

tie over het gasveld wordt verkregen, is het onmogelijk om vooraf exact de (winbare) hoeveelheden te berekenen die zich op circa 3000 meter onder het maaiveld in het aanwezige gesteente bevinden. Bovendien worden de winningstechnieken in de loop der jaren ook verbeterd, waardoor er meer gas kan worden gewonnen.

In het eerste winningsplan zit derhalve per definitie een aantal aannames die gedurende de winningsperiode inzichtelijk worden. De minister heeft hiervoor in het verleden begrip getoond en heeft bij alle eerste winningsplannen die werden ingediend de effecten op de winning doorgerekend, waarbij de door de operator aangegeven maximaal te winnen hoeveelheid met 20% werd verhoogd. Met andere woorden, de minister heeft instemming gegeven aan gaswinningsplannen waarbij effecten kunnen optreden bij een winning van 120% van de door de operator aangegeven vermoedelijk te winnen hoeveelheid gas, doorgerekend door het SodM in samenwerking met TNO.

Bij een verzoek tot instemming met een wijziging van het winningsplan gaat het SodM uit van de hoeveelheid gas die inmiddels is gewonnen. Aangezien deze hoeveelheid is gewonnen, gaat het in de methodiek van het SodM niet zo ver dat daarover nog eens een verhoging plaatsvindt van 20%, want die hoeveelheid is niet gewonnen. Het SodM past die verhoging van 20% dus alleen toe op de hoeveelheid die de operator nog voornemens is te winnen.

De minister vindt dit niet correct en hanteert de 20% op de gehele hoeveelheid, nu de effecten daarvan al zijn doorgerekend. Dit lijkt mij een correcte benadering, want de genoemde effecten waarbij rekening is gehouden met een winning van 120% van de aangegeven hoeveelheid zijn doorgerekend. Als die effecten ten tijde van de winning niet zijn gewijzigd, hoeft de instemming alleen nog maar betrekking te hebben op het verlengen van de winningstermijn.

De Afdeling neemt kennis van het verschil in benadering van de gewonnen hoeveelheden in relatie met de nog te winnen hoeveelheden gas. De Afdeling laat deze discussie echter voor wat zij is. De Afdeling constateert allereerst dat het om een geringe verhoging gaat en vindt dat in dit geval niet relevant. De Afdeling constateert ook dat de effecten op bodemdaling, bodemtrilling en risico's voor omwonenden niet wijzigen.

Uit de uitspraak wordt naar mijn mening niet duidelijk of de Afdeling anders zal oordelen als het verschil in hoeveelheden aanzienlijker is dan in het eerste winningsplan is aangenomen, waarbij de effecten van de winning hetzelfde blijven. Nieuwe jurisprudentie zal hierin duidelijkheid moeten geven. Vooralsnog ga ik ervan uit dat ook de Afdeling de nadruk op de effecten zal leggen en op grond daarvan zal concluderen of het een wijziging van ondergeschikt belang betreft.

H.S. de Vries

Juridisch adviseur bij mr. Hisse de Vries Bestuursrecht B.V.

Milieueffectrapportage

127

Een tijdelijk zonnepark is niet m.e.r.-beoordelingsplichtig

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
14 augustus 2019, 201807860/1/A1,
ECLI:NL:RVS:2019:2770
(mr. Borman, mr. Wortmann, mr. Verheij)
Noot A. Wagenmakers

Zonnepark. Kruimelgevallenregeling. Zonnepanelen. Bestemmingsplan. Stedelijk ontwikkelingsproject. Landinrichtingsproject. Industriële installatie. M.e.r.-beoordelingsplicht.

[Smb-richtlijn art. 2, 3; M.e.r.-richtlijn; Besluit m.e.r., bijlage categorie D9, D11.2 en D22.1; Verdrag van Aarhus]

Op 27 september 2017 heeft het college van B en W van de gemeente Staphorst een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een tijdelijk zonnepark met ongeveer 22.500 zonnepanelen en enkele trafostations op een perceel in Rouveen. Het park heeft een omvang van ongeveer 4,3 ha en zal voor ongeveer 2.000 huishoudens stroom opwekken. Het bouwen en gebruiken van dit zonnepark is in strijd met het vigerende

bestemmingsplan. Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 2e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning voor tien jaar verleend.

Appellante vreest dat het park en andere toekomstige ontwikkelingen tot beperkingen voor haar bedrijfsvoering kunnen leiden. Zij voert aan dat het college geen toepassing had mogen geven aan de kruimelgevallenregeling, omdat artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht daaraan in de weg staat, nu sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in kolom 1, categorie D9 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Daarnaast is volgens haar sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Zij wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192. Verder betoogt zij dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de criteria voor categorie D22.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. cumulatief zijn. Volgens appellante is het niet nodig dat bij de categorie 'industriële installatie' zowel elektriciteit als stoom en warm water worden opgewekt.

De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat niet elke ontwikkeling in het buitengebied een landinrichtingsproject betreft. Volgens de Afdeling heeft een tijdelijke functiewijziging van 4,3 ha een onvoldoende substantieel karakter om als landinrichtingsproject aangemerkt te kunnen worden.

Verder overweegt de Afdeling dat uit de voorbeelden bij een stedelijke ontwikkeling in de nota van toelichting van het wijzigingsbesluit van het Besluit m.e.r. en het Besluit omgevingsrecht (Stb. 2011, 102, p. 51) volgt dat bij die categorie moet worden gedacht aan een versterking of urbanisering van het gebied. Het zonnepark kan niet gelijk worden gesteld met een dergelijke ontwikkeling. De Afdeling acht daarbij van belang dat de milieugevolgen in de kern beperkt zijn tot visuele hinder en landschappelijke aantasting.

Naar het oordeel van de Afdeling is evenmin sprake van een industriële installatie als bedoeld in categorie D22.1. Uit de nota van toelichting kan namelijk worden opgemaakt dat het in die gevallen moet gaan om centrales waarbij (fossiele) brandstoffen worden ingezet om elektriciteit op te wekken. De Afdeling laat in het midden of sprake moet zijn van een cumulatieve opwekking van elektriciteit, stoom en warm water.

De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond.

Uitspraak op het hoger beroep van: Groenrecycling Rouveen B.V., gevestigd te Rouveen, gemeente Staphorst, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 19 september 2018 in zaak nr. 18/689 in het geding tussen: Groenrecycling Rouveen en het college van burgemeester en wethouders van Staphorst.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2017 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het aanleggen van een tijdelijk zonnepark met trafostations op het perceel, kadastraal bekend gemeente Staphorst, sectie AP, nummer 1147, aan de [locatie 1] te Rouveen (hierna: het perceel).

Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het college het door Groenrecycling Rouveen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 september 2018 heeft de rechtbank het door Groenrecycling Rouveen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Groenrecycling Rouveen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Groenrecycling Rouveen en het college hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2019, waar (...; red.).

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghoudster] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd om tijdelijk een zonnepark met ongeveer 22.500 zonnepanelen en enkele trafostations te realiseren. Het is de bedoeling dat met een zonnepark van dergelijke omvang stroom kan worden opgewekt voor ongeveer 2.000 huishoudens. Het gaat om een park met een omvang van 4,3 ha.

Het bouwen en gebruiken van het zonnepark is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmings-

plan "Buitengebied Staphorst". Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) omgevingsvergunning verleend voor de duur van tien jaar gerekend vanaf de dag dat de vergunning in werking is getreden, met dien verstande dat het zonnepark en de trafostations binnen twee maanden na het verstrijken van de instandhoudingstermijn verwijderd dienen te zijn.

Groenrecycling Rouveen heeft zich toegelegd op het recyclen van groenafval en beschikt daarvoor over een terrein aan de [locatie 2] te Rouveen waar groenafval in de open lucht wordt opgeslagen. Dit opslagterrein ligt vlakbij de beoogde locatie van het zonnepark. Groenrecycling vreest dat de vestiging van het zonnepark en andere toekomstige ontwikkelingen op het perceel in de nabijheid van haar inrichting tot beperkingen voor haar bedrijfsvoering kunnen leiden.

Wettelijk kader

2. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...],

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een

bestemmingsplan [...]."

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en onder 2°, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen."

Artikel 2.7 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt:

"Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II."

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheers-

verordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Artikel 5, zesde lid, luidt:

"Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer)."

In kolom 1 van categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer wordt een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan genoemd.

In kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D wordt de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd.

In kolom 1 van categorie 22.1 van onderdeel D wordt de oprichting, wijziging of uitbreiding van een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water genoemd.

Artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor

3. Groenrecycling Rouveen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college door toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en 2°, van de Wabo tijdelijk omgevingsvergunning mocht verlenen. Volgens haar staat artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor daaraan in de weg omdat hier sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in kolom 1, categorie 9, onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

Groenrecycling Rouveen betoogt daarnaast dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2, van onderdeel D, van kolom 1 van de bijlage bij het Besluit mer. Daartoe voert Groenrecycling Rouveen aan dat op het perceel in de tweede fase van het project een autostalling dan wel parkeergarage, parkeerterrein, kantoor en werkplaatsen zullen worden gerealiseerd. Zij verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192.

Verder betoogt Groenrecycling Rouveen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat kolom 1 van categorie 22.1 van onderdeel D van de

bijlage bij het Besluit mer cumulatief is. De rechtbank heeft volgens haar niet onderkend dat deze categorie niet alleen van toepassing is als sprake zou zijn van een industriële installatie waar zowel elektriciteit als ook stoom en warm water wordt geproduceerd.

3.1. De Afdeling stelt voorop dat het antwoord op de vraag of het zonnepark onder een van de hiervoor genoemde categorieën valt in dit geval uitsluitend van belang is voor de beantwoording van de vraag of het college met toepassing van artikel 4 van het Bor omgevingsvergunning kan verlenen. Indien het zonnepark aangemerkt kan worden als een landinrichtingsproject, stedelijk ontwikkelingsproject of een industriële installatie waar elektriciteit, stoom en warm water wordt geproduceerd kan de omgevingsvergunning uitsluitend met artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 3°, van de Wabo worden verleend en is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

Landinrichtingsproject

3.2. De rechtbank heeft in hetgeen door Groenrecycling Rouveen is aangevoerd in beroep terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het realiseren van het aangevraagde zonnepark aangemerkt dient te worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet elke ontwikkeling in het buitengebied een landinrichtingsproject betreft. De thans voorgestelde tijdelijke functiewijziging van 4,3 hectare heeft onvoldoende substantieel karakter om aangemerkt te kunnen worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer.

Stedelijk ontwikkelingsproject

3.3. In de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (Stb. 2011, 102, p. 51) is nader toegelicht waarom het begrip "stadsproject" in categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit Mer wordt gewijzigd in "stedelijk ontwikkelingsproject". In de toelichting staat: "Thans wordt gekozen voor 'stedelijke ontwikkeling', waarbij de categorieën D 11.1 en D 11.2 worden gecombineerd in de nieuwe categorie D 11.2. Bij een stedelijk ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Er

kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook 'dorpen' hieronder vallen. Wat 'stedelijke ontwikkeling' inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen." Met de wijziging van het begrip "stadsproject" naar "stedelijk ontwikkelingsproject" is derhalve niet beoogd een andere uitleg te geven aan deze categorie. Uit de voormelde voorbeelden en de in de bijlage bij de richtlijn gekozen term "stadsproject" kan worden afgeleid dat daarbij wordt gedacht aan een verstening of urbanisering van het gebied. Het realiseren van het onderhavige zonnepark kan naar het oordeel van de Afdeling, gelet ook op de in de nota van toelichting genoemde voorbeelden, niet gelijk worden gesteld met dergelijke ontwikkelingen. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de gevolgen voor het milieu van dit zonnepark in de kern beperkt zijn tot visuele hinder en landschappelijke aantasting. De enkele omstandigheid dat [vergunninghoudster] volgens Groenrecycling Rouveen van plan is een autostalling, parkeergarage, parkeerterrein, kantoor en werkplaats te bouwen waarboven de vergunde zonnepanelen zullen worden herplaatst, betekent niet dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het realiseren van het zonnepark geen stedelijk ontwikkelingsproject is. In deze procedure is uitsluitend het realiseren van een zonnepark aan de orde en indien in de toekomst ontwikkelingen worden aangevraagd voor het perceel kan Groenrecycling Rouveen daar in die procedure tegen opkomen.

In hetgeen Groenrecycling Rouveen heeft aangevoerd in hoger beroep ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat het zonnepark niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Daarbij merkt de Afdeling op dat het voorgaande onverlet laat dat aan de orde gestelde milieugevolgen in de procedure omtrent verlening van de omgevingsvergunning dienen te worden afgewogen door het college.

Industriële installatie

3.4. Ten slotte dient de vraag of het zonnepark aangemerkt kan worden als een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer te worden beantwoord. Daargelaten of de rechtbank terecht heeft overwogen dat "elektriciteit, stoom en warm water" uit categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer cumulatief moet worden uitgelegd, is de Afdeling van oordeel dat het onderhavige zonnepark niet kan worden aangemerkt als zo'n industriële installatie. Daarbij acht de Afdeling van belang dat uit de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit mer 1994 (Stb. 1994, 224, p. 80) kan worden opgemaakt dat het bij deze activiteit gaat om centrales waarbij een brandstof, bijvoorbeeld fossiele brandstoffen, wordt ingezet om elektriciteit op te wekken.

3.5. Die uitleg is in overeenstemming met de systematiek van de Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling op 16 april 2014 gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU (PbEU 2014, L 124) (hierna: de MER-richtlijn), waarvan het Besluit mer een implementatie is. In Bijlage I bij de MER-richtlijn, onder 2, zijn twee typen van energieopwekking aangewezen als mer-plichtig, te weten enerzijds thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties met een warmtevermogen van ten minste 300 megawatt, en anderzijds kerncentrales. Vervolgens worden in Bijlage II, categorie 3, onder het kopje "Energiebedrijven" als mer-beoordelingsplichtig, onder meer, aangewezen:

(a) industriële installaties voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water (niet onder bijlage I vallende projecten),

(h) installaties voor de productie van hydro-elektrische energie en

(i) installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie (windturbineparken).

Gezien de toevoeging "niet onder bijlage I vallende projecten" gaat het naar het oordeel van de Afdeling bij de in Bijlage II, categorie 3, onder a, als mer-beoordelingsplichtig aangewezen industriële installaties voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water, om dezelfde installaties als de thermische installaties en andere verbrandingsinstallaties waarop Bijlage I, onder 2, betrekking heeft. Alle installaties uit Bijlage I, onder 2, die niet voldoen aan de daar genoemde grenswaarde van 300 megawatt en dus niet

mer-plichtig zijn, zijn mer-beoordelingsplichtig. Dat het om hetzelfde type installaties gaat, blijkt ook uit het feit dat installaties voor de productie van hydro-elektrische energie en windenergie in Bijlage II, categorie 3, onder h en i, afzonderlijk zijn aangewezen als mer-beoordelingsplichtig. Die aanwijzing zou overbodig zijn als ieder type installatie voor de productie van elektrische energie per definitie al in Bijlage II, categorie 3, onder a, als mer-beoordelingsplichtig zou zijn aangewezen.

3.6. Gezien het voorgaande gaat het bij een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in bijlage II, onder a, van de MER-richtlijn, en in de daarop gebaseerde categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer, om thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties.

Een zonnepark is geen thermische (verbrandings) installatie. In een zonnepark wordt immers geen thermische energie opgewekt of gebruikt voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water, maar wordt stralingsenergie (zonlicht) rechtstreeks omgezet in elektrische energie. Een zonnepark is dus niet een industriële installatie voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer.

Het betoog faalt.

Instandhoudingstermijn

4. Groenrecycling Rouveen betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat niet aan de instandhoudingstermijn van 10 jaar kan worden voldaan zodat het college om die reden geen tijdelijke omgevingsvergunning mocht verlenen. Groenrecycling Rouveen voert hiertoe aan dat het, mede gelet op de voormelde in de toekomst gewenste ontwikkelingen op het perceel niet aanneemelijk is dat het zonnepark zonder onomkeerbare gevolgen kan en zal worden beëindigd na de instandhoudingstermijn van 10 jaar. Groenrecycling Rouveen voert in dit verband aan dat [vergunninghoudster] ter zitting van de rechtbank te kennen heeft gegeven dat de zonnepanelen na 10 jaar mogelijk op het dak van een nog te realiseren autostalling kunnen worden geplaatst al dan niet door vaststelling van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning daartoe. Daarnaast voert Groenrecycling Rouveen aan dat de rechtbank een advies had dienen te vragen aan een onafhankelijke

kelijke deskundige over de vraag of het zonnepark in de loop van 10 jaar rendabel kan zijn.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3265, geldt niet langer dat slechts een vergunning voor een tijdelijk bouwwerk kan worden verleend, indien aannemelijk is dat na het verstrijken van de gestelde termijn geen behoefte meer bestaat aan het tijdelijke bouwwerk.

4.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen reden bestaat om aan te nemen dat het zonnepark niet aan het einde van de termijn van 10 jaar kan en zal worden afgebroken. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat de zonnepanelen op een volledig demontabele stellage zijn geplaatst en het geheel snel en op eenvoudige wijze zonder schade aan de panelen kan worden verwijderd en eventueel elders kan worden opgebouwd. Daarnaast is aan de omgevingsvergunning een instandhoudingstermijn verbonden van 10 jaar gerekend vanaf de dag dat de omgevingsvergunning in werking is getreden en is daarbij vermeld dat binnen twee maanden na het verstrijken van deze termijn het tijdelijke zonnepark en trafostations van het perceel verwijderd dienen te zijn. De omstandigheid dat [vergunninghoudster] in de toekomst de zonnepanelen elders of op deze locatie opnieuw zal gebruiken brengt niet met zich dat onvoldoende zekerheid bestaat over beëindiging van de vergunde activiteit.

Het betoog faalt.

Afweging

5. Groenrecycling Rouveen betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen omdat volgens haar geen goede ruimtelijke onderbouwing aan het besluit ten grondslag is gelegd. Groenrecycling Rouveen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen strijd bestaat met provinciaal beleid. Daartoe voert zij aan dat uit de provinciale handreiking blijkt dat zonnepanelen in beginsel dienen te worden geplaatst op daken, dan wel in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden of braakliggende bedrijventerreinen, dan wel in de Groene Omgeving op bestaande bouwvlakken en dat hierbij omwonenden en omliggende bedrijven samen de balans moeten bepalen

Daarnaast betoogt Groenrecycling Rouveen dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende gewicht heeft toegekend aan haar belangen, omdat zij in haar bedrijfsvoering kan worden geschaad. Volgens Groenrecycling Rouveen kan [vergunninghoudster] de provincie Overijssel verzoeken om strengere stofvoorschriften op te leggen aan haar inrichting, zodat de stofhinder voor het zonnepanelenpark zal worden voorkomen of beperkt.

5.1. In de Omgevingsvisie Overijssel 2017 staat: "Installaties voor de opwekking van zonne-energie zijn onmisbaar voor de provinciale doelstelling voor de toepassing van hernieuwbare energie. Uit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik willen wij zonnepanelen en andere vormen van opwekking van zonne-energie zoveel mogelijk combineren met andere functies, bij voorkeur bebouwing. Daarom is de eerste trede van onze zonneladder dat zonnepanelen in principe geplaatst worden op gronden die bebouwd zijn (dus op daken) of bebouwd kunnen worden (zoals braakliggende bedrijventerreinen).

In Overijssel zien we de volgende mogelijkheden voor zonne-energie:

In bestaand bebouwd gebied op daken, dan wel;
In bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden, dan wel;
In de groene omgeving op bestaande bouwvlakken.

Nu is al te voorzien dat daarmee op korte termijn – gelet op technische en fiscale beperkingen – slechts in een deel van de opgave voor zonne-energie kan worden voorzien. Daarom bieden wij de mogelijkheid om in de Groene Omgeving tijdelijke zelfstandige opstellingen van zonnepanelen te realiseren. Het gaat daarbij om opstellingen van zonnepanelen voor een periode van circa 25 jaar op een wijze die omkeerbaar is en waarbij de oorspronkelijke bestemming gehandhaafd blijft."

5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in het hiervoor weergegeven provinciale beleid ruimte wordt geboden voor de oprichting van een zonnepark in het buitengebied. Uit het provinciaal beleid volgt niet dat het college geen medewerking aan zonneparken kan verlenen voor een exploitatietermijn van minder dan 15 jaar. Voorts is in de aan het besluit ten grondslag gelegde ruimtelijke onderbouwing rekening gehouden met het provinciale beleid.

In de door Groenrecycling Rouveen aangevoerde belangen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college na afweging van de belangen in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. In de ruimtelijke onderbouwing is ingegaan op de aanwezigheid van het bedrijf van Groenrecycling Rouveen naast het perceel. Niet gebleken is van zodanig grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van Groenrecycling Rouveen dat het college geen omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

In deze zaak speelt de vraag of de aanleg van een zonnepark een m.e.r.-beoordelingsplichtig project is waarvan moet worden beoordeeld of het opstellen van een milieueffectrapport (MER) noodzakelijk is. Het antwoord op deze vraag bepaalt of het college terecht toepassing heeft gegeven aan de zogenoemde kruimelgevallenregeling¹ voor de realisatie van een tijdelijk zonnepark voor een periode van tien jaar.

Voor de kruimels van artikel 4, onder 9 (functiewijziging zonder toename bebouwd oppervlak) en onder 11 (afwijking gebruik voor maximaal tien jaar), van Bijlage II van het Bor geldt dat de kruimelgevallenregeling niet mag worden toegepast als het gaat om een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., zo bepaalt artikel 5, zesde lid, van Bijlage II

van het Besluit omgevingsrecht. Deze zaak spitst zich daarom toe op de vraag of de aanleg van een zonnepark al dan niet

m.e.r.-beoordelingsplichtig is.

Tot op heden wordt in de praktijk veelal een m.e.r.-beoordeling gedaan voor een zonnepark. Het zonnepark binnen de bebouwde kom wordt dan geschaard onder het begrip 'stedelijke ontwikkeling' als bedoeld in categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r., het zonnepark buiten de bebouwde kom onder het begrip 'landinrichtingsproject' als bedoeld in categorie D9 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Soms wordt het zonnepark aangemerkt als een 'industriële installatie voor de opwekking van elektriciteit, stoom en warm water' (D22.1).

De redenen om op deze manier te werk te gaan liggen voor de hand. Het is vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie dat de M.e.r.-richtlijn ruim moet worden uitgelegd.² Ook is sinds het Kraaijeveld-arrest³ uitgemaakt dat vanwege de directe werking van de M.e.r.-richtlijn, hierop een rechtstreeks beroep kan worden gedaan bij de nationale rechter. Dus ook al is een zonnepark niet met zoveel woorden opgenomen in Bijlage II bij de M.e.r.-richtlijn, dan nog volgt de m.e.r.-beoordelingsplicht uit een ruime uitleg van een van de zojuist genoemde categorieën. Voor vergelijkbare categorieën voor het opwekken van elektriciteit bestaat immers al een m.e.r.-beoordelingsplicht, bijvoorbeeld voor een windturbinepark (D22.2) en een waterkrachtinstallatie (D31). Gelet op de mogelijke aanzienlijke milieugevolgen valt niet in te zien dat voor een zonnepark geen m.e.r.-beoordelingsplicht zou bestaan, anders dan dat er een tijdsverloop is tussen technische ontwikkelingen en het opnemen daarvan in de (Europese) regelgeving. De Afdeling onderkent wel dat er sprake is van grote landschappelijke gevolgen, maar omdat de milieugevolgen volgens haar in dit geval daartoe beperkt zijn, weegt dit mee bij het oordeel dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Een vreemde redenering. Ten eerste doet het er niet toe of er één milieugevolg optreedt dan wel een heel scala aan milieugevolgen. Daar komt bij

1 Als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en onder 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 2.7 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) en in samenhang met artikel 4 van Bijlage II van het Bor.

2 Zie HvJ EU 24 november 2011, Alto Sil, C-404/09, *MenR* 2012/39, m.nt. Verschuuren en Jesse.

3 HvJ EU 24 oktober 1996, Kraaijeveld, C-72/95, *AB* 1997, 133, m.nt. Backes.

dat er wel degelijk milieugevolgen zijn waar de Afdeling aan voorbijgaat, zoals aanzienlijke nadelige (onomkeerbare?) effecten op bodem en biodiversiteit.

Ten tweede gaat de systematiek van de m.e.r.-regelgeving ervan uit dat eerst moet worden gekeken of een activiteit onder de omschrijving in de eerste kolom van bijlage C of D van het Besluit m.e.r. valt. Pas als duidelijk is dat een m.e.r.(-beoordeling) moet worden gedaan, wordt gekeken naar mogelijke milieugevolgen. Hier betreft de Afdeling echter de mogelijke milieugevolgen bij de vraag of de activiteit onder de omschrijving valt. Zie in dit verband ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, «JM» 2017/65, m.nt. Van Velsen (Hornbach Duiven).

Ten derde roept de Afdeling een nieuw criterium in het leven om te bepalen of sprake is van een m.e.r.(-beoordelings)plichtig project, namelijk of het project wel substantieel genoeg is. In dit geval gaat het om een tijdelijk park van ongeveer 4,3 ha. Volgens de Afdeling is deze functiewijziging in natuur, recreatie of landbouw niet 'substantieel', omdat het hier om een periode van tien jaar gaat en/of omdat het aantal hectaren te gering is om als een landinrichtingsproject te kwalificeren. Bij welke omvang en/of welke tijdsperiode zou er dan wel sprake zou zijn van een landinrichtingsproject? En is de omvang en de tijdelijkheid niet juist een criterium dat meespeelt in de beoordeling van de vraag of de milieueffecten aanzienlijk zijn? Deze vraag moet naar mijn idee bevestigend worden beantwoord gezien bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn. Daar staat aan welke criteria moet worden getoetst en de omvang van het project en de tijdelijkheid van het effect worden daarin ook expliciet genoemd.

Zowel bij een stedelijke ontwikkeling als bij een landinrichtingsproject zouden milieugevolgen noch omvang een rol moeten spelen om te concluderen dat de kruimelgevallenregeling buiten toepassing moet blijven.

De nota van toelichting bij de wijziging van het Bor (*Stb.* 2014, 333, p. 58) zegt daarover: '*Bij dit onderdeel is aan artikel 5 een nieuw zesde lid toegevoegd. Hierin worden van de toepassing van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, zoals bij dit besluit gewijzigd, bepaalde activiteiten uitgezonderd. De strekking van artikel 5, zesde lid, is dat als een activiteit daaronder valt, op de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het*

bestemmingsplan ten behoeve van die activiteit, niet de reguliere voorbereidingsprocedure maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Er is dan sprake van een geval waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend. De uitgezonderde activiteiten zijn de activiteiten, bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Dit zijn zowel de mer-plichtige als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in kolom 1 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing.'

Ook het feit dat het een tijdelijke functiewijziging betreft, is dus niet relevant. Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 3 mei 2017, 201604869/1/A1, ECLI:NL:RVS:2017:1192. In die zaak was een omgevingsvergunning verleend voor een periode van een jaar voor een tijdelijke losvoorziening voor het bouwrijp maken van de Bloemendalerpolder op een perceel aan de Zuiderzeelaan. De Afdeling oordeelde dat een kruimelonthefing niet mogelijk was geweest, omdat de vergunde activiteit een activiteit is als bedoeld in categorie D2.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Of voor de praktijk veel zal veranderen naar aanleiding van deze uitspraak is nog onduidelijk. Wellicht is deze uitspraak een eenmalige en niet de eerste in een nieuwe vaste lijn in de jurisprudentie, ook nu niet expliciet aan de M.e.r.-richtlijn is getoetst en door het Hof van Justitie EU is geoordeeld.

Los daarvan zal een zonnepark altijd aangesloten moeten worden op het elektriciteitsnet en zijn de verbindende kabels en leidingen wél m.e.r.(-beoordelings)plichtig (categorie D24.1 of D24.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.). Omdat het niet mogelijk is een project 'op te knippen' in

delen, en in het MER alle milieugevolgen van het project beschreven moeten worden, zouden ook de milieugevolgen van de zonnepanelen meegeenomen moeten worden.

Voor een plan-m.e.r. voorziet artikel 3, vierde lid, van de Smb-richtlijn er daarnaast in een plan-m.e.r.-plicht geldt voor een plan of programma dat kaderstellend is voor een project dat niet in een van de bijlagen bij de M.e.r.-richtlijn is vermeld, maar wel aanzienlijke milieugevolgen kan hebben (deze bepaling is nu niet geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving, maar zal dat wel worden in artikel 16.36, vierde lid, van de Omgevingswet).

A. Wagenmakers

Milieustrafrecht / BRZO

128

Explosie en grote brand bij Shell, Moerdijk: omdat Shell BRZO-bedrijf is, volgt daarop een hele stevige straf

Rechtbank Oost-Brabant
17 juni 2019, 01/995058-16,
ECLI:NL:RBOBR:2019:3336
(mr. Van de Wetering, mr. Van den Munckhof,
mr. Elagab)
Noot S. Pieters

Explosie. Brand. Incident. Ethyleenoxide. Ethylbenzeen. Emissie. Zware ongevallen. Veiligheidsrisico. Moerdijk. Shell.

[Sr art. 1, 23, 24c, 51, 55, 57, 173b; WED art. 1, 1a, 2, 6; Wm art. 8.40; BRZO 1999 en BRZO 2015 art. 5; Arbeidsomstandighedenwet art. 6, 32]

Shell is in 2014 verantwoordelijk voor twee incidenten die plaatsvonden op het terrein van het bedrijf te Moerdijk. Bij het eerste incident deden zich kort na elkaar twee explosies voor, gevolgd door een brand. Bij het tweede incident werd ethyleenoxide naar de atmosfeer geëmitteerd. Shell als rechtspersoon heeft verwijtbaar gehan-

deld en opzettelijk onvoldoende maatregelen getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. Het veiligheidsrisico dat is ontstaan heeft zich ook daadwerkelijk gemanifesteerd waardoor medewerkers, omwonenden en het milieu zijn blootgesteld aan de grootschalige emissie van de stof ethyleenoxide. De rechtbank legt een geldboete van € 2.500.000 op. De officier van justitie vorderde in totaal een geldboete € 2.680.000.

Vonnis van de rechtbank Oost-Brabant, meervoudige economische kamer voor de behandeling van strafzaken, in de zaak tegen:

[verdachte],
gevestigd te [adres].

Dit vonnis is op tegenspraak gewezen naar aanleiding van het onderzoek ter terechtzitting van 14 mei 2019, 16 mei 2019, 24 mei 2019 en 3 juni 2019.

De rechtbank heeft kennisgenomen van de vordering van de officier van justitie en van hetgeen van de zijde van verdachte naar voren is gebracht.

De tenlastelegging.

De zaak is aanhangig gemaakt bij dagvaarding van 5 februari 2019. Aan verdachte is ten laste gelegd dat:

1. zij op of omstreeks 3 juni 2014 te Moerdijk opzettelijk en wederrechtelijk (een) stof(fen), te weten ethylbenzeen op of in de bodem en/of in de lucht heeft gebracht bij een explosie van één of meer delen van de [unit], terwijl daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten was te weten brandgevaar en/of explosiegevaar en/of gevaar aan blootstelling met ethylbenzeen voor één of meer op het fabrieksterrein aanwezige werknemers van verdachte en/of andere werknemers en/of andere personen; subsidiair althans, indien het vorenstaande niet tot een veroordeling mocht of zou kunnen leiden: het op of omstreeks 3 juni 2014 te Moerdijk aan haar, verdachtes, schuld te wijten is geweest dat wederrechtelijk (een) stof(fen), te weten ethylbenzeen op of in de bodem en/of in de lucht werd(en) gebracht bij een explosie van één of meer delen van de [unit], terwijl daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten was, te weten brandgevaar en/of explosiegevaar en/of gevaar aan blootstelling met