

van 29 juli 2019, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punt 71-72, «JM» 2019/21, m.nt. Hoevenaars). De doelstelling van TenneT met het project is, zoals hier meermaals door de Afdeling benoemd, het vergroten van de capaciteit van de bestaande hoogspanningsverbinding. Met alleen het wijzigen van de bouwhoogte (waarvoor de vergunning verstrekt is) wordt dat niet bereikt. Het vervangen van de geleiders (vergunningvrij, zie r.o. 2) kan daarom niet los gezien worden van het wijzigen van de bouwhoogte. Het is mij niet duidelijk waarom de gevolgen voor omwonenden vanwege het beter benutten van bestaande verbindingen dan niet in de procedure over dit MER aan de orde konden komen.

R. Sillevis Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

105

Als in een bestemmingsplan al is 'gekeken' naar de milieueffecten van het gehele stedelijk ontwikkelingsproject, dan hoeft dat in de m.e.r.-beoordeling bij een uitwerkingsplan niet te worden overgedaan

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

1 juni 2022, 202107569/1/R1,

ECLI:NL:RVS:2022:1545

(mr. Polak, mr. Lange, mr. Van Gastel)

Noot R. Sillevis Smitt

Milieueffectrapport. M.e.r.-beoordeling. Stedelijk ontwikkelingsproject.

[Wm art. 7.2 lid 1 onder b; Besluit m.e.r. art. 2 lid 5, bijlage, onderdeel D11.2]

Bij besluit van 12 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Castricum het uitwerkingsplan 'Limmer Linten fase 3a Westerweg-Kapelweg' vastgesteld. Het plan betreft een uitwerking van het bestemmingsplan 'Limmer-Zandzoom' van 3 februari 2011. Fase 3a heeft betrekking op een nieuw woongebied in het westen van het gebied Limmer-Zandzoom.

Appellanten betogen dat er ten onrechte geen volledige m.e.r.-beoordeling is gemaakt en dat het college niet mocht volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het college verricht een vormvrije m.e.r.-beoordeling voor elk uitwerkingsplan, maar de ontwikkeling van de nu aan de orde zijnde dertig woningen is volgens appellanten onderdeel van het aangrenzende gebied Zandzoom in Heiloo. In totaal tellen de plannen binnen het Castricumse deel en het Heilooose deel van de Zandzoom meer dan tweeduizend woningen. De Afdeling oordeelt dat de drempelwaarden van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage niet worden overschreden. Het uitwerkingsplan heeft betrekking op een oppervlakte van 1,7 hectare en maximaal dertig woningen. In dit geval gaat het om de uitwerking van een eerder vastgesteld bestemmingsplan. In het kader van dat plan is al naar de milieueffecten van het totaal aantal in Zandzoom te realiseren woningen gekeken. Dat hoeft bij het vaststellen van dit uitwerkingsplan niet te worden overgedaan. Nu moet alleen nader gekeken worden naar de milieueffecten van de in het plan beoogde dertig woningen. Het college mocht daarom volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het betoog faalt.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Limmen, gemeente Castricum, appellanten, en
het college van burgemeester en wethouders van Castricum, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2021 heeft het college het uitwerkingsplan "Limmer Linten fase 3a Westerweg-Kapelweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2022, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant A en vier anderen], en het college, vertegenwoordigd door drs. J. Ferron, J. van Boven en R. Peet, bijgestaan door drs. J. Waagmeester, verkeersdeskundige, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Ontwikkelingsbedrijf

Limmer Strandwal C.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan betreft een uitwerking van het bestemmingsplan "Limmen-Zandzoom" van 3 februari 2011. Fase 3a heeft betrekking op een nieuw woongebied in het westen van het gebied Limmen-Zandzoom. Globaal gezien wordt het plangebied begrensd door de agrarische gronden ten zuiden van de Pagenlaan in het noorden, (de woonpercelen aan) de Kapelweg in het oosten, de agrarische gronden en woonpercelen aan het Magnoliaalint in het zuiden en (de woonpercelen aan) de Westerweg in het westen. Het plan omvat 30 woningen, waarvan 7 sociale woningen.

2. [appellant] en anderen wonen op verschillende locaties in Limmen en kunnen zich niet verenigen met de vaststelling van het uitwerkingsplan. Zij vrezen met name negatieve gevolgen voor de verkeerssituatie in Limmen.

Toetsingskader

3. Wanneer in een bestemmingsplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, moet het college van burgemeester en wethouders in beginsel een uitwerkingsplan vaststellen. Bij een beroep tegen een uitwerkingsplan kan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht. Onder die beoordeling valt de vraag of de uitgewerkte bestemming strookt met de uitwerkingsregels in het bestemmingsplan en, als die regels daarvoor de ruimte laten, met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij geldt de planologische aanvaardbaarheid van de uit te werken bestemming als een gegeven.

[...; red.]

Milieueffectrapportage (m.e.r.)

10. [appellant] en anderen betogen dat er ten onrechte geen volledige m.e.r.-beoordeling is gemaakt en dat het college niet mocht volstaan met een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling. Het college verricht een vormvrije m.e.r.-beoordeling voor elk uitwerkingsplan, maar de ontwikkeling van de nu aan de orde zijnde 30 woningen is onderdeel van het aangrenzende gebied Zandzoom in Heiloo. In totaal tellen de plannen binnen het Castricumse deel en het Heiloose deel van de Zandzoom meer

dan 2.000 woningen. Daarom moet er een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt. De vormvrije m.e.r.-beoordelingen zijn nu ten onrechte gefragmenteerd.

10.1. Zoals vermeld in paragraaf 3.1 (Milieueffectrapportage) van de toelichting voorziet het uitwerkingsplan in de realisatie van een activiteit als bedoeld in categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.).

Het besluit tot vaststelling van het uitwerkingsplan betreft een besluit als bedoeld in kolom 4 van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Als bij een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. de drempelwaarden die zijn vermeld in kolom 2 van de desbetreffende categorie worden overschreden, dan moet blijkens artikel 2, vijfde lid, onder a, van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordeling worden gemaakt. Bij categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zijn als drempelwaarde vermeld: gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer, een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat, of een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer. In dit geval worden deze drempelwaarden niet overschreden, omdat het uitwerkingsplan betrekking heeft op een oppervlakte van 1,7 hectare en voorziet in maximaal 30 woningen. In dit geval gaat het om de uitwerking van een eerder vastgesteld bestemmingsplan. In het kader van dat plan is al naar de milieueffecten van het totaal aantal in Zandzoom te realiseren woningen gekeken. Dat hoeft bij het vaststellen van dit uitwerkingsplan niet te worden overgedaan. Nu moet alleen nader gekeken worden naar de milieueffecten van de in het plan beoogde 30 woningen. Het college mocht daarom volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling.

[appellant] en anderen hebben de inhoud en conclusies van de vormvrije m.e.r.-beoordeling verder niet gemotiveerd bestreden. De Afdeling ziet in wat zij hebben aangevoerd daarom geen aanleiding om de vormvrije m.e.r.-beoordeling onjuist te achten.

Het betoog faalt.

[...; red.]

Conclusie

12. Het beroep is ongegrond.

13. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

[...; red.]

NOOT

De Afdeling lijkt in deze uitspraak een nieuwe algemene regel te formuleren: als in een bovenliggend bestemmingsplan al is 'gekeken' naar de milieueffecten van het totaal aantal te realiseren woningen in een gebied (in m.e.r.-termen: van het gehele stedelijk ontwikkelingsproject), dan hoeft dat in de m.e.r.-beoordeling bij het vaststellen van een uitwerkingsplan niet te worden overgedaan (r.o. 10.1).

Zoals ik hierna zal uiteenzetten, vind ik voor dit oordeel geen steun in bestaande nationale en Europese jurisprudentie over milieueffectrapportage, zeker niet in deze algemene formulering. Het is verstandig om in de praktijk niet van deze algemene regel uit te gaan.

Voordat ik de vraag bespreek of de m.e.r.-beoordeling zelf in lijn is met eerdere jurisprudentie, ga ik kort in op het begrip 'stedelijk ontwikkelingsproject'. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling niet of überhaupt sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Bij de beoordeling of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, gaat het om de omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer de aard en omvang van de ontwikkeling een rol, zie ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, «JM» 2017/65, m.nt. Van Velsen en ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:639, «JM» 2021/61, m.nt. Wagenmakers. Het college is in ieder geval wel van een stedelijk ontwikkelingsproject uitgegaan, omdat het een vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft verricht. Ook de Afdeling gaat hiervan uit.

De vragen die de uitspraak oproept

De vraag is of onderhavige uitspraak in lijn is met eerdere jurisprudentie van de Afdeling. In de toelichting bij de bovenliggende bestemmingsplannen Limmen-Zandzoom van 3 februari 2011

en de partiële herziening van 8 juni 2017 wordt met geen woord over m.e.r. gesproken, maar er is wel onderzoek gedaan naar de milieueffecten van de maximaal 566 woningen die de plannen mogelijk maakten. Ten tijde van de vaststelling van het oorspronkelijke bestemmingsplan in 2011 gold echter al de verplichting om ook onder de D-drempels een project-m.e.r.-beoordeling uit te voeren, zodra sprake was van een categorie uit kolom 1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en een besluit uit kolom 4.¹ Van beide was dat het geval. Omdat dat bestemmingsplan echter ook uitwerkingsplannen kaderstellend, en dus plan-m.e.r.- (beoordelings-)plichtig (kolom 3). Een bestemmingsplan dat zowel eindbestemmingen als nog uit te werken bestemmingen in dezelfde categorie bevat, is voor het geheel project-m.e.r.-plichtig (zie de klassieke ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641 (*Woningbouwlocatie Bangert en Oosterpolder te Hoorn*), «JM» 2008/79, m.nt. Van Velsen en Pieters). Een plan-m.e.r.- (beoordelings-)plicht kon ook ontstaan als niet uitgesloten was dat het plan significante gevolgen kon hebben voor een Natura 2000-gebied (zie art. 7.2 Wm en art. 3 Besluit m.e.r.). Via een van deze wegen gold een plan- of project-m.e.r.- (beoordelings)plicht of een combinatie.

Het uitwerkingsplan zelf en de vormvrije m.e.r.-beoordeling daarbij, omvatte slechts dertig woningen, een substantieel lager aantal dan het totaal aantal woningen in het gebied. Meer specifiek is de vraag daarom of het feit dat bij het bovenliggende bestemmingsplan wél milieuonderzoek is uitgevoerd, maar geen m.e.r., voldoende is om bij een uitwerkingsplan te concluderen dat een m.e.r.-beoordeling alleen hoeft te zien op het beperkte aantal woningen in het uitwerkingsplan. Het oordeel van de Afdeling impliceert dat wel: ze stelt dat in het kader van het bovenliggende bestemmingsplan al is 'gekeken' naar het totale aantal woningen. Hoewel de beroepsgrond van de appellanten naar mijn me-

1 Hoewel het bovenliggende bestemmingsplan van 3 februari 2011 is en het huidige art. 2 lid 5 onder b Besluit m.e.r. destijds nog niet in werking was getreden, volgde uit een arrest van het Europese Hof van Justitie in oktober 2009 en Afdelingsjurisprudentie uit 2010 al dat ook onder de D-drempels een m.e.r.-beoordeling nodig was (zie *Stb.* 2011, 102).

ning voldoende aanleiding gaf om dit uitgebreid te motiveren, ontbreekt die motivering hier. Ik noem een aantal aspecten die naar mijn mening besproken hadden moeten worden.

‘Kijken’ naar het milieueffect bij een bestemmingsplan is allereerst iets anders dan de aanzienlijke milieueffecten in beeld brengen in het kader van milieueffectrapportage. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt bijvoorbeeld dat het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling niet hetzelfde is als het opnemen van een aantal sectorale deelonderzoeken in de plantoelichting (ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, «JM» 2015/23, m.nt. Wagenmakers). En specifiek bij project- en plan-m.e.r. (niet bij m.e.r.-beoordeling) schrijft de Wet milieubeheer voor dat alternatieven moeten worden onderzocht voor de voorgenomen activiteit (zie art. 7.7 en 7.23 Wm). Hebben deze verschillen met het ‘reguliere’ milieuonderzoek bij een bestemmingsplan wel meegewogen?

Ten tweede: voor het milieu is relevant wat de milieueffecten van het totale project zijn waarover deelbesluiten worden genomen. Dat is de achterliggende gedachte achter de ‘basisregel’ dat in een project-MER of m.e.r.-beoordeling bij het eerste ruimtelijke besluit voor een stedelijk ontwikkelingsproject het gehele project beschouwd moet worden (ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5118 (*Bestemmingsplan De Zuidlanden in Leeuwarden*)). Na het uitvoeren van de m.e.r.-beoordeling of het opstellen van het project-MER is de m.e.r.-plicht voor de volledige ontwikkeling verwerkt. Dit houdt in dat bij latere besluiten het MER of de m.e.r.-beoordeling en de wettelijke bepalingen over m.e.r. niet meer ter discussie staan. De inhoud daarvan kan overigens wel aan de orde worden gesteld in een beroepsgrond over de goede ruimtelijke ordening. Het feit dat geen m.e.r. is uitgevoerd voor bovenliggend bestemmingsplan roept de vraag op of bij het uitwerkingsplan niet alsnog een m.e.r.-beoordeling voor het gehele stedelijk ontwikkelingsproject vereist was. De Afdeling bespreekt dit helaas niet, maar in het licht van uitspraak *De Zuidlanden* was meer diepgang in de motivering gewenst. Was het uitwerkingsplan (of eigenlijk een al eerder vastgesteld uitwerkingsplan) niet het eerste ruimtelijke besluit waaraan een project-m.e.r.-beoordelingsplicht hing? Of gold nog een project-m.e.r.-plicht voor

de gehele ontwikkeling omdat het bovenliggende bestemmingsplan plan-m.e.r.-plichtig was? Ook in het licht van Europese jurisprudentie is de vraag of de m.e.r.-plicht bij dit uitwerkingsplan voor de gehele ontwikkeling verwerkt was. Vergunningen (zoals een bestemmingsplan voor een woningbouwproject) die in het verleden in strijd met de M.e.r.-richtlijn zijn verleend, en volgens het nationale recht onherroepelijk zijn, moeten alsnog aan de richtlijn voldoen (zie bijvoorbeeld HvJ EU 12 november 2019, C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955, (*Commissie/Ierland*)). Volgens art. 4 lid 3 VWEU (het beginsel van loyale samenwerking) zijn lidstaten verplicht om de gevolgen van schendingen van het Unierecht gedaan te maken. Die verplichting om alle nodige maatregelen te nemen, geldt voor elk orgaan van de lidstaat. Een bestuursorgaan kan hieraan voldoen door bijvoorbeeld een verleende vergunning in te trekken of op te schorten, of door alsnog een milieueffectrapportage te doen. Vergelijkbare jurisprudentie heeft het Hof gewezen voor plan-m.e.r. (zie bijvoorbeeld het inmiddels welbekende *Nevele*-arrest: HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503). In het licht van deze (Europese) jurisprudentie had ik in de uitspraak graag een motivatie gezien van de gevolgen ervan voor de inhoud van de vormvrije m.e.r.-beoordeling bij het uitwerkingsplan. Mijn conclusie is daarom dat de Afdeling beter had moeten motiveren waarom de milieueffecten van de gehele ontwikkeling bij dit uitwerkingsplan niet alsnog in beeld gebracht hadden moeten worden. De algemene inleiding van de Afdeling dat ‘de planologische aanvaardbaarheid van de uit te werken bestemming als een gegeven’ moet worden beschouwd (zie r.o. 3) en dat al naar de milieueffecten van het totaal aantal te realiseren woningen is ‘gekeken’ (r.o. 10.1) is onvoldoende in het licht van het besprokene.

Afsluitend

Heeft de Afdeling de gevolgen en houdbaarheid van deze uitspraak wel overzien? Ze accordeert een werkwijze waarbij, zodra in het kader van een ruimtelijk besluit om onduidelijke redenen is afgezien van een MER of m.e.r.-beoordeling en dat besluit onherroepelijk is, bij een opvolgend uitwerkingsplan geen beoordeling van de totale ontwikkeling meer plaatsvindt. Dit terwijl de milieueffecten van het totaal aanzienlijk kunnen zijn en deze dus op enig moment in een MER of

volledige m.e.r.-beoordeling beschouwd moeten worden. Een uitwerkingsplan is daar een goede mogelijkheid voor.

Voldoende reden dus om in andere projecten, plannen en juridische procedures niet uit te gaan van deze uitspraak.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

Milieustrafrecht / Afval

106

Een directeur van een afvalverwijderingsbedrijf heeft een achttal klachten ingediend vanwege een strafrechtelijke veroordeling door het hof en de Hoge Raad heeft die klachten beoordeeld en concludeert dat die klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van de uitspraak van het hof

Hoge Raad

21 juni 2022, 21/01456, ECLI:NL:HR:2022:922
(mr. Van den Brink, mr. Van Strien, mr. Kuijer)
Noot S. Pieters

Afvalverwerkingsbedrijf. Feitelijke leiding geven. Valsheid in geschrift. Begeleidingsbrieven. Rechtspersoon. Nietigheid dagvaarding. Niet-ontvankelijkheid OM. Afwezigheid van alle schuld. Avas. Deskundigenrapporten. Nederlands Forensisch Instituut. NFI. Uitdrukkelijk onderbouwde standpunten. Bewijsklachten. Bewijsmiddel. Monsterpotjes. Niet-vergunde afvalstoffen. Strafmotivering. Opgelegde straf.

[Wabo art. 2.3; Wm art. 10.37; Sr art. 225 lid 1; Wet RO art. 81 lid 1]

Dit betreft een economische strafzaak. De verdachte heeft feitelijk leiding gegeven aan een bedrijf, dat over langere periode heeft gehandeld in strijd met de eisen die aan een afvalverwerkingsbedrijf gesteld worden (art. 2.3 Wabo en art. 10.37 Wm) en hij heeft feitelijk leiding gegeven aan (het

medeplegen van) valsheid in geschrift ten aanzien van de begeleidingsbrieven begaan door een rechtspersoon, meermalen gepleegd (art. 225 lid 1 Sr).

De Hoge Raad geeft een oordeel over de volgende klachten: 1. Beroep op nietigheid dagvaarding. 2. Verweer strekkende tot niet-ontvankelijkverklaring OM in vervolging. 3. Beroep op afwezigheid van alle schuld. 4. Verweer dat NFI-rapporten niet kunnen worden aangemerkt als deskundigenrapporten als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering en dat ook deskundigheid van betreffende NFI-medewerker niet is vastgesteld. Alsmede: 5. Uitdrukkelijk onderbouwde standpunten ten aanzien van bewezenverklaring. En 6. Bewijsklachten. Kon het hof een passage uit het vonnis van de Rechtbank overnemen en het proces-verbaal van bevindingen als bewijsmiddel gebruiken? 7. Verweer dat geen enkele van de aanwezige monsterpotjes is geanalyseerd. 8. Heeft bedrijf willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaard dat het niet-vergunde afvalstoffen ontving? 9. Strafmotivering en opgelegde straf (gevangenisstraf van elf maanden, waarvan negen maanden voorwaardelijk) voldoende gemotiveerd?

ARREST

op het beroep in cassatie tegen een arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 24 maart 2021, nummer 21-006928-17, in de strafzaak tegen
[verdachte],
geboren te [geboorteplaats] op [geboortedatum] 1969,
hierna: de verdachte.

1. Procesverloop in cassatie

Het beroep is ingesteld door de verdachte. Namens deze heeft R. Hörchner, advocaat te Breda, bij schriftuur cassatiemiddelen voorgesteld. De schriftuur is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

De advocaat-generaal B.F. Keulen heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep. De raadsman heeft daarop schriftelijk gereageerd.

2. Beoordeling van de cassatiemiddelen

De Hoge Raad heeft de klachten over de uitspraak van het hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen.