

grens bij versnelde projecten, in casu alleen nog woningbouwprojecten (waarbij gekozen is voor 1500 respectievelijk 2000 woningen als bovengrens), is gekozen mede op basis van de drempelwaarde in de D-lijst. Daarvoor is de argumentatie in de memorie van toelichting dat het dan per definitie om eenvoudige plannen in een eenvoudige omgeving gaat. Dit argument gaat met de uitspraak van het Europese Hof niet (meer) op. Eerst bij de genoemde herziening van het Besluit m.e.r. 1994 zal de minister opnieuw bezien welke consequenties dit heeft voor de Chw. Dit maakt de keuze voor projecten tussen 12 en respectievelijk 1500 en 2000 een arbitraire.

Van Velsen

24

Revisievergunning veehouderij  
– Uden

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State  
16 december 2009, nr. 200809273/1/M2  
(mrs. Drupsteen, Sevenster en Sorgdrager)  
Noot Van Velsen

**Milieueffectrapportage. Milieueffectrapport.  
M.e.r.-beoordeling. Drempelwaarden. Richtlijn.  
Pluimveehouderij. Opfokhennen.**

[Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 Bijlage III; Besluit m.e.r. 1994 categorie D14]

*Bij besluit van 5 november 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Uden een revisievergunning op grond van artikel 8.4 Wet milieubeheer verleend aan een pluimveehouderij. Voor deze inrichting is eerder een revisievergunning verleend voor het houden van 120.000 opfokhennen en 15 schapen, verdeeld over drie stallen. De bij het bestreden besluit verleende revisievergunning heeft betrekking op uitbreiding van het veebestand tot 164.950 opfokhennen, verdeeld over vier stallen. Door appellanten is onder meer naar voren gebracht dat ten onrechte geen beoordeling is gemaakt of een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld. Zoals de Afdeling heeft overwogen over de plicht tot het maken van een MER (uit-*

*spraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200708006/1), is bij een voorgenomen uitbreiding van een veehouderij, een beoordeling of een MER moet worden opgesteld slechts verplicht, indien die uitbreiding meer bedraagt dan de desbetreffende, van toepassing zijnde drempelwaarde die is opgenomen in de bijlage van het Besluit m.e.r. Het aantal te houden opfokhennen neemt toe met 44.950 (164.950-120.000), zodat de drempelwaarde van 45.000 niet wordt overschreden. De Afdeling is niet gebleken van andere factoren als bedoeld in bijlage III van de Europese M.e.r.-richtlijn waarom, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 2009 (Commissie tegen Nederland, C-255/08), ook bij het niet overschrijden van een drempelwaarde toch een MER had moeten worden opgesteld. Het college heeft – zij het op andere gronden – terecht gesteld dat geen plicht bestond tot het maken van een beoordeling of een MER moest worden opgesteld. De beroepsgrond faalt. Ook de overige beroepsgronden zijn ongegrond.*

Uitspraak in het geding tussen:  
de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “BB Uden Vastgoed B.V.”, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “Billy Bird Beheer B.V.” en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid “Hemelrijk Recreatie en Horeca B.V.”, alle gevestigd te Volkel, gemeente Uden,  
appellanten,  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Uden,  
verweerder.

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 5 november 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Uden (hierna: het college) aan [vergunninghouder] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een pluimveehouderij aan de [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 13 november 2008 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben BB Uden Vastgoed B.V., Billy Bird Beheer B.V. en Hemelrijk Recreatie en Horeca B.V. (hierna: de vennootschappen) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 december 2008, beroep inge-

steld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 21 januari 2009. Het college heeft een verweerschrift ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2009, (...; red.).

## 2. Overwegingen

### Vergunnings situatie

2.1. Voor de inrichting is eerder bij besluit van 11 november 1997 krachtens de Wet milieubeheer een revisievergunning verleend voor – anders dan in het bestreden besluit is overwogen – het houden van 120.000 opfokhennen en 15 schapen, verdeeld over drie stallen.

De bij het bestreden besluit verleende revisievergunning heeft, voor zover hier van belang, betrekking op uitbreiding van het veebestand tot 164.950 opfokhennen, verdeeld over vier stallen.

### M.e.r.-beoordelingsplicht

2.2. De vennootschappen voeren aan dat ten onrechte geen beoordeling is gemaakt of een milieu-effectrapportage moest worden opgesteld, nu met de aangevraagde uitbreiding van het aantal te houden opfokhennen de drempelwaarde, zoals opgenomen in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit m.e.r.), wordt overschreden.

2.2.1. In categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is, voor zover hier van belang, als activiteit waarvoor beoordeeld moet worden of bij de voorbereiding van een besluit een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, onder meer aangewezen: de uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op 45.000 of meer plaatsen voor hennen.

2.2.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen over de plicht tot het maken van een milieu-effectrapport (uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200708006/1), is bij een voorgenomen uitbreiding van een veehouderij, een beoordeling of een milieu-effectrapport moet worden opgesteld slechts verplicht, indien die uitbreiding meer bedraagt dan de desbetreffende, van toepassing zijnde drempelwaarde, die is opgenomen in de bijlage van het Besluit m.e.r.

2.2.3. De aanvraag om vergunning heeft be-

trekking op het houden van onder meer 164.950 opfokhennen. Bij de voor de inrichting geldende vergunning zijn 120.000 opfokhennen vergund. Het aantal te houden opfokhennen neemt derhalve toe met 44.950, zodat de drempelwaarde van 45.000 niet wordt overschreden. De Afdeling is niet gebleken van 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 – waarom 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)), ook bij het niet overschrijden van een drempelwaarde toch een milieu-effectrapport had moeten worden opgesteld. Het college heeft – zij het op andere gronden – terecht gesteld dat geen plicht bestond tot het maken van een beoordeling of een milieu-effectrapportage moest worden opgesteld. De beroepsgrond faalt.

### Algemeen toetsingskader

2.3. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste be-

schikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Ingevolg artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu.

#### Belangenafweging

2.4. De vennootschappen voeren aan dat het college een onjuiste belangenafweging heeft gemaakt, omdat de vergunde uitbreiding van de inrichting zal leiden tot een onevenredige aantasting van de belangen die zijn gemoeid met de door hen gewenste recreatieve ontwikkelingen ten opzichte van het belang dat [vergunninghouder] bij de uitbreiding van de pluimveehouderij heeft.

De Afdeling overweegt dat het wettelijk beoordelingskader dat het college bij de beslissing op de vergunningaanvraag dient te hanteren niet voorziet in de door de vennootschappen bedoelde afweging van belangen. Het belang van de recreatieve ontwikkelingen op zich, en de daarmee gepaard gaande financiële belangen, kunnen volgens dat beoordelingskader niet bij die beslissing worden betrokken. Hetgeen de vennootschappen hieromtrent stellen treft daarom geen doel.

#### Stankhinder

2.5. Ter zitting is gebleken dat het beroep van de vennootschappen zich met name richt tegen de van de inrichting te vrezende stankhinder voor de in de nabije omgeving van de inrichting te bouwen recreatiewoningen ten behoeve van het recreatiepark Billy Bird Park Hemelrijk. De bouw van deze recreatiewoningen is volgens hen een redelijkerwijs te verwachten ontwikkeling als bedoeld in artikel 8.8, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer, waar het

college ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden. Hiertoe voeren ze aan dat het bestemmingsplan dat de uitbreiding van het recreatiepark mogelijk maakt is vastgesteld en goedgekeurd.

Verder voeren de vennootschappen aan dat de vergunningaanvraag getoetst had moeten worden aan de op 1 januari 2007 in werking getreden Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Wet geurhinder) in plaats van aan de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (hierna: de Wet stankemissie). Voor zover de Wet stankemissie niettemin het juiste toetsingskader is, betogen de vennootschappen dat het college deze wet onjuist heeft toegepast. Zij stellen dat de in de nabijheid van de inrichting gelegen woningen ten onrechte als categorie IV-objekten in plaats van categorie III-objekten als bedoeld in de Wet stankemissie zijn aangemerkt, omdat de in de nabijheid van de inrichting gelegen woningen een overwegende woonfunctie aan het gebied verlenen. Verder voeren de vennootschappen aan dat de garage op het perceel aan de [locatie] ten onrechte niet als een voor stank gevoelig object is aangemerkt, omdat deze bewoond is. Ten slotte stellen ze dat het college onvoldoende onderzoek heeft verricht naar andere voor stank gevoelige objecten in de directe omgeving van de inrichting.

2.5.1. De Afdeling stelt vast dat nog geen bouwvergunningen zijn aangevraagd voor de bouw van de recreatiewoningen op het terrein van het recreatiepark. Ook overigens is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan het college ten tijde van het nemen van het bestreden besluit had moeten concluderen dat sprake is van ontwikkelingen die dermate concreet zijn, dat deze moeten worden aangemerkt als redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen, als bedoeld in artikel 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer die het college bij de besluitvorming had moeten betrekken. Het enkele feit dat het bestemmingsplan de mogelijkheid van de bouw van recreatiewoningen toelaat, kan niet als een dergelijke ontwikkeling worden beschouwd.

2.5.2. Artikel 14, eerste lid, van de Wet geurhinder bepaalt dat indien een aanvraag om een vergunning is ingediend voor het tijdstip waarop deze wet met betrekking tot zodanige aanvraag in werking treedt, het voor dat tijd-

stip ten aanzien van zodanige aanvraag geldende recht van toepassing blijft tot het tijdstip waarop de beschikking op de aanvraag onherroepelijk is geworden.

De Wet geurhinder is op 1 januari 2007 in werking getreden. Op 21 december 2006 is bij het college een aanvraag om revisievergunning voor de inrichting ingekomen. In 2007 is deze aanvraag op enkele punten gewijzigd en aangevuld met een plattegrondtekening en een akoestisch rapport. Deze wijzigingen en aanvullingen zijn niet zodanig ingrijpend, dat moet worden gesproken van een nieuwe aanvraag. Gelet hierop is het college er terecht van uitgegaan dat de Wet stankemissie van toepassing is.

2.5.3. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet stankemissie wordt een vergunning voor een veehouderij geweigerd, indien de afstand van de veehouderij tot een voor stank gevoelig object, behorend tot een van de categorieën I tot en met IV, dat niet tot de veehouderij behoort, minder bedraagt dan het aantal meters dat volgt uit de in de bijlage opgenomen berekeningsmethode.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet stankemissie wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder voor stank gevoelig object categorie III: verspreid liggende niet-agrarische bebouwing die aan het betreffende buitengebied een overwegende woon- of recreatiefunctie verleent.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder d, sub 2, van de Wet stankemissie wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen, verstaan onder voor stank gevoelig object categorie IV: verspreid liggende niet-agrarische bebouwing.

2.5.4. De inrichting is gelegen in het buitengebied. In de omgeving van de inrichting zijn enkele verspreid liggende burgerwoningen en verder zowel agrarische- als niet-agrarische inrichtingen gelegen. Gezien de aard van de bebouwing in de directe nabijheid van de inrichting verleent deze bebouwing geen overwegende woon- of recreatiefunctie aan het buitengebied. Het college heeft de omliggende woningen dan ook terecht als categorie IV-objekten aangemerkt. Daarbij heeft het college de garage op het perceel aan de [locatie] terecht niet als een voor stankgevoelig object aangemerkt, omdat deze ten tijde van het nemen

van het bestreden besluit geen object was waar mensen verbleven. Verder biedt hetgeen is aangevoerd, gelet ook op de stukken en het verhandelde ter zitting, geen grond voor het oordeel dat het college onvoldoende onderzoek heeft verricht naar andere voor stank gevoelige objecten in de directe omgeving van de inrichting.

De beroepsgrond over stankhinder faalt.

#### Geluidhinder

2.6. De vennootschappen betogen in algemene zin dat niet wordt voldaan aan de in de vergunningvoorschriften gestelde geluidgrenswaarden. Zij voeren aan dat het college de garage op het perceel aan de [locatie] ten onrechte niet heeft aangemerkt als een voor geluid gevoelig object, omdat de betreffende garage bewoond is. Ook voeren ze aan dat het college onvoldoende onderzoek heeft verricht naar andere geluidgevoelige objecten in de directe omgeving van de inrichting.

2.6.1. Voor de vraag of de garage op het perceel aan de [locatie] moet worden beschermd tegen geluidhinder, is het feitelijk gebruik dat van die garage ten tijde van het nemen van het bestreden besluit werd gemaakt, bepalend. Zoals de Afdeling in hierboven heeft overwogen onder overweging 2.4.4. was de betreffende garage ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen object waar mensen verbleven. Gelet hierop heeft het college de garage terecht niet als een voor geluid gevoelig object aangemerkt en de garage derhalve terecht buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van de geluidemissie. Verder kan op grond van hetgeen de vennootschappen hebben aangevoerd, gelet ook op de stukken en het verhandelde ter zitting, niet worden geconcludeerd dat de geluidvoorschriften niet toereikend zijn ter beperking van geluidhinder dan wel niet kunnen worden nageleefd en evenmin dat het college onvoldoende onderzoek heeft verricht naar andere voor geluid gevoelige objecten in de directe omgeving van de inrichting. De beroepsgrond faalt.

#### Bestemmingsplan

2.7. De vennootschappen betogen dat er strijd is met het geldende bestemmingsplan.

2.7.1. Artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer bepaalt, voor zover hier van belang, dat in afwijking van het eerste lid de vergun-

ning tevens kan worden geweigerd ingeval door verlening van de vergunning strijd zou ontstaan met een bestemmingsplan.

2.7.2. In het bestreden besluit alsmede in het verweerschrift vermeldt het college dat het terrein waarop de inrichting zich bevindt een agrarische bestemming heeft en dat geen strijdigheid met het bestemmingsplan bestaat. De vennootschappen hebben dit noch in het beroepschrift noch ter zitting met argumenten weerlegd. De beroepsgrond faalt.

#### Locatie

2.8. De vennootschappen voeren aan dat de inrichting beter op een andere locatie gevestigd zou kunnen worden.

Het college is gehouden op grondslag van de aanvraag te beoordelen of voor de in die aanvraag genoemde locatie vergunning kan worden verleend. Of een andere locatie meer geschikt is voor vestiging van de pluimveehouderij speelt hierbij geen rol. De beroepsgrond faalt.

#### Overige bezwaren

2.9. In hetgeen de vennootschappen overigens hebben aangevoerd kan geen aanleiding worden gevonden om het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk te vernietigen.

#### Slotoverwegingen

2.10. Het beroep is ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

#### NOOT

Indien een activiteit waarvoor het bevoegd gezag moet beoordelen of een besluit-MER moet worden gemaakt (D-lijst-gevallen hetgeen refereert aan onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994) in geding is, moet een beoordelingsbesluit genomen worden. Daarin wordt beoordeeld of er al dan niet een MER moet worden gemaakt. Daarbij moet de vraag worden beantwoord of sprake is van een activiteit met dusdanig belangrijke nadelige gevol-

gen voor het milieu dat een MER moet worden gemaakt. Er moet getoetst worden aan Bijlage III van de m.e.r.-richtlijn. De selectiecriteria zijn verdeeld in:

- kenmerken van het project;
- plaats van het project;
- kenmerken van het potentiële effect.

In de jurisprudentie wordt in geval van de m.e.r.-beoordelingsplicht uitgegaan van het 'nee, tenzij'-principe. Er hoeft in principe dus geen MER te worden gemaakt, tenzij sprake is van danig belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Als de m.e.r.-procedure doorlopen wordt nadat de m.e.r.-beoordelingsprocedure is doorlopen, is dit dezelfde procedure als die gevoerd wordt voor een verplicht besluit-m.e.r.: in beide gevallen zijn de artikelen 7.9 tot en met 7.43 Wm van toepassing.

De onderhavige uitspraak is naar mijn weten de eerste uitspraak waarin het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (zaaknr. C-255/08, «JM» 2010/23) expliciet naar voren komt. De Afdeling Bestuursrechtspraak neemt niet aan, hoewel de uitbreiding van de veehouderij wel erg dicht tegen de drempelwaarde van categorie D 14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 aankomt, dat andere factoren van Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn (85/337/EG, zoals gewijzigd door richtlijnen 97/11/EG en 2003/35/EG) aanwezig zijn, waardoor sprake is van zodanige omstandigheden dat de activiteit een aanzienlijk milieueffect kan hebben. Ergo, dat een noodzaak bestaat tot het opstellen van een MER. De Afdeling laat deze vaststelling helaas ongemotiveerd, zodat het gissen is op welke wijze is getoetst. Opvallend is dat op 50 (op een uitbreiding van 44950) hennen na de drempelwaarde wordt gehaald. In de praktijk is dit een veel gebruikte methode om geen m.e.r. (-beoordeling) te hoeven doorlopen. Er wordt dan bewust gekozen voor de omvang van een activiteit die net onder de drempelwaarde zit.

Een tweede uitspraak waarin de uitspraak van het Hof wordt genoemd volgde op 13 januari 2010 (zaaknr. 200902344/1/H1 en 200902348/1/H1) over een vrijstelling voor het bouwrijp maken van de zogenoemde oostlob van het bedrijventerrein Schiphol Logistics Park. In die zaak wordt op dezelfde wijze als in de zaak Uden – en dus niet navolgbaar – vastgesteld dat geen sprake is van andere factoren als bedoeld in Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn. Wel

wordt hieraan in dat geval een overweging toegevoegd, namelijk dat het van belang is dat eerder een m.e.r.-beoordeling is uitgevoerd. De uitkomst (in 2001!) was dat niet van zodanige milieugevolgen is gebleken, dat een MER moest worden opgesteld (r.o. 2.2.2). Ik zet een uitroepteken achter 2001, want hoewel ook voor een MER geldt dat de leeftijd niet doorslaggevend is voor de houdbaarheid ervan (zie ABRvS 3 december 2008, «JM» 2009/14 met noot Poortinga), is het mijns inziens wel opmerkelijk dat de (schijnbaar) ongemotiveerde conclusie dat in een gebied waar de ontwikkelingen nou niet bepaald stil hebben gestaan, een m.e.r.-beoordeling uit 2001 relevant is. Anders zou het zijn als vaststaat dat het MER aan artikel 7.27, lid 2, Wm voldoet. Met andere woorden, het MER mag door een aanmerkelijke wijziging in de omstandigheden niet zijn verouderd. Dat zal bij een relatief oud MER wel moeten worden nagegaan. Ik denk dat een dergelijke redenering ook moet worden toegepast op een rapport dat ten grondslag ligt aan een m.e.r.-beoordeling.

Deze uitspraken van de Afdeling lijken tot eenzelfde conclusie te leiden als uitspraken van voor de uitspraak van het Europese Hof van 15 oktober 2009. ABRvS 13 juni 2007 (zaaknr. 200607331/1) vormt hiervan een voorbeeld. In die zaak ging het om een varkenshouderij te Steenwijkerland met een uitbreiding van 349 zeugen, terwijl de drempelwaarde voor die categorie 350 is. Ook hier was de conclusie dat geen m.e.r.-beoordeling nodig is.

De uitspraak van het Hof van 15 oktober 2009 lijkt dus nauwelijks van invloed te zijn op de lijn van de Afdeling. De conclusie moet denk ik luiden dat het aan appellanten is om aannemelijk te maken dat onder de drempelwaarde van aanzienlijke milieueffecten sprake is. Anders volstaat de Afdeling – ook na 15 oktober 2009 – met een standaardoverweging zoals in r.o. 2.2.3 van de uitspraak van 16 december 2009. Dat vergt veelal een deskundigenrapport en dat kost geld. Thans zal – anders dan in het geval van Steenwijkerland – als een veehouderij in de buurt van Natura 2000 ligt, het wellicht eenvoudiger zijn om aan te tonen dat een plicht tot beoordelen van de noodzaak van een MER bestaat gelet op artikel 2, eerste lid, van de M.e.r.-richtlijn. In dergelijke gebieden zal immers al snel sprake zijn van een overbelaste situatie. Elke hoeveelheid stikstof, hoe klein ook, kan

significant zijn en tot aanzienlijke milieugevolgen leiden. Enkel stellen dat een natuurgebied (niet zijnde Natura 2000) of een ecologische hoofdstructuur in de buurt is gelegen, lijkt echter weer niet voldoende, getuige uitspraken van ABRvS 5 december 2007 (zaaknr.

200608771/1) en ABRvS 16 mei 2007 (zaaknr. 200607772/1). De laatst genoemde uitspraken gingen over de situatie dat de drempelwaarden waren overschreden, maar ook dan moet aan de criteria van Bijlage III worden getoetst om te beoordelen of een MER moet worden opgesteld. Opvallend is nog dat in de uitspraak van 16 mei 2007 door de Afdeling op meer navolgbare wijze wordt getoetst aan de betreffende criteria.

De minister van VROM heeft in een brief van 11 november 2009 aan de Tweede Kamer uiteengezet op welke wijze het Besluit m.e.r. gewijzigd moet worden om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van de M.e.r.-richtlijn (TK 2009-2010, 31 755, nr. 33). De minister staat differentiatie in de gehanteerde drempelwaarden voor. Dit gebeurde in het kader van de behandeling van de Wet modernisering m.e.r. die op 15 december 2009 door de Eerste Kamer is aangenomen. In de annotatie bij de uitspraak van het Europese Hof («JM» 2010/23) wordt daarop nader ingegaan.

Tot slot nog een kort woord over de 'redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen' als bedoeld in art 8.8, eerste lid, aanhef en onder c van de Wm. Daarvan is pas sprake, zo lijkt het op grond van de uitspraak van 16 december 2009 (r.o. 2.5.1), als tenminste de benodigde bouwvergunningen zijn aangevraagd. Dat is hier niet het geval en overigens is ook bij de Afdeling geen blijk van omstandigheden op grond waarvan had moeten worden geconcludeerd dat sprake is van ontwikkelingen die dermate concreet zijn dat deze moeten worden aangemerkt als redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die het college bij de besluitvorming had moeten betrekken. In deze uitspraak wordt dus nadrukkelijk gesteld, dat het enkele feit dat het bestemmingsplan de mogelijkheid van de bouw van recreatiewoningen toelaat, niet kan worden beschouwd als een dergelijke ontwikkeling. Het frappeert dat de parlementaire geschiedenis bij dit artikel juist ervan spreekt dat ruimtelijke plannen als bestemmingsplannen, een indicatie kunnen geven voor de te verwachten ontwikkelingen (TK 1988-1989, 21087,

nr. 3, p. 71 en nr. 6, p. 57). Op zichzelf is het begrijpelijk dat de Afdeling concludeert dat uitsluitend een bestemmingsplan niet voldoende is. In beginsel geldt immers nog altijd het uitgangspunt van 'toelatingsplanologie'. Eerdere uitspraken op dit punt gaan mijns inziens evenwel ook minder ver. Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 november 2004, «JM» 2004/64. In die zaak was het voldoende dat een aanvraag om bouwvergunning was gedaan en de procedure voor een vrijstelling was opgesteld.

Van Velsen

## Natuurbescherming

### 25

Beheerplan Voordelta

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

16 december 2009, nr. 200806343/1/R2

(mrs. van Buuren, Roes en Van der Beek-Gillissen)

Noot Zijlmans

**Natura 2000-gebied. Beheerplan. Bestaande activiteiten. Bestaand gebruik. Vergunningplicht. Instandhoudingsdoelstellingen. Schadeclaim. Passende beoordeling. Tweede Maasvlakte. Schelpdiervisserij. Aalscholver. Visdief. Bruinvis. Zee-eend. Grote stern. Kleine Mantelmeeuw.**

[Nbw 1998 art. 19a, 19b, 19d e.v., 20 en 31]

*Tegen het krachtens artikel 19a, in samenhang met artikel 19b Nbw 1998, vastgestelde beheerplan voor het Natura 2000-gebied Voordelta, hebben appellanten beroep bij de Afdeling ingesteld. Zij betogen dat het beheerplan samen met dat voor het aangrenzende Natura 2000-gebied had moeten worden vastgesteld; dat ten onrechte geen passende beoordeling is uitgevoerd voor het zuidelijke deel van de Voordelta (Oosterscheldemond en Walcheren), waardoor ten onrechte de effecten van de bestaande activiteiten in het gebied niet zijn beoordeeld; dat ten onrechte geen passende beoordeling zou zijn uitgevoerd voor de aalscholver, de grote stern en de visdief; dat de bruinvis en kleine mantel-*

*meeuw ten onrechte niet bij de passende beoordeling zouden zijn betrokken; dat het beoordelingskader aangaat dat aan de passende beoordeling ten grondslag ligt onvoldoende duidelijkheid biedt over de vraag wanneer sprake is van significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen; dat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de criteria uit het beoordelingskader te kunnen toepassen; dat de compensatieopgave voor de Tweede Maasvlakte onvoldoende is; dat de instandhoudingsdoelstellingen in het beheerplan onjuist zouden zijn gekwalificeerd; er voor de zee-eend ten onrechte geen herstelopgave is geformuleerd, waardoor de beheermaatregelen voor deze soort onvoldoende zijn; dat ten aanzien van de zee-eenden ten onrechte een instandhoudingsdoelstelling wordt gehanteerd die lager is dan de huidige aantallen; dat voor habitatype H1110 ten onrechte geen beschrijving is opgenomen van de kwaliteitskenmerken van dit habitatype; dat voor diverse vormen van verstorende recreatie die op grond van het beheerplan worden toegestaan geen goede passende beoordeling is gemaakt; dat kitesurfen, windsurfen, golfsurfen en overige extreme strandporten vanwege de schadelijke gevolgen voor watervogels, de gewone zeehond, de steltlopers en de lepelaar niet kunnen worden toegestaan in het bodembeschermingsgebied en de rest van de Voordelta, zonder dat daarvoor een vergunningprocedure in het kader van de Nbw 1998 is doorlopen; dat voor kitebuggyen ten onrechte de vergunningprocedure op grond van de Nbw 1998 dient te worden doorlopen; dat het paviljoen op de Brielse Gatdam in het beheerplan dient te worden vrijgesteld van vergunningplicht omdat die ontwikkeling reeds mogelijk is op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan; dat alle ontwikkelings- en gebruiksmogelijkheden die op grond van de verschillende bestemmingsplannen zijn toegestaan in het beheerplan dienen te worden opgenomen; dat ten onrechte visserij met staand want en visserij met fuiken zonder vergunning zijn toegestaan; dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de effecten van de visserij met staand want en fuiken op de bruinvis; dat in de passende beoordeling ten onrechte geen relatie wordt gelegd tussen schelpdiervisserij en de schelpdieretende zee-eenden; dat sleepnetvisserij met schepen met een motorvermogen kleiner dan 260 pk niet zonder meer kan worden toegestaan in het bodembeschermingsgebied en de rest van de Voordelta; dat in het geheel geen schepen zouden mogen worden toegelaten binnen het rustgebied; dat de bestaande bordervisserij niet van de vergunningplicht ingevolge de Nbw 1998 kan worden vrij-*