

desbetreffende stalsysteem (D 3.2.14b) genoemde ammoniak-emissiereductie. En van die reductie was uitgegaan in mer-beoordelingsbesluit I (en de onderliggende aanmeldnotitie). Dat betekent dat in mer-beoordelingsbesluit I de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden is onderschat met als gevolg dat de conclusie van dat besluit inhoudende dat er geen belangrijke milieugevolgen zullen optreden en het opstellen van een MER niet nodig is, volgens het college niet meer houdbaar was. De rechtbank oordeelt dat het college inderdaad redelijkerwijs heeft kunnen twijfelen aan de juistheid van de Rav-emissiefactor en daarom alsnog heeft kunnen besluiten dat een MER nodig was.

7. Wij merken op dat de effecten van een voorgenomen project op Natura 2000-gebieden in de mer-beoordeling moet worden meegenomen. Dat vloeit voort uit het gegeven dat bij de mer-beoordeling gelet dient te worden op de relevante criteria uit bijlage III van de mer-richtlijn (zie art. 11.11 lid 3 aanhef en sub a Ob). Daaronder vallen ook de effecten van de voorgenomen activiteit op Natura 2000-gebieden (vgl. ABRvS (vzr.) 23 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3437, r.o. 5). Het feit dat deze effecten niet in het mer-beoordelingsplichtige besluit worden gereguleerd doet daar niet aan af. De term 'relevante' in art. 11.11 lid 3 aanhef en sub a Ob ziet op de naar verwachting feitelijk optredende effecten en dus niet op de reikwijdte van het mer-beoordelingsplichtige besluit. Er zij in dit verband op gewezen dat er spanning zit tussen het vergunningbegrip in de mer-richtlijn en de keuze van de Nederlandse wetgever om de mer-(beoordelings)plicht aan niet meer dan één (deel)vergunningbesluit te verbinden. Wij verwijzen naar de annotatie bij ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1702, *M en R* 2022/79 (punt 10 tot en met 12).

8. Indien er twijfel bestaat over bepaalde effecten van een project, hoeft het bevoegd gezag in het kader van de mer-beoordeling niet per definitie voor een vanuit de gevolgen van het milieu worst case-benadering te kiezen. Het bevoegd gezag heeft in dat kader beleidsruimte. Zie hierover M.A.A. Soppe & T. Röttscheid, 'Jurisprudentie mer-beoordeling 2023', *M en R* 2024/17, par. 4. Daarin is onder meer verwezen naar ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555. De Afdeling overweegt daarin (in r.o. 4.3) expliciet dat het bevoegd gezag in gelijke casusposities zowel tot het opstellen van een MER kan besluiten als tot het niet hoeven maken van een MER. Zo behoeven de mogelijke gezondheidsrisico's van een geitenhouderij in een mer-beoordeling niet te leiden tot het opstellen van een MER. Aldus wordt nog eens heel duidelijk onderschreven in de eveneens in deze aflevering opgenomen uitspraak ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2648 (m.n. r.o. 3.3). De beleidsruimte voor het bevoegd gezag is (veel) minder groot waar het gaat om effecten op Natura 2000-gebieden. Indien de emissie uit stallen niet met voldoende zekerheid in kaart kan worden gebracht met de Rav-emissiefactor, dan mag die factor niet worden toegepast vanwege het voorzorgbeginsel dat ten grondslag ligt aan art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Zie o.a. ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3758, r.o. 11.3. Daaruit vloeit volgens de Afdeling tevens voort dat zo'n Rav-emissiefactor ook niet mag worden gebruikt in een mer-beoordeling (zie r.o. 12.1 van diezelfde uitspraak). De uitspraak van de

rechtbank is hiermee in lijn. Na afronding van deze annotatie heeft de Afdeling in de uitspraak van ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3438 overwogen dat het bevoegd gezag bij de beoordeling of er vanwege de achtergrondgeurbelasting van de voorgenomen activiteit een MER moet worden opgesteld, beoordelingsruimte toekomt. Op die uitspraak zullen wij nog uitgebreid ingaan in de volgende aflevering van M&R. 9.

Eiseres voert ook aan dat het college door het intrekken van het mer-beoordelingsbesluit en het verlangen van een MER in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel moeten drie stappen worden doorlopen. Er moet (i) sprake zijn van een toezegging die (ii) aan het bevoegd gezag kan worden toegerekend, en (iii) andere zwaarder wegende belangen moeten zich niet tegen nakoming van het gewekte vertrouwen verzetten. De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat uit het mer-beoordelingsbesluit I enkel de toezegging kon worden afgeleid dat eiseres geen MER hoefde op te stellen. Een mer-beoordelingsbesluit geeft geen toestemming om de activiteit al dan niet te verrichten. Om die reden vormt het intrekken van een dergelijk besluit, anders dan eiseres betoogt, dan ook geen inbreuk op iemands eigendomsrecht. Deze overwegingen lijken ons juist. Een mer-beoordelingsbesluit geeft slechts antwoord op de vraag of er vanwege belangrijke milieugevolgen al dan niet een MER moet worden opgesteld. Niets meer en niets minder dan dat. De toezegging kan in de tweede plaats aan het college worden toegerekend (het is immers een besluit van het college zelf). Waar het voor eiseres misgaat is bij de derde stap. Volgens de rechtbank heeft het college het natuurbelang zwaarder mogen laten wegen dan het belang van eiseres dat is gemoeid bij het alsnog (laten) vervaardigen van een MER. Daaraan legt de rechtbank ten grondslag dat in mer-beoordelingsbesluit I nog geen definitief oordeel was gegeven over de natuureffecten van de voorgenomen activiteit op Natura 2000-gebieden, die gebieden reeds onder grote druk staan vanwege de te hoge stikstofdeposities en eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt als gevolg van het gewekte vertrouwen handelingen te hebben verricht die tot schade hebben geleid.

Tessa Röttscheid & Marcel Soppe

M en R 2025/84

Hof van Justitie van de Europese Unie 8 mei 2025,
nr. C-236/24
(Biltgen, Von Danwitz, Kumin, Ziemele, Gervasoni)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 9 bis mer-richtlijn)

AB 2025/189
ECLI:EU:C:2025:321

Art. 9 bis mer-richtlijn ziet ook op project-mer-beoordeling; noodzaak tot passende scheiding tussen de conflicterende

functies wanneer initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde zijn.

Art. 9 bis mer-richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de instantie die bevoegd is om te bepalen of een in art. 4 lid 2 mer-richtlijn bedoeld project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig art. 5-10 mer-richtlijn tevens de opdrachtgever van het betrokken project is, er in elk geval een passende scheiding moet worden aangebracht tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van die taak. Deze passende scheiding moet op zodanige wijze worden ingericht dat een administratieve eenheid binnen de instantie die bevoegd is voor die beoordeling, beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om haar taak op objectieve wijze te vervullen (zie naar analogie HvJ EU 20 oktober 2011, C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681 (Seaport (NI) e.a.), punt 43).

Betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 26 maart 2024, ingekomen bij het Hof op 29 maart 2024, in de procedure

1. Provincie Oost-Vlaanderen,

2. Sogent

tegen

1. KG,

2. WA,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

[...]

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1) (hierna: 'richtlijn 2011/92').

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, de Provincie Oost-Vlaanderen (België) en Sogent en, anderzijds, KG en WA, over een verleende vergunning voor de herbestemming van een wasserij-site.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/92

3 Artikel 4 van richtlijn 2011/92 bepaalt:

- '1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een

beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

- a) door middel van een onderzoek per geval, of
- b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.

[...]

4. Wanneer de lidstaten beslissen een besluit te vereisen voor in bijlage II genoemde projecten, verstrekt de opdrachtgever informatie over de kenmerken van het project en over de waarschijnlijk aanzienlijke effecten daarvan op het milieu. [...]

5. De bevoegde instantie neemt haar besluit op basis van de door de opdrachtgever overeenkomstig lid 4 verstrekte informatie waarbij zij, voor zover relevant, rekening houdt met de resultaten van voorafgaande controles of op grond van andere milieuwetgeving van de Unie dan deze richtlijn uitgevoerde beoordelingen van de effecten op het milieu. Het besluit wordt openbaar gemaakt en:

- a) bevat, indien besloten wordt dat het project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, de belangrijkste redenen waarom het project aan een dergelijke beoordeling moet worden onderworpen, waarbij verwezen wordt naar de relevante criteria van bijlage III, of
- b) bevat, indien besloten wordt dat het project niet aan een milieueffectbeoordeling hoeft te worden onderworpen, de belangrijkste redenen waarom het project niet aan een dergelijke beoordeling hoeft te worden onderworpen, waarbij verwezen wordt naar de relevante criteria van de lijst van bijlage III, en, indien de opdrachtgever deze heeft voorgesteld, kenmerken van het project en/of geplande maatregelen om te vermijden of te voorkomen wat anders wellicht aanzienlijke nadelige milieueffecten zouden zijn geweest.

[...]

4 Artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 luidt als volgt:

'De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde instantie of instanties hun uit deze richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, brengen de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aan tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken.'

Richtlijn 2014/52

5 De overwegingen 25 en 26 van richtlijn 2014/52 luiden:

‘(25) De objectiviteit van de bevoegde instanties moet worden gewaarborgd. Belangenconflicten kunnen onder meer worden voorkomen middels een functionele scheiding tussen de bevoegde instantie en de opdrachtgever. Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, moeten de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aanbrengen tussen de conflicterende taken van de instanties die de uit richtlijn [2011/92] voortvloeiende taken uitvoeren.

(26) Er moet worden gespecificeerd welke informatie de opdrachtgever dient te verstrekken om de bevoegde instantie in staat te stellen te oordelen of in bijlage II bij richtlijn [2011/92] genoemde projecten, en de wijzigingen of uitbreidingen ervan, aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen (screeningprocedure), waarbij de nadruk ligt op de essentiële punten op grond waarvan de bevoegde instantie een besluit kan nemen. [...]’

Belgisch recht*Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*

6 Artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*Belgisch Staatsblad*, 3 juni 1998, blz. 15971) bepaalt:

‘In de gevallen, vermeld in artikel 4.3.2, § 2bis en § 3bis, waarvoor een [screeningsnota betreffende de milieueffecten van het project] werd opgesteld, neemt de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag [...] een beslissing of er een [milieueffectbeoordelingsrapport] moet worden opgesteld. [...]’

Decreet betreffende de omgevingsvergunning

7 Artikel 9, § 2, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (*Belgisch Staatsblad*, 23 oktober 2014, blz. 82132), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: ‘decreet betreffende de omgevingsvergunning’), bepaalt:

‘De gemeentelijke omgevingsambtenaar oefent de taken, vermeld in dit decreet, onafhankelijk en neutraal uit. Hij mag geen nadeel ondervinden van de uitoefening hiervan.’

8 Artikel 15/1 van dit decreet, dat strekt tot omzetting van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92, luidt:

‘Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel

15 het college van burgemeester en schepenen bevoegd is, is evenwel de deputatie bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden:

- 1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen;
- 2° het college van burgemeester en schepenen is initiatiefnemer en aanvrager van het project.

Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel 15 de deputatie bevoegd is, is evenwel de Vlaamse regering bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden:

- 1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen;
- 2° de deputatie is initiatiefnemer en aanvrager van het project.’

9 Artikel 20 van dat decreet bepaalt:

‘Als met toepassing van artikel 4.3.3, § 2, van het [decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid] bij de vergunningsaanvraag een [screeningsnota betreffende de milieueffecten van het project] is gevoegd, onderzoekt de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, of de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar die nota en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Als de aanvraag door de bevoegde overheid zelf wordt ingediend, dan verricht de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar de in [de] eerste [alinea] vermelde taken.’

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

10 Sogent, een door de stad Gent (België) opgerichte overheidsinstantie met rechtspersoonlijkheid, heeft bij het college van burgemeester en schepenen van deze stad een vergunningsaanvraag ingediend voor de herbestemming van een wasserij-site. Zij heeft bij die aanvraag een screeningsnota gevoegd betreffende de verwachte milieueffecten van deze herbestemming, teneinde te bepalen of dit project aan een milieueffectbeoordeling moest worden onderworpen.

11 Op 1 september 2020 heeft de omgevingsambtenaar van de stad Gent geoordeeld dat er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht werden en dat het project dus niet aan een milieueffectbeoordeling moest worden onderworpen. Op 10 december 2020 heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de gevraagde vergunning verleend aan Sogent.

12 KG en WA, eigenaren van een gebouw dat grenst aan de site waarop dat project betrekking heeft, hebben tegen deze vergunning administratief beroep ingesteld bij

de Provincie Oost-Vlaanderen. Op 3 juni 2021 heeft deze laatste dit beroep ongegrond verklaard.

13 KG en WA hebben tegen dit afwijzend besluit beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (België). Bij arrest van 6 oktober 2022 heeft deze laatste dit beroep gegrond verklaard, het afwijzend besluit nietig verklaard en de betrokken vergunning geweigerd. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dat dit besluit in strijd was met artikel 15/1, eerste alinea, en artikel 20 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, alsook met artikel 9 bis van richtlijn 2011/92. Aangezien het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent 'de facto' tevens de opdrachtgever van het betrokken project was, had het college zich ten onrechte bevoegd verklaard om te beslissen over de betrokken vergunningsaanvraag, daar artikel 15/1, eerste alinea, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, uitgelegd in het licht van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92, deze bevoegdheid uitsluitend verleent aan de deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (België).

14 Provincie Oost-Vlaanderen en Sogent hebben tegen dat arrest cassatieberoepen ingesteld bij de Raad van State (België), de verwijzende rechter.

15 Volgens de Raad van State is de in dat arrest verrichte analyse in strijd met artikel 15/1 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

16 Volgens de verwijzende rechter vloeit uit deze bepaling voort dat de deputatie enkel in de plaats van het college van burgemeester en schepenen kennisneemt van een vergunningsaanvraag voor een project wanneer bij de indiening van die aanvraag reeds vaststaat dat het betrokken project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen. Wanneer een dergelijke aanvraag voor een project daarentegen eerst een screening impliceert teneinde te bepalen of er voor dat project een milieueffectbeoordeling moet worden verricht, is de gemeentelijke omgevingsambtenaar bevoegd.

17 Deze rechter meent derhalve dat, indien artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 zich ertegen zou verzetten dat een dergelijke bevoegdheid aan de gemeentelijke omgevingsambtenaar wordt verleend voor projecten waarin de gemeente tevens de opdrachtgever is, dit artikel niet op de juiste wijze is omgezet in het Vlaams Gewest.

18 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

'Dient artikel 9 bis van [richtlijn 2011/92] zo te worden uitgelegd dat, in de gevallen waarin de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, de passende scheiding tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit de richtlijn voortvloeiende taken, eveneens moet worden aangebracht voor de beoordeling of de in artikel 4, lid 2, van [deze] richtlijn bedoelde projecten onderworpen worden aan de beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van [die] richtlijn?'

Beantwoording van de prejudiciële vraag

19 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer de instantie die bevoegd is om te bepalen of een in artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bedoeld project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van die richtlijn tevens de opdrachtgever van het betrokken project is, er in elk geval een passende scheiding moet worden aangebracht tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van die taak.

20 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 betrekking heeft op de in bijlage II bij deze richtlijn genoemde projecten. In casu is het aan de verwijzende rechter om na te gaan of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project onder die bijlage valt.

21 Tevens moet in herinnering worden gebracht dat bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen en het oogmerk van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. De ontstaansgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan eveneens relevante gegevens voor de uitlegging van die bepaling bevatten [arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punt 37].

22 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 betreft, wordt in de eerste alinea bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat de bevoegde instantie of instanties hun uit deze richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Vervolgens wordt in de tweede alinea bepaald dat in het specifieke geval waarin de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aanbrengen tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken.

23 Zowel in de eerste als in de tweede alinea van dit artikel wordt dus verwezen naar de 'uit [richtlijn 2011/92] voortvloeiende taken'.

24 Wanneer de bevoegde instantie in het kader van een procedure die in overweging 26 van richtlijn 2014/52 als 'screeningprocedure' wordt aangemerkt, bepaalt of een in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92 bedoeld project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, vervult zij een uit laatstgenoemde richtlijn voortvloeiende taak.

25 Uit de bewoordingen van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 volgt dus dat deze bepaling van toepassing is op die screeningprocedure.

26 In de tweede plaats vindt deze analyse steun in de context van deze bepaling.

27 Ten eerste staat in overweging 25 van richtlijn 2014/52 – in identieke bewoordingen – te lezen dat de passende scheiding tussen de conflicterende taken betrekking

heeft op de instanties die 'de uit [richtlijn 2011/92] voortvloeiende taken' uitvoeren, zonder uit te sluiten dat dit vereiste op deze screeningprocedure van toepassing is.

28 Ten tweede moet worden opgemerkt dat artikel 4 van richtlijn 2011/92 betrekking heeft op, enerzijds, de in bijlage I bij die richtlijn genoemde projecten die de lidstaten aan een milieueffectbeoordeling moeten onderwerpen (lid 1) en, anderzijds, de in bijlage II bij die richtlijn genoemde projecten waarvoor de lidstaten bepalen of deze aan een dergelijke beoordeling moeten worden onderworpen (lid 2).

29 Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/92 verstrekt de opdrachtgever, wanneer de lidstaten beslissen een besluit te vereisen voor in bijlage II bij deze richtlijn genoemde projecten, bovendien informatie over de kenmerken van het project en over de waarschijnlijk aanzienlijke effecten daarvan op het milieu. Volgens lid 5 van dat artikel bepaalt de bevoegde instantie op basis van die informatie of er voor het project een milieueffectbeoordeling moet worden verricht.

30 In dit verband veronderstelt de noodzaak om te zorgen voor coherentie bij de toepassing van de waarborgen van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 dat de bevoegde instantie op objectieve wijze kan beslissen en zich niet bevindt in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft, in het bijzonder ten aanzien van de opdrachtgever die aan deze instantie de informatie verstrekt op basis waarvan zij een beslissing moet nemen, zowel tijdens de screeningprocedure als tijdens de milieueffectbeoordelingsprocedure.

31 De omstandigheid dat artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/92 verwijst naar de toepassing van de artikelen 5 tot en met 10 van deze richtlijn met betrekking tot de milieueffectbeoordeling, sluit niet uit dat artikel 9 bis van die richtlijn eveneens van toepassing kan zijn op de screeningprocedure.

32 In de derde plaats en vanuit teleologisch oogpunt heeft het in artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 neergelegde vereiste dat belangenconflicten worden voorkomen – zoals blijkt uit overweging 25 van richtlijn 2014/52 – tot doel de objectiviteit van de bevoegde instanties te waarborgen. Bovendien draagt dit doel bij tot de belangrijkste doelstelling van richtlijn 2011/92, die erin bestaat te verzekeren dat projecten die – met name gezien hun aard, omvang of ligging – aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, aan een beoordeling van die effecten worden onderworpen voordat een vergunning wordt verleend (arrest van 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De eerbiediging van deze doelstellingen veronderstelt derhalve dat artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 van toepassing is wanneer de bevoegde instantie nagaat of een project als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die richtlijn aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

33 Aan de nuttige werking van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 zou namelijk afbreuk worden gedaan indien de objectiviteit van de bevoegde instanties en de afwezigheid van belangenconflicten niet worden gewaarborgd in alle

stadia van de uitvoering van de taken die aan deze instanties door deze richtlijn zijn toevertrouwd met betrekking tot zowel de screening als de latere milieueffectbeoordeling.

34 In de vierde en laatste plaats doet de ontstaansgeschiedenis van artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 niet af aan deze uitlegging.

35 De Provincie Oost-Vlaanderen en Sogent voeren namelijk weliswaar aan dat amendement 19 van het verslag van het Europees Parlement van 22 juli 2013 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2011/92 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [COM(2012) 628 final] is aangenomen na het arrest van 20 oktober 2011, *Seaport (NI)* e.a. (C-474/10, EU:C:2011:681), – met betrekking tot het geval waarin een milieubeoordeling van bepaalde plannen of programma's is vereist – en dat daarbij een nieuwe overweging 13 ter werd voorgesteld, die voorzag in de invoering van strikte regels om belangenconflicten tussen de bevoegde instantie en de opdrachtgever van een aan een milieueffectbeoordeling onderworpen project te vermijden, zonder melding te maken van de projecten die aan een screeningprocedure waren onderworpen, maar vastgesteld moet worden dat dit amendement niet overeenkomt met de bewoordingen van overweging 25 van richtlijn 2014/52. Daarnaast bevat richtlijn 2011/92 hoe dan ook geen enkele bepaling volgens welke de waarborgen van artikel 9 bis ervan alleen van toepassing zouden zijn op de milieueffectbeoordelingsprocedure. Dit argument kan derhalve geen afbreuk doen aan de uitlegging van die bepaling op basis van de bewoordingen, de context en de doelstellingen ervan.

36 Uit het voorgaande volgt dat artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 van toepassing is wanneer de bevoegde instantie bepaalt of een project als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die richtlijn aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

37 Indien de instantie die hiertoe bevoegd is tevens de opdrachtgever van het betrokken project is, brengen de lidstaten bijgevolg overeenkomstig dit artikel 9 bis, tweede alinea, in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aan tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van die taak.

38 Deze passende scheiding moet op zodanige wijze worden ingericht dat een administratieve eenheid binnen de instantie die bevoegd is voor die beoordeling, beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om haar taak op objectieve wijze te vervullen [zie naar analogie arrest van 20 oktober 2011, *Seaport (NI)* e.a., C-474/10, EU:C:2011:681, punt 43].

39 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 9 bis van richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer de instantie die bevoegd is om te bepalen of een in artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bedoeld project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van die richtlijn tevens de opdrachtgever van

het betrokken project is, er in elk geval een passende scheiding moet worden aangebracht tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van die taak.

Kosten

[...]

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 9 bis van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de instantie die bevoegd is om te bepalen of een in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92, zoals gewijzigd, bedoeld project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 van richtlijn 2011/92, zoals gewijzigd, tevens de opdrachtgever van het betrokken project is, er in elk geval een passende scheiding moet worden aangebracht tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van die taak.

Noot

1. Dit arrest handelt over (de reikwijdte van) art. 9 bis mer-richtlijn. Daarin is vastgelegd dat het bevoegd gezag zijn uit de mer-richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze moet vervullen en zich niet mag bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Het tweede deel van art. 9 bis mer-richtlijn bepaalt dat wanneer het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, de lidstaten bij de uitoefening van vorenbedoelde taken in elk geval binnen hun ambtelijke organisatie zorg dienen te dragen voor een passende scheiding tussen conflicterende functies. Art. 9 bis is in 2014 in de mer-richtlijn opgenomen ten gevolge van de Richtlijn 2014/52/EU, *PbEU* 2014, L 124, p. 1 e.v. Ter implementatie van laatstgenoemde Richtlijn 2014/52/EU is de Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PbEU* 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (hierna: *Wihm*) tot stand gebracht. Deze is op 16 mei 2017 in werking getreden (*Stb.* 2017, 169).

2. Wat betreft het eerste deel van art. 9 bis mer-richtlijn achtte de wetgever het niet nodig om dit expliciet in de nationale mer-regelgeving te verankeren. Met art. 2:4 Awb was al sprake van een toereikende implementatie. Daarmee is verzekerd dat het bevoegd gezag hem toevertrouwde taken op objectieve wijze uitvoert en belangenverstengeling wordt voorkomen. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34287, nr. 3, p. 14.

3. Het tweede deel van art. 9 bis mer-richtlijn heeft via de *Wihm* geleid tot art. 7.28a Wm. In het eerste lid van laatstgenoemd artikel is verankerd dat wanneer het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, het bevoegd gezag in ieder geval tijdens de project-mer-procedure binnen de ambtelijke organisatie moet zorgen voor een passende functiescheiding tussen de verplichtingen voor de initiatiefnemer en die van het bevoegd gezag. Dit betekent dat er binnen de ambtelijke organisatie van het bevoegd gezag (dus niet noodzakelijkerwijs ook op bestuurlijk niveau) een vorm van checks and balances moet zijn tussen degenen die het MER opstellen en degenen die het MER beoordelen voordat het bevoegd gezag het besluit daadwerkelijk neemt (*Kamerstukken II* 2015/16, 34287, nr. 3, p. 28). Ingevolge art. 7.28a lid 2 Wm bestaat er voor het bevoegd gezag een verplichting om de wijze waarop hij zorg draagt voor de in het eerste lid bedoelde passende scheiding vast te leggen in een beschrijving van de werkprocessen en procedures. Voorts is het bevoegd gezag verplicht om die werkprocessen en procedures na te leven. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke wijze de beschrijving van de werkprocessen en procedures wordt vormgegeven. Deze kunnen voorafgaande aan een concrete project-mer-procedure waarin de initiatiefnemer en het bevoegd gezag dezelfde zijn, worden opgesteld. Een andere mogelijkheid is dat de werkprocessen en procedures in algemene zin worden vastgelegd en dat die vervolgens bij iedere daartoe geëigende mer-procedure worden gevolgd. In de memorie van toelichting bij de *Wihm* is door de regering toegezegd de uitvoeringspraktijk te faciliteren met een handreiking of een soortgelijk document (*Kamerstukken II* 2015/16, 34287, nr. 3, p. 15). Ter uitvoering daarvan is bij brief van 3 april 2017 de *Concept-Handreiking Passende Scheiding van Functies bij Project-MER* aan de Eerste en Tweede Kamer toegezonden (*Kamerstukken I* 2016/17, 34287, H). Daarin is een onder meer het volgende opgemerkt:

- als minimumvereiste heeft te gelden dat de rollen van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer op ambtelijk functieniveau gescheiden dienen te worden binnen één project-mer-procedure;
- bij voorkeur dienen er voor de initiatiefnemer- en de bevoegd gezagfuncties binnen de ambtelijke organisatie verschillende leidinggevendenden te zijn. Als de organisatie daarvoor te klein is, kan de leiding over de ambtelijke vervulling van de bevoegd gezagrol worden toebedeeld aan bijvoorbeeld de gemeentesecretaris of de provinciesecretaris dan wel aan bijvoorbeeld een regionale uitvoeringsdienst of een extern bureau;
- de beschrijving als bedoeld in het tweede lid dient (publiekelijk) beschikbaar te zijn bij de start van de concrete mer-procedure. Ook kan worden gewerkt met een standaardregeling voor alle te voeren project-mer-procedures.

De Concept-handreiking is niet opgevolgd door een definitieve Handreiking. De reden daarvoor is niet duidelijk. Het feit dat er in de praktijk niet of nauwelijks discussie is over art. 7.28a lid 2 Wm en daarover geen jurisprudentie van de bestuursrechter voorhanden is, zal er ongetwijfeld

aan hebben bijgedragen dat er tot nog toe geen gevoel van urgentie is geweest om een definitieve handreiking op te stellen. Er zijn door verschillende bestuursorganen overigens wel beschrijvingen van werkprocessen en procedures over de passende ambtelijke scheiding opgesteld. Ook over de toepassing daarvan is voor zover mij bekend geen jurisprudentie.

4. Buiten art. 7.28a Wm is de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het bevoegd gezag in een mer-procedure overigens wel een beperkt aantal keer in procedures bij de Afdeling aan de orde gekomen in situaties waarin er een gecombineerde plan-/project-mer aan de orde was. Een plan-MER wordt door het bevoegd gezag gemaakt, aldus volgt uit art. 16.36 lid 1 Ow (en voorheen art. 7.7 lid 1 Wm). In ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083, *M en R* 2013/97, r.o. 13 en ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1829, *JM* 2023/94, *AB* 2024/149, r.o. 27, oordeelt de Afdeling dat het niet onaanvaardbaar is om het MER door de initiatiefnemer te laten vervaardigen. Zij overweegt daartoe dat het bevoegd gezag in de omstandigheid dat het MER in opdracht van de initiatiefnemers is opgesteld, geen aanleiding behoefde te zien om de opstellers van het MER als niet onafhankelijk of partijdig aan te merken en het MER om die reden buiten beschouwing te laten. Ook heeft de Afdeling geoordeeld dat het feit dat het bevoegd gezag en de initiatiefnemer door hetzelfde bureau onderzoeken hebben laten opstellen, geen reden is om op voorhand te twifelen aan de juistheid en de objectiviteit van de inhoud van die onderzoeken. Dat geldt te meer als het bevoegd gezag de onderzoeksrapporten door andere instanties en bureaus hebben laten beoordelen. Zie ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, *TBR* 2019/97, r.o. 26.3. Vorenstaande jurisprudentie laat mijns inziens zien dat de Afdeling niet al te snel lijkt te oordelen dat het bevoegd gezag zijn taken niet objectief heeft uitgevoerd dan wel vooringenomen te werk is gegaan.

5. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is art. 7.28a Wm vervallen. Daarvoor is het inhoudelijk gelijklopende art. 11.12 Ob in de plaats gekomen. Net als art. 7.28a heeft art. 11.12 Ob uitsluitend betrekking op de project-mer en niet ook op de project-mer-beoordeling. De Nederlandse wetgever is ervan uitgegaan dat art. 9 bis mer-richtlijn niet op de project-mer-beoordeling ziet. De Vlaamse overheid is van dezelfde vooronderstelling uitgegaan. De Belgische Raad van State betwijfelde de juistheid daarvan en heeft daaromtrent een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie EU (hierna: het Hof) gesteld. Het onderhavige arrest is daarvan het gevolg.

6. Het Hof is van oordeel dat art. 9 bis mer-richtlijn ook ziet op de project-mer-beoordeling. Het Hof spreekt in dat verband overigens over screeningprocedure; dat is de in de mer-richtlijn gehanteerde term voor de project-mer-beoordeling. Voor haar oordeel verwijst het Hof in de eerste plaats naar de bewoordingen van art. 9 bis mer-richtlijn. Daarin wordt gesproken over de “uit de mer-richtlijn voortvloeiende taken”. Terecht merkt het Hof op dat art. 9 bis mer-richtlijn derhalve ook ziet op art. 4 lid 2 mer-richtlijn. Laatstgenoemd artikellid ziet op de project-mer-beoordeling.

7. In art. 4 lid 4 en 5 mer-richtlijn worden eisen gesteld aan de inhoud en procedure van de mer-beoordeling. De omstandigheid dat in art. 4 lid 2 mer-richtlijn, net als het eerste lid van dat artikel dat ziet op de project-mer-plichtige projecten, wordt verwezen naar art. 5-10 mer-richtlijn, maakt volgens het Hof niet dat art. 9 bis mer-richtlijn geen betrekking zou hebben op het bepaalde in art. 4 lid 4 en 5 mer-richtlijn. Ook wijst het Hof erop dat er vanuit teleologisch oogpunt aanleiding is om art. 9 bis mer-richtlijn woordelijk uit te leggen (zie punt 32 en 33) en dat de ontstaansgeschiedenis dat niet anders maakt (zie punt 35). Ik denk dat er weinig tegen de door het Hof gebezigde argumentatie valt in te brengen.

8. Dit arrest maakt dat art. 11.12 Ob niet toereikend is om art. 9 bis mer-richtlijn te implementeren. De strekking van art. 11.12 Ob moet uitgebreid worden en ook de project-mer-beoordelingsprocedure gaan omvatten.

9. Het Hof geeft ook nog een belangrijke instructie mee over de wijze waarop de passende scheiding moet worden vormgegeven. Die moet namelijk op zodanige wijze worden ingericht dat een administratieve eenheid binnen de instantie die bevoegd is voor die beoordeling, beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om haar taak op objectieve wijze te vervullen. Het Hof verwijst naar analogie naar HvJ EU 20 oktober 2011, ECLI:EU:C:2011:681, *AB* 2012/1 (punt 43). Dat arrest ziet niet op de mer-richtlijn, maar op de uitleg van art. 6 lid 3 SMB-richtlijn. Het Hof is van oordeel dat uit art. 6 lid 3 SMB-richtlijn voortvloeit dat naast de planopstellende instantie ten minste één andere instantie moet worden betrokken die deskundig is op het terrein van het milieu en die onder meer als taak heeft om de in art. 6 lid 2 SMB-richtlijn bedoelde toetsing te kunnen verrichten. Die toetsing dient te resulteren in een ‘objectieve opvatting’ over het plan-MER. Het hoeft niet te gaan om een tweede bestuursinstantie of bestuursorgaan. Voldoende is een andere ‘administratieve eenheid’ binnen één en dezelfde bestuursinstantie, mits er een duidelijke functionele scheiding bestaat tussen de eenheid die het milieuraapport opstelt en de eenheid die dat rapport toetst. Aldus dient verzekerd te zijn dat er sprake is van ‘werkelijke autonomie’. Dat houdt met name in ‘dat de eenheid beschikt over eigen administratieve middelen en personeel’. Zie nader over dit arrest de annotatie van Ch.W. Backes & M.A.A. Soppe in *AB* 2012/1. Daarin is onder meer de verwachting uitgesproken dat het arrest ook consequenties zou hebben voor de mer-richtlijn zoals die toentertijd luidde. Dat was nog zonder art. 9 bis, welk artikel ook door toedoen van het arrest van 20 oktober 2011 aan de mer-richtlijn is toegevoegd.

10. De eis dat de ambtelijke scheiding zodanig moet worden vormgegeven dat er sprake is van administratieve eenheden met (ten minste) eigen administratieve middelen en personeel, is naar ik vermoed strenger dan waarvan tot nog toe in de praktijk is uitgegaan. Die eis is ook niet genoemd in de hiervoor aangehaalde *Concept-Handreiking Passende Scheiding van Functies bij Project-MER*. Als die

eis lastig is in te willigen binnen een ambtelijke organisatie van een openbaar lichaam, dan kunnen bij mer-beoordelingen waarbij het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dezelfde zijn, wellicht ambtelijke diensten van bijvoorbeeld omliggende gemeenten of de omgevingsdienst worden ingeschakeld. Die kunnen dan de door een ambtelijke instantie namens de initiatiefnemer opgestelde mer-beoordelingsaanmeldnotitie, waarin in de regel al wordt geconcludeerd of er vanwege de te verwachten milieueffecten al dan niet reden is tot het opstellen van een project-MER, reviewen en het bevoegd gezag adviseren over de te nemen mer-beoordelingsbeslissing.

11. De noot kan niet worden afgesloten zonder te verwijzen naar A. Drahmann, 'Is het 'no conflict of interest'-principe correct geïmplementeerd in de Nederlandse mer-regelgeving?', *M en R* 2024/85. Naar aanleiding van de door de Belgische Raad van State gestelde prejudiciële vraag heeft zij een uitgebreide beschouwing gegeven over art. 9 bis mer-richtlijn en onder meer de wijze waarop die bepaling in de Nederlandse mer-regelgeving is geïmplementeerd. In het lezenswaardige en instructieve artikel gaat Drahmann (in par. 5.2) in op de vraag wanneer een gemeente in termen van de mer-richtlijn zowel opdrachtgever als bevoegd gezag is. In aanvulling op de uiteenzetting van Drahmann, is het nuttig om er op te wijzen dat het bevoegd gezag in de Nederlandse mer-regelgeving nooit samenvalt met een openbaar lichaam. Het bevoegd gezag is steeds het terzake van het specifieke project-mer(begroedelings)plichtige beslissingsbevoegde bestuursorgaan. Tot voor de Omgevingswet had ook het bestuursorgaan dat met de voorbereiding van dat besluit was belast te gelden als bevoegd gezag. Dat was geregeld in art. 7.1 lid 4 Wm. Die bepaling is onder vigeur van de Omgevingswet geschrapt. Als in een concreet geval de wijziging van een omgevingsplan het project-mer(begroedelings)plichtige besluit is, dan is (in beginsel) de gemeenteraad het bevoegd gezag. En als het college van B en W dan initiatiefnemer is, dan rijst de vraag of art. 9 bis mer-richtlijn daarop van toepassing is. In de mer-richtlijn wordt niet gesproken over initiatiefnemer, maar over opdrachtgever. Daaronder wordt ingevolge art. 1 lid 2 mer-richtlijn verstaan: "de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt". De op het terrein van het milieu werkzame ambtelijke organisatie van een gemeente zal voor zowel het college als voor de gemeenteraad werken. Daarom kan ik mij voorstellen dat wanneer de initiatiefnemer een bestuursorgaan van het openbaar lichaam is waartoe ook het bevoegd gezag behoort, er ook van de toepasselijkheid van art. 9 bis mer-richtlijn wordt uitgegaan.

Marcel Soppe

M en R 2025/85

Hoge Raad 27 mei 2025, nr. 24/00494 E
(Borgers, Van Strien, Caminada)
m.nt. M. Velthuis

(Art. 3.37 lid 1 Wnb)

RvdW 2025/743
NJB 2025/1118
ECLI:NL:HR:2025:811
ECLI:NL:PHR:2025:510

Opzettelijk invoeren van goederen van krokodillenleer uit Thailand naar Nederland zonder vereiste invoervergunning, art. 3.37.1 Wnb. Bewijsklacht opzet.

Heeft hof het bewezenverklarde opzet op het zonder invoervergunning binnenbrengen van goederen toereikend gemotiveerd? T.l.v. verdachte is bewezenverklaard dat hij opzettelijk heeft gehandeld in strijd met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van EU-verordeningen, door zonder invoervergunning in bewezenverklaring bedoelde goederen in te voeren. Daaruit volgt dat (voorwaardelijk) opzet van verdachte gericht moet zijn geweest op het ontbreken van de betreffende vergunning. Hof heeft geoordeeld dat handelen van verdachte van meet af aan gericht is geweest op invoer van de in bewezenverklaring genoemde goederen in Nederland en dat hierbij sprake was van "(vol) opzet" van verdachte. Hof heeft daaraan i.h.b. ten grondslag gelegd dat verdachte zich er niet van heeft vergewist dat vereiste vergunningen waren afgegeven voordat goederen werden geëxporteerd en geïmporteerd. Mede gelet op wat verdediging hierover heeft aangevoerd (dat verdachte, o.g.v. de door hem met verkoper gemaakte afspraak, erop heeft vertrouwd dat verkoper van goederen zou zorgdragen voor o.m. vereiste vergunning voor invoer van goederen) heeft hof ontoereikend gemotiveerd dat opzet van verdachte was gericht op het zonder invoervergunning binnenbrengen van genoemde goederen.

Arrest op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Gerechtshof Den Haag, economische kamer, van 8 februari 2024, nummer 22-001445-22, in de strafzaak tegen [verdachte], geboren in 1970, hierna: de verdachte.

1 Procesverloop in cassatie

Het beroep is ingesteld door de verdachte. Namens deze hebben de advocaten J. Kuijper en Th.O.M. Dieben bij schriftuur cassatiemiddelen voorgesteld.

De advocaat-generaal B.F. Keulen heeft geconcludeerd tot vernietiging van de bestreden uitspraak en tot terugwijzing naar het gerechtshof Den Haag teneinde op het bestaande hoger beroep opnieuw te worden berecht en afgedaan.

2 Beoordeling van het eerste cassatiemiddel

2.1 Het cassatiemiddel klaagt onder meer over de bewezenverklaring van het tenlastegelegde voor zover het hof