

Milieueffectrapportage actualiteiten

VMR Actualiteitendag 2021

Marcel Soppe

1

Wet- en regelgeving

Introductie plan-mer-beoordeling

- wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (tuintigste tranche), Stb. 2020, nr. 528 (iwt 18-12-2020)
- nieuw art. 3 Besluit milieueffectrapportage (invulling aan art. 7.2a lid 2 Wm)
- passende beoordeling leidt niet automatisch tot plan-mer-plicht voor:
 - gemeentelijk plan met geringe omvang (in relatie tot totale grondgebied gemeente);
 - kleine wijzigingen van plannen
- vooral relevant voor bestemmingsplan
- alleen plan-mer-plicht als uit beoordeling door bevoegd gezag aan hand criteria bijlage II smb-richtlijn volgt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden

2



ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RSV:2021:1054 (Texelse bierbrouwerij), M en R 2021/77

Afdeling geeft inzicht in wijze toetsing nieuwe art. 3 Besluit mer:

- bierbrouwerij Texel ziet op relatief klein gebied op lokaal niveau; geen inzicht waarom dat zo is
- plan-mer-beoordeling: rekening houden met criteria bijlage II smb-richtlijn (art. 3 lid 3 Besluit mer); onder verwijzing naar ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187 (Afvalstortplaats Haps), stelt Afdeling dat deze criteria vergelijkbaar zijn met die in bijlage III bij mer-richtlijn.
- een project-mer-beoordeling kan worden gebruikt als plan-mer-beoordeling
- beoordeling ziet op alle milieugevolgen, niet alleen op effecten Natura 2000-gebieden

3



ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RSV:2021:1054 (Texelse bierbrouwerij), M en R 2021/77

- resultaten plan-mer-beoordeling mogen in plantoelichting worden opgenomen; geen expliciet beoordelingsbesluit nodig (verschil met project-mer-beoordeling)
- plan-mer-beoordelingsprocedure: raadpleging adviseurs, bestuursorganen en ministers lenW, LNV en OCenW (art. 3 lid 3 Besluit mer); moet gebeuren (i.c. niet gedaan hetgeen leidt tot herstelbaarheid bestuurlijke lus)

Nb. Dit alles is ook relevant voor de mer-regelgeving in de Ow en het Ob: art. 11.1 lid 3 Ob is vergelijkbaar met art. 3 Besluit mer

4



Wijziging art. 7.28 Wm

- Verzamelwet lenW 2019 (Stb. 2020, 455. Zie ook Stb. 2020, 556, over de inwerkingtreding); iwt 1-1-2021
- art. 7.28 Wm gewijzigd
- voor gevallen onder drempel D-lijst hoeft niet al bij de aanvraag om mer-beoordelingsplichtige besluit een mer-beoordelingsbesluit te worden gevoegd
- de mer-beoordeling kan worden uitgevoerd nadat de aanvraag is gedaan
- aanvraag moet worden afgewezen als uit de mer-beoordeling blijkt dat een MER nodig is

Nb. dit systeem is gelijk aan project-mer-beoordelingsprocedure in de Ow (zie art. 16.49 Ow)

5



Jurisprudentie

Plan-mer-plicht algemene regels (windturbinebepalingen); Delfzijluitspraak

- vorig jaar sloot ik mijn bijdrage af met de vraag of en zo ja wat de consequenties zijn van het Vlarem II-arrest (HvJ EU 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503, TBR 2020/135)
- thans duidelijk: ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding), TBR 2021/110, JM 2021/112

6



Delfzjiluitspraak

- anders dan in ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064 (Battenoorduitspraak), oordeelt Afdeling thans dat windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling (geluid, slagschaduw, externe veiligheid en lichtschittering) voor windturbineparken zijn aan te merken als een plan of programma in de zin van de smb-richtlijn;
- bepalend voor plan- of programmabegrip: op- en/of vaststelling door overheidsinstantie en gereguleerd door wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling + sector ex art. 3 lid 2 aanhef sub a smb-richtlijn (o.a. industrie, energie, ruimtelijke ordening)
- voor kwalificatie plan of programma is niet van belang of er sprake is van zekere mate van concretisering projecten (zoals Afdeling in Battenoorduitspraak overwoog)

7



Delfzjiluitspraak (vervolg)

- bepalend voor kaderstelling: op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures voorzien in een groot pakket criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten (m.n. als bedoeld in bijlagen I en II mer-richtlijn)
- het begrip “groot pakket criteria en modaliteiten” moet op een kwalitatieve en niet op een kwantitatieve manier worden begrepen (kan dus ook op maar een enkel milieuaspect betrekking hebben)
- de keuzes (die zich uiten in de modaliteiten en criteria) in plan of programma dienen ertoe de voorwaarden vast te stellen waaronder toekomstige concrete projecten kunnen worden vergund
- windturbinebepalingen zijn kaderstellend voor bestemmingsplan (als daarbij is aangesloten bij windturbinebepalingen) of omgevingsvergunning m.b.t. windturbinepark

8



Consequenties Delfzijluitspraak windturbineparken

Windturbineparken waarvoor besluitvorming gaande is dan wel waarvoor beroepsprocedures lopen

- Daarvoor geldt dat de windturbinebepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten (zie ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1679, r.o. 5.3 (windpark Houten))

9



Consequenties Delfzijluitspraak windturbineparken

Afdeling oppert **twee oplossingsvarianten**:

Optie 1

- wachten totdat de rijksoverheid het gebrek heeft opgelost; dat wil zeggen dat er alsnog een plan-MER wordt opgesteld voor de windturbinebepalingen. Op basis van de uitkomsten daarvan zullen de desbetreffende bepalingen al dan niet aangepast worden;
- Kamerbrief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie van 6 juli 2021, kenmerk: DGKE-WO / 21177649: zo snel als mogelijk wordt begonnen met het opstellen van een plan-MER voor de windturbinebepalingen, maar dat daarmee tenminste 1,5 tot 2 jaar gemoeid zal gaan;
- In de regel geen optie om daarop te wachten

10



Consequenties Delfzjiluitspraak windturbineparken

Optie 2:

- zelfstandige beoordelingskader voor de betreffende onderwerpen opstellen (waarbij overigens wel uitgekomen kan worden op dezelfde norm als die in de windturbinebepalingen). Dat kader moet dan wel zijn voorzien van *“een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en een op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering”*. Dus lokale omstandigheden betrekken + niet voldoende om te verwijzen naar nota van toelichting waarin de windturbinebepalingen zijn toegelicht;
- voor de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu geldt dat, zolang er nog geen milieubeoordeling is opgesteld voor de windturbinebepalingen, middels toepassing van artikel 2.22 Wabo daarover voorschriften in de omgevingsvergunning kunnen worden opgenomen (de Afdeling oordeelt dat lid 5 van dit artikel daar dan niet aan in de weg staat);

11



Consequenties Delfzjiluitspraak windturbineparken

- Voor bestemmingsplan/inpassingsplan zal aan het eigen beoordelingskader moeten worden getoetst. In het kader van een goede ruimtelijke ordening kan het nodig zijn om bijvoorbeeld voorschriften m.b.t. geluid of slagschaduw in de planregels te borgen;
- ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681 in het kader van het bestemmingsplan en omgevingsvergunningen voor het windpark Elzenburg – De Geer is niet bij de normstelling uit het Activiteitenbesluit aangesloten; eigen normen geluid en slagschaduw + onderbouwing; plan-mer-gebrek windturbinebepalingen in Activiteitenbesluit en -regeling raakt derhalve het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning niet

12



Consequenties Delfzjiluitspraak windturbineparken

- Deze oplossingsrichting was na Vlarem II-arrest al in praktijk toegepast en door Afdeling geaccordeerd; zie o.a. ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3122 (r.o. 16.6-16.7) en ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1063 (beide uitspraken zien op het windpark Staphorst); Afdeling verwijst daar ook naar;
- normstelling slagschaduw was wel opgenomen in omgevingsvergunning, niet in bestemmingsplan; Afdeling oordeelt dat normstelling ook in bestemmingsplan had moeten worden vastgelegd

13



Consequenties Delfzjiluitspraak windturbineparken

- als een bestemmingsplan (of inpassingsplan) voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid niet aansloot bij de windturbinebepalingen maar voorzag in “eigen normstelling” met bijbehorende onderbouwing, was al wel duidelijk dat de D’Oultremont/Nevele-jurisprudentie daarvoor geen consequentie zou hebben. Zie in dat verband ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301, r.o. 15.1-15.3 (windpark Nij Hiddum Houw) en ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3122 (r.o. 16.6-16.7) en ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1063 (laatste twee uitspraken zien op het windpark Staphorst)

14



Onherroepelijke ruimtelijke plannen en omgevingsvergunningen ter zake van windturbineparken I

- Afdeling laat zich daar in de Delfzijluitspraak niet over uit;
- In de Kamerbrief van 6 juli 2021 merkt de staatssecretaris van EZK op dat bestaande windparken in bedrijf kunnen blijven en dat de Delfzijluitspraak niet betekent dat bestaande vergunningen of bestemmingsplannen niet meer geldig zijn
- Jurisprudentie hieromtrent afwachten

15



Andere normstelling en Omgevingswet

- toetsing algemene regels aan de hand van het toetsingskader Delfzijluitspraak;
- veel meer plan-MER'en lijken noodzakelijk (denk aan gemeentelijke en provinciale verordeningen);
- ook delen van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) lijken niet aan plan-mer-plicht te ontkomen

16



Jurisprudentie (onderdeel C-18.4 bijlage Besluit mer: verbranden of chemische behandeling niet-gevaarlijke afvalstoffen)

- **ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:575 (biomineralen Roosendaal):** bij mestverwerkingsinstallaties wordt vaak gebruik gemaakt van het verwarmen van de dikke mestfractie (hygiënisatie en versnelling ontledingsproces). Was discussie over de vraag of daarbij sprake is van chemische behandeling in de zin van onderdeel 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer. Afdeling oordeelt van niet. Geen mer-plicht op basis van C-18.4.
- **ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1939 (biowarmtecentrale Purmerend):** houtsnippers van Staatsbosbeheer is beoogd product voor biowarmtecentrales. Daarom zijn houtsnippers in dit geval niet aan te merken als afvalstof in de zin van art. 1,1 lid 1 Wm . Dit betekent dat onderdeel C-18.4 van de bijlage bij het Besluit mer niet van toepassing is. Er behoefde geen MER te worden opgesteld.
- Nb.: ook relevant onder vigeur van Ow. Onderdeel C-18.4 is opgenomen in onderdeel L2 van bijlage V bij het Ob.

17



Dank voor uw aandacht!

Marcel Soppe
 M: 06-53268414
 E: m.soppe@soppegundelach.nl

18