

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 23
september 1999, No. E01.96.0330
(Ontgrondingsvergunning Appeltern)**

Mrs. R.J. Hoekstra, H. Beekhuis en J.R. Schaafsma

Vergunningbegrip m.e.r.-richtlijn. Ter voldoening aan de m.e.r.-richtlijn dient een ten behoeve van een eerder besluit opgesteld MER eveneens ten grondslag te worden gelegd aan de i.c. aan de orde zijnde ontgrondingsvergunning. In een dergelijk geval dient beoordeeld te worden of het MER de in art. 5, lid 2 m.e.r.-richtlijn bedoelde informatie bevat. Dat impliceert dat het project waarvoor de vergunning wordt verleend niet wezenlijk mag verschillen van het project waarvoor het MER is opgesteld en dat het MER voldoende actueel moet zijn:

Over het besluit waaraan de MER-plicht is gekoppeld, wordt overwogen dat in art. 2 lid 1 van de Richtlijn slechts is bepaald dat, vóórdat voor de in dat artikel bedoelde projecten een vergunning wordt verleend, een MER moet worden opgesteld. Ingevolge art. 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met art. 2 lid 1 van het Besluit MER 1987 en bijlage-onderdeel C, onder 16.1, van dat besluit, moet voorafgaand aan het verlenen van een ontgrondingsvergunning een MER worden opgesteld (hetzij ten behoeve van het aanwijzingsbesluit, hetzij ten behoeve van de ontgrondingsvergunning). Geoordeeld

wordt dat de Richtlijn in zoverre dan ook niet onjuist in de nationale wetgeving is geïmplementeerd.

Overwogen wordt dat art. 7.2 lid 1, 7.10 en 7.27 van de Wet milieubeheer juncto art. 2 lid 1 van het Besluit MER 1987 in samenhang met bijlage-onderdeel C, onder 16.1, van dat besluit – gelezen in onderlinge samenhang en gezien in het licht van de hiervoor weergegeven bepalingen van de Richtlijn – aldus moeten worden uitgelegd dat een MER, opgesteld ten behoeve van de aanwijzing van een winplaats, ten grondslag kan worden gelegd aan een besluit tot verlening van een ontgrondingsvergunning voor deze winplaats als het MER ten tijde van de vergunningverlening voldoet aan de inhoudseisen, gesteld in art. 5 lid 2 van de Richtlijn. Dit betekent, gezien in het licht van deze inhoudseisen, dat het project waarvoor de vergunning wordt verleend niet wezenlijk mag verschillen van het project waarvoor het MER is opgesteld en dat het MER voldoende actueel moet zijn. Wanneer de hiervoor genoemde bepalingen van de Wet milieubeheer en het Besluit MER 1987 aldus worden uitgelegd, kan op dit punt evenmin worden staande gehouden dat de Richtlijn onjuist in de nationale regelgeving is geïmplementeerd.

(Zie de noot van A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe onder de uitspraak ABR 8 juni 1999 in deze aflevering gepubliceerd, Red.)

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 1996, kenmerk RG93.12874, hebben verweerders:

I. aan 'Gelderzand F B.V. c.q. Watergoed B.V.' te Nijmegen een vergunning onder voorwaarden krachtens de Ontgrondingenwet verleend voor het ontgronden van de in het besluit omschreven percelen, kadastraal bekend gemeente Appeltern, secties L en F;

II. de bij besluit van 4 januari 1983 verleende vergunning krachtens de Ontgrondingenwet, nummer 80-1043/5-LL523, gewijzigd bij besluiten van 14 maart 1983, 23 augustus 1984 en 5 januari 1989, voor het terrein kadastraal bekend gemeente Appeltern, sectie F, nummers 8 en 9, op naam gesteld van 'Gelderzand F B.V. c.q. Watergoed B.V.', onder toevoeging van nadere voorwaarden.

Tegen dit besluit hebben (...) beroep ingesteld. (...)

2.2.1. Milieu-effectrapportage en ontvankelijkheid vergunningaanvraag

2.2.1.1. Ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag was de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337 EEG; verder te noemen: de Richtlijn) van kracht.

In artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt ver-

leend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien de aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

In artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn is bepaald dat projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de lidstaten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

In artikel 8 is bepaald dat in het kader van de vergunningprocedure rekening wordt gehouden met de overeenkomstig de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie. In de bij de Richtlijn behorende bijlage II is onder 2c genoemd de winning van niet-metallische en niet-energetische delfstoffen zoals marmer, zand, grind, schist, zout, fosfaten en kaliumcarbonaat.

Op grond van evengenoemde bepalingen van de Richtlijn moet, voordat een vergunning wordt verleend voor de winning van zand en grind, een milieu-effectrapport (verder te noemen: MER) worden opgesteld voorzover dit volgt uit de in de nationale regelgeving gestelde criteria. Onder het verlenen van een vergunning moet in dit verband – gelet op artikel 1, tweede lid, van de Richtlijn – worden verstaan het besluit van de bevoegde instantie(s) waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals deze wet luidde ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van overheidsorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ten tijde van het indienen van de aanvraag die aan de verleende vergunning ten grondslag ligt, was het Besluit milieu-effectrapportage van 20 mei 1987 (Stb. 1987, 278), zoals gewijzigd bij Besluit van 24 februari 1992, van kracht (verder te noemen: Besluit MER 1987).

Ingevolge artikel 2, eerste lid, in samenhang met bijlage-onderdeel C, onder 16.1, van het Besluit MER 1987 is het opstellen van een MER voor de winning van oppervlaktedelfstoffen verplicht in gevallen waarin het een winplaats van 100 hectare of meer betreft. Deze verplichting is gekoppeld aan het besluit tot aanwijzing van een winplaats, dan wel bij ontbreken daarvan het besluit ingevolge artikel 3

van de Ontgrondingenwet (Stb. 1965, 509) of het besluit ingevolge artikel 4 van de Rivierenwet (Stb. 1908, 339).

Op grond van artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag, bevat een MER ten minste:

- a. een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd;
- b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen;
- c. een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het MER wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van overheidsorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven;
- d. een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen;
- e. een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;
- f. een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven;
- g. een overzicht van de leemten in de onder d en e bedoelde beschrijvingen ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens;
- h. een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het MER en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.

In artikel 7.27, tweede lid, van de Wet milieubeheer was ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag bepaald dat het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt niet neemt, indien de gegevens die in het MER zijn opgenomen, redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd in verband met aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan. Met de artikelen 7.1 tot en met 7.43 van de Wet milieubeheer en het Besluit MER 1987 is beoogd de Richtlijn te implementeren in de nationale regelgeving.

2.2.1.2. Appellanten sub 1, 3, 7 en 23 hebben aangevoerd dat het milieu-effectrapport van april 1991 (verder te noemen: locatie-MER) dat is opgesteld

ter voorbereiding van het Industriezandwinningsplan Gelderland 2e fase (verder te noemen: IZP 2e fase), geen toereikende basis biedt voor het verlenen van de in het geding zijnde ontgrondingsvergunning.

Volgens appellant sub 1 had bij de vergunningaanvraag minimaal een aanvullende inrichtings-MER moeten worden overgelegd.

De verplichting hiertoe vloeit naar zijn mening rechtstreeks voort uit de Richtlijn. Hiertoe heeft appellant aangevoerd dat bijlage-onderdeel C, onder 16.1, van het Besluit MER 1987 geen correcte implementatie is van de Richtlijn. In dit verband heeft hij naar voren gebracht dat de MER-plicht in de Richtlijn is gekoppeld aan het besluit tot vergunningverlening, terwijl de MER-plicht in het Besluit MER 1987 in eerste instantie is gekoppeld aan het besluit tot aanwijzing van een winplaats, welk besluit voorafgaat aan de vergunningverlening. Volgens appellant is het hierdoor mogelijk dat aan het besluit tot vergunningverlening een verouderd MER ten grondslag wordt gelegd, welk MER voor het nemen van het vergunningbesluit bovendien niet voldoende gedetailleerd is. Appellant is daarom van mening dat het Besluit MER 1987 op dit punt buiten toepassing moet worden gelaten en dat in het onderhavige geval rechtstreeks aan de Richtlijn moet worden getoetst. Verder is appellant sub 1 van mening dat de verplichting tot het opstellen van een aanvullende inrichtings-MER voortvloeit uit artikel 7.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, waarin is bepaald welke informatie een MER tenminste moet bevatten.

Volgens appellant sub 1 bestaat er in het onderhavige geval, gezien de inhoud van het locatie-MER en de nadien uitgevoerde aanvullende onderzoeken, onvoldoende inzicht in de effecten van de ontgroning van de F3B-locatie.

Daarbij stelt hij tevens dat onvoldoende gevolg is gegeven aan de kritiek die de Commissie voor de milieu-effectrapportage (verder te noemen: Commissie MER) heeft geuit op het locatie-MER.

Appellanten sub 3 hebben aangevoerd dat in het locatie-MER en in de vergunningaanvraag ten onrechte niet is ingegaan op de Voorplas. Appellanten sub 7 en 23 stellen dat het projectplan, waarvoor de vergunning is verleend, aanmerkelijk afwijkt van het projectplan ten behoeve waarvan het MER is opgesteld.

2.2.1.3. De Afdeling overweegt het volgende met betrekking tot de bezwaren van appellant sub 1 over de wijze waarop de Richtlijn in het Besluit MER 1987 is geïmplementeerd. Over het besluit waaraan de MER-plicht is gekoppeld, overweegt de Afdeling dat in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn slechts is bepaald dat, vóórdat voor de in dat artikel bedoelde projecten een vergunning wordt verleend, een MER moet worden opgesteld.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet mi-

lieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit MER 1987 en bijlage-onderdeel C, onder 16.1, van dat besluit, moet voorafgaand aan het verlenen van een ontgrondingsvergunning een MER worden opgesteld (hetzij ten behoeve van het aanwijzingsbesluit, hetzij ten behoeve van de ontgrondingsvergunning). Naar het oordeel van de Afdeling is de Richtlijn in zoverre dan ook niet onjuist in de nationale regelgeving geïmplementeerd.

Over het bezwaar van appellant dat een MER, dat in een eerder stadium is opgesteld, verouderd en te weinig gedetailleerd kan zijn, overweegt de Afdeling dat in artikel 5 van de Richtlijn inhoudseisen voor een MER zijn opgenomen. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat bij projecten die krachtens artikel 4 moeten worden onderworpen aan een milieu-effectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, de lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in bijlage III bedoelde informatie verstrekt, voorzover:

- a. de lidstaten deze informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningprocedure en voor de specifieke kenmerken van een specifiek project of van een projecttype en van het milieu dat hierdoor kan worden beïnvloed;
- b. de lidstaten, onder meer op grond van de bestaande kennis en beoordelingsmethoden, menen dat redelijkerwijs van een opdrachtgever mag worden verlangd dat hij de gegevens verzamelt.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn moet de informatie die de opdrachtgever overeenkomstig het eerste lid moet verstrekken, ten minste het volgende bevatten:

- een beschrijving van het project met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang;
- een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen;
- de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieu-effecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen;
- een niet-technische samenvatting van de in het eerste, tweede en derde streepje bedoelde gegevens.

De bij de Richtlijn behorende bijlage III bevat informatie overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn.

De Afdeling overweegt dat uit de hiervoor weergegeven bepalingen van de Richtlijn, in onderlinge samenhang gezien, voortvloeit dat een MER dat in een eerder stadium is uitgevoerd (in het voorliggende geval: ten behoeve van het besluit tot aanwijzing van een winplaats), kan dienen als basis voor het verlenen van een vergunning (in dit geval: de ontgrondingsvergunning) als dit MER op het moment van de vergunningverlening voldoet aan de in artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn bedoelde inhoudseisen.

De Afdeling overweegt dat de artikelen 7.2, eer-

ste lid, 7.10 en 7.27 van de Wet milieubeheer juncto artikel 2, eerste lid, van het Besluit MER 1987 in samenhang met bijlage-onderdeel C, onder 16.1, van dat besluit - gelezen in onderlinge samenhang en gezien in het licht van de hiervoor weergegeven bepalingen van de Richtlijn - aldus moeten worden uitgelegd dat een MER, opgesteld ten behoeve van de aanwijzing van een winplaats, ten grondslag kan worden gelegd aan een besluit tot verlening van een ontgrondingsvergunning voor deze winplaats als het MER ten tijde van de vergunningverlening voldoet aan de inhoudseisen, gesteld in artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn.

Dit betekent, gezien in het licht van deze inhoudseisen, dat het project waarvoor de vergunning wordt verleend niet wezenlijk mag verschillen van het project waarvoor het MER is opgesteld en dat het MER voldoende actueel moet zijn. Wanneer de hiervoor genoemde bepalingen van de Wet milieubeheer en het Besluit MER 1987 aldus worden uitgelegd, kan naar het oordeel van de Afdeling op dit punt evenmin worden staande gehouden dat de Richtlijn onjuist in de nationale regelgeving is geïmplementeerd.

2.2.1.4. Met inachtneming van het vorenstaande dient te worden gezien of bij de voorbereiding van de voorliggende ontgrondingsvergunning - die naar het oordeel van de Afdeling dient te worden aange-merkt als een vergunning in de zin van artikel 1, tweede lid, van de Richtlijn - een aanvullend inrichtings-MER had moeten worden opgesteld. De Afdeling overweegt hierover het volgende.

In opdracht van de provincie Gelderland is het locatie-MER opgesteld ten behoeve van de aanwijzing in het IZP 2e fase van een locatie voor grootschalige zandwinning. In het locatie-MER zijn drie mogelijke zandwinlocaties met elkaar vergeleken. Daarbij is onder meer ingegaan op de effecten die ontgraving op de diverse winlocaties zal hebben op de geo(morfo)logie en de bodem, op de hydrologie en op de waterkwaliteit. Ook is gezien welke effecten de ontgraving zal hebben met betrekking tot veiligheid, hinder en overlast. Bij de opstelling van het locatie-MER is er van uitgegaan dat de veiligheid van de ontgraving geen afwegingsaspect vormt, maar dat veiligheid moet worden beschouwd als een harde randvoorwaarde vooraf. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat veiligheid een technisch oplosbaar probleem betreft en dat iedere locatie in beginsel veilig kan worden gemaakt. Gelet hierop is in het locatie-MER op het gebied van de veiligheid slechts globaal aangegeven welke effecten kunnen optreden en welke maatregelen op dit punt kunnen worden getroffen.

Op verzoek van de Commissie MER is na het opstellen van het locatie-MER nog nadere informatie overgelegd over de ijking van het toegepaste geohydrologisch model, over de behandeling van het aspect veiligheid, over de (effect)beschrijving ten aan-

zien van de aspecten landschap en geomorfologie, over de behandeling van het aspect geluid en over de wijze waarop de vergelijking van de alternatieven is gemaakt.

Vervolgens heeft de Commissie MER op 29 oktober 1991 een toetsingsadvies uitgebracht. Daarin heeft zij te kennen gegeven dat het locatie-MER en de aanvullingen voldoende milieu-informatie bevatten om een overwogen locatie-keuze te maken. Wel heeft de Commissie MER aandacht gevraagd voor een viertal punten, met de aanbeveling die in de verdere besluitvorming te betrekken. Zij heeft daarbij – voorzover hier van belang – overwogen dat het gaat om een MER op planniveau en niet om een MER op inrichtingsniveau. Gelet hierop achtte de Commissie MER het van belang om met name de hydrologische aspecten in het kader van de vergunningverlening grondig in kaart te brengen. De Afdeling is niet gebleken van feiten of omstandigheden die erop wijzen dat de conclusies van de Commissie MER voldoende grondslag ontberen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie MER hebben verweerders, met het oog op de verdere besluitvorming, een aantal nadere rapporten verlangd. In verband hiermee is in het kader van de verlening van de vergunning voor ontgronding van het F3B-gebied aanvullend onderzoek verricht naar onder meer de effecten op de geohydrologie en de effecten op de veiligheid.

Gezien de bevindingen van het locatie-MER en de aanvullende onderzoeken hebben verweerders zich op het standpunt gesteld dat in het kader van de verlening van een ontgrondingsvergunning geen (aanvullend) inrichtings-MER behoefde te worden overgelegd.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt van verweerders onjuist is. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat in het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak is geconcludeerd dat het locatie-MER wat betreft omvang en inrichting voldoende actueel was om te dienen als basis voor de onderhavige ontgrondingsvergunning.

Gelet hierop en mede gelet op de inhoud van de aanvullende onderzoeken naar de effecten op de

geohydrologie en de effecten op de veiligheid – welke onderzoeken in het navolgende nog nader zullen worden besproken – bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat verweerders zich bij de beoordeling van de vergunningaanvraag niet (meer) hadden mogen baseren op het locatie-MER.

Ook overigens acht de Afdeling de bezwaren van appellanten met betrekking tot het locatie-MER, en de aanvullingen daarop, niet zodanig zwaarwegend dat het oordeel zou zijn gerechtvaardigd dat dit rapport niet de ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn, noodzakelijke gegevens bevat.

2.2.1.5. De Afdeling overweegt verder dat in het locatie-MER met betrekking tot de F3B-locatie als uitgangspunt is gehanteerd dat de vaarwegontsluiting aan de westzijde van de ontzanding zal plaatsvinden, waarbij wordt aangesloten op de plas in de uiterwaard ten zuiden van Nieuwe Schans (de Voorplas). Daarbij is er tevens van uitgegaan dat tussen de zandwinplas en de Voorplas een verbindingskanaal (met sluis en brug) zal worden aangelegd.

Ook in de vergunningaanvraag is er van uitgegaan dat de afvoer van de gewonnen delfstoffen per schip zal plaatsvinden via de Voorplas. Tevens is daarbij vermeld dat in de Voorplas een onderwaterdepot zal worden gevormd, waarin tijdelijk zand kan worden opgeslagen.

Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden geoordeeld dat in het locatie-MER en de vergunningaanvraag geen rekening is gehouden met het gebruik van de Voorplas ten behoeve van de voorliggende ontgronding. In hetgeen appellanten overigens hebben aangevoerd, ziet de Afdeling evenmin grond voor het oordeel dat de aanvraag met de daarbij overgelegde gegevens onvoldoende informatie bevat om een beoordeling van de aanvraag – met het oog op de afweging van alle bij de ontgronding betrokken belangen – mogelijk te maken.

De desbetreffende bezwaren van appellanten sub 1, 3, 7 en 23 zijn derhalve niet gegrond. (Enz., enz., Red.)