

M en R 2020/55

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 augustus 2019, nr. 201800578/1/R3, 201800579/1/R3 en 201800580/1/R3

(Altena, Michiels, Schueler)

m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 1 lid 2 mer-richtlijn; bijlage II, onder 13, bij de mer-richtlijn; categorie C/D-16.1 bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8196

ABkort 2019/429

Milieurecht Totaal 2019/7028

ECLI:NL:RVS:2019:2822

Ontgrondingsvergunningen omvatten inhoudelijk geen wijziging ten opzichte van de voorheen verleende tijdelijke vergunningen en vallen daarom niet onder de mer-(beoordelings)plicht.

Op de drie ontgrondingslocaties zal, naar tussen partijen niet in geschil is, op basis van de nieuwe ontgrondingsvergunningen feitelijk winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem plaatsvinden. De drie ontgrondingsvergunningen maken de aangewezen activiteit winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem voor een nieuwe periode mogelijk. De Afdeling kan de vraag of met deze ontgrondingsvergunningen de 'materiële toestand van de plaats' verandert als bedoeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over het projectbegrip, in het midden laten. Daartoe overweegt zij dat zij uit jurisprudentie van het Hof en in het bijzonder het arrest van het Hof van Justitie van 19 april 2012, *Pro-Braine*, ECLI:EU:C:2012:225, waarop [vergunninghouder] en Sibelco ter zitting een beroep hebben gedaan, afleidt dat geen m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt voor nieuwe tijdelijke vergunningen, wanneer in die nieuwe vergunningen geen andere voorwaarden worden gesteld aan de te ontgronden percelen dan in de eerder verleende – onherroepelijke – vergunningen voor die locaties. In bedoeld arrest, dat gaat over een beslissing tot voortzetting van de exploitatie van een bestaande afvalstortplaats, heeft het Hof overwogen dat slechts sprake is van een 'vergunning' in de zin van artikel 1, tweede lid, van de mer-richtlijn, voor zover bij deze beslissing toestemming wordt gegeven voor een wijziging of uitbreiding van de installatie of de plaats door werken of ingrepen die de materiële toestand van deze installatie of plaats veranderen, en deze wijziging of uitbreiding aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben in de zin van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337 en dus een 'project' in de zin van artikel 1, tweede lid, van deze richtlijn vormt. De drie bestreden ontgrondingsvergunningen bevatten geen andere beperkende voorwaarden voor de te ontgronden percelen dan de beperkingen die in de daarvoor geldende tijdelijke vergunningen waren opgenomen. De toegestane oppervlaktes en dieptes voor de ontgrondingen ondergaan immers geen wijziging. Daarbij komt dat op alle drie ontgrondingslocaties de ontgrondingsactiviteiten zijn aangevangen ruim

vóór 3 juli 1988, de uiterste datum waarop de mer-richtlijn in nationaal recht diende te zijn omgezet (vgl. het arrest *Ruigoord*, ECLI:EU:C:1998:83, punten 22 en 23, alsmede het arrest *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, punten 43-48). De Afdeling concludeert dat, nu de bestreden ontgrondingsvergunningen inhoudelijk geen wijziging omvatten ten opzichte van de voorheen verleende tijdelijke vergunningen, deze nieuwe vergunningen om die reden niet onder de mer-(beoordelings)plicht vallen. De Afdeling behoeft daarom niet meer in te gaan op de vraag of sprake is van een geval waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van meer dan 25 ha of van een geval waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van 12,5 ha of meer.

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Behoud Brunsummerheide en

Bewonerscollectief BuurSibelco, beiden gevestigd te Heerlen,

appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg, verweerder.

Procesverloop

Bij besluiten van 7 december 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] drie vergunningen als bedoeld in de Ontgrondingenwet verleend voor de ontgroning van de percelen plaatselijk bekend als 'Heerenweg-West', 'Heerenweg-Oost' en 'Vrieheide' te Heerlen.

Tegen deze besluiten hebben de stichting en het bewonerscollectief beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting en het bewonerscollectief, het college en [vergunninghouder] hebben nadere stukken ingediend.

[...]

Overwegingen

Inleiding

1. De ontgrondingsvergunningen hebben betrekking op drie zandwinningslocaties in het noorden van Heerlen: 'Heerenweg-West', 'Heerenweg-Oost' en 'Vrieheide'. Daar wordt zilverzand gewonnen. Direct ten oosten van de locatie 'Heerenweg-Oost' ligt een grotere zandwinlocatie van het bedrijf Sibelco. De zandwinningslocaties liggen vlakbij het natuurgebied Brunsummerheide.

2. De stichting en het bewonerscollectief kunnen zich niet met de bestreden besluiten verenigen. De stichting heeft als doel het behoud en de bescherming van de natuur in het algemeen en in het bijzonder die van de Brunsummerheide en daaraan grenzende gebiedsdelen. Het bewonerscollectief is een collectief van omwonenden van de zandwinningslocaties uit de wijken Heksenberg-Pronsebroek en Palemig in Heerlen en Kakert in Landgraaf. Zij voeren diverse beroepsgronden aan over onder meer de gevolgde procedure en over de effecten van de ontgrondingen op de natuur en het woon- en leefklimaat.

Ontvankelijkheid

3. [vergunninghouder] voert aan dat het beroep niet-ontvankelijk is, voor zover dit is ingediend door het bewonerscollectief, omdat het geen belanghebbende is bij de bestreden besluiten. Het bewonerscollectief richt zich volgens [vergunninghouder], zoals de naam al aangeeft, tegen de activiteiten van Sibelco en niet tegen de activiteiten van [vergunninghouder]. Zij verwijst naar een webpagina over het ontstaan van het bewonerscollectief.

3.1. Artikel 8:1 van de Awb luidt:

“Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.”

Artikel 1:2, eerste lid, luidt:

“Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.”

3.2. Zowel uit de door [vergunninghouder] overgelegde webpagina als uit een door de stichting en het bewonerscollectief overgelegde brief van 13 april 2017 valt af te leiden dat het bewonerscollectief opkomt voor de belangen van de bewoners van de wijken Heksenberg-Pronsebroek en Palemig in Heerlen en Kakert in Landgraaf bij de bescherming van hun woon- en leefklimaat in relatie tot de zandwinningsactiviteiten in hun omgeving. De Afdeling stelt vast dat die wijken zich niet alleen in de directe omgeving van de Sibelco-groeve bevinden, maar ook nabij de ontgrondingslocaties van [vergunninghouder]. Gelet hierop gaat de stelling dat het bewonerscollectief vanwege haar naam niet opkomt voor de bewonersbelangen in relatie tot de zandwinningsactiviteiten van [vergunninghouder] niet op. Het bewonerscollectief kan naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als belanghebbende bij de bestreden besluiten en het beroep is in zijn geheel ontvankelijk.

Voeging

4. De stichting en het bewonerscollectief hebben de Afdeling verzocht het beroep tegen de drie ontgrondingsvergunningen gevoegd te behandelen. Dat verzoek willigt de Afdeling in, omdat de bestreden besluiten met elkaar samenhangen. Dit heeft tot gevolg dat over de gevoegde zaken één uitspraak wordt gedaan. Daarnaast is op grond van artikel 8:41, derde lid, van de Awb eenmaal griffierecht verschuldigd. De griffier zal het door de stichting en het bewonerscollectief te veel betaalde griffierecht doen terugbetalen.

Toetsingskader

5. In deze procedure staat, gelet op de aangevoerde beroepsgronden en artikel 3, tweede lid, van de Ontgrondingenwet, ter beoordeling of het college bij afweging van alle bij de ontgroning betrokken belangen de ontgrondingsvergunningen in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

Leeswijzer

6. Omdat de beroepsgronden die zijn gericht tegen de drie ontgrondingsvergunningen hetzelfde luiden worden deze hierna tegelijk behandeld. Zo nodig wordt specifiek op de afzonderlijke besluiten ingegaan. Voor zover beroepsgronden niet tegen alle besluiten zijn gericht wordt dit vermeld.

Beroepsgronden**M.e.r.-plicht / m.e.r.-beoordelingsplicht**

7. De stichting en het bewonerscollectief betogen dat voor de ontgrondingen een milieueffectrapport (hierna: MER) gemaakt had moeten worden.

De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat de ontgrondingen negatieve gevolgen hebben voor het milieu vanwege effecten op de grondwaterstand, toename van de stikstofdepositie en geluid-, trilling- en stofhinder, ook vanwege het zware vrachtverkeer binnen de bebouwde kom. Daardoor is het volgens hen wenselijk dat een MER wordt gemaakt zodat kan worden beoordeeld of deze belasting van het milieu verantwoord is. Het gaat volgens de stichting en het bewonerscollectief om nieuwe vergunningen met nieuwe voorschriften die de eerder verleende vergunningen vervangen. Het verweer van het college onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2011:154, dat het enkel de verlenging van ontgrondingsvergunningen betreft en daarom geen ‘project’ in de zin van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012 L 26; hierna: de mer-richtlijn) gaat volgens de stichting en het bewonerscollectief niet op. Zij voeren hiervoor aan dat de verleende ontgrondingsvergunningen ingrepen mogelijk maken die de materiële toestand van de plaats veranderen, onder meer omdat de zandwinplassen dieper mogen worden achtergelaten en er grotere plassen ontstaan. Ook omdat de milieueffecten in het kader van eerder verleende vergunningen niet (cumulatief) zijn beoordeeld in een MER, had die beoordeling volgens de stichting en het bewonerscollectief op grond van het door het college genoemde arrest nu alsnog moeten plaatsvinden.

De ontgrondingen in de drie groeves vormen volgens de stichting en het bewonerscollectief één samenhangende activiteit met een totale oppervlakte van meer dan 50 ha. De ontgrondingen hangen in geologisch en hydrologisch opzicht samen en ook de exploitatie van de drie groeves vindt deels gezamenlijk plaats. Ook de naastgelegen Sibelco-groeve hangt wat de effecten voor het milieu betreft samen met de drie groeves van [vergunninghouder], omdat het zand uit hetzelfde aaneengesloten pakket wordt gewonnen dat zeer goed waterdoorlatend is, aldus de stichting en het bewonerscollectief. De drempelwaarde voor de m.e.r.-plicht is 25 ha. Hierbij mag geen ‘salami-tactiek’ worden toegepast.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het maken van een MER niet noodzakelijk is. Er is volgens het college geen sprake van een nieuw project in de zin van de m.e.r.-regelgeving, omdat de randvoorwaarden van de vergunde gebieden, zoals de vergunde oppervlakte en de diepte, niet zijn gewijzigd ten opzichte van de eerder verleende vergunningen. Het gaat feitelijk volgens het college alleen om een verlenging van de looptijd van de vergunningen en om actualisatie van voorschriften op basis van voortschrijdend inzicht en maatschappelijke ontwikkelingen. Het college licht toe dat de drie groeves van [vergunninghouder] al decennialang bestaan en dat ten tijde van de eerste verleende vergunningen de m.e.r.-plicht nog niet gold. Het college verwijst naar het genoemde arrest van 17 maart 2011.

Subsidiar stelt het college dat het gaat om drie solitaire ontgrondingen, waarvan de oppervlakten niet bij elkaar opgeteld mogen worden in het kader van de m.e.r.-regelgeving. Bovendien verkeren alle groeves volgens het college in een vergevorderd stadium van exploitatie zodat de beoogde functie van een MER in de praktijk niet meer toepasbaar is. Dit laat volgens het college onverlet dat bij het verlenen van de nieuwe vergunningen de betrokken belangen door het college zijn getoetst, waarbij ook is gekeken naar mogelijke cumulatieve milieueffecten.

7.2. Het wettelijk kader met betrekking tot milieueffectrapportage is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

7.3. De Afdeling ziet zich in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de ontgrondingsvergunningen betrekking hebben op een in het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) aangewezen activiteit die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben of waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

7.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1986, is op grond van het Besluit m.e.r. als activiteit aangewezen 'de ontginning dan wel wijziging of uitbreiding van de ontginning van steengroeven of dagbouw mijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, anders dan bedoeld in categorie 16.2 of 16.4 van onderdeel C van deze bijlage'. In de Nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit m.e.r. (Stb. 2011, 102) staat dat oppervlaktedelfstoffenwinning uit de landbodem valt onder de richtlijnterm 'dagbouw mijn' en dat met landbodem wordt bedoeld op 'gronden die bij gewoon zomerpeil droog zijn'. Gelet hierop heeft de Afdeling in de genoemde uitspraak geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor zover de ontgrondingsvergunning betrekking heeft op de bestaande zandwinplas, die bij gewoon zomerpeil niet droog is, geen winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem plaatsvindt en dat de oppervlakte van die bestaande zandwinplas derhalve niet hoeft te worden meegerekend bij het bepalen van de oppervlakte van het geval als bedoeld in kolom 2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

7.3.2. Verder heeft de Afdeling eerder overwogen in de uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1720, dat uit het Besluit m.e.r. volgt dat de m.e.r.-plichtige activiteit de winning van oppervlaktedelfstoffen is en dat uit het Besluit m.e.r. niet valt af te leiden dat de herinrichting als zodanig, in dat geval de aanleg van twee stranden, ook een m.e.r.-plichtige activiteit is. Uit deze uitspraak volgt niet dat een ontgroning waarvoor eerder een vergunning is verleend en waarvan de toegestane oppervlakte en de diepte in de bestreden vergunning niet wijzigen, geen m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit kan zijn. In de uitspraak van 28 juni 2017 ging het om een ontgrondingsgebied met twee deelgebieden, het zogenoemde westelijke deel en oostelijke deel. De Afdeling heeft in de uitspraak vastgesteld dat in het oostelijke deel geen winning van oppervlaktedelfstoffen meer plaatsvindt, omdat overeenkomstig de toegestane contouren van de vergunning (oppervlakte en diepte) al volledig is ontgrond op basis van de eerder verleende vergunning, maar dat in dat oostelijke deel alleen nog herinrichtingswerkzaamheden plaatsvinden. Daarom heeft de Afdeling overwogen dat dit oostelijke deel niet meetelt bij de toets aan de drempelwaarden uit kolom 2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Alleen het westelijke deel, waar wel winning van oppervlaktedelfstoffen zou plaatsvinden, was bij die toets relevant.

7.3.3. De Afdeling moet, gelet op wat er over en weer is aangevoerd, wel de vraag beantwoorden of een ontgroning waarvoor eerder een ontgrondingsvergunning is verleend een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit kan zijn. Het college en [vergunninghouder] beantwoorden deze vraag negatief, omdat volgens hen kort gezegd niet méér is vergund dan voorheen. De stichting en het bewonerscollectief beantwoorden deze vraag positief, omdat volgens hen wel méér is vergund dan in de eerdere vergunningen is vergund.

7.3.4. De Afdeling moet dus eerst vaststellen in hoeverre de bestreden besluiten wat betreft de winning van oppervlaktedelfstoffen een wijziging of uitbreiding aanbrenge in de eerder toegestane oppervlakte en diepte, ook omdat in de bijlage bij het Besluit m.e.r. bij categorie 16.1 in kolom 1 staat: 'de ontginning dan wel wijziging of uitbreiding van de ontginning'. De Afdeling stelt aan de hand van een vergelijking tussen de voorheen geldende vergunningen en de nu verleende vergunningen voor de locaties Heerenweg-West, Heerenweg-Oost en Vrieheide vast dat de toegestane oppervlaktes en dieptes niet wijzigen. Voor de locatie Heerenweg-West gold voorheen de ontgrondingsvergunning van 6 juli 1999. Op grond van die vergunning was zandwinning op een oppervlakte van 8,9 ha en tot een diepte van 74 meter +NAP toegestaan. Voorheen gold voor de locatie Heerenweg-Oost een ontgrondingsvergunning van 6 januari 2011. Die vergunning stond zandwinning toe op een oppervlakte van 22,4 ha en tot een diepte van 70 meter +NAP. Op de locatie Vrieheide was een ontgrondingsvergunning van 29 juli 2010 van kracht. Op grond van die vergunning kon tot een oppervlakte van 19,5 ha zand worden gewonnen en tot een diepte van 73 meter +NAP. In de bestreden besluiten worden dezelfde maximale oppervlaktes en dieptes vergund. Die besluiten maken dus geen wijziging of uitbreiding

van de winning van oppervlakedelfstoffen mogelijk ten opzichte van de voorheen geldende vergunningen. Dat, zoals de stichting en het bewonerscollectief hebben aangevoerd, de zandwinplassen in de eindtoestand dieper mogen blijven dan in eerdere vergunningen was voorzien en er dus minder materiaal wordt teruggestort, acht de Afdeling in dit verband niet van belang, omdat dat ziet op de herinrichting van de gebieden en niet op de activiteit winning van oppervlakedelfstoffen (vgl. de genoemde uitspraak van 28 juni 2017). 7.3.5. Op de drie ontgrondingslocaties zal, naar tussen partijen niet in geschil is, op basis van de nieuwe ontgrondingsvergunningen feitelijk winning van oppervlakedelfstoffen uit de landbodem plaatsvinden. De drie ontgrondingsvergunningen maken de aangewezen activiteit winning van oppervlakedelfstoffen uit de landbodem voor een nieuwe periode mogelijk. De Afdeling kan de vraag of met deze ontgrondingsvergunningen de 'materiële toestand van de plaats' verandert als bedoeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over het projectbegrip, in het midden laten. Daartoe overweegt zij dat zij uit jurisprudentie van het Hof en in het bijzonder het arrest van het Hof van Justitie van 19 april 2012, Pro-Braine, ECLI:EU:C:2012:225, waarop [vergunninghouder] en Sibelco ter zitting een beroep hebben gedaan, afleidt dat geen m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt voor nieuwe tijdelijke vergunningen, wanneer in die nieuwe vergunningen geen andere voorwaarden worden gesteld aan de te ontgronden percelen dan in de eerder verleende – onherroepelijke – vergunningen voor die locaties.

In bedoeld arrest, dat gaat over een beslissing tot voortzetting van de exploitatie van een bestaande afvalstortplaats, heeft het Hof overwogen dat slechts sprake is van een 'vergunning' in de zin van artikel 1, tweede lid, van de mer-richtlijn, voor zover bij deze beslissing toestemming wordt gegeven voor een wijziging of uitbreiding van de installatie of de plaats door werken of ingrepen die de materiële toestand van deze installatie of plaats veranderen, en deze wijziging of uitbreiding aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben in de zin van punt 13 van bijlage II bij richtlijn 85/337 en dus een 'project' in de zin van artikel 1, tweede lid, van deze richtlijn vormt.

De drie bestreden ontgrondingsvergunningen bevatten, zoals uit 7.3.4 blijkt, geen andere beperkende voorwaarden voor de te ontgronden percelen dan de beperkingen die in de daarvoor geldende tijdelijke vergunningen waren opgenomen. De toegestane oppervlaktes en dieptes voor de ontgrondingen ondergaan immers geen wijziging. Daarbij komt dat op alle drie ontgrondingslocaties de ontgrondingsactiviteiten zijn aangevangen ruim vóór 3 juli 1988, de uiterste datum waarop de mer-richtlijn in nationaal recht diende te zijn omgezet (vgl. het arrest Ruigoord, ECLI:EU:C:1998:83, punten 22 en 23, alsmede het arrest Wells, ECLI:EU:C:2004:12, punten 43-48).

De Afdeling concludeert dat, nu de bestreden ontgrondingsvergunningen inhoudelijk geen wijziging omvatten

ten opzichte van de voorheen verleende tijdelijke vergunningen, deze nieuwe vergunningen om die reden niet onder de m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht vallen. De Afdeling behoeft daarom niet meer in te gaan op de vraag of sprake is van een geval waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van meer dan 25 ha of van een geval waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van 12,5 ha of meer.

Conclusie over de m.e.r.-plicht / m.e.r.-beoordelingsplicht

8. Zoals hiervoor is overwogen onder 7.3.5 bestond in dit geval geen m.e.r.-plicht en evenmin een verplichting tot het maken van een m.e.r.-beoordeling.

De beroepsgronden hierover treffen dus geen van alle doel.

Overlast

9. De stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat bewoners onevenredig veel overlast ondervinden van het zware vrachtverkeer door hun woonwijken. Die overlast bestaat volgens hen uit geluid-, stof- en trillinghinder. De belangen van de bewoners zijn onvoldoende meegewogen, aldus de stichting en het bewonerscollectief. Het college heeft volgens hen ten onrechte als meerwaarde in aanmerking genomen dat de ontgrondingen een 'logistiek en milieukundig voordeel' hebben.

9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de vervoersbewegingen van en naar de groeves plaatsvinden in overeenstemming met de aan [vergunninghouder] verleende milieuvergunningen. Met het logistieke voordeel is bedoeld dat het gewonnen zand in of nabij de winlocatie wordt verwerkt en veredeld waardoor er minder transportbewegingen nodig zijn dan wanneer het zand voor verkoop eerst elders opgewaardeerd dient te worden.

9.2. In de bestreden besluiten staat ten aanzien van de ingebrachte zienswijzen dat [vergunninghouder] zich wat betreft de uit te voeren transportbewegingen te allen tijde dient te houden aan de voorschriften zoals deze zijn opgenomen in de aan haar verleende milieuvergunningen. Uit deze milieuvergunningen en de daarvan deel uitmakende aanvraag en milieuonderzoeken is te herleiden hoeveel vracht-/verkeersbewegingen er maximaal per etmaal mogen plaatsvinden van en naar de groeven ter beperking van de overlast ter plaatse. Verder staat in de bestreden besluiten dat de door [vergunninghouder] voorgestane transporten van en naar de groeven passen binnen de juridische contouren van voornoemde milieuvergunningen. In de bestreden besluiten wordt vervolgens geconcludeerd dat een ontgrondingsvergunning niet het geëigende instrument is om milieuvoorschriften in op te nemen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1035, biedt de Ontgrondingenwet een algemeen afwegingskader voor bij de ontgroning betrokken belangen. Deze wet dient evenwel terug te treden voor zover in de bescherming van bij de

ontgroning betrokken belangen door specifieke wettelijke regelingen wordt voorzien. Nu de door de stichting en het bewonerscollectief gestelde gevolgen voor het milieu een regeling hebben gevonden in de aan [vergunninghouder] verleende milieuvergunningen, kunnen deze aspecten in de procedure over de ontgrondingsvergunningen niet aan de orde komen.

De betogen falen.

Gevolgen voor het Natura 2000-gebied 'Brunssummerheide'

10. (...).

Volgens het college blijkt uit een verrichte Aerius-berekening dat de vergunning ertoe leidt dat er een toename plaatsvindt van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied van 0,02 mol/ha/jaar. Het college meent dat dit niet leidt tot significant negatieve effecten op het Natura 2000-gebied. Het natuurbelang vormt volgens het college geen belemmering voor de verlening van de bestreden ontgrondingsvergunningen.

10.2. De Afdeling stelt voorop dat de vragen of voor de ontgrondingen een vergunning nodig is op grond van de Wet natuurbescherming, en zo ja, of deze vergunning kan worden verleend, en zo ja, of aan deze vergunning de door de stichting en het bewonerscollectief genoemde voorschriften hadden moeten worden verbonden, aan de orde komen in een eventueel te voeren procedure op grond van de Wet natuurbescherming. Het vorenstaande neemt niet weg dat het college de ontgrondingsvergunningen niet had mogen verlenen indien de aanwezige natuurwaarden onvoldoende zijn betrokken in de belangenafweging.

(...)

10.4. Het college heeft verder op basis van de berekende toename van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied 'Brunssummerheide' in redelijkheid tot de conclusie kunnen komen dat de gevolgen voor het Natura 2000 niet zodanig zijn dat de bestreden ontgrondingsvergunningen niet mochten worden verleend. De enkele twijfel die de Stichting en het bewonerscollectief hebben geuit over de juistheid van de gebruikte invoergegevens bij de stikstofberekeningen overtuigt de Afdeling er niet van dat de gemaakte berekeningen ondeugdelijk zijn. Dat de kritische depositiewaarden volgens hen al worden overschreden, heeft het college niet ontkend, maar hierin was voor het college ook niet zonder meer een aanleiding gelegen om de ontgrondingsvergunningen te weigeren. Dat het college voor de beoordeling van de gevolgen van de stikstofdepositie heeft verwezen naar de PAS-systematiek vormt evenmin een reden om de besluiten tot verlening van de ontgrondingsvergunningen te vernietigen. Weliswaar heeft de Afdeling in haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, een negatief oordeel over het PAS geveld, maar de besluiten tot verlening van de ontgrondingsvergunningen zijn niet rechtstreeks gebaseerd op het PAS-beoordelingskader. De Ontgrondingenwet verplichtte het college ook niet tot het maken van een passende beoordeling alvorens de vergunningen te kunnen verlenen. De Afdeling concludeert dat het

college de gevolgen van de toename van stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied voldoende in de afweging heeft betrokken.

Gevolgen voor de rugstreepad

11. De Stichting en het bewonerscollectief voeren aan dat het college door middel van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voorschriften had moeten opleggen ter bescherming van de rugstreepadden in de drie groeves, zoals geadviseerd door bureau Ecoplanning in een rapport uit 2017.

11.1. Zoals hiervoor onder 9.2 is overwogen komen de vragen of voor de ontgrondingen een vergunning nodig is op grond van de Wet natuurbescherming, en zo ja, of deze vergunning kan worden verleend, en zo ja, of aan deze vergunning de door de stichting en het bewonerscollectief genoemde voorschriften hadden moeten worden verbonden, aan de orde in een eventueel te voeren procedure op grond van de Wet natuurbescherming.

Voorts overweegt de Afdeling dat op grond van artikel 3, tweede lid, van de Ontgrondingenwet aan de ontgrondingsvergunningen voorschriften kunnen worden verbonden ter bevordering en bescherming van bij de ontgroning betrokken belangen. In het rapport 'Toetsing Wet Natuurbescherming Zilverzandgroeve Heerenweg oost, Heerlen' van het bureau Ecoplanning van 13 juni 2017 wordt geadviseerd om ervoor zorg te dragen locaties waar werkzaamheden zijn gepland te allen tijde droog te houden, zodat wordt voorkomen dat poelen of natte laagten ontstaan en de rugstreepad zich hier gaat vestigen. Daarnaast wordt in het rapport geadviseerd om op locaties waar geen werkzaamheden zijn gepland, enkele poelen aan te leggen, zodat een bijdrage wordt geleverd aan de gunstige staat van instandhouding van de rugstreepad. Voorts wordt in het rapport geadviseerd om een amfibieënscherm in de omgeving van deze poelen te plaatsen, waarmee het leefgebied van enkele honderden vierkante meters wordt beschermd. In het rapport staat in dit verband dat de additionele poelen reeds zijn aangelegd door [vergunninghouder]. Ter zitting heeft [vergunninghouder] dit bevestigd. Ook heeft [vergunninghouder] ter zitting te kennen gegeven dat maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de rugstreepad zich gaat vestigen op locaties waar werkzaamheden plaatsvinden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat hetgeen is aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het college in zoverre aan de vergunningen voorschriften had moeten verbinden.

De betogen falen.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep ongegrond;

(...)

Noot

1. Het komt nogal eens voor dat een tijdelijke ontgrondingsvergunning wordt opgevolgd door een nieuwe (tijdelijke) ontgrondingsvergunning die materieel nagenoeg gelijklopend is. Een relevante vraag is of die nieuwe ontgrondingsvergunning in termen van het Besluit mer moet worden geacht te voorzien in een nieuwe ontginning of wellicht in de wijziging of uitbreiding van een bestaande ontginning (zie de onderdelen C/D-16 van de bijlage bij het Besluit mer). Die vraag wordt in deze uitspraak beantwoord. Doordat de nieuwe ontgrondingsvergunningen het mogelijk maken dat er weer zand wordt gewonnen, is verdedigbaar dat die vergunningen zien op een uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit. Ingevolgde de definitiebepaling van het begrip “uitbreiding” in onderdeel A, onder 2, van de bijlage bij het Besluit mer wordt daaronder immers mede verstaan het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen. Uit ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6370, JM 2012/112, volgt dat de Afdeling een dergelijke interpretatie niet zonder meer volgt. In die zaak was een Wm-vergunning verleend voor een feitelijk bestaand afvalverwerkingsbedrijf. In het verleden waren eerder Wm-vergunningen verleend en in werking geweest. Ten tijde van de nieuwe Wm-vergunningverlening vigeerde er echter geen Wm-vergunning meer. De Afdeling oordeelde desalniettemin dat de bestreden Wm-vergunning niet mer-(beoordelings)plichtig was. In r.o. 2.3.3 overwoog zij als volgt:

“Voor de inrichting zijn vergunningen als bedoeld in de Wet milieubeheer verleend en in werking geweest. De inrichting is reeds lange tijd geleden feitelijk opgericht en in werking gebracht. Bij het bestreden besluit is geen vergunning verleend voor het oprichten van een inrichting of het oprichten van een nieuwe installatie waarvan de capaciteit de in onderdeel C, categorie 18.5, van de bijlage bij het Besluit mer genoemde drempelwaarde overschrijdt. Gelet hierop ziet het bestreden besluit niet op de oprichting van een inrichting als bedoeld in onderdeel C, categorie 18.5. Voorts voorziet het bestreden besluit niet in een uitbreiding van de capaciteit van de inrichting ten opzichte van de eerder vergunde situatie. Het besluit ziet derhalve evenmin op een wijziging of uitbreiding van de inrichting als bedoeld in onderdeel D, categorie 18.3, van de bijlage. Gelet op het vorenstaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een activiteit die is aangewezen in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer, waarvoor ingevolge artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een MER moet worden gemaakt dan wel een mer-beoordeling moet worden uitgevoerd”.

2. De uitkomst van de onderhavige zaak is in lijn met de uitspraak van 23 mei 2012. Echter wordt er een andere redeneerlijn gevolgd. De Afdeling legt het Besluit mer richtlijnconform uit. De Afdeling leidt uit jurisprudentie van het Hof en in het bijzonder het arrest HvJ EU 19 april

2012, ECLI:EU:C:2012:225, waarop ter zitting door procespartijen is gewezen, af dat geen mer-plicht of mer-beoordelingsplicht geldt voor nieuwe tijdelijke vergunningen, wanneer in die nieuwe vergunningen geen andere voorwaarden worden gesteld aan de te ontgronden percelen dan in de eerder verleende – onherroepelijke – vergunningen voor die locaties. Zie voor de overwegingen van de Afdeling r.o. 7.3.4 en r.o. 7.3.5. De Afdeling concludeert dat er voor de bestreden ontgrondingsvergunningen geen mer-(beoordelings)plicht gold.

3. In HvJ EU 29 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:622, *M en R 2020/4*, heeft het Hof aangegeven dat werkzaamheden en maatregelen die gepaard gaan met een besluit waarbij een bestaande activiteit opnieuw in gebruik mag worden genomen (in die zaak ging het om een kerncentrale) en die gevolgen kunnen hebben voor de materiële toestand van de betrokken plaatsen, kunnen maken dat er sprake is van een project in de zin van de mer-richtlijn. Zou er bij het verlenen van een nieuwe ontgrondingsvergunning voor een bestaande winlocatie werkzaamheden en maatregelen moeten worden getroffen (denk aan het inzetten van nieuwe installaties e.d.) die de materiële toestand van de betrokken plaatsen kunnen beïnvloeden, dan valt mijns inziens niet uit te sluiten dat daarvoor op basis van de mer-richtlijn wellicht toch een mer-(beoordeling) moet worden uitgevoerd.

M.A.A. Soppe

M en R 2020/56

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
6 november 2019, nr. 201806217/1/A1
(Uylenburg, Hoogvliet, Drop)
m.nt. W.Th. Douma

(Art. 2 lid 7, art. 9 lid 8 aanhef en onder c en d, art. 15 aanhef en onder b EVOA; Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA); art. 10.1 lid 3 Wm; art. 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer; art. 18 Besluit bodemkwaliteit)

Milieurecht Totaal 2020/7075
ECLI:NL:RVS:2019:3741

Algemene zorgplicht. Gevaarlijk afval. CRT glas. Loodoxide. Bariumoxide. Strontiumoxide. Beeldbuizen. Televisietoestellen. Computerschermen. Invoer. Nuttige toepassing. Verwerking tot bouwstof. Legioblokken. WEEELABEX-certificaat. Afvalfase. Belangenafweging.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft vijftien in 2017 verleende toestemmingen voor overbrenging van afvalstoffen vanuit het buitenland naar de in Son (Noord-Brabant) gevestigde appellante ingetrokken. De afvalstoffen bestonden uit beeldbuizen, zogeheten Cathode Ray Tubes (CRT's) en beeldbuisglas en zijn afkomstig van afgedankte