

Bijlage 4

Beoordeling groeve al dan niet MER-plichtig

MEMO

Aan [REDACTED]
Van [REDACTED]
Plaats/Datum Maastricht-Airport, 18 februari 2021
Betreft Beoordeling groeve m.e.r.-plicht

1. Inleiding

De besloten vennootschap Zand- en grindhandel Bruls (hierna: **Bruls**) is (deels) eigenaar van de groeve Spaubeek en de groeve Nagelbeek. Ook is Bruls eigenaar van de stortplaats die zich naast de groeve Nagelbeek bevindt. Deze stortplaats is (formeel) nog in gebruik bij Attero. Bruls is doende met een heroriëntatie op de toekomst van bedoelde locaties en heeft onderzoek gedaan naar de toekomst van het groevegebied. Het project is gericht op recreatie, toerisme, natuur en duurzaamheid.

Het onafgewerkte deel van de groeve Nagelbeek is circa 15 hectare. Het te vergraven deel binnen de groeve bedraagt minder dan 12 hectare.

In dit memo zal het volgende worden nagegaan:

- Is het project - in het kader van de ontgroning die zal plaatsvinden – m.e.r.-(beoordelings)plichtig?
- Is anderszins sprake van een m.e.r.-(beoordelings)plichtig project?

2. Beoordeling

2.1 Wettelijk kader

Artikel 7.2 lid 1 onder a Wet milieubeheer (hierna: **Wm**) bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten worden aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden één of meer besluiten van bestuursorganen ter zake van die activiteiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport (hierna: **m.e.r.**) moet worden gemaakt. Deze activiteiten zijn derhalve m.e.r.-plichtig. In artikel 7.2 lid 1 onder b Wm is de m.e.r.-beoordelingsplicht opgenomen. Het artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten worden aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten worden op grond van artikel 2 Besluit milieu-effectrapportage (hierna: **Besluit-m.e.r.**) aangewezen in onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit-m.e.r.

2.2 Ontgrondingsactiviteit

Onderdeel C 16.1 van de bijlage bij het Besluit-m.e.r. wijst als besluit ten aanzien waarvan het maken van een m.e.r. verplicht is, het besluit in de zin van artikel 3

van de Ontgrondingenwet aan. Bij deze categorie van activiteiten, "de ontginning dan wel wijziging of uitbreiding van de ontginning van steengroeven of dagbouw mijnen, met inbegrip van de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, anders dan bedoeld in categorie 16.2 of 16.4 van onderdeel C van deze bijlage", geldt de m.e.r.-plicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare. Uit onderdeel D 16.1 van de bijlage bij het Besluit-m.e.r. volgt dat voor deze activiteit een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt in het geval dat deze betrekking heeft op een terreinoppervlakte van 12,5 hectare of meer.

Nu het te vergraven deel binnen de groeve minder dan 12 hectare bedraagt, valt de ontgrondingsactiviteit beneden bovengenoemde drempelwaarden. De ontgrondingsactiviteit betreft een activiteit die derhalve wel in kolom 1 van onderdeel D van het Besluit-m.e.r. genoemd wordt, maar waar de drempelwaarde uit kolom 2 niet wordt gehaald. De drempelwaarden uit kolom 2 van onderdeel D zijn indicatief. Er kan zodoende niet meteen worden geconcludeerd dat een activiteit niet m.e.r.-beoordelingsplichtig is als er sprake is van een geval dat beneden de drempelwaarde valt.

Conform artikel 2 lid 5 Besluit-m.e.r. dient in dat geval aan de hand van de criteria uit bijlage III van de Europese richtlijn m.e.r. te worden getoetst of er belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden door de voorgenomen activiteit(en). Indien er geen (mogelijke) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aanwezig zijn, dient in het besluit te worden gemotiveerd waarom geen m.e.r. (-beoordeling) is uitgevoerd. Indien er wel (mogelijke) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aanwezig zijn en er sprake is van een besluit dient een m.e.r.-beoordeling opgestart te worden of dient direct te worden gekozen voor een m.e.r. Bovengenoemde beoordeling vindt plaats in een vormvrije m.e.r.-beoordeling.

In dit kader is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: **Afdeling**) van 3 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:149) van belang. Deze zaak heeft betrekking op een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet voor de uitbreiding van de zandwinlocatie Uivermeertjes te Deest. Nu de uitbreiding betrekking had op een oppervlak van 12 hectare en daardoor onder de drempel van 25 respectievelijk 12,5 hectare werd gebleven, was er geen m.e.r.-beoordeling verricht. Het college van gedeputeerde staten van Gelderland heeft conform artikel 2 lid 5 Besluit m.e.r. onderzocht of er sprake is van omstandigheden zoals bedoeld in bijlage III bij de Europese m.e.r.-richtlijn waardoor het opstellen van een m.e.r. toch nodig zou zijn. De uitkomst van deze zogeheten informele m.e.r.-beoordeling was dat het opstellen van een m.e.r. achterwege kon blijven. Gelet op de ontgrondingen in de directe omgeving van Uivermeertjes is er volgens de Afdeling een cumulatie van projecten aan de orde als bedoeld in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. Om die reden bestaat er volgens de Afdeling een formele m.e.r.-beoordelingsplicht voor de ontgrondingsvergunning. De Afdeling oordeelt in casu dat er in het kader van de informele m.e.r.-beoordeling moet worden

geconcludeerd tot een formele m.e.r.-beoordelingsplicht vanwege de "cumulatie met andere projecten". Dit cumulatiecriterium moet ingevolge artikel 2 lid 5 Besluit m.e.r. juncto onderdeel 1 onder sub b van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn worden betrokken in de informele m.e.r.-beoordeling. De enkele constatering dat de ontgroning Uivermeertjes Zuid in de directe nabijheid van andere ontgrondingen is gelegen, is voor de Afdeling voldoende om dat oordeel te vellen. In de annotatie behorend bij deze uitspraak wordt geconcludeerd dat zeker voor beoogde ontgrondingen (van minder dan 12,5 hectare) er in de informele m.e.r.-beoordeling reeds vrij snel tot een formele m.e.r.-beoordeling moet worden besloten zodra er in de nabijheid van de beoogde ontgroning andere ontgrondingen zijn.¹ Voorts leiden de annotatoren uit rechtsoverweging 3.3 af dat de Afdeling daarbij niet alleen doelt op (nieuwe) voorziene ontgrondingen, maar mogelijk ook op de bestaande ontgroning.

Voorts is de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1720) van belang. Deze uitspraak ziet op de cumulatie van ontgrondingen voor wat betreft het bepalen van de drempelwaarden als bedoeld in de bijlage van het Besluit m.e.r. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat het oppervlakte van de ontgroning in het oostelijke deel niet hoeft te worden meegenomen, nu de ontgroning in dit deel reeds was afgerond. Voor deze activiteit gold dan ook geen m.e.r.-plicht. Ten aanzien van de vormvrije m.e.r.-beoordeling die in dit kader heeft plaatsgevonden, oordeelt de Afdeling dat het college "zich op basis daarvan in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat wat betreft de grondwaterstanden geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zullen optreden".² Over het cumulatiecriterium als bedoeld in artikel 2 lid 5 Besluit m.e.r. juncto onderdeel 1 onder sub b van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn laat de Afdeling zich niet uit.

2.3 Anderszins m.e.r.-(beoordelings)plichtig

Het project is gericht op recreatie, toerisme, natuur en duurzaamheid. Het project zal naar verwachting een groot aantal bezoekers trekken. De vraag die in dit kader speelt is of de activiteiten anderszins (dus los van de ontgrondingsactiviteit) mogelijk m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. Uit onderdeel D 9 van de bijlage bij het Besluit-m.e.r. volgt dat voor een landinrichtingsproject een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt indien er sprake is van een functiewijziging met een oppervlakte van 125 hectare of meer van water, natuur, recreatie of landbouw. Het gaat hierbij om de volgende besluiten:

De vaststelling van het inrichtingsplan, bedoeld in artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied dan wel een plan bedoeld in artikel 18 van de

¹ Annotatie , ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:149, M en R 2013/127.

² Zie r.o. 4.3.2.

Reconstructiewet concentratiegebieden dan wel bij het ontbreken daarvan het plan bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.

De vraag is dan ook of het project kwalificeert als een "landinrichtingsproject" als bedoeld in de bijlage bij het Besluit-m.e.r. Mijns inziens is dit niet geval. Voor zover bij mij bekend, zijn er namelijk geen besluiten genomen als bedoeld in artikel 17 Wet inrichting landelijk gebied, artikel 18 Reconstructiewet concentratiegebied, artikel 3.6 lid 1, onderdelen a en b Wet ruimtelijke ordening dan wel artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

Indien dit wel het geval is, dient te worden gezien of de drempelwaarde wordt gehaald. Nu het project betrekking heeft op een oppervlakte van minder dan 125 hectare wordt de drempelwaarde niet gehaald en zal een vormvrije m.e.r.-beoordeling moeten plaatsvinden.

2.4 Passende beoordeling Wnb

Los van de m.e.r.-beoordelingsplicht die voortvloeit uit de bijlage bij het Besluit-m.e.r. is ook sprake van een m.e.r.-plicht indien ten behoeve van het betreffende project een zogenaamde "passende beoordeling" moet worden verricht op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: **Wnb**). Artikel 7.2a lid 1 Wm bepaalt dat een m.e.r.-plicht geldt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht op te stellen plan, waarvoor in verband met de daarin opgenomen activiteit een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8 lid 1 Wnb. De m.e.r.-plicht is als zodanig niet zo zeer afhankelijk gemaakt van de soort activiteit die het plan of project mogelijk maakt (drempelwaarden), maar veeleer van de effecten die de activiteiten mogelijk zullen hebben op een Natura 2000-gebied.

Alleen voor plannen en projecten waarvoor artikel 2.7 Wnb geldt, kan de m.e.r.-plicht van artikel 7.2a lid 1 Wm aan de orde zijn. Dit plan respectievelijk project hoeft alleen passend beoordeeld te worden voor zover het betrekking heeft op ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk significante effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. De m.e.r.-plicht van artikel 7.2a lid 1 Wm strekt zodoende niet verder dan de plicht tot het verrichten van een passende beoordeling. Een passende beoordeling van de gevolgen van een plan/project voor het specifieke gebied brengt mee dat alle aspecten van dit plan/project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen/projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar (kunnen) brengen, moeten worden geïnventariseerd.³ De passende beoordeling moet met redenen zijn omkleed. Uit dit stuk moet volgen dat van aantasting geen sprake is. Per habitatype, per locatie van voorkomen van het habitatype moeten de gevolgen in kaart worden gebracht.

³ ABRvS 22 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8011.

Uit artikel 7.2a lid 2 Wm volgt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, waarop de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in artikel 7.2a lid 1 Wm niet van toepassing is. Middels artikel II van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: **BuChw**), dat op 18 december 2020 in werking is getreden, is invulling aan deze bepaling gegeven. Hierdoor wordt aan het Besluit m.e.r. een nieuw artikel, artikel 3, toegevoegd. Op grond van dit artikel is een plan – indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden – niet langer plan-m.e.r.-plichtig. Ingevolge artikel 3 lid 1 Besluit-m.e.r. dient sprake te zijn van de vaststelling of wijziging van een plan:

1. waarvoor een passende beoordeling dient te worden verricht;
2. A. waarbij het gebruik wordt bepaald van kleine gebieden indien (1) voor dat plan een bestuursorgaan van een gemeente het bevoegd gezag is; (2) de omvang van het gebied in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is; en (3) het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat de vaststelling of wijziging van dat plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft; of
B. waarbij sprake is van kleine wijzigingen van een plan en het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat die wijzigingen geen aanzienlijke milieueffecten hebben;

Voor zover sprake is van een plan dat betrekking heeft op m.e.r.-plichtige activiteiten (C-lijst in de bijlage behorend bij het Besluit m.e.r.), geldt ingevolge artikel 3 lid 2 Besluit m.e.r. echter wél de m.e.r.-plicht. Zoals volgt uit paragraaf 2.2 van dit memo is in de onderhavige kwestie géén sprake van een m.e.r.-plichtige activiteit.

Met de inwerkingtreding van artikel 3 Besluit m.e.r. heeft te gelden dat voor kleine plannen - (1) waarvoor een passende beoordeling moet worden verricht, (2) die niet zijn opgenomen in kolom 4 van de lijst met m.e.r.-plichtige besluiten en (3) waarvan het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat die niet gepaard gaan met aanzienlijke milieueffecten - géén plan-m.e.r. maar enkel een plan-m.e.r.-beoordeling hoeft te worden verricht. De vraag die in dit kader speelt, is dan ook wanneer sprake is van "kleine gebieden" respectievelijk "kleine wijzigingen" in de zin van artikel 3 lid 1 Besluit m.e.r. Op deze vraag kan vooralsnog geen eenduidig antwoord worden gegeven. In de handleiding van de Europese Commissie voor de uitvoering van de SMB-richtlijn (pagina 13 en 14) wordt hierover het volgende opgemerkt:

*"Bij de interpretatie van het woord **"klein"** in de zinsnede 'kleine gebieden op lokaal niveau' moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen lidstaten, en waarschijnlijk zal dit woord per geval anders moeten worden gedefinieerd."*

*"Wanneer we kijken naar de volledige zinsnede ('kleine gebieden op lokaal niveau') is duidelijk dat het niet mogelijk is om het gehele grondgebied van een lokale instantie uit te sluiten (tenzij het desbetreffende gebied erg klein is)."*⁴

Voor wat betreft de vraag wanneer sprake is van "kleine wijzigingen" wordt opgemerkt dat een en ander afhangt van de context van het plan dat wordt gewijzigd en naar de waarschijnlijkheid dat de desbetreffende wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Een en ander is dan ook sterk casuïstisch. Gelet op deze onzekerheid, is het de vraag of het verstandig is om gebruik te maken van deze uitzonderingsgrond. Van belang is namelijk dat het ten onrechte niet hebben verricht van een plan-m.e.r. niet herstelbaar is. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV7245). Een en ander heeft tot gevolg dat het ontwerpbesluit met een plan-m.e.r. opnieuw ter inzage moet worden gelegd.

Gelet op de recente rechtspraak van de Afdeling verdient het dan ook aanbeveling om te bezien of met een voortoets kan worden volstaan.⁵ Wanneer uit de voortoets volgt dat significante effecten op Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten, hoeft namelijk géén passende beoordeling in dit kader te worden verricht. Een en ander heeft tot gevolg dat ook niet automatisch een plan-m.e.r.(-beoordeling) hoeft te worden verricht.

2.5 Procedure vormvrije m.e.r.-beoordeling

Zoals is gebleken uit paragraaf 2.2 van dit memo zal hoe dan ook – voor wat betreft de ontgrondingsactiviteit – een vormvrije m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht. De ontgrondingsactiviteit betreft immers een activiteit die wel in kolom 1 van onderdeel D van het Besluit-m.e.r. genoemd wordt, maar waar de drempelwaarde uit kolom 2 niet wordt gehaald.

Op 7 juli 2017 is een wijziging van het Besluit-m.e.r. in werking getreden.⁶ Sindsdien geldt ingevolge artikel 2 lid 5 sub b Besluit-m.e.r. dat de procedurebepalingen voor de formele m.e.r.-beoordeling van overeenkomstige toepassing zijn op de vormvrije m.e.r.-beoordeling. Nu artikel 2 lid 5 sub b Besluit-m.e.r. het bevoegd gezag verplicht om de artikelen 7.16, 7.17 leden 1 t/m 4, 7.18, 7.19 leden 1 en 2 en 7.20a Wm toe te passen, dient het bevoegd gezag een beslissing te nemen over de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Bepalend voor het antwoord op die vraag is of de betrokken activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Dit besluit wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genoemd. Een m.e.r.-beoordelingsbesluit is daardoor niet alleen vereist als de drempelwaarde voor een

⁴ https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf

⁵ ABRvS 22 april, ECLI:NL:RVS:2020:1125 en ECLI:NL:RVS:2020:1110.

⁶ Stb. 2017, 175 en Stb. 2017, 297.

m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit wordt overschreden, maar ook als dat niet het geval is.⁷ Bij dit besluit wordt door het bevoegd gezag aan de hand van een integrale beoordeling - rekening houdende met de relevante criteria in bijlage III bij de Europese richtlijn m.e.r. - getoetst of de in het besluit voorziene activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Indien dat laatste het geval is, moet een besluit-m.e.r. worden doorlopen.

Voor elke vergunningaanvraag waarbij een vormvrije m.e.r.-beoordeling aan de orde is, moeten procedurestappen worden doorlopen. Door de initiatiefnemer moet ingevolge artikel 7.24 Wm allereerst een aanmeldingsnotitie worden opgesteld, die naar het bevoegd gezag wordt gestuurd. Bij het opstellen van de aanmeldnotitie moet ingevolge artikel 7.16 lid 3 Wm onder andere aandacht worden besteed aan de criteria uit bijlage III van de Europese richtlijn m.e.r. De aanmeldnotitie mag tegelijk met de aanvraag worden ingediend. Het bevoegd gezag moet ingevolge artikel 7.17 lid 1 Wm binnen 6 weken een m.e.r.-beoordelingsbesluit nemen. In de motivering van de beslissing moet het bevoegd gezag ingevolge artikel 7.17 lid 4 Wm onder andere verwijzen naar de relevante criteria uit bijlage III van de Europese richtlijn m.e.r. Het publiceren en ter inzage leggen van het besluit is – in tegenstelling tot de formele m.e.r.-beoordeling - niet verplicht. Alleen de initiatiefnemer dient op te hoogte te worden gebracht van het m.e.r.-beoordelingsbesluit.

3. Conclusie

Gelet op het voorgaande valt het ontgrondingsproject beneden de drempelwaarde van onderdeel D 16.1 van de bijlage bij het Besluit-m.e.r. Conform artikel 2, lid 5 van het Besluit-m.e.r. is het bevoegd gezag verplicht om in een vormvrije m.e.r.-beoordeling, aan de hand van de criteria uit bijlage III van de Europese richtlijn m.e.r., na te gaan of er (mogelijke) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden door de voorgenomen activiteit(en). In dit kader dient rekening te worden gehouden met een eventuele cumulatie met andere projecten (lees: ontgrondingen).

Indien het project kwalificeert als een "landinrichtingsproject" als bedoeld in de bijlage bij het Besluit-m.e.r. dient ook voor deze activiteit een vormvrije m.e.r.-beoordeling plaats te vinden.

Los van de m.e.r.-beoordelingsplicht die voortvloeit uit de bijlage bij het Besluit-m.e.r. is ook sprake van een m.e.r.-plicht indien ten behoeve van het project een zogenaamde "passende beoordeling" moet worden verricht op grond van artikel 2.8 Wnb. Met de inwerkingtreding van artikel 3 Besluit m.e.r. kunnen zich echter uitzonderingsgevallen voordoen, waarvoor géén plan-m.e.r., maar enkel een plan-m.e.r.-beoordeling hoeft te worden verricht. Een en ander geldt voor plannen die

⁷ ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1513, r.o. 11.4 en ABRvS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298.

zien op kleine gebieden waarvoor een passende beoordeling moet worden verricht, die niet zijn opgenomen in kolom 4 van de lijst met m.e.r.-plichtige besluiten en waarvan het bevoegd gezag heeft beoordeeld dat die niet gepaard gaan met aanzienlijke milieueffecten. Niet geheel duidelijk is vooralsnog wanneer sprake is van een "klein gebied" in de zin van artikel 3 lid 2 Besluit-m.e.r, hetgeen leidt tot onzekerheid. Het verdient dan ook aanbeveling om in dit kader allereerst een voortoets te verrichten. Op deze wijze kan mogelijk worden voorkomen dat een passende beoordeling met een daaraan gekoppelde plan-m.e.r.(-beoordeling) moet worden verricht.