

[...]

Noot

Wederom een uitspraak over de vraag of sprake is van een natuurterrein in het kader van de vraag welk regime met betrekking tot de watersysteemheffing van toepassing is. Sinds de heffingscategorie 'natuurterreinen' in 2009 in de Waterschapswet is opgenomen (artikel 116, onderdeel c jo. artikel 117 van de Waterschapswet) zijn er al verschillende procedures gevoerd over de vraag of sprake is van een natuurterrein (zie o.a. LjN BU7721; LjN BQ8436; LjN BY2026; M en R 2013/16, m.nt. van P.E. Lindhout; LjN BX0095/BW9615; LjN BZ5924 en LjN BW9591). De kwalificatie als natuurterrein is vanuit financieel oogpunt van belang, omdat het heffingsstarief voor eigenaren van natuurterreinen lager is dan het tarief voor eigenaren van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterrein zijn. In de onderhavige proefprocedure tussen Stichting Het Groninger Landschap en de heffingsambtenaar van het waterschap Noorderzijlvest gaat het om de vraag of de inrichting en het beheer van het perceel geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur als nog sprake is van een aanzienlijke agrarische restproductiecapaciteit. Het perceel is bestemd als weidevogelgrasland. De heffingsambtenaar stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van natuurterrein in de zin van artikel 116, onderdeel c van de Waterschapswet omdat de mate van agrarische (rest)productie, in dit geval 44%, hieraan in de weg zou staan. De Stichting ziet dit anders. Bij de beoordeling in deze zaak hoefde de rechtbank zich niet te buigen over de vraag of met de inrichting van het perceel optimaal wordt bijgedragen aan de voor vochtig weidevogelgrasland gestelde natuurdoelen, de wijze van beheer waarbij de weidevogeldoelstelling optimaal wordt gediend en het feit dat de natuurdoelstelling ten aanzien van beemaaiing en broedparen worden behaald. Daar waren partijen het over eens. Ook was niet in geschil dat de agrarische productiviteit van het perceel ten minste 44% bedraagt. De vraag is alleen of die agrarische restproductiviteit de kwalificatie als natuurterrein in de weg staat. Weidevogelgrasland heeft primair een weidevogeldoelstelling, maar dergelijk grasland mag, onder bepaalde beperkingen, ook worden beweid, bemest en gemaaid. Zonder agrarisch gebruik is het realiseren van de beoogde weidevogeldoelstelling zelfs niet goed mogelijk (r.o. 1.6). Extensief agrarisch medegebruik is dus mogelijk c.q. zelfs noodzakelijk volgens de rechtbank om het natuurtype weidevogelgrasland te kunnen realiseren of in stand te kunnen houden. De rechtbank overweegt, mijns inziens terecht, dat uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het begrip natuurterrein kwalitatief moet worden ingevuld. Daar wordt in de onderhavige zaak aan voldaan. Het feit dat er dan nog steeds een restproductiecapaciteit van 44% voor agrarisch medegebruik mogelijk is, is op zichzelf geen belemmering om het perceel als natuurgebied aan te merken nu agrarische activiteit noodzakelijk is voor het kunnen behalen van de natuurdoelen die bij weidevogelgrasland horen. Vol-

doende staat vast dat de agrarische activiteit plaatsvindt ten behoeve van de specifieke natuurdoelstellingen. Dat het daarbij in theorie ook nog wat kan opleveren, doet aan de kwalificatie van natuurterrein niet af.

P.E. Lindhout

116

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 26 juni 2013, nr. 201204498/1/A4

(Van Kreveld, Timmerman-Buck, Pans)
m.nt. M.A.A. Soppe en J. Gundelach¹

(art. 7.2 Wm, categorie 35, onder c, van onderdeel D van de bijlage Besluit milieueffectrapportage)

Kluwer Omgevingsrecht 2013/19004

Kluwer Omgevingsrecht 2013/19005

ECLI:NL:RVS:2013:18

Reikwijdte vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten.

Revisievergunning voor het bewerken en verwerken van garnalen en schaaldieren. De inrichting, waarbinnen de producten niet in glas of blik, maar in uit kunststoffolie bestaande zakjes, bakjes en bakken worden verpakt, het conserveren van producten plaatsvindt door toevoeging van conserveermiddel, de producten niet worden verhit en het productieproces niet is gericht op een langdurige houdbaarheid, maar op consumptie binnen 15 tot 40 dagen, is geen inrichting bestemd voor het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten, als bedoeld in categorie 35 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A], [appellant B] en [appellant C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), gevestigd respectievelijk wonend te Vierhuizen, gemeente De Marne,

en

het college van burgemeester en wethouders van De Marne, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 maart 2012 heeft het college aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor het opslaan en verwerken en bewerken van schaal- en weekdieren, vis en garnalen op het perceel [locatie] te Zoutkamp.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

¹ Mr. J. Gundelach is advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[...]

Overwegingen

[...]

2. [appellant] behoort onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, C 255/08, Commissie tegen Nederland (www.curia.europa.eu) dat voor de aangevraagde activiteiten ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld dan wel een beoordeling is gemaakt of het opstellen van een MER nodig is (hierna: mer-beoordeling). Volgens [appellant] volgt uit dit arrest dat het college rekening had moeten houden met andere factoren of selectiecriteria die zijn genoemd in bijlage III bij de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985 L 175), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009 L 140) (hierna: Richtlijn 85/337/EEG). [appellant] wijst er in dit verband op dat de inrichting valt onder de Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 2008 L 24/8) (hierna: IPPC-richtlijn) en zeer belastend is voor het milieu en dat in de nabijheid van de inrichting een natuurgebied ligt.

2.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Ingevolge het derde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

2.1.1. De activiteiten waarvoor vergunning is gevraagd vallen niet onder een categorie die in onderdeel C van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage is omschreven. In zoverre bestaat geen plicht tot het maken van een MER.

2.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van be-

sluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

2.2.1. In onderdeel D van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage is in categorie 35 onder c, aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een productiecapaciteit van 10.000 ton per jaar of meer.

Volgens de nota van toelichting wordt onder 'conservenindustrie' in categorie 35 verstaan het produceren van dierlijke en plantaardige producten in glas en blik.

2.2.2. Bij het bestreden besluit is een vergunning verleend voor het bewerken en verwerken van 30 miljoen kg garnalen en schaaldieren per jaar. Ten opzichte van de onderliggende vergunning wordt de productie uitgebreid met 8,5 miljoen kg garnalen en schaaldieren per jaar.

2.2.3. Uit de vergunningaanvraag en het verhandelde ter zitting blijkt dat de producten niet in glas of blik, maar in uit kunststof folie bestaande zakjes, bakjes en bakken worden verpakt. Het conserveren van producten vindt plaats door toevoeging van conserveermiddel. De producten worden niet verhit. Het productieproces is niet gericht op een langdurige houdbaarheid maar op consumptie binnen 15 tot 40 dagen.

Gelet hierop alsmede op de nota van toelichting kan de inrichting niet worden aangemerkt als een inrichting bestemd voor het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten, als bedoeld in categorie 35, onderdeel D, van het Besluit milieueffectrapportage.

In zoverre bestaat geen plicht tot het verrichten van een mer-beoordeling.

2.3. Verder is niet gebleken dat de inrichting valt onder een andere categorie van onderdelen C en D van het Besluit milieueffectrapportage dan wel onder een project genoemd in bijlage I of II van Richtlijn 85/337/EEG. Dit betekent dat geen plicht bestaat voor het opstellen van een MER of voor het verrichten van een mer-beoordeling.

Het onder 2 genoemde arrest van het Hof van Justitie maakt dit niet anders. Uit dit arrest volgt dat het bevoegd gezag uit de enkele omstandigheid dat de drempelwaarden in het Besluit milieueffectrapportage niet worden overschreden, niet mag afleiden dat geen aanleiding bestaat tot het opstellen van een MER of het verrichten van een mer-beoordeling. Het arrest heeft geen betrekking op activiteiten die

niet in het Besluit milieueffectrapportage of in Richtlijn 85/337/EEG zijn genoemd. Dat de inrichting onder de IPPC-richtlijn valt is in dit verband niet relevant.

2.4. De beroepsgrond faalt.

[...]

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van De Marne van 21 maart 2012;

[...]

Noot

1. Deze zaak ziet op een revisievergunning voor een inrichting voor het opslaan, verwerken en bewerken van schaal- en weekdieren, vis en garnalen. Er is vergunning verleend voor het bewerken en verwerken van 30 miljoen kg garnalen en schaaldieren per jaar. In de uitspraak staat de vraag centraal of de aangevraagde activiteit onder de activiteitscategorie 35, onder c, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: D-35c) moet worden begrepen. Het gaat bij deze categorie om de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie van het vervaardigen van conserven van dierlijke en plantaardige producten. Deze categorie vormt een implementatie van een project dat in bijlage II van de m.e.r.-richtlijn is opgenomen, te weten conservenfabrieken voor dierlijke en plantaardige producten. De projecten in bijlage II behelzen activiteiten waarvoor de lidstaten dienen te bepalen of het project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

2. De Afdeling kiest in deze uitspraak voor een vrij restrictieve interpretatie van categorie D-35c. Zij wijst erop dat volgens de nota van toelichting bij het Besluit milieueffectrapportage onder 'conservenindustrie' in categorie D-35 wordt verstaan 'het produceren van dierlijke en plantaardige producten in glas en blik'. In de vergunde inrichting worden de producten in uit kunststoffolie bestaande zakjes, bakjes en bakken verpakt. De enkele constatering dat de producten niet in glas of blik worden verpakt, is onvoldoende voor de Afdeling om gelijk tot de conclusie te komen dat categorie D-35c niet van toepassing is. Kennelijk vindt de Afdeling de in de nota van toelichting gegeven uitleg te beperkt. Aan de conclusie dat D-35c toepassing mist wordt ook ten grondslag gelegd dat het conserveren van producten plaatsvindt door toevoeging van conserveermiddel, de producten niet worden verhit en het productieproces niet is gericht op een langdurige houdbaarheid, maar op consumptie binnen 15 tot 40 dagen. Waarom deze aspecten van belang zijn, blijft ongewis. Wij merken op dat het niet zonder meer voor de hand liggende aspecten zijn, omdat het voor de te verwachten milieueffecten bijvoorbeeld weinig uitmaakt hoe lang de houdbaarheid van een product is.

3. Gelet op het door het Hof van Justitie vaak benadrukte brede doel en de ruime strekking van de m.e.r.-richtlijn zou het niet hebben verbaasd als de Afdeling een nog extensievere uitleg aan categorie D-35c zou hebben gegeven. Onder verwijzing naar de m.e.r.-richtlijn heeft de Afdeling bij de uitleg van andere begrippen en activiteitscategorieën uit het Besluit milieueffectrapportage meer dan eens voor een ruime uitleg gekozen. Wij wijzen op bijvoorbeeld de *Zuiderklip*-uitspraak van 7 mei 2008, nr. 200604924/1, *Gst.* 2009/87; *JM* 2008, 75, waarin de Afdeling het begrip 'functiewijziging' uit categorie 9.2 (oud) van onderdeel C (thans categorie 9 van onderdeel D) ruim invult. Ook memoreren wij de opzienbarende uitspraak van 15 september 2004, nr. 200401178/1, *M en R* 2004/97, m.nt. J.M. Verschuuren en K.D. Jesse (afl. 10); *AB* 2005, 12; *JB* 2004, 358; *Gst.* 2005/39; *JM* 2006, 36. Hierin oordeelt de Afdeling – in weerwil van het standpunt van de Nederlandse wetgever – dat dat onder de 'wijziging of uitbreiding van een hoofdweg' uit categorie 1.4 (oud) van onderdeel C, ook de verbreding van een weg met een of meer rijstroken zonder fysieke aanpassingen van het weglichaam (extra asfalt) kan worden begrepen.

4. Bij het interpreteren van in de m.e.r.-richtlijn gehanteerde of tot de m.e.r.-richtlijn te herleiden begrippen kan overigens gebruik worden gemaakt van het in 2008 door de Europese Commissie opgestelde document 'Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive); Interpretation of definitions of certain categories of annex I and II of the EIA Directive'. De Europese Commissie heeft in 2013 voorts een nuttig overzicht van de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie gepubliceerd, waarbij tevens een duiding aan die jurisprudentie wordt gegeven. Zie 'European Commission; Environmental Impact Assessment of Projects; Rulings of the Court'. Beide documenten bieden in dit geval geen soelaas, nu geen uitleg wordt gegeven over de categorie 'packing and canning of animal and vegetable products' en over de interpretatie daarvan geen jurisprudentie van het Hof van Justitie is verschenen. De hiervoor geciteerde Engelse taalversie suggereert overigens dat het in plastic verpakken van dierlijke en plantaardige producten onder de reikwijdte van deze categorie moeten worden begrepen, waarbij niet van belang is of er sprake is van conserveren. Toch verschaft ook een vergelijking van de verschillende taalversies van de m.e.r.-richtlijn niet meer duidelijkheid, aangezien bijvoorbeeld het Duitse 'Fleisch- und Gemüsekonservenindustrie' nadrukkelijk in de richting wijst dat alleen de conservenindustrie onder categorie II bij de m.e.r.-richtlijn wordt begrepen.

5. Nu de aan de orde zijnde activiteit naar het oordeel van de Afdeling niet valt onder de werkingssfeer van bijlage II bij de m.e.r.-richtlijn, is het door appellanten aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009 niet van betekenis. Het arrest heeft volgens de Afdeling geen betrekking op activiteiten die niet in de m.e.r.-richtlijn zijn genoemd. Dat lijkt ons zonder meer juist.

M.A.A. Soppe en J. Gundelach