamervoorzitters aangeboden. Het gaat hierbij om een zogeheten 'voorhangprocedure' ex art. 21.6 lid 4 van de Wet milieubeheer. Binnen het Nederlandse parlementaire systeem biedt zo'n procedure een extra controlekans aan het parlement bij de invoering van een amvb of ministeriële regeling. De inwerkingtreding van de nieuwe regeling wordt uiterlijk in het voorjaar van 2011 voorzien. Met deze wijziging van het Besluit m.e.r. wordt primair beoogd uitvoering te geven aan het arrest van het Hof. Daarnaast wordt met deze wijziging uitvoering gegeven aan de reeds eerder toegezegde modernisering van het Besluit m.e.r., zoals voorgesteld aan de Tweede Kamer in de 'beleidsbrief mer' van de toenmalige Staatssecretaris van VROM over het toekomstige stelsel voor milieueffectbeoordeling (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 383, nr. 25, p. 11). Er worden, vooral bedoeld als aanpassing aan het Europees recht, vier soorten wijzigingen voorgesteld. Het gaat kort beschreven om de volgende aanpassingen.

De eerste betreft het indicatief maken van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Hiermee wordt aan het bevoegd gezag een handvat geboden, namelijk de indicatie dat indien de activiteit onder de drempel ligt, er waarschijnlijk geen sprake kan zijn van aanzienlijke milieugevolgen. Het bevoegd gezag zal zich er echter nog van moeten vergewissen of de activiteit daadwerkelijk

geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben, waarbij het in het bijzonder moet nagaan of sprake is van omstandigheden als bedoeld in bijlage III van de M.e.r.-richtlijn. In de kern is deze wijziging bedoeld als een codificatie van de onderhavige Afdelingsuitspraak. De tweede is het aanpassen van omschrijvingen aan de M.e.r.-richtlijn. Bij de terminologie van de activiteiten is ervoor gekozen om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de terminologie van de M.e.r.-richtlijn. Deze aanpassingen zien derhalve beide op de reparatie als gevolg van het arrest van het Hof.

De derde betreft een moderniseringsslag: het laten vervallen van koppen in onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Hiermee lijkt vooral een extra administratieve en bestuurlijke lastenverlichting te worden beoogd. Bij de vierde gaat het om aanpassingen die vanwege praktijkproblemen wenselijk zijn. Op het moment van het schrijven dezes is het ontwerp- besluit nog niet ter inspraak voor een ieder in de *Staatscourant* gepubliceerd. Ik ben benieuwd naar de inspraakreacties. De m.e.r.-regeling lijkt zo behoorlijk 'europaproof' te zijn gemaakt, maar helemaal zeker is dat niet, namelijk niet zolang het Hof zich niet (opnieuw) hierover heeft uitgesproken. Totdat de aldus aangepaste m.e.r.-regeling in werking is getreden, zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met de Europese rechtspraak op dit punt.

3. Enigszins terzijde merk ik op dat bovenbedoelde m.e.r.-reparatie niet verward moet worden met de wijziging van het Besluit m.e.r. 1994 en enkele andere algemene maatregelen van bestuur (technische aanpassing ten gevolge van modernisering regelgeving milieueffectrapportage) die per 1 juli 2010 in werking is getreden (*Stb.* 2010, 184 en 197). Met die wijziging is met name voorzien in een meer samenhangend m.e.r.-systeem voor plannen en projecten. Van de plan-m.e.r.- en project-m.e.r.-procedure is daarbij 'overgestapt' naar een zogenoemde 'eenvoudige' en 'uitgebreide' procedure. De eenvoudige procedure geldt alleen voor een aantal concrete vergunningen, zoals de milieuvergunning en, na de inwerkingtreding van de Wabo, de omgevingsvergunning. Het betreft een betrekkelijk korte procedure met opties voor maatwerk. De uitgebreide procedure is iets 'zwaarder' geworden dan die van de voormalige plan-m.e.r.-procedure en geldt voor vrijwel alle ruimtelijke plannen, zoals gemeentelijke of provinciale structuurvisies, maar ook voor bestemmingsplannen en voor een aantal beluizen, zoals de vaststelling van een tracé. Er is ook een Handleiding m.e.r. via InfoMil digitaal beschikbaar, waarin o.m. uitleg wordt gegeven over de toe te passen procedures. Daarnaast is er eveneens digitaal een Handreiking

m.e.r. voorhanden met informatie die het bevoegd gezag en/of een initiatiefnemer verder kan helpen. (Meer hierover: S.M. van Velsen, 'De aanstaande modernisering van milieueffectrapportage', *Bulletin RO totaal* 2009, 47)

4. In twee eerdere Afdelingsuitspraken heeft de Afdeling het Besluit m.e.r. al 'richtlijnconform' geïnterpreteerd en in concreto getoetst aan de relevante factoren, als bedoeld in bijlage III van de M.e.r.-richtlijn. Het gaat om: ABRvS 16 december 2009, *JM* 2010/24 m.nt. Van Velsen (*Uden*) en ABRvS 13 januari 2010, *Gst.* 7334 m.nt. dzz, en *JM* 2010/33 m.nt. Van Velsen (*Haarlemmermeer*). Bij die toetsing leek de Afdeling nog tegemoetkomend aan het gemeentelijk bevoegde gezag te toetsten. Het leek er daarbij op dat appellanten, wellicht zelfs met behulp van een deskundigenrapport, maar aannemelijk zouden moeten maken dat er sprake was van 'aanzienlijke milieueffecten' bij activiteiten onder de drempelwaarde, die dan niettemin tot een m.e.r.-beoordeling zouden kunnen nopen. In de onderhavige uitspraak toetst de Afdeling indringender en wordt n.m.m. ook meer recht gedaan aan de grondgedachte achter (art. 2 van) de M.e.r.-richtlijn, namelijk dat alle projecten die een aanzienlijk milieugevolg kunnen hebben aan een milieueffectrapportage, althans een dergelijke beoordeling moeten worden onderworpen.

5. De hier relevante drempelwaarde betreft volgens categorie 14 van onderdeel D van de bijlage van het Besluit m.e.r.: 2.200 of meer plaatsen voor mestvarkens. Hoewel het in deze zaak gaat om een uitbreiding van de veehouderij met 'slechts' 1.641 mestvarkens, dus in omvang nog betrekkelijk ruim onder de bewuste drempelwaarde, lijkt de Afdeling hier het belang van de drempelwaarde sec nog sterker te relativiseren. Aanvankelijk kon nog worden gedacht dat juist als een activiteit dicht tegen de drempel aan zou zitten, er aanleiding voor een m.e.r.-beoordeling zou kunnen bestaan. Thans beoordeelt de Afdeling via het motiveringsbeginsel of het bevoegd gezag wel voldoende naar alle factoren van bijlage III heeft gekeken, zelfs als appellanten niet specifiek naar deze bijlage hebben verwezen. Hoogstwaarschijnlijk vindt de Afdeling het voortaan voldoende als appellanten eerst in beroep (als tenminste in de voorliggende zienswijze de milieucomponent - i.c. een bezwaar tegen stank - is benoemd) stellen dat een bepaalde drempelwaarde wordt overschreden en er dus een m.e.r.- (beoordelings)plicht zou gelden. Naar mijn oordeel lijkt in ieder geval de Afdeling met deze uitspraak op de 'juiste Europese koers' te liggen.

P.C.M. Heinen