

## Raadvraag cf artikel 37 RvO

Aan de Voorzitter van de Raad van Roosendaal

Onderwerp: Cloetta: emissie vastleggen igv art 7.20a Wm aanvulling

Vragensteller: PvdA, P. Klaver

Nr.: 068-2024

Datum:11.04.2024

Voorzitter,

Verwezen wordt naar de uitspraak van de Raad van State:

ECLI:NL:RVS:2023 4038 r.o. 43.1

Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3820, ov. 8 en verder, biedt artikel 7.20a van de Wet milieubeheer geen grondslag voor het bevoegd gezag om aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets vrijelijk voorschriften te verbinden ter beperking van milieugevolgen. Daarmee zou het verbod op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets in artikel 5.13a van het Besluit omgevingsrecht worden doorkruist. Op grond van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer is vereist dat de voorschriften maatregelen als bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer vastleggen die in de aanmeldnotitie zijn genoemd en van belang zijn geweest voor de beslissing van het bevoegd gezag dat een MER niet noodzakelijk is. Dat betekent echter niet dat, zoals Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen, in de aanmeldnotitie expliciet om concrete voorschriften moet worden verzocht. Naar het oordeel van de Afdeling voldoen de voorschriften die het college bij het besluit van 10 december 2021 aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets heeft verbonden over geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid aan artikel 7.20a van de Wet milieubeheer. In de aanmeldnotitie van 13 oktober 2021 is er bij de beoordeling van deze aspecten van uitgegaan dat bepaalde maatregelen worden genomen en bepaalde niveaus in de omgeving niet worden overschreden.

Omdat de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer voor deze aspecten, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, echter buiten toepassing moeten blijven, is in de conclusie van de aanmeldnotitie uitdrukkelijk opgemerkt dat hierover voorschriften aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets moeten worden verbonden ter bescherming van het milieu. Anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen menen, zijn de door het college gestelde voorschriften daarmee in voldoende mate te herleiden tot de aanmeldnotitie van 13 oktober 2021.

Behandeld in M en R 2014 17 voetnoot 14 en 79

Opmerking:

De aanmeldnotitie is van 24 mei 2023.

Nadien is geurrapport ingebracht, wordt ook geduid in vergunning.

Mitigerende maatregelen geur worden wel benoemd in besluit Mer-beoordeling!

Zie ook bijgaande jurisprudentie (bijlagen).

Vraag 1

Wat is voor u de betekenis van deze uitspraak voor het dossier vergunningverlening Cloetta?

Vraag 2

Is bij u de afweging gemaakt op binnengekomen adviezen om geuremissie op te nemen in de voorschriften?

Wat zijn daarbij uw afwegingen om dit te doen zoals u nu heeft aangegeven in uw besluitvorming?

Vraag 3

Bent u bereid met het oog op besluitvorming dit aspect zsm te laten toetsen door AKD of Justion?

Alvast dank voor, naar wij hopen, een spoedige beantwoording.

Namens,

PvdA Roosendaal, Paul Klaver

# ECLI:NL:RVS:2023:4038

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-11-2023
Datum publicatie	01-11-2023
Zaaknummer	202100155/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 18 november 2020 heeft het college van van gedeputeerde staten aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. ontheffing verleend van de verboden uit artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Bij besluit van 25 november 2020 heeft de raad van de gemeente Maasdriel het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" vastgesteld. Met het bestemmingsplan en de verleende vergunningen en ontheffing wordt Burgerwindpark A2 Lage Rooijen mogelijk gemaakt. Dit windpark bestaat uit drie windturbines in een lijnopstelling, met bijbehorende voorzieningen. De windturbines komen te staan tussen de Drielse Veldweg en de Hoenzadrielsedijk, ten zuiden van de kern Velddriel, ten zuidoosten van Hedel, ten zuidwesten van Hoenzadriel en ten noorden van Oud-Empel en s-Hertogenbosch. De windturbines mogen een rotordiameter hebben van minimaal 117 m en maximaal 150 m en een ashoogte van minimaal 120 m en maximaal 150 m. De tiphoogte van de windturbines mag maximaal 220 m bedragen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2023/500 MilieurechtTotaal 2023/7600 JM 2024/5 met annotatie van J.H.K.C. Soer
--------------	--

## Uitspraak

202100155/1/R4.

Datum uitspraak: 1 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Hoenzadriel, gemeente Maasdriel, en anderen,

2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats]
  3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
  4. Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken, gevestigd te Hoenzadriel, gemeente Maasdriel, en anderen (hierna: Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen),
  5. Stichting Hoenzadrielse Waarden, gevestigd te Hoenzadriel, gemeente Maasdriel,
  6. [appellant sub 6], wonend te Velddriel, gemeente Maasdriel,
  7. Het Groene Hart Brabant (hierna: Het Groene Hart), gevestigd te Boxtel,
- appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Maasdriel,
  2. het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel (hierna: het college),
  3. het college van dijkgraaf en heemraden van Waterschap Rivierenland (hierna: het waterschap),
  4. het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: GS),
- verweerders.

#### Procesverloop

Bij besluit van 18 november 2020 heeft GS aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. ontheffing verleend van de verboden uit artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb).

Bij besluit van 25 november 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" vastgesteld.

Bij besluit van 25 november 2020 heeft het college aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en in werking hebben van drie windturbines, het plaatsen van een inkoopstation, het uitvoeren van werken en werkzaamheden en het aanleggen van uitwegen op de Rooijensestraat/Hoenzadrielsedijk in Hoenzadriel. De omgevingsvergunning is verleend voor een periode van 30 jaar.

Bij besluit van 25 november 2020 heeft het waterschap aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. een watervergunning als bedoeld in de artikelen 3.2 en 3.4 van de Keur Waterschap Rivierenland 2014 verleend voor het bouwen en exploiteren van de drie windturbines en de bijbehorende voorzieningen.

Tegen één of meer van deze besluiten hebben [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart beroep ingesteld.

Bij besluit van 9 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen - herstelbesluit-" vastgesteld.

Bij besluit van 10 december 2021 heeft het college het besluit van 25 november 2020 tot verlening van de omgevingsvergunning vervangen. Hierbij is de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw verleend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart hebben gronden aangevoerd tegen deze besluiten.

Stichting Hoenzadrielse Waarden heeft beroep ingesteld tegen deze besluiten.

De raad en het college (gezamenlijk), het waterschap en GS hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6], Het Groene Hart, de raad, het college en het waterschap hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 29 maart 2023, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 1], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, vertegenwoordigd door mr. dr. J.G.L. van Nus en mr. T.P. Tjeerdsma, beiden advocaat te Amsterdam, Stichting Hoenzadrielse Waarden, vertegenwoordigd door [appellant sub 1], de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, ing. F. Beerens MSc, P. Janssen, S. Flanderijn en M.F.L. Pigge, het waterschap, vertegenwoordigd door mr. T.P.J. Steenland-Mulder, ing. M.A. Wilkens en J.G.L. van Koeveringe MSc, en GS, vertegenwoordigd door drs. P.C. Meeuwissen en mr. T.P.P. Paas, zijn verschenen. Ook is op de zitting BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V., vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], als partij gehoord.

De Afdeling heeft de zaak nader op zitting behandeld op 13 juni 2023, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 1], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], Stichting Hoenzadrielse Waarden, vertegenwoordigd door [appellant sub 1], de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, ing. F. Beerens MSc, P. Janssen, S. Flanderijn, M.F.L. Pigge en J. Goldenbeld, en het waterschap, vertegenwoordigd door mr. T.P.J. Steenland-Mulder en J.G.L. van Koeveringe MSc, zijn verschenen. Ook is op de zitting BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V., vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Waar gaat deze zaak over?

1. Met het door de raad bij het besluit van 25 november 2020 vastgestelde bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" en de door het college, het waterschap en GS bij de besluiten van 18 en 25 november 2020 verleende vergunningen en ontheffing wordt de realisatie van Burgerwindpark A2 Lage Rooijen mogelijk gemaakt. Dit windpark bestaat uit drie windturbines in een lijnopstelling, met bijbehorende voorzieningen. De windturbines komen te staan tussen de Drielse Veldweg en de Hoenzadrielsedijk, ten zuiden van de kern Velddriel, ten zuidoosten van Hedel, ten zuidwesten van Hoenzadriel en ten noorden van Oud-Empel en s-Hertogenbosch. De windturbines mogen een rotordiameter hebben van minimaal 117 m en maximaal 150 m en een ashoogte van minimaal 120 m en maximaal 150 m. De tiphoogte van de windturbines mag maximaal 220 m bedragen. Het vermogen van de afzonderlijke windturbines komt tussen de 3,0 en 4,9 MW te liggen, waardoor het totale vermogen van het windpark maximaal 14,7 MW bedraagt. De ontwikkeling van het windpark is een gezamenlijk initiatief van Coöperatie Bommelerwaar B.A. en Green Trust Projects B.V. Voor de ontwikkeling van het windpark is een afzonderlijke rechtspersoon, BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V., opgericht.

De besluiten zijn met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gecoördineerd voorbereid en op de besluiten is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

2. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart zijn tegen de realisatie van het windpark en hebben daarom beroep ingesteld tegen één of meer van de besluiten van 18 en 25 november 2020. Zij vrezen onder meer dat het windpark leidt tot een aantasting van het woon- en leefklimaat en van natuur in de omgeving.

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen richt zich tegen het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning en de Wnb-ontheffing. Het beroep van [appellant sub 2] richt zich tegen het bestemmingsplan. De beroepen van [appellant sub 3] en Het Groene Hart richten zich tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. De beroepen van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en [appellante sub 6] richten zich tegen het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning, de watervergunning en de Wnb-ontheffing.

De besluiten van 9 en 10 december 2021

3. Bij het besluit van 9 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen -herstelbesluit-" vastgesteld. Dit bestemmingsplan vervangt het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen". De voornaamste wijziging ten opzichte van dat bestemmingsplan is de toevoeging van een aantal onderdelen (c tot en met g) aan artikel 3.3.1 van de planregels. In die onderdelen zijn normen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid vastgelegd. Deze normen zijn gebaseerd op het rapport "Onderzoek milieunormen windenergie, Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" van Pondera van 25 oktober 2021. Dit rapport is als bijlage 13 toegevoegd aan de plantoelichting. Verder is de plantoelichting op verschillende punten aangepast.

Bij het besluit van 10 december 2021 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw verleend. Dit besluit vervangt het eerdere besluit van 25 november 2020. Ten opzichte van de eerder verleende omgevingsvergunning zijn aanvullende voorschriften gesteld en er zijn aanvullende documenten aan de vergunning ten grondslag gelegd.

4. De raad en het college hebben deze besluiten (hierna ook wel aangeduid als de herstelbesluiten) genomen om gebreken in hun oorspronkelijke besluiten van 25 november 2020 te herstellen. Dit hebben zij gedaan naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395. Uit deze uitspraak van de Afdeling volgt dat de bepalingen in paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer, over het in werking hebben van een windturbine of combinatie van windturbines, buiten toepassing moeten blijven voor zover zij zien op windturbineprojecten die vallen onder bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/92/EU en Richtlijn 2014/52/EU. Burgerwindpark A2 Lage Rooijen is een dergelijk windturbineproject. De raad en het college hebben in de herstelbesluiten toegelicht dat zij daarin niet langer aansluiten bij de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer, maar dat zij eigen normen hanteren.

5. De besluiten van 9 en 10 december 2021 zijn gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) mede onderwerp van dit geding. De beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart tegen de besluiten van 18 en 25 november 2020 hebben van rechtswege ook betrekking op de herstelbesluiten. Daarnaast is door [appellant sub 1] namens Stichting Hoenzadrielse Waarden beroep ingesteld tegen de herstelbesluiten.

Toepasselijke regelgeving

6. De (wettelijke) bepalingen en relevante planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Opzet uitspraak

7. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op de ontvankelijkheid van een aantal beroepen (overwegingen 8 tot en met 10.1). Daarna zal de Afdeling de aangevoerde beroepsgronden bespreken. Op een enkele algemene beroepsgrond na zal die bespreking per besluit plaatsvinden, waarbij eerst het bestemmingsplan wordt besproken (overwegingen 14 tot en met 41) en daarna de omgevingsvergunning (overwegingen 42

tot en met 48), de watervergunning (overwegingen 49 tot en met 56) en als laatste de Wnb-ontheffing (overwegingen 57 tot en met 60). Bij elk besluit volgt een conclusie over de daartegen gerichte beroepen (voor zover die beroepen gelet op de overwegingen 8 tot en met 10.1 ontvankelijk zijn). De eindconclusie is opgenomen in de slotoverwegingen van deze uitspraak (overwegingen 61 tot en met 64).

Ontvankelijkheid beroepen

Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen

8. Het beroep van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen is ingesteld namens Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken, Bewonerscomité Windmolen Vrij Hoenzadriel en omgeving en enkele tientallen personen en bedrijven in Hoenzadriel, Velddriel en Kerkdriel, genoemd in bijlage 1 van het beroepschrift.

8.1. Op de zitting is gesproken over de vraag of deze appellanten belanghebbenden zijn bij de door hen bestreden besluiten. Naar aanleiding daarvan overweegt de Afdeling het volgende.

8.2. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb kan alleen een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. Bij uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, heeft de Afdeling echter - tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 - overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is, maar wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is.

8.3. Op basis van het nationale omgevingsrecht is in deze zaak aan eenieder de mogelijkheid gegeven om over de ontwerpen van het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning, de watervergunning en de Wnb-ontheffing een zienswijze naar voren te brengen. Bewonerscomité Windmolen Vrij Hoenzadriel en omgeving en de personen en bedrijven, genoemd in bijlage 1 van het beroepschrift, hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt en over elk van die ontwerpen een zienswijze naar voren gebracht. Gelet hierop kan in het midden blijven of zij (allemaal) belanghebbenden zijn bij (elk van) de door hen bestreden besluiten. Ook als dat niet zo zou zijn, is het beroep van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, voor zover ingesteld door hen, ontvankelijk.

8.4. Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken heeft geen zienswijze over de ontwerpbesluiten ingediend. Voor haar geldt dus dat zij belanghebbende moet zijn om een ontvankelijk beroep te kunnen hebben.

Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken is opgericht op 28 april 2021. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7098, ov. 2.1.3, kan de hoedanigheid van belanghebbende in beginsel uiterlijk worden verkregen op de dag waarop de beroepstermijn eindigt. Nu de stichting pas is opgericht na ommekomst van de beroepstermijn tegen de besluiten van 18 en 25 november 2020, is zij geen belanghebbende bij die besluiten. Dit betekent dat het beroep van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen tegen die besluiten, voor zover ingesteld door Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken, niet-ontvankelijk is.

Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken kan wel als belanghebbende bij de herstelbesluiten van 9 en 10 december 2021 worden aangemerkt. Volgens haar statuten heeft zij onder meer ten doel het handhaven en verbeteren van de woonomgeving en het leefmilieu van de inwoners van Hoenzadriel, in het bijzonder door te trachten de realisatie van Burgerwindpark A2 Lage Rooijen tegen te gaan. De stichting

brengt verder in dit geval door haar optreden in rechte een bundeling van rechtstreeks bij de herstelbesluiten betrokken individuele belangen tot stand waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijke optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen die door deze besluiten rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. In die tot stand gebrachte bundeling van individuele belangen kunnen de in artikel 1:2, derde lid, van de Awb genoemde feitelijke werkzaamheden besloten worden geacht (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672, ov. 2.1.3).

#### Stichting Hoenzadrielse Waarden

9. Het beroep van Stichting Hoenzadrielse Waarden heeft uitsluitend betrekking op de besluiten van 9 en 10 december 2021.

Stichting Hoenzadrielse Waarden is opgericht op 21 februari 2022. Dit is na ommekomst van de beroepstermijn tegen de besluiten van 9 en 10 december 2021. Zoals hiervoor al is overwogen, kan de hoedanigheid van belanghebbende in beginsel uiterlijk worden verkregen op de dag waarop de beroepstermijn eindigt. Nu de stichting pas is opgericht na ommekomst van de beroepstermijn tegen de besluiten van 9 en 10 december 2021, is zij geen belanghebbende bij die besluiten. Ten overvloede merkt de Afdeling op dat Stichting Hoenzadrielse Waarden ook geen zienswijze over de ontwerpbesluiten heeft ingediend. Dit betekent dat het beroep van Stichting Hoenzadrielse Waarden niet-ontvankelijk is.

#### Het Groene Hart

10. De raad en het college hebben aangevoerd dat Het Groene Hart geen belanghebbende is, omdat het plangebied en de directe omgeving daarvan buiten het gebied liggen waarop Het Groene Hart volgens haar statutaire doelstellingen in het bijzonder toeziet.

10.1. Het Groene Hart heeft een zienswijze naar voren gebracht over het ontwerp van de door haar bestreden besluiten, het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Gelet op wat onder 8.2 is overwogen, kan voor de vraag of Het Groene Hart ontvankelijk is in haar beroep in het midden blijven of zij als belanghebbende is aan te merken, omdat het niet zijn van belanghebbende haar in beroep niet zou kunnen worden tegengeworpen.

#### Ingetrokken beroepsgronden

11. Op zitting hebben Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen hun beroepsgronden over stikstof en over de terinzagelegging van stukken in het kader van de omgevingsvergunning ingetrokken. Ook hun beroepsgrond over een privaatrechtelijke belemmering in het kader van de omgevingsvergunning hebben zij ingetrokken.

#### Algemene beroepsgronden

#### Onafhankelijkheid Pondera en RIVM

12. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat getwijfeld moet worden aan de onafhankelijkheid van adviesbureau Pondera, omdat zij zowel in opdracht van de gemeente Maasdriel als van de initiatiefnemers van het windpark onderzoek heeft gedaan. Dit betekent volgens hen dat niet kan worden uitgegaan van de onderzoeken van Pondera die ten grondslag liggen aan de bestreden besluiten. Dit geldt ook voor de onderzoeken van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen. Ook aan de onafhankelijkheid van het RIVM moet volgens Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen worden getwijfeld.

12.1. Een bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken



conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs.

Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat de partij over het advies heeft aangevoerd.

12.2. De enkele omstandigheid dat Pondera zowel in opdracht van de gemeente Maasdriel als in opdracht van de initiatiefnemers van het windpark onderzoek heeft verricht, is onvoldoende voor twijfel aan de juistheid van de door haar verrichte onderzoeken. Wat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen aanvoeren over de onafhankelijkheid van het RIVM geeft ook geen grond om te twijfelen aan de juistheid van de onderzoeken van het RIVM die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen. De inhoud van de onderzoeken van Pondera en het RIVM zal in het vervolg van deze uitspraak worden besproken voor zover de beroepsgronden daar aanleiding toe geven.

Het betoog slaagt niet.

Herhaling zienswijzen

13. [appellant sub 1] en anderen hebben aangegeven dat hun zienswijzen als herhaald en ingelast moeten worden beschouwd.

13.1. Op deze zienswijzen is inhoudelijk gereageerd in de Antwoordnota besluiten Burgerwindpark A2 Lage Rooijen. Het enkel herhalen en inlassen van deze zienswijzen kan niet leiden tot het oordeel dat die reactie onjuist of onvoldoende is.

## BESTEMMINGSPLAN

Inhoud bestemmingsplan

14. Bij het besluit van 25 november 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de realisatie van drie windturbines in een lijnopstelling, met bijbehorende voorzieningen, mogelijk. Bij het besluit van 9 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen -herstelbesluit-" vastgesteld. Dit bestemmingsplan vervangt het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen". De voornaamste wijziging ten opzichte van het bij het besluit van 25 november 2020 vastgestelde bestemmingsplan is de toevoeging van een aantal onderdelen (c tot en met g) aan artikel 3.3.1 van de planregels. In die onderdelen zijn normen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid vastgelegd.

15. De Afdeling zal hierna eerst de van rechtswege ontstane beroepen tegen het besluit van 9 december 2021 behandelen. In het kader daarvan worden zowel de beroepsgronden die zijn aangevoerd tegen het besluit van 25 november 2020 als de nadere beroepsgronden die zijn aangevoerd tegen het besluit van 9 december 2021 besproken. Aan het einde van die bespreking volgt een conclusie over de beroepen tegen het besluit van 9 december 2021. Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag wat dit betekent voor de oorspronkelijke beroepen tegen het besluit van 25 november 2020.

Toetsingskader bestemmingsplan

16. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de

beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

## Beroepsgronden

### Besluitvorming en inspraak

17. [appellant sub 1] en anderen betogen dat er voorafgaand aan de besluitvorming onvoldoende informatie is verstrekt en onvoldoende gelegenheid tot inspraak is geboden. Volgens hen is de totstandkoming van het bestemmingsplan verder in strijd met wet- en regelgeving, omdat één of meerdere raadsleden zich op oneigenlijke gronden hebben onthouden van stemming. Op de zitting hebben zij verder aangevoerd dat de raad het bestemmingsplan in coronatijd te snel heeft vastgesteld.

17.1. Het bestemmingsplan is in overeenstemming met de Wro voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Niet gebleken is dat de wijze waarop informatie is verstrekt niet in overeenstemming is geweest met wettelijke bepalingen, zoals bepalingen over het ter inzage leggen van stukken. [appellant sub 1] en anderen hebben hun stellingen dat onvoldoende gelegenheid tot inspraak is geboden, dat één of meerdere raadsleden zich op oneigenlijke gronden hebben onthouden van stemming en dat het bestemmingsplan in coronatijd te snel is vastgesteld, niet met feiten of omstandigheden onderbouwd. Deze niet onderbouwde stellingen kunnen geen aanleiding geven voor het oordeel dat de besluitvorming door de raad niet zorgvuldig of niet onbevooroordeeld is geweest.

Het betoog slaagt niet.

### Milieueffectrapportage

18. [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart betogen dat voor het bestemmingsplan een milieueffectrapportage (hierna: MER) gemaakt had moeten worden, omdat het windpark volgens hen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Volgens [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen is een MER ook noodzakelijk voor de raad om in het bestemmingsplan eigen normen te kunnen opnemen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren verder aan dat het college de raad tijdens de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan onvoldoende actief heeft geïnformeerd over de door het college uitgevoerde m.e.r.-beoordeling.

18.1. Het college heeft twee m.e.r.-beoordelingsbesluiten genomen, van 9 juni 2020 en 10 november 2021, op basis van aanmeldnotities van Pondera van 30 april 2020 en 13 oktober 2021. In die besluiten is het college tot de conclusie gekomen dat het maken van een MER niet nodig is. Onder verwijzing naar wat hierna, onder 43.1, wordt overwogen in het kader van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets, overweegt de Afdeling dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college ten onrechte heeft geconcludeerd dat het windpark geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt die dwingen tot het maken van een MER. De raad was blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting bekend met de door het college uitgevoerde m.e.r.-beoordeling en heeft de juistheid daarvan onderschreven. Niet valt in te zien, en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen hebben dat ook niet geconcretiseerd, dat de raad hierover tijdens de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan onvoldoende actief zou zijn geïnformeerd door het college.

Het is verder, anders dan [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen veronderstellen, niet zo dat een MER noodzakelijk is om in een bestemmingsplan lokale normen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid van windturbines op te kunnen nemen. Het stond gemeenteraden altijd al vrij om lokale normen voor windturbines in een bestemmingsplan op te nemen, met of zonder een MER. Dat is niet anders geworden met de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395. Of de raad de in artikel 3.3.1 van de planregels opgenomen normen voor geluid,

slagschaduw, lichtschildering en (externe) veiligheid toereikend heeft kunnen achten, is niet aan de orde in het kader van de vraag of een MER nodig was, maar in het kader van de vraag of de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Hierover gaan andere beroepsgronden, die later in deze uitspraak worden besproken.

De betogen slagen niet.

#### Draagvlak

19. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat niet op een objectieve wijze is gemeten of voldoende draagvlak voor het windpark bestaat onder omwonenden. Daarom kon de raad volgens hen geen goede belangenafweging maken bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het windpark. Omdat onduidelijk is of er draagvlak is, moet er volgens Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen van worden uitgegaan dat er onvoldoende draagvlak is. [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat er geen draagvlak is voor het windpark onder de bewoners van Hoenzadriel en de Drielse Veldweg. Ook [appellant sub 2] voert aan dat er onvoldoende draagvlak is. Er is volgens hem alleen draagvlak bij bepaalde inwoners en alleen vanwege aan die inwoners in het vooruitzicht gestelde financiële compensatie.

19.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, ov. 47.1, is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Het ontbreken van draagvlak kan op zichzelf ook niet leiden tot het oordeel dat de raad geen goede belangenafweging heeft gemaakt.

De betogen slagen niet.

#### Nut en noodzaak en locatiekeuze

20. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en Het Groene Hart betogen dat nut en noodzaak van het windpark ontbreken. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren in dit verband aan dat het uitgangspunt in de Regionale Energiestrategie 1.0 FruitDelta Rivierenland (hierna: RES), dat er windturbines nodig zijn op land, achterhaald is. Windturbines op zee zijn volgens hen genoeg, samen met andere mogelijkheden voor duurzame energieopwekking, zoals zonnepanelen en aardwarmte. Het Groene Hart voert aan dat een kleinschalig windpark met drie windturbines geen enkele bijdrage levert aan de totale (duurzame) energievoorziening, zeker niet op de langere termijn. Kleine windparken leiden volgens haar ook tot een versnippering van windturbine locaties en verrommeling van de ruimtelijke omgeving.

20.1. In de plantoelichting is ingegaan op nut en noodzaak van het windpark in het licht van landelijke, provinciale en gemeentelijke doelstellingen in het kader van de energietransitie. Volgens de raad draagt het windpark bij aan de toename van de productie van hernieuwbare energie en daarmee aan het behalen van die doelstellingen. Wat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en Het Groene Hart aanvoeren, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen.

De betogen slagen niet.

21. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart zijn het niet eens met de gekozen locatie van het windpark. Volgens [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen zijn er alternatieve en betere locaties, terwijl [appellante sub 6] stelt dat de raad ongemotiveerd is meegegaan in de locatiekeuze van de initiatiefnemers. De locatiekeuze is volgens deze appellanten ook niet in overeenstemming met gemeentelijk en provinciaal beleid. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren in zoverre aan dat de gekozen locatie in strijd is met de provinciale Omgevingsvisie Gaaf Gelderland, omdat het plangebied daarin niet uitdrukkelijk is aangewezen als locatie voor de komst van een windpark. Volgens [appellant sub

1] en anderen en [appellante sub 6] volgt uit de RES en de Visie zon en wind Maasdriel dat windturbines langs de A2 moeten worden gesitueerd. Ook Het Groene Hart wijst erop dat de raad zelf heeft aangegeven dat er gezocht diende te worden naar locaties langs de A2.

21.1. Wat [appellant sub 1] en anderen, Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart aanvoeren, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, gelet op de hem toekomende beleidsruimte, niet heeft kunnen kiezen voor de in het bestemmingsplan opgenomen locatie. De raad heeft voldoende toegelicht waarom die locatie geschikt is voor het windpark. Daarbij heeft de raad mede van belang mogen achten dat voor die locatie een uitgewerkt initiatief bestaat, met concrete initiatiefnemers. Dat betekent echter niet dat, zoals [appellante sub 6] stelt, de raad ongemotiveerd zou zijn meegegaan in de locatiekeuze van de initiatiefnemers. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen hebben verder weliswaar gesteld dat er alternatieve locaties zijn om het windpark te realiseren, maar dat die locaties daarvoor daadwerkelijk geschikt zijn, laat staan beter dan de in het bestemmingsplan opgenomen locatie, is onvoldoende gebleken, zodat de raad die niet bij zijn overwegingen heeft hoeven betrekken. Van strijd met de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland is ook niet gebleken. Zoals Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen zelf hebben opgemerkt, is het plangebied daarin aangeduid als gebied waar windenergie mogelijk is. Anders dan zij menen, is het niet zo dat een locatie eerst uitdrukkelijk moet zijn opgenomen in de omgevingsvisie om voor die locatie een bestemmingsplan te kunnen vaststellen. Ook van strijd met de RES of de Visie zon en wind Maasdriel is niet gebleken. De in het bestemmingsplan voorziene windturbines liggen niet direct naast en parallel aan de A2, maar wel op relatief korte afstand daarvan en, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, binnen een zone van 850 m van de A2 waarbinnen de realisering van windparken in de Visie zon en wind Maasdriel als kansrijk wordt aangemerkt.

De betogen slagen niet.

Natuur en landschap

22. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de komst van de windturbines in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat de ontwikkeling van natuur in het gebied ten zuiden van de windturbines daardoor volgens hen ten onrechte geen doorgang meer kan vinden. Volgens [appellant sub 1] en anderen is ontwikkeling van dit gebied als natuurgebied in het verleden wel het uitgangspunt geweest, toen gronden ten westen van dit gebied tot natuurgebied zijn ontwikkeld. [appellant sub 1] en anderen voeren ook aan dat het rapport "Natuurtoets Windpark Lage Rooijen" van Bureau Waardenburg van 14 april 2020 (hierna: de natuurtoets), dat ten grondslag ligt aan het bestemmingsplan, onvolledig is, omdat daarin onvoldoende wordt beschreven wat de effecten van de windturbines zullen zijn op dit gebied.

22.1. De Afdeling stelt vast dat het gebied waar [appellant sub 1] en anderen op doelen een agrarische bestemming heeft, met een bevoegdheid voor het college om deze bestemming onder voorwaarden te wijzigen in een natuurbestemming. Het gebied is dus niet al (volledig) een bestaand natuurgebied. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde natuurtoets mede moest zien op nog niet bestaande natuur. [appellant sub 1] en anderen hebben daarnaast hun stelling dat in de natuurtoets onvoldoende wordt beschreven wat de effecten van de windturbines zullen zijn op het gebied, niet met feiten of omstandigheden onderbouwd. In de natuurtoets staat dat er geen negatieve effecten van de te realiseren windturbines te verwachten zijn voor dit gebied. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding om hieraan te twifelen.

Het betoog slaagt niet.

23. [appellant sub 1] en anderen, Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, Het Groene Hart en [appellant sub 2] vrezen dat het landschap zal worden aangetast door het windpark, mede door visuele interferentie tussen het windpark en andere nabijgelegen windparken. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen wijzen er in dat verband op dat Hoenzadriel in rap tempo wordt geconfronteerd met omliggende windparken, zoals

Windpark De Rietvelden, Bommelerwaard-A2, Treurenburg en nieuwe windopstellingen langs de A2 bij Zaltbommel. Zij betwisten paragraaf 4.3 van de plantoelichting, waarin staat dat er geen sprake is van visuele interferentie. Ook Het Groene Hart wijst op een onlangs gerealiseerd windpark ten noorden van het windpark. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren verder aan dat het materiaal en de kleursamenstelling van de windturbines al bekend hadden moeten zijn bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Het Groene Hart bestrijdt verder dat het laten aansluiten van de windturbines op bestaande infrastructuur tot een betere landschappelijke inpassing leidt, omdat het ruimtelijke karakter van een windturbine volgens haar totaal verschillend is.

23.1. In paragraaf 4.3 van de plantoelichting staat dat de meest nabijgelegen bestaande windturbine op ongeveer 3,5 km ligt en dat daarnaast de windparken Bommelerwaard-A2 en De Rietvelden op ongeveer dezelfde afstand worden gerealiseerd. Volgens de plantoelichting is, gelet op die afstand, geen sprake van visuele interferentie. De Afdeling ziet in wat appellanten aanvoeren geen reden om hieraan te twijfelen. Naar het oordeel van de Afdeling is in de plantoelichting verder voldoende gemotiveerd waarom het windpark, mede gelet op de gekozen lijnopstelling van de drie windturbines nabij en parallel aan de Maas en in de nabijheid van de A2, geen onaanvaardbare aantasting van het landschap met zich brengt.

Het betoog slaagt niet.

24. Het Groene Hart voert aan dat een beoordeling per windmolenproject van de gevolgen voor natuur niet in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. Die richtlijn vereist volgens haar dat wordt uitgesloten dat alle (gerealiseerde en voorgenomen) windmolenprojecten in Nederland individueel of samen significante nadelige gevolgen voor natuur hebben. Omdat dit niet is beoordeeld en zon landelijke beoordeling bij gebrek aan voldoende gegevens ook niet kan worden gemaakt, is de vaststelling van het bestemmingsplan volgens haar in strijd met de Habitatrichtlijn.

24.1. In deze procedure over de vaststelling van het bestemmingsplan voor het windpark gaat het, anders dan Het Groene Hart veronderstelt, niet om de vraag of overal in Nederland significante nadelige gevolgen van windmolenprojecten individueel of samen zijn uitgesloten. Het gaat er in deze procedure om of dit windpark dat door het besluit mogelijk wordt gemaakt, dergelijke gevolgen kan hebben op beschermde natuurgebieden in de omgeving van het windpark, waarbij ook gekeken moet worden naar cumulatie van effecten op die natuurgebieden als gevolg van dit windpark en andere in zoverre relevante bronnen (andere nabijgelegen windmolenprojecten). Dat de beoordeling daarvan niet op juiste wijze is gemaakt, heeft Het Groene Hart niet gesteld.

Het betoog slaagt niet.

#### Soortenbescherming

25. [appellant sub 1] en anderen en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat de natuurtoets en de notitie "Resultaten veldonderzoek en toetsing Wnb kleine marterachtigen en das Burgerwindpark Lage Rooijen" van Bureau Waardenburg van 13 oktober 2020 (hierna: de aanvullende natuurtoets) niet gebaseerd zijn op voldoende onderzoek naar de aanwezigheid van beschermde vogelsoorten en andere beschermde diersoorten in de omgeving van het windpark en naar de mogelijke gevolgen van het windpark voor die soorten. Volgens hen zijn er meer diersoorten aanwezig en hebben de windturbines meer gevolgen dan waarvan is uitgegaan in de natuurtoets en de aanvullende natuurtoets. Het Groene Hart betoogt dat in de natuurtoets ten onrechte is geconcludeerd dat geen sprake is van onaanvaardbare barrièrewerking voor vogels en onaanvaardbare sterfte van vogels als gevolg van de windturbines. Het Groene Hart stelt verder dat schaduw en geluid van de windturbines een negatieve invloed zullen hebben op fauna in de omgeving, zoals weidevogels.

25.1. De bescherming van de door [appellant sub 1] en anderen, Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en Het Groene Hart genoemde diersoorten is geregeld in de Wnb. Of voor het windpark een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of ontheffing

kan worden verleend, komt in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Maar de raad mocht het bestemmingsplan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg zou staan.

25.2. Dat aan de natuurtoets en aanvullende natuurtoets geen voldoende onderzoek ten grondslag ligt naar de aanwezigheid van door de Wnb beschermde diersoorten in de omgeving van het windpark en de mogelijke gevolgen van het windpark voor die soorten, hebben [appellant sub 1] en anderen, Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en Het Groene Hart niet aannemelijk gemaakt. De raad mocht er op grond van de natuurtoets en aanvullende natuurtoets van uitgaan dat ten behoeve van het windpark alleen een ontheffing op grond van artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.5, eerste lid, van de Wnb nodig is voor de in de natuurtoets genoemde vogelsoorten en vleermuissoorten. In de natuurtoets is uitdrukkelijk ingegaan op mogelijke barrièrewerking en sterfte van vogels en vleermuizen als gevolg van de windturbines. De vanwege die sterfte gevraagde ontheffing is door GS verleend bij besluit van 18 november 2020. Wat [appellant sub 1] en anderen, Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en Het Groene Hart aanvoeren geeft geen grond voor het oordeel dat de raad, gelet op de natuurtoets en aanvullende natuurtoets en de door GS verleende ontheffing, bij de vaststelling van het bestemmingsplan op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg zou staan.

De betogen slagen niet.

Geluid

26. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en [appellant sub 6] betogen dat het geluid dat het windpark veroorzaakt leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving, zodat het bestemmingsplan om die reden in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

[appellant sub 3] voert aan dat ten onrechte alleen de geluidbelasting op de gevel van woningen is onderzocht. Volgens hem had ook de geluidbelasting in tuinen onderzocht moeten worden. Dit volgt volgens hem uit de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3542. [appellant sub 3] voert verder aan dat de raad niet had mogen uitgaan van een normstelling 47 dB Lden en 41 dB Lnight voor geluid. Deze normstelling gaat namelijk uit van jaargemiddelden, waarbij op sommige dagen dus een hoger geluidniveau kan optreden. Om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen, had volgens [appellant sub 3] in de normering voor de geluidbelasting rekening moeten worden gehouden met daggemiddelden en piekmomenten van geluid. Daarnaast had de raad bij de keuze voor een eigen normstelling voor geluid volgens [appellant sub 3] niet mogen kiezen voor een norm van 47 dB Lden en 41 dB Lnight, omdat deze normen nog steeds afkomstig zijn uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook voert hij aan dat de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting gebrekkig en onvolledig is geweest.

Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en [appellant sub 1] en anderen voeren aan dat er ten onrechte geen nader onderzoek is gedaan naar de cumulatie van het geluid van het windpark en andere windparken en windturbines in de omgeving. Ook voeren zij aan dat het rapport "Onderzoek milieunormen windenergie, Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" van Pondera van 25 oktober 2021 geen verantwoording bevat van het gekozen beoordelingskader voor de cumulatieve geluidbelasting, nu zonder meer wordt uitgegaan van de normen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight per windturbine. [appellant sub 1] en anderen en [appellante sub 6] voeren aan dat er niet voldoende rekening is gehouden met cumulatie van geluid van het windpark en geluid van de A2, en ook niet met de toekomstige verbreding van de A2, de realisatie van de 2e Maasbrug en de eventuele zwaar-verkeer-route door het Drielse Broek. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen wijzen in dit verband nog op de windturbine aantallen in de RES-regios.

Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en [appellant sub 1] en anderen voeren daarnaast aan dat er door het geluid dat de windturbines zullen veroorzaken gezondheidsklachten kunnen ontstaan. Windmolen Vrij

Hoenzadriel en anderen verwijzen in dit verband naar het RIVM-rapport "Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018)". Volgens hen had de raad ervan moeten uitgaan dat windturbinegeluid boven de 45 dB Lden leidt tot negatieve gezondheidseffecten, zoals de WHO adviseert in haar richtlijnen voor omgevingsgeluid uit 2018. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen verwijzen ook nog naar een brief van GGD Gelderland-Zuid van 5 juni 2020 waaruit volgens haar volgt dat de GGD ook een voorkeur heeft voor een geluidgrenswaarde van 45 dB Lden of lager.

26.1. Vanwege de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, zag de raad zich genoodzaakt om voor de aspecten geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid eigen normen in het bestemmingsplan op te nemen, omdat er anders geen juridische borging zou zijn van de door de raad in zoverre aanvaardbaar geachte hinderniveaus. De raad is wat geluid betreft materieel gezien uitgekomen bij dezelfde normen als zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Anders dan [appellant sub 3] kennelijk veronderstelt, kan dat, gelet op de uitspraak van 30 juni 2021, zolang de eigen normen zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering.

26.2. Wat appellanten hierover aanvoeren, geeft geen grond voor het oordeel dat de raad in zoverre geen toereikende motivering heeft gegeven, via paragraaf 5.2 van de plantoelichting van het bij het besluit van 9 december 2021 vastgestelde bestemmingsplan en het daaraan (onder meer) ten grondslag liggende rapport van Pondera van 25 oktober 2021. De raad heeft niet zonder meer aangesloten bij de normen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer, maar heeft concreet de situatie en de gevolgen van dit windpark beoordeeld. Voor zover [appellant sub 3] aanvoert dat de raad niet had mogen kiezen voor een normstelling 47 dB Lden en 41 dB Lnight voor geluid, omdat deze normstelling uitgaat van jaargemiddelden, overweegt de Afdeling dat het feit dat het om jaargemiddelde dosismaten gaat niet maakt dat daarmee onvoldoende bescherming tegen geluid wordt geboden. De Afdeling verwijst in zoverre naar haar uitspraak van 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1433, ov. 22.3. Ook wat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en [appellant sub 1] en anderen aanvoeren over gezondheidsklachten bij geluidsniveaus van meer dan 45 dB Lden leidt niet tot het oordeel dat de raad niet mocht kiezen voor een norm van maximaal 47 dB Lden. Dat de GGD Gelderland-Zuid een voorkeur zou hebben voor een lagere norm kan niet tot dat oordeel leiden. De Afdeling heeft verder al uitgemaakt dat het door Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen genoemde RIVM-rapport en de genoemde WHO-richtlijnen ook niet tot de conclusie kunnen leiden dat niet gekozen mag worden voor een norm van maximaal 47 dB Lden. De Afdeling verwijst ook in zoverre naar voornoemde uitspraak van 12 april 2023, ov. 27.3.

Wat betreft de cumulatie van geluid overweegt de Afdeling dat de raad daarop is ingegaan in paragraaf 5.2.2 van de plantoelichting. De raad heeft gekozen voor een beoordeling van die cumulatie volgens de zogenoemde methode Miedema. Die methode is in de jurisprudentie van de Afdeling aanvaardbaar geacht voor de beoordeling van cumulatie van geluid, ook bij windturbines (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2821, ov. 13.5 en verder). Er is geen reden om te oordelen dat die methode hier niet toegepast had mogen worden of dat deze methode niet op juiste wijze zou zijn toegepast. Over de wegverbreding van de A2, de 2e Maasbrug en de zwaar-verkeer-route overweegt de Afdeling dat deze ontwikkelingen ten tijde van de besluitvorming van de raad onzekere toekomstige gebeurtenissen waren waarmee de raad bij de beoordeling van de cumulatie geen rekening hoefde te houden. Datzelfde geldt voor de door Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen genoemde windturbine aantallen in de RES-regios.

Het is verder niet zo, zoals [appellant sub 3] meent, dat bij de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening de geluidbelasting in een tuin altijd afzonderlijk beoordeeld zou moeten worden. Dat volgt ook niet uit de door hem genoemde uitspraak van 27 december 2017. Niet valt in te zien dat in dit geval met de door de raad aanvaardbaar geachte niveaus op de gevel van een woning een geluidniveau zou kunnen ontstaan in de tuin dat de raad in strijd met een goede ruimtelijke ordening had moeten achten. Ook voor het overige geven de betogen van appellanten geen aanleiding voor het oordeel dat de beoordeling door de raad van het aspect geluid onjuist is.

De betogen slagen niet.

#### Laagfrequent geluid

27. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat de windturbines tot onaanvaardbare niveaus van laagfrequent geluid leiden. [appellant sub 3] voert aan dat onvoldoende onderzoek naar het laagfrequent geluid is gedaan en dat normen voor regulier geluid onvoldoende bescherming bieden tegen laagfrequent geluid. Volgens hem volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2269, dat een specifieke beoordeling ten aanzien van laagfrequent geluid moet worden gemaakt. Hij verwijst verder naar buitenlandse onderzoeken waaruit volgens hem blijkt dat de huidige normstelling voor regulier geluid onvoldoende is om hinder en schade door laagfrequent geluid te voorkomen en noemt in dit verband ook de WHO-richtlijnen over omgevingsgeluid uit 2018. Ook wordt er volgens hem nieuw onderzoek gedaan naar de gezondheidseffecten van windturbinegeluid door het RIVM. Verder wijst hij op verschillende nieuwsberichten en andere publicaties over laagfrequent geluid. Ook [appellant sub 1] en anderen en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat de effecten van laagfrequent geluid worden onderschat.

27.1. Anders dan [appellant sub 3] meent, volgt uit de door hem genoemde uitspraak van 23 augustus 2017 niet dat een specifieke beoordeling van laagfrequent geluid bij windturbines vereist zou zijn. Het ging in die zaak om een bestemmingsplan dat muziek evenementen, waaronder dancefeesten, mogelijk maakte, en de gemeenteraad had er in die zaak zelf voor gekozen om laagfrequent geluid specifiek in de beoordeling te betrekken. In eerdere uitspraken van de Afdeling, zoals de uitspraak van 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2821, ov. 14.1, is juist geoordeeld dat bij windturbines geen aparte beoordeling nodig is van laagfrequent geluid. De Afdeling ziet geen reden om daarover in deze zaak anders te oordelen. In de plantoelichting en in het rapport van Pondera van 25 oktober 2021 is voldoende ingegaan op het aspect laagfrequent geluid.

De betogen slagen niet.

#### Slagschaduw

28. [appellant sub 2], [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat er onaanvaardbare slagschaduw zal optreden als gevolg van de windturbines. [appellant sub 2] voert aan dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de windturbines geen slagschaduw kunnen veroorzaken ter plaatse van zijn woning. [appellant sub 3] betoogt dat de raad ten onrechte is uitgegaan van een norm van maximaal 6 uur slagschaduw per jaar op ramen binnen de gevel van slagschaduw gevoelige objecten. Die norm biedt volgens hem onvoldoende bescherming tegen de effecten van slagschaduw. De raad had volgens hem, om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen, in de normering niet alleen rekening moeten houden met jaargemiddelden, maar ook met daggemiddelden en piekmomenten. Ook had de raad volgens hem niet alleen de effecten van slagschaduw in woningen moeten onderzoeken, maar ook daaromheen, zoals in tuinen. Ook Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen vinden de door de raad gehanteerde norm van maximaal 6 uur slagschaduw per jaar onjuist. Volgens hen had een norm moeten worden gehanteerd van 0 uur slagschaduw per jaar. Zij vinden het onderzoek van Pondera naar slagschaduw, waarop de raad zich heeft gebaseerd, verder niet representatief, omdat daarin is uitgegaan van windturbines met een tiphoogte van 225 m, terwijl in artikel 3.2.1, onder d, van de planregels is bepaald dat de tiphoogte maximaal 220 m mag zijn, en omdat is uitgegaan van windturbintypes met een hoger elektrisch vermogen dan het vermogen dat op grond van het plan is toegestaan. Verder is er volgens hen ten onrechte niet ingegaan op de effecten van schaduw als de windturbines niet draaien.

28.1. De keuze van een gemeenteraad om bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor windturbines uit te gaan van een norm van maximaal 6 uur slagschaduw per jaar is door de Afdeling meermaals aanvaard, onder meer in de uitspraak van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1470, ov. 11.4. Dat in de



Activiteitenregeling milieubeheer een vergelijkbare norm zit, en die norm gelet op de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten, betekent niet dat de raad niet (meer) op basis van een eigen afweging voor een norm van maximaal 6 uur slagschaduw per jaar mocht kiezen. De Afdeling verwijst in zoverre naar wat hiervoor, onder 26.1, is overwogen bij geluid. Wat appellanten aanvoeren, geeft geen grond voor het oordeel dat de raad geen toereikende motivering heeft gegeven voor de door hem gekozen norm van maximaal 6 uur slagschaduw per jaar. Dat bij andere windparken door andere bevoegde gezagen soms (deels) strengere normen zijn gehanteerd, zoals een norm van 0 uur slagschaduw per jaar voor sommige slagschaduw gevoelige objecten (bijvoorbeeld in de uitspraak van de Afdeling 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1433), betekent, anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen kennelijk veronderstellen, niet dat de raad daar ook voor had moeten kiezen. De raad komt in zoverre beleidsruimte toe. De Afdeling ziet, gelet op die beleidsruimte, ook geen reden om te oordelen dat de raad niet heeft kunnen volstaan met een jaargemiddelde norm voor slagschaduw of dat de raad bij zijn beoordeling ook buitenruimtes rondom een slagschaduw gevoelig object, zoals een tuin, (zelfstandige) bescherming had moeten toekennen.

Met hun betoog dat het onderzoek van Pondera naar slagschaduw niet representatief is, omdat daarbij is uitgegaan van een hoger elektrisch vermogen dan op grond van het bestemmingsplan is toegestaan, miskennen Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen dat het elektrisch vermogen van een windturbine niet van belang is voor de beoordeling van het aspect slagschaduw. Met hun betoog dat in dit onderzoek is uitgegaan van een hogere tiphoogte dan het bestemmingsplan toestaat, miskennen zij dat het onderzoek daarmee juist mede representatief is voor een beoordeling van de windturbines die het plan mogelijk maakt. Die in het plan maximaal toegestane tiphoogte valt immers binnen het in het onderzoek onderzochte scenario.

Over het betoog van [appellant sub 2] overweegt de Afdeling dat, daargelaten dat de raad niet als norm heeft gehanteerd dat bij slagschaduw gevoelige objecten geen enkele slagschaduw mag optreden, het standpunt van de raad dat bij de woning van [appellant sub 2] geen slagschaduw optreedt steun vindt in bijlage 10 van het rapport "Onderzoek Akoestiek en Slagschaduw Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" van Pondera van 17 april 2020. De woning van [appellant sub 2] ligt namelijk buiten alle in die bijlage weergegeven slagschaduwcontouren, waaronder de 0 uur-contour. Wat [appellant sub 2] naar voren heeft gebracht, geeft geen aanleiding om aan de juistheid van het rapport van 17 april 2020 te twijfelen.

Dat zich als de windturbines niet draaien zodanige schaduw hinder in de omgeving voor kan doen, dat de raad daarin aanleiding had moeten zien om het bestemmingsplan niet vast te stellen, hebben Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen verder niet aannemelijk gemaakt.

De betogen slagen niet.

#### Veiligheidsaspecten

29. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen vrezen dat de windturbines nadelige gevolgen zullen hebben voor de veiligheid van de omgeving. Volgens [appellant sub 1] en anderen is de veiligheid in het geding omdat de meeste inwoners van Hoenzadriel onder de windturbines zullen doorrijden om thuis te komen. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat de beoordeling van het aspect externe veiligheid in (onder meer) het rapport "Analyse externe veiligheid Burgerwindpark A2 - Lage Rooijen" van Pandora van 23 juni 2020 en het rapport "Onderzoek milieunormen windenergie, Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" van Pondera van 25 oktober 2021 niet representatief, juist en volledig is geweest, zodat de raad zich daarop niet kon baseren. Uit het verhandelde ter zitting begrijpt de Afdeling dat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen die rapporten - en daarmee de beoordeling door de raad van het aspect externe veiligheid - niet representatief, juist en volledig vinden omdat daarin is gekozen voor een risicobenadering in plaats van een effectbenadering. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren ook aan dat rondom de windturbines sprake is van een instabiele grond. Verder voeren zij aan dat een ijsdetectiesysteem noodzakelijk is om ongecontroleerde ijsafworp van de windturbines te voorkomen. Ook [appellant sub 3] voert aan dat het risico van ijsafworp

onvoldoende is beperkt. [appellant sub 3] voert daarnaast aan dat bij de voorbereiding van het besluit van de raad van 9 december 2021 ten onrechte geen (nader) onderzoek is gedaan naar indirecte veiligheidsrisicos op basis van de feiten en omstandigheden zoals die er op dat moment waren.

29.1. De door de raad gehanteerde risicobenadering is een gangbare benadering om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de (eventuele) gevolgen van windturbines voor de externe veiligheid te beoordelen. Deze risicobenadering is in de jurisprudentie al vele malen aanvaard, recentelijk nog in de uitspraken van de Afdeling van 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1433, ov. 30.4, en 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1446, ov. 45.2. In die uitspraken van 12 april 2023 heeft de Afdeling ook overwogen dat het feit dat in plaats van een risicobenadering ook een effectbenadering mogelijk is, niet met zich brengt dat het bevoegd gezag daarvoor had moeten kiezen. De Afdeling ziet in de huidige zaak geen grond voor een ander oordeel. Dat, zoals in dit verband nog naar voren is gebracht, de windturbines in dit geval zijn voorzien in een komgebied bij de Maas verplichtte niet tot een effectbenadering. Wat appellanten aanvoeren, geeft verder geen grond voor het oordeel dat in de rapporten van Pondera waarop de raad zich bij zijn beoordeling heeft gebaseerd, de gekozen risicobenadering niet op juiste wijze zou zijn toegepast. Op het door [appellant sub 1] en anderen genoemde verkeer dat onder de windturbines doorrijdt, is Pondera ingegaan in onder meer het rapport van 23 juni 2020. Volgens Pondera zijn de nabij de windturbines gelegen lokale wegen geen wegen met significante hoeveelheden verkeer en zijn er geen logische stopmomenten langs deze wegen, waarmee er geen lange verblijfstijd van passanten op deze wegen is te verwachten. Gelet op de zeer beperkte hoeveelheid verkeersbewegingen en korte verblijfstijd nabij de windturbines zullen de risicos voor passanten volgens Pondera minimaal zijn. De Afdeling ziet op grond van wat er is aangevoerd, geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

Dat ter plaatse van de windturbines sprake zou zijn van een instabiele bodem als gevolg waarvan er relevante risicos voor de veiligheid zouden zijn, hebben Windmolen Hoenzadriel en anderen verder niet aannemelijk gemaakt. Verder heeft [appellant sub 3] zijn stelling dat ten onrechte geen (nader) onderzoek is gedaan naar indirecte veiligheidsrisicos op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van het besluit van 9 december 2021 niet onderbouwd, zodat ook in die stelling geen aanleiding kan worden gevonden voor het oordeel dat het aspect externe veiligheid niet op juiste wijze is beoordeeld.

Op grond van artikel 3.3.1, onder b, van de planregels, dient een windturbine te worden voorzien van een ijsdetectiesysteem, tenzij de veiligheid ten aanzien van ijsafworp op andere wijze aantoonbaar geborgd kan worden. Waarom die planregel onvoldoende zou zijn ter beperking van het risico van ijsafworp hebben Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen en [appellant sub 3] niet gemotiveerd.

De betogen slagen niet.

30. Voor zover Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen een betoog naar voren hebben gebracht over veiligheidsrisicos vanwege de ligging van de windturbines nabij een waterkering - de Hoenzadrielsedijk - en nabij de Maas, overweegt de Afdeling dat die gestelde risicos door het waterschap zijn beoordeeld in het kader van de watervergunning. Dit betoog wordt hierna besproken in het kader van de watervergunning. Zoals is overwogen onder 52.1, leidt dit betoog niet tot het oordeel dat het waterschap de gestelde risicos onjuist of onvoldoende heeft beoordeeld. Gelet hierop kunnen de betogen ook niet leiden tot het oordeel dat de raad het bestemmingplan niet heeft kunnen vaststellen. De raad mocht bij de beslissing over vaststelling van het bestemmingsplan uitgaan van de juistheid van de door het waterschap gemaakte beoordeling.

PFAS

31. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat er poly- en perfluoralkylstoffen (hierna: PFAS) aanwezig kunnen zijn in de grond die moet worden afgevoerd bij de fundatie- en overige werkzaamheden. Zij betogen dat daar ten onrechte geen onderzoek naar is gedaan en dat daardoor de uitvoerbaarheid van het plan niet zeker is.

31.1. In het verweerschrift heeft de raad erop gewezen dat in de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en aanleggen is vermeld dat vergunninghouder zich aan de regels van het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit moet houden wanneer zij grond uit de bodem haalt en ergens anders wil gebruiken. Gelet hierop is het bestemmingsplan volgens de raad uitvoerbaar.

31.2. De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde plaatsen en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures. Die procedures staan nu niet ter beoordeling. Maar de raad mag het plan niet vaststellen als de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

De enkele stelling van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen dat er PFAS in de grond aanwezig kunnen zijn, kan geen aanleiding geven voor het oordeel dat de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan vanwege eventuele bodemverontreiniging niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

#### Tegenstrijdigheid bestemmingsplan en omgevingsvergunning

32. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat sprake is van een tegenstrijdigheid tussen artikel 3.3.1, onder c, van de planregels en voorschrift 2 van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Volgens hen biedt het voorschrift meer bescherming dan de planregel. Ten eerste omdat het voorschrift lagere geluidniveaus voorschrijft en ten tweede omdat het voorschrift de geluidbelasting per windturbine normeert, terwijl in artikel 3.3.1, onder c, van de planregels het geluid van alle windturbines samen wordt genormeerd. Volgens Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681, dat het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning wat betreft de normstelling overeen moeten komen en niet tegenstrijdig kunnen zijn.

Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren verder aan dat het bestemmingsplan onvoldoende waarborgt dat alle geluidniveaus uit het rapport "Onderzoek Akoestiek en Slagschaduw Burgerwindpark A2 Lage Rooijen" van Pondera van 17 april 2020 in acht worden genomen.

32.1. Anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen veronderstellen, verschillen de door de raad in artikel 3.3.1, onder c, van de planregels gestelde geluidgrenswaarden en de door het college in voorschrift 2 van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets gestelde geluidgrenswaarden materieel gezien niet van elkaar. Zowel de raad als het college zijn bij hun beoordeling uitgegaan van bij geluidgevoelige objecten in acht te nemen geluidniveaus van 47 dB Lden en 41 dB Lnight. Dat in voorschrift 2 voor sommige beoordelingspunten (fors) lagere maximale geluidniveaus zijn opgenomen, komt omdat de desbetreffende beoordelingspunten op grotere afstand liggen van het windturbinepark dan de zwaarst belaste en daarmee maatgevende beoordelingspunten, waarvoor in dat voorschrift een maximaal geluidniveau van 47 dB Lden en 40 dB Lnight is opgenomen. Als het college in voorschrift 2 zou hebben bepaald dat bij alle beoordelingspunten geluidgrenswaarden van 47 dB Lden en 40 dB Lnight gelden, was daarmee hetzelfde beschermingsniveau aan de omgeving geboden. En ook als het college een waarde voor Lnight van 41 dB had opgenomen, was dat beschermingsniveau hetzelfde geweest. Uit het rapport van Pondera van 17 april 2020 (p. 9-10) blijkt namelijk dat zonder mitigerende maatregelen de voor de aanvaardbaarheid van het geluid gehanteerde normen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight bij de maatgevende beoordelingspunten worden overschreden en dat met de voor het voldoen aan die normen noodzakelijke mitigerende maatregelen de geluidniveaus bij die beoordelingspunten worden teruggebracht tot 47 dB Lden en 40 dB Lnight. Ook als het college ervoor had gekozen om in voorschrift 2 een waarde van 41 dB Lnight op te nemen, zouden dezelfde mitigerende maatregelen getroffen moeten worden, met feitelijk een geluidniveau van 40 dB Lnight bij de maatgevende beoordelingspunten tot gevolg.

In de door Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen genoemde uitspraak van 28 juli 2021 had de desbetreffende gemeenteraad de door hemzelf als uitgangspunt genomen norm voor slagschaduw niet op juiste wijze verwerkt in de planregels (terwijl het college van burgemeester en wethouders dat in de in die zaak verleende omgevingsvergunning wel had gedaan). Die gemeenteraad had daardoor niet in overeenstemming gehandeld met zijn eigen uitgangspunten. In dit geval heeft de raad niet in afwijking van zijn eigen uitgangspunten gehandeld. De raad acht geluidgrenswaarden van 47 dB Lden en 41 dB Lnight in het kader van een goede ruimtelijke ordening toereikend ter bescherming tegen onaanvaardbare geluidhinder en heeft die waarden daarom in artikel 3.3.1, onder c, van de planregels opgenomen.

De stelling van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen dat in voorschrift 2 van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets de geluidbelasting per individuele windturbine wordt genormeerd, berust verder op een onjuiste lezing van dat voorschrift. Ook voorschrift 2 ziet op de geluidbelasting van alle windturbines van het windpark samen.

32.2. Gelet op wat hiervoor is overwogen, was de raad niet gehouden om, zoals het college wel heeft gedaan in voorschrift 2 van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets, in de planregels alle in het rapport van 17 april 2020 bij beoordelingspunten in de omgeving vermelde geluidniveaus over te nemen. De raad mocht kiezen voor grenswaarden van 47 dB Lden en 41 dB Lnight, waarmee hetzelfde beschermingsniveau aan de omgeving wordt geboden. De exploitant van het windpark zal ervoor moeten zorgen dat die grenswaarden in acht worden genomen. De raad heeft geen aanleiding hoeven zien om de wijze waarop dat moet gebeuren in de planregels te regelen. De omgevingsvergunning beperkte milieutoets bevat in zoverre wel nadere voorschriften. Dat betekent echter niet dat ook de raad gehouden was dit nader te regelen in het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 3.3.1, onder f, van de planregels

33. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat artikel 3.3.1, onder f, van de planregels in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat niet duidelijk is welke beveiligingen, welk onderhoud en welke reparaties noodzakelijk zijn en wie moet worden aangemerkt als deskundige, om te bepalen of de veiligheid voor de omgeving in het geding is.

33.1. De in artikel 3.3.1, onder f, van de planregels opgenomen verplichting dat een windturbine minstens eenmaal per kalenderjaar door een deskundige op het gebied van windturbines moet worden beoordeeld op de noodzakelijke beveiligingen, onderhoud en reparaties, moet worden gelezen in samenhang met artikel 3.3.1, onder g, van de planregels, waarin is bepaald dat een windturbine enkel in gebruik mag worden genomen en gehouden indien wordt voldaan aan de veiligheidseisen opgenomen in NEN-EN-IEC 61400-1, NEN-EN-IEC 61400-2 of NEN-EN-IEC 61400-3. Een deskundige op het gebied van windturbines zal dus in ieder geval eenmaal per kalenderjaar moeten beoordelen of aan die veiligheidseisen wordt voldaan en de windturbines in dat verband moeten beoordelen op de noodzakelijke beveiligingen, onderhoud en reparaties. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 3.3.1, onder f en g, in samenhang gelezen, onvoldoende duidelijk is. Dat niet nader is bepaald wat met een deskundige op het gebied van windturbines wordt bedoeld, maakt dat ook niet anders.

Het betoog slaagt niet.

Economische uitvoerbaarheid

34. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat het bestemmingsplan niet economisch uitvoerbaar is. Zij betwisten de geschatte bouwkosten, omdat deze kosten volgens hen zijn geraamd op basis van het windturbintype met het laagste aantal MW dat het bestemmingsplan toestaat, terwijl in zoverre uitgegaan had moeten worden van het hoogste aantal MW dat het bestemmingsplan toestaat.

34.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

34.2. In de Antwoordnota besluiten Burgerwindpark A2 Lage Rooijen staat dat de totale (bouw)kosten worden geschat op 7.360.000 euro, uitgaande van windturbines van 3 MW, dat een betere inschatting nog niet te geven is en dat de definitieve keuze voor het windturbintype in belangrijke mate de bouwkosten bepaalt. Wat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen aanvoeren over deze raming geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het bestemmingsplan om financieel-economische redenen op voorhand niet uitvoerbaar is. Zelfs indien de bouwkosten hoger zijn wanneer wordt gekozen voor windturbines met een hoger MW, betekent dat enkele feit niet dat de realisatie van het windpark op voorhand niet financieel-economisch uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Uitvoerbaarheid - aansluiting op het elektriciteitsnetwerk

35. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is omdat onduidelijk is of het windpark kan worden aangesloten op het elektriciteitsnetwerk. Zij betwijfelen of er wel voldoende capaciteit is om voor die aansluiting te zorgen.

35.1. De raad merkt in het verweerschrift op dat de windturbines zullen worden verbonden met onderstation Zaltbommel. Vergunninghouder heeft in het kader van de SDE+ subsidieaanvraag al een transportindicatie van het nutsbedrijf Liander N.V. gekregen, aldus de raad. Gelet daarop ziet de raad geen redenen in dit geval te twijfelen aan de beschikbaarheid van transportcapaciteit.

35.2. De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting van de raad, in wat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen aanvoeren, geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan in zoverre niet uitvoerbaar zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Dubbelbestemmingen

36. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of in het bestemmingsplan opgenomen dubbelbestemmingen of aanduidingen in de weg staan aan de bouw van de windturbines. Dit is volgens hen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

36.1. Het is aan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen om concreet aan te geven welke dubbelbestemmingen en/of aanduidingen, om welke reden, in de weg kunnen staan aan het realiseren van het windpark. Dat hebben zij niet gedaan.

Het betoog slaagt niet.

Waardedaling

37. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen vrezen voor waardedaling van woningen en inkomstenverlies van bedrijven in de omgeving door de komst van het windpark.

37.1. Wat de eventuele nadelige invloed van het bestemmingsplan op de waarde van woningen en inkomsten van bedrijven in de omgeving betreft, bestaat geen aanleiding voor de verwachting dat die zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Het betoog slaagt niet.

#### Obstakelverlichting

38. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat het woongenot van omwonenden op onaanvaardbare wijze zal worden aangetast door de obstakelverlichting van de windturbines en dat de raad dit aspect onvoldoende en op onjuiste wijze in zijn beoordeling heeft betrokken.

38.1. Op grond van artikel 3.3.1, onder a, van de planregels dient het windturbinepark te zijn voorzien van obstakelverlichting, tenzij de luchtvaartveiligheid op andere wijze aantoonbaar, en met instemming van de ILT geborgd kan worden. De Afdeling ziet in wat Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, bij afweging van de belangen, deze planregel niet heeft kunnen opnemen of dat de raad in de planregels voorwaarden had moeten stellen aan de te realiseren obstakelverlichting.

Het betoog slaagt niet.

#### Participatieplan

39. Wat [appellant sub 1] en anderen en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen hebben aangevoerd over het participatieplan valt buiten het bereik van dit geding. Het participatieplan is namelijk een vrijwillig plan met bovenwettelijke maatregelen en voorzieningen. Ter vergelijking verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, overweging 64.1.

#### Overige betogen

40. Ook wat appellanten voor het overige hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan niet heeft kunnen vaststellen.

#### Conclusie bestemmingsplan

41. Gelet op wat hiervoor is overwogen, zijn de beroepen tegen het besluit van de raad van 9 december 2021 ongegrond. Nu dit besluit in rechte in stand blijft, komt aan het oorspronkelijke besluit van de raad van 25 november 2020 geen betekenis meer toe. Niet gebleken is dat appellanten desondanks nog belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van de beroepen tegen het besluit van 25 november 2020. De beroepen tegen dat besluit zijn daarom niet-ontvankelijk.

#### OMGEVINGSVERGUNNING

##### Inhoud omgevingsvergunning

42. Bij besluit van 25 november 2020 heeft het college aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en exploiteren van drie windturbines, het plaatsen van een inkoopstation, het uitvoeren van werken en werkzaamheden en het aanleggen van uitwegen op de Rooijensestraat/Hoenzadrielsedijk in Hoenzadriel voor een periode van 30 jaar. De omgevingsvergunning ziet op de volgende activiteiten:

- bouwen (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; hierna: Wabo);
- aanleggen (artikel 2.1, eerste lid, onder b);
- omgevingsvergunning beperkte milieutoets (artikel 2.1, eerste lid, onder i);
- het maken van een uitweg (artikel 2.2, eerste lid, onder e).

42.1. Bij besluit van 10 december 2021 heeft het college de omgevingsvergunning opnieuw verleend. Dit besluit vervangt het besluit van 25 november 2020. Ten opzichte van dat eerdere besluit bevat de omgevingsvergunning aanvullende voorschriften en zijn er aanvullende documenten aan de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd.

42.2. De Afdeling zal hierna eerst de van rechtswege ontstane beroepen tegen het besluit van 10 december 2021 behandelen. In het kader daarvan worden zowel de beroepsgronden die zijn aangevoerd tegen het besluit van 25 november 2020 als de nadere beroepsgronden die zijn aangevoerd tegen het besluit van 10 december 2021 besproken. Aan het einde van die bespreking volgt een conclusie over de beroepen tegen het besluit van 10 december 2021. Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag wat dit betekent voor de oorspronkelijke beroepen tegen het besluit van 25 november 2020.

## Gronden

### MER

43. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart betogen dat het college, in het kader van de beslissing over verlening van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets, ten onrechte heeft geoordeeld dat het windpark geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt die verplichten tot het maken van een MER. Volgens hen zijn er van het windpark wel degelijk belangrijke nadelige gevolgen te verwachten, onder meer in visueel en landschappelijk opzicht, en had er dus een MER gemaakt moeten worden. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren ook aan dat de aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets verbonden voorschriften, over geluid, slagschaduw, lichtschittering en (externe) veiligheid, aantonen dat een MER vereist was. Dat het college het nodig vond deze voorschriften te stellen, toont volgens hen aan dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu niet zijn uit te sluiten. Er was volgens Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen verder geen juridische basis voor het stellen van deze voorschriften. Volgens hen kunnen op grond van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer enkel voorschriften worden gesteld als daar in de aanmeldnotitie expliciet om is verzocht. Dat is hier volgens hen niet het geval.

43.1. Aan de beslissing van het college dat het maken van een MER niet noodzakelijk is, liggen de aanmeldnotities van Pondera van 30 april 2020 en 13 oktober 2021 ten grondslag. Daarin is naar het oordeel van de Afdeling voldoende ingegaan op alle relevante van het windpark te verwachten milieugevolgen. Wat appellanten aanvoeren, geeft geen grond voor het oordeel dat het college op basis van die aanmeldnotities niet heeft kunnen concluderen dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn die tot een MER verplichten. Anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen aanvoeren, kan uit het feit dat aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets met toepassing van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer voorschriften zijn verbonden niet worden afgeleid dat een MER nodig is. Dat artikel ziet immers juist op de situatie dat het bevoegd gezag heeft beslist dat geen MER hoeft te worden gemaakt.

Voor zover Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen aanvoeren dat de voorschriften die aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets zijn verbonden niet gebaseerd kunnen worden op artikel 7.20a van de Wet milieubeheer, kunnen zij daarin evenmin worden gevolgd. De Afdeling overweegt het volgende. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3820, ov. 8 en verder, biedt artikel 7.20a van de Wet milieubeheer geen grondslag voor het bevoegd gezag om aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets vrijelijk voorschriften te verbinden ter beperking van milieugevolgen. Daarmee zou het verbod op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets in artikel 5.13a van het Besluit omgevingsrecht worden doorkruist. Op grond van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer is vereist dat de voorschriften maatregelen als bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer vastleggen die in de aanmeldnotitie zijn genoemd en van belang zijn geweest voor de beslissing van het bevoegd gezag dat een MER niet noodzakelijk is. Dat betekent echter niet dat, zoals Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen, in de aanmeldnotitie expliciet om concrete voorschriften moet worden verzocht. Naar het oordeel van de Afdeling voldoen de voorschriften die het college bij het besluit van 10 december 2021 aan de

omgevingsvergunning beperkte milieutoets heeft verbonden over geluid, slagschaduw, lichtschildering en (externe) veiligheid aan artikel 7.20a van de Wet milieubeheer. In de aanmeldnotitie van 13 oktober 2021 is er bij de beoordeling van deze aspecten van uitgegaan dat bepaalde maatregelen worden genomen en bepaalde niveaus in de omgeving niet worden overschreden. Omdat de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer voor deze aspecten, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, echter buiten toepassing moeten blijven, is in de conclusie van de aanmeldnotitie uitdrukkelijk opgemerkt dat hierover voorschriften aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets moeten worden verbonden ter bescherming van het milieu. Anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen menen, zijn de door het college gestelde voorschriften daarmee in voldoende mate te herleiden tot de aanmeldnotitie van 13 oktober 2021.

De betogen slagen niet.

#### Type windturbine

44. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat de omgevingsvergunning onvoldoende specifiek is over het type windturbine dat is toegestaan. Hierdoor is volgens hen niet duidelijk welke windturbines zullen worden gerealiseerd en wat het effect daarvan is op de omgeving. Zij voeren aan dat de ashoogte minimaal 120 m en maximaal 150 m mag zijn, de rotordiameter minimaal 117 m en maximaal 150 m en de tiphoogte minimaal 178,5 m en maximaal 220 m. De verschillen tussen de minima en maxima zijn volgens haar zodanig groot dat de effecten van het windpark niet goed kunnen worden beoordeeld.

44.1. Anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen, is niet vereist dat in de vergunningaanvraag en bij de vergunningverlening al een keuze wordt gemaakt voor het type windturbine of voor een precieze as- en tiphoogte. Bij de beoordeling van het project is het college uitgegaan van de maximale waarden binnen de in de aanvraag vermelde bandbreedten, een zogenoemde worst case-benadering. Uitgaande van die worst case-benadering is beoordeeld of de omgevingsvergunning kon worden verleend en zijn verschillende voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden. Dit mocht het college doen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraken van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, ov. 68.1, en 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3331, ov. 3.

Het betoog slaagt niet.

#### Slagschaduw

45. [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat de omgevingsvergunning aanvullende waarborgen had moeten bevatten tegen hinder door slagschaduw.

45.1. De Afdeling stelt voorop dat de verleende omgevingsvergunning uitsluitend betrekking heeft op de activiteiten bouwen, aanleggen, omgevingsvergunning beperkte milieutoets en het maken van een uitweg. Voor die activiteiten gelden op grond van de Wabo specifieke beoordelingskaders. Die beoordelingskaders bieden geen ruimte voor de door [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen gewenste aanvullende waarborgen tegen slagschaduw. Dat geldt ook voor de omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Daaraan mogen op grond van artikel 5.13a van het Besluit omgevingsrecht immers geen voorschriften worden verbonden. De enige mogelijke uitzondering op dat verbod zijn voorschriften op grond van artikel 7.20a van de Wet milieubeheer, maar dat artikel biedt, gelet op wat daarover onder 43.1 is overwogen, geen grondslag voor voorschriften met aanvullende waarborgen zoals [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel die wensen.

Het betoog slaagt niet.

#### Alternatieve locaties windpark



46. Voor zover [appellante sub 6] betoogt dat de omgevingsvergunning in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat er alternatieve locaties voor het windpark zijn, overweegt de Afdeling dat de goede ruimtelijke ordening een onderdeel is van het beoordelingskader voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo). Op die activiteit heeft de omgevingsvergunning geen betrekking, aangezien er geen afwijking is van het door de raad ten behoeve van het windpark vastgestelde bestemmingsplan. De beoordelingskaders voor de activiteiten waarop de verleende omgevingsvergunning betrekking heeft (genoemd onder 45.1) bieden geen ruimte voor een toets aan de goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

Overige betogen

47. Ook wat appellanten voor het overige hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college de omgevingsvergunning niet heeft kunnen verlenen.

Conclusie omgevingsvergunning

48. Gelet op wat hiervoor is overwogen, zijn de beroepen tegen het besluit van het college van 10 december 2021 ongegrond. Nu dit besluit in rechte in stand blijft, komt aan het oorspronkelijke besluit van het college van 25 november 2020 geen betekenis meer toe. Niet gebleken is dat appellanten desondanks nog belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van de beroepen tegen het besluit van 25 november 2020. De beroepen tegen dat besluit zijn daarom niet-ontvankelijk.

WATERVERGUNNING

Inhoud watervergunning

49. Bij het besluit van 25 november 2020 heeft het waterschap aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. een watervergunning als bedoeld in de artikelen 3.2 en 3.4 van de Keur Waterschap Rivierenland 2014 verleend voor het bouwen, oprichten en exploiteren van drie windturbines, inclusief bijbehorende voorzieningen, nabij de Rooijensestraat te Hoenzadriel, kadastraal bekend gemeente Maasdriel, sectie P, perceel 113, 671, 672, 682, 683 en 773. De vergunning is verleend voor de volgende activiteiten:

1. Oprichten en gebruiken van drie windturbines in de buitenbeschermingszone van de waterkering;
2. Realiseren nieuwe afrit tegen de waterkering;
3. Aanbrengen verharding in de beschermingszone van de waterkering;
4. Gedeeltelijk verleggen B-water 035360 (dempen-compenseren);
5. Het plaatsen van een fundering voor een windturbine in de beschermingszone van B-water 035360;
6. Aanleg nieuw verhard oppervlak en compenseren voor versnelde afvoer van hemelwater;
7. Plaatsen permanente dam met duiker in A-water 008409;
8. Plaatsen permanente dam met duiker in B-water 035360;
9. Aanbrengen kabels in de beschermingszone van de waterkering en onder waterlichamen.

Gronden

## Gecoördineerde voorbereiding

50. [appellante sub 6] voert aan dat de watervergunning pas in een latere fase is meegenomen in de coördinatieregeling en dat haar belangen daardoor zijn geschaad.

50.1. De raad heeft op 16 april 2020 besloten om de coördinatieregeling op grond van artikel 3.30 van de Wro van toepassing te verklaren. In dat besluit wordt ook de watervergunning genoemd. Het betoog van [appellante sub 6] mist, gelet hierop, feitelijke grondslag en kan om die reden niet slagen.

## Waterhuishouding

51. [appellante sub 6] betoogt dat de voorgeschreven maatregelen om een verlies aan waterberging te voorkomen onvoldoende zijn om uit te sluiten dat de waterhuishouding bij haar woning negatief wordt beïnvloed door de realisatie van het windpark. Zij stelt dat haar woning in één van de laagst gelegen gebieden in Maasdriel ligt en zij vreest voor een hogere grondwaterstand en wateroverlast.

51.1. Het waterschap heeft erop gewezen dat conform beleid en de daarin opgenomen standaard rekenregels is berekend hoeveel compensatie voor verlies aan waterberging nodig is vanwege de realisatie van het windpark. In die compensatie is volgens het waterschap voorzien. Het door [appellante sub 6] verder niet onderbouwde gevreesde verlies aan waterberging doet zich dus niet voor. Het waterschap heeft er verder op gewezen dat de realisatie van het windpark geen effect heeft op de waterstanden in het watersysteem en daarom ook niet op de grondwaterstanden.

51.2. De Afdeling ziet in wat [appellante sub 6] heeft aangevoerd geen aanleiding om te twijfelen aan de door het waterschap gegeven toelichting.

Het betoog slaagt niet.

## Dijkveiligheid en overstromingsrisicos

52. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen voeren aan dat de windturbines onaanvaardbare risicos met zich mee zullen brengen voor de stabiliteit en veiligheid van de Hoenzadrielsedijk. Volgens hen is de grond rondom de windturbines instabiel en is de dijk ter hoogte van de windturbines verzwakt. Zij wijzen in dat verband op scheuren in woningen in de omgeving en in het asfalt op de dijk. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betwisten het rapport "Kwalitatieve dijkveiligheidsstudie windpark A2 Lage Rooijen te Maasdriel" van Inpijn-Blokpoel Ingenieursbureau van 10 augustus 2020 (hierna: de dijkveiligheidsstudie), dat ten grondslag ligt aan het besluit van het waterschap van 25 november 2020. Zij zijn van mening dat de ondergrondse risicos onvoldoende in kaart zijn gebracht, omdat niet is onderkend dat de omstandigheden in de regio waar het windpark wordt gerealiseerd zeer veranderlijk zijn. Volgens hen is in de dijkveiligheidsstudie ten onrechte uitgegaan van verouderde gegevens over de ondergrond in rapporten van Grontmij uit 1997 en 1998. Zij betwisten ook andere onderdelen van de dijkveiligheidsstudie. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen vrezen verder dat de Hoenzadrielsedijk beschadigd kan raken als een windturbine faalt en onderdelen daarvan daardoor loskomen. Naast risicos van de windturbines voor de Hoenzadrielsedijk vrezen Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen dat een eventuele overstroming van de Maas gevolgen kan hebben voor de stabiliteit en veiligheid van de windturbines en bijbehorende voorzieningen, zoals het transformatorstation.

52.1. In de dijkveiligheidsstudie is beoordeeld of (trillingen van) de heiwerkzaamheden tijdens de aanleg van de windturbines en (trillingen van) het in werking zijn van de windturbines tijdens de exploitatiefase gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van de Hoenzadrielsedijk. Geconcludeerd is dat er geen onaanvaardbare risicos zijn voor de Hoenzadrielsedijk. Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen bestrijden de dijkveiligheidsstudie, maar zij citeren daarbij vooral passages waarin een onzekerheid wordt erkend. Die erkende onzekerheden zijn betrokken in de dijkveiligheidsstudie door het hanteren van (een combinatie van) worst case aannames bij de uitgevoerde berekeningen. De Afdeling ziet in wat Windmolen Vrij

Hoenzadriël en anderen aanvoeren verder geen aanleiding voor het oordeel dat niet mocht worden uitgegaan van de gegevens over de ondergrond in de rapporten van Grontmij uit 1997 en 1998. Dat er sinds de onderzoeken van Grontmij zodanige wijzigingen in de ondergrond hebben plaatsgevonden, dat om die reden getwijfeld zou moeten worden aan de berekeningen in de dijkveiligheidsstudie, is niet aannemelijk geworden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het waterschap zich niet heeft mogen baseren op de conclusies in de dijkveiligheidsstudie.

Het risico op (overstroming door) schade aan de Hoenzadriëlsedijk door falen van een windturbine is beoordeeld in het rapport "Analyse externe veiligheid Burgerwindpark A2 - Lage Rooijen" van Pondera van 23 juni 2020. Daarin is geconcludeerd dat wordt voldaan aan de door het waterschap gehanteerde eis van een maximaal overstromingsrisico van  $3,3 \times 10^{-7}$  per jaar per windturbine. Wat Windmolen Vrij Hoenzadriël en anderen aanvoeren, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het waterschap die norm niet heeft mogen hanteren of dat daaraan niet zou worden voldaan.

Niet aannemelijk is verder dat een eventuele overstroming van de Maas zodanige gevolgen zal hebben voor de windturbines en bijbehorende voorzieningen, dat de veiligheid van de omgeving daardoor in geding komt. Ter zitting heeft het waterschap opgemerkt dat een eventuele overstroming er wellicht toe leidt dat de windturbines en bijbehorende voorzieningen tijdelijk buiten werking moeten worden gesteld, maar niet dat de stabiliteit en veiligheid van de windturbines en bijbehorende voorzieningen worden aangetast. De Afdeling ziet geen aanleiding om hieraan te twifelen.

Gelet op het voorgaande geeft het betoog van Windmolen Vrij Hoenzadriël en anderen geen aanleiding voor het oordeel dat het waterschap de mogelijke veiligheidsrisicos vanwege de ligging van de windturbines nabij de Hoenzadriëlsedijk en de Maas onjuist of onvolledig heeft beoordeeld. Het waterschap heeft zich op basis van onder meer de dijkveiligheidsstudie en het rapport van Pondera van 23 juni 2020 op het standpunt mogen stellen dat geen sprake is van onaanvaardbare risicos.

Het betoog slaagt niet.

#### Grondwateronttrekking

53. Windmolen Vrij Hoenzadriël en anderen voeren aan dat voor het aanleggen van de funderingen van de windturbines een grondwateronttrekking nodig is waarvoor op grond artikel 3.7 van de Keur Waterschap Rivierenland 2014 een vergunningplicht geldt. Nu voor die onttrekking geen vergunning is verleend, is het besluit van 25 november 2020 volgens hen in strijd met de Keur en de Waterwet.

53.1. Zoals ook door het waterschap is opgemerkt, ziet de aanvraag waarop bij het besluit van 25 november 2020 is beslist niet mede op verlening van een watervergunning voor grondwateronttrekking. Daarvoor kon bij het besluit van 25 november 2020 dus ook geen vergunning worden verleend. En anders dan Windmolen Vrij Hoenzadriël en anderen kennelijk veronderstellen, is het niet in strijd met de Keur of Waterwet dat een eventueel benodigde vergunning voor grondwateronttrekking in het kader van de aanleg van de funderingen van de windturbines later wordt aangevraagd en verleend.

Het betoog slaagt niet.

#### Voorschriften

54. Windmolen Vrij Hoenzadriël en anderen voeren aan dat de voorschriften bij de watervergunning onduidelijk, rechtsonzeker en onvolledig zijn. Volgens hen kan een aantal voorschriften op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Zij vrezen dat de watervergunning in zoverre niet handhaafbaar is en dat daardoor de dijkveiligheid in het geding kan komen.

54.1. Op zitting zijn de voorschriften bij de watervergunning besproken en is geconstateerd dat de voorschriften voldoende duidelijk zijn om te kunnen handhaven. De voorschriften waar Windmolen Vrij

Hoenzadriel en anderen op zijn ingegaan, hebben overigens geen directe relatie met het aspect dijkveiligheid. Hun vrees dat de voorschriften niet te handhaven zouden zijn en dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor de dijkveiligheid is dus niet gegrond.

Het betoog slaagt niet.

Overige betogen

55. Ook wat appellanten voor het overige hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het waterschap de watervergunning niet heeft kunnen verlenen.

Conclusie watervergunning

56. De beroepen tegen het besluit van het waterschap van 25 november 2020 zijn ongegrond.

WNB-ONTHEFFING

Inhoud Wnb-ontheffing

57. Bij het besluit van 18 november 2020 heeft GS aan BurgerWindPark A2 Lage Rooijen B.V. ontheffing verleend van de verboden uit artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.5, eerste lid, van de Wnb. Het gaat om ontheffing van het verbod op het opzettelijk doden van diverse vogelsoorten en vleermuissoorten.

Gronden

Zienswijze

58. [appellante sub 6] betoogt dat haar zienswijze tegen het ontwerpbesluit ten onrechte niet is meegenomen en dat zij ten onrechte geen reactie heeft ontvangen op haar zienswijze. Zij verwijst in het bijzonder naar punt 7 van haar zienswijze.

58.1. Onder punt 7 van haar zienswijze staat: "Na de ontgrondingswerkzaamheden in de uiterwaarden worden deze gronden middels afspraak met de provincie Gelderland, omgezet naar natuur al dan niet in verbinding met de Hedelse bovenwaarden, leefgebied van een beschermd diersoort en daarmee een reeds voorziene uitbreiding van het leefgebied van deze beschermd diersoort, ook dit aspect is niet althans onvoldoende belicht en getoetst in onderhavige ontwerp besluiten en zo mogelijk in strijd met het plan van aanvragers;"

58.2. Punt 7 van haar zienswijze richt zich niet tegen (het ontwerp van) de Wnb-ontheffing. Ook de andere punten van de zienswijze van [appellante sub 6] richten zich niet daartegen. Dit betekent dat GS hierop ook niet hoefde te reageren. Het betoog slaagt alleen al hierom niet.

Onvolledige ontheffing

59. [appellant sub 1] en anderen en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen betogen dat het besluit van 18 november 2020 onvolledig is, omdat de windturbines ook voor andere beschermd diersoorten in de omgeving zodanige gevolgen hebben dat daarvoor een ontheffing op grond van de Wnb nodig is.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5108, ov. 2.12) moet een beslissing over verlening van een ontheffing krachtens de Wnb worden genomen op grondslag van de ingediende aanvraag. Voor de door [appellant sub 1] en anderen en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen genoemde diersoorten is geen ontheffing aangevraagd. Wat zij hierover aanvoeren, kan daarom niet aan de orde zijn in het kader van de beoordeling van het besluit van 18 november 2020.

## Conclusie Wnb-ontheffing

60. De beroepen tegen het besluit van GS van 18 november 2020 zijn ongegrond.

## SLOTOVERWEGINGEN

### Relativiteitsvereiste

61. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond niet slaagt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of het in artikel 8:69a van de Awb vervatte relativiteitsvereiste aan vernietiging van het met die beroepsgrond bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

### Inschakeling STAB

62. [appellant sub 1] en anderen en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen hebben verzocht om inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB). Hun betogen geven echter geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de onderzoeken die ten grondslag liggen aan de bestreden besluiten. De Afdeling acht inschakeling van de STAB dan ook niet nodig.

### Eindconclusie en proceskosten

63. Gelet op wat onder 41 en 48 is overwogen, zijn alle beroepen, voor zover gericht tegen de besluiten van de raad en het college van 25 november 2020, niet-ontvankelijk. Gelet op wat onder 8.4 is overwogen, is het beroep van Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen daarnaast niet-ontvankelijk, voor zover ingesteld door Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken, voor zover gericht tegen de besluiten van GS en het waterschap van 18 en 25 november 2020. Gelet op wat onder 9 is overwogen, is ten slotte ook het beroep van Stichting Hoenzadrielse Waarden niet-ontvankelijk. Voor het overige zijn de beroepen ongegrond.

64. Met de herstelbesluiten hebben de raad en het college gebreken in hun besluiten van 25 november 2020 hersteld, wat betreft de beoordeling van de aspecten geluid, slagschaduw, lichtschildering en (externe) veiligheid. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen, [appellante sub 6] en Het Groene Hart hebben alle tegen een of beide van de besluiten van 25 november 2020 beroep ingesteld en over een of meer van voornoemde aspecten gronden aangevoerd. Omdat de herstelbesluiten mede naar aanleiding van hun beroepen zijn genomen, ziet de Afdeling aanleiding om het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht door de raad en het college te laten terugbetalen. Wat betreft [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en Windmolen Vrij Hoenzadriel en anderen ziet de Afdeling tevens aanleiding om de raad en het college op hierna te melden wijze te veroordelen tot vergoeding van proceskosten die deze appellanten hebben gemaakt voor hun oorspronkelijke beroepen tegen de besluiten van 25 november 2020. Wat betreft [appellant sub 2], [appellante sub 6] en Het Groene Hart is in zoverre niet gebleken van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen, voor zover gericht tegen de besluiten van de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel van 25 november 2020, niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep van Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken en anderen, voor zover ingesteld door de stichting, voor zover gericht tegen de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Gelderland en het college van dijkgraaf en heemraden van Waterschap Rivierenland van 18 en 25

november 2020, niet-ontvankelijk;

III. verklaart het beroep van Stichting Hoenzadrielse Waarden niet-ontvankelijk;

IV. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel tot vergoeding van bij [appellant sub 1] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 192,78, met dien verstande dat bij betaling van dit bedrag aan een van hen de raad en het college hebben voldaan aan hun betalingsverplichting;

veroordeelt de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 837,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel tot vergoeding van bij Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van dit bedrag aan een van hen de raad en het college hebben voldaan aan hun betalingsverplichting;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel het door [appellant sub 1] en anderen in verband met de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 181,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van dit bedrag aan een van hen de raad en het college hebben voldaan aan hun betalingsverplichting;

gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel het door [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 181,00 vergoeden;

gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel het door [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 181,00 vergoeden;

gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel het door Stichting Windmolen Vrij Hoenzadriel en omstreken en anderen in verband met de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 360,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van dit bedrag aan een van hen de raad en het college hebben voldaan aan hun betalingsverplichting;

gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel het door [appellant sub 6] in verband met de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 181,00 vergoeden;

gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel het door Het Groene Hart Brabant in verband met de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 360,00 vergoeden.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

w.g. Kors

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 november 2023

687-963

Regels bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen -herstelbesluit-"

### 3.3.1 Windturbinepark

- a. het windturbinepark dient van obstakelverlichting te zijn voorzien, tenzij de luchtvaartveiligheid op andere wijze aantoonbaar, en met instemming van de Inspectie Leefomgeving en Transport, geborgd kan worden;
- b. een windturbine dient te worden voorzien van een ijsdetectiesysteem, tenzij de veiligheid ten aanzien van ijsafworp op andere wijze aantoonbaar geborgd kan worden;
- c. het geluidsniveau op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' tezamen mag niet meer bedragen dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight. Een omgevingsvergunning voor bouwen of gebruiken mag uitsluitend worden verleend als aan deze geluidsnorm kan worden voldaan. Op deze bepaling is de Handhavings- en rekenmethodiek van toepassing zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels;
- d. de slagschaduwduur op ramen binnen de gevel van slagschaduw gevoelige objecten en overige slagschaduw gevoelige objecten, gelegen binnen een afstand van 12 maal de rotordiameter van een windturbine, veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' tezamen mag niet meer bedragen dan 6 uur per jaar;
- e. alvorens een windturbine voor energieproductie in gebruik genomen en gehouden mag worden, dient deze ten behoeve van het voorkomen of beperken van lichtschittering voorzien te zijn van niet reflecterende materialen of coatinglagen op betreffende onderdelen, waarbij het meten van reflectiewaarden plaatsvindt overeenkomstig NEN-EN-ISO 2813 of een daaraan ten minste gelijkwaardige meetmethode;
- f. een windturbine mag niet in gebruik worden genomen of gehouden indien vanwege een geconstateerd of redelijkerwijs vermoed gebrek daaraan de veiligheid voor de omgeving in het geding is. Ter voldoening aan deze voorwaardelijke verplichting wordt een windturbine minstens eenmaal per kalenderjaar beoordeeld op de noodzakelijke beveiligingen, onderhoud en reparaties door een deskundige op het gebied van windturbines;
- g. een windturbine mag enkel in gebruik worden genomen en gehouden indien wordt voldaan aan de veiligheidseisen opgenomen in NEN-EN-IEC 61400-1, NEN-EN-IEC 61400-2 of NEN-EN-IEC 61400-3.

Wet milieubeheer

#### Artikel 7.16

1. Indien degene die een activiteit wil ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, voornemens is een verzoek in te dienen tot het nemen van een besluit als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, deelt hij dat voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.

[]

4. Bij de mededeling, bedoeld in het eerste lid, kan degene die de activiteit wil ondernemen een beschrijving verstrekken van de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om waarschijnlijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen.

Artikel 7.20a

1. Indien het bevoegd gezag heeft beslist dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en daarbij de kenmerken en maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, van belang zijn geweest, worden, voor zover nodig in afwijking van andere wettelijke voorschriften, in ieder geval een beschrijving van de kenmerken in het besluit opgenomen en de verplichting tot het uitvoeren van bedoelde maatregelen en het tijdstip waarop die maatregelen gerealiseerd dienen te zijn als voorschrift aan het besluit, bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, verbonden.

[]

Besluit omgevingsrecht

Artikel 5.13a

Aan een omgevingsvergunning voor een activiteit die is aangewezen in artikel 2.2a worden geen voorschriften verbonden.

Waterwet

Artikel 2.1

1. De toepassing van deze wet is gericht op:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

2. De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald.

Keur Waterschap Rivierenland 2014

Artikel 3.2 Watervergunning waterstaatswerken en beschermingszones

1. Het is verboden zonder watervergunning van het bestuur gebruik te maken van een waterstaatswerk of bijbehorende beschermingszones door, anders dan in overeenstemming met de waterhuishoudkundige functies, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder handelingen te verrichten, werken te behouden of vaste substanties of voorwerpen te leggen, te laten staan, te vervangen, te verwijderen of te vervoeren.

[]

Artikel 3.4 Verbod versnelde afvoer door nieuw verhard oppervlak



Het is verboden zonder watervergunning van het bestuur neerslag door nieuw verhard oppervlak versneld tot afvoer te laten komen.

## Wet natuurbescherming

### Artikel 3.1

1. Het is verboden opzettelijk van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden of te vangen.

[]

### Artikel 3.5

1. Het is verboden in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, met uitzondering van de soorten, bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden of te vangen.

[]

## **Besluit mer-beoordeling Cloetta Holland B.V. De Meeten 2 (Rucphensebaan/Spectrum) Roosendaal**

Gelet op de inhoudelijke overwegingen, de bepalingen in de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage besluiten wij dat Cloetta Holland B.V. voor de aanvraag omgevingsvergunning voor de oprichting van een snoepwaren fabriek geen milieueffectrapportage (hierna MER) hoeft op te stellen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,  
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roosendaal,

Namens dezen,

D. Wijngaard  
Teammanager  
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

*De digitale ondertekening van dit document is in ons registratiesysteem vastgelegd. De authenticiteit van de handtekening is daarmee digitaal geborgd. Als gevolg daarvan is dit document niet meer voorzien van een handtekening.*

Zaaknummer: Z2024-00006617

Uw kenmerk:

Onderwerp:  
MER beoordelingsbesluit

Ons kenmerk: D2024-00048584

Behandeld door:  
B. Vrolijk  
06-52 85 74 70

Datum:  
25 March 2024

Bijlage(n):  
Kies een item.



## **INHOUDSOPGAVE**

### **OVERWEGINGEN**

#### **1. PROCEDURELE ASPECTEN**

- 1.1. GEGEVENS AANVRAGER
- 1.2. PROJECTBESCHRIJVING
- 1.3. VERGUNNINGEN
- 1.4. WETTELIJKE GRONDSLAG

#### **2. TOETS**

- 2.1. KENMERKEN VAN HET PROJECT
- 2.2. LOCATIE VAN HET PROJECT
- 2.3. SOORT EN KENMERKEN VAN HET POTENTIËLE EFFECT

#### **3. MAATREGELEN**

#### **4. CONCLUSIE**



## OVERWEGINGEN

### 1. PROCEDURELE ASPECTEN

#### 1.1. Gegevens aanvrager

Op 6 maart 2023 hebben wij van Cloetta Holland B.V. (hierna: Cloetta) een aanmeldingsnotitie m.e.r.-beoordelingsplicht, als bedoeld in artikel 7.16, eerste lid van de Wet milieubeheer (Wm), ontvangen.

Het voorgenomen project wordt gerealiseerd binnen de inrichting, gelegen aan de Rucphensebaan/Spectrum te Roosendaal.

#### 1.2. Projectbeschrijving

In het voorjaar van 2023 heeft de initiatiefnemer (Cloetta) een aanmeldingsnotitie ingezonden voor de oprichting van een snoepgoed (suikerwaren) fabriek. Daarop heeft ons college op 5 april 2023 een besluit genomen, inhoudende dat er voorafgaande aan de aanvraag omgevingsvergunning (OBM) geen MER opgesteld hoefde te worden.

Daarna heeft de initiatiefnemer de plannen beperkt gewijzigd en een aanvulling op de aanmeldingsnotitie ingestuurd in de vorm van een aangepaste aanmeldingsnotitie met bijlagen. Belangrijkste aanpassingen zijn het aanvullen van de overgelegde stukken met een geuronderzoek en het vervangen van de gasgestookte verwarmingsinstallaties door elektrische.

De gewijzigde aanmelding voor de m.e.r.-beoordeling bestaat uit de volgende documenten:


- Aanmeldnotitie m.e.r.-beoordeling, rapportnummer F 22572-5-RA-003 d.d. 23 november 2023, Adviesbureau Peutz, met bijlagen:
  - Inrichtingstekening, projectnr. 4039, tekeningnr.G-24DW310, datum 12 april 2023;
  - Akoestisch onderzoek, rapportnr. F 22572-14-RA, datum 20 september 2023;
  - Luchtkwaliteitsonderzoek, rapportnr. F 22572-15-RA, datum 20 september 2023;
  - Stikstofdepositie onderzoek, rapportnr. F 22572-7-RA-008, datum 5 oktober 2023;
  - Quickscan flora en fauna, Projectnr. 20221446/NVER, datum 22 december 2022;
  - Geuronderzoek, rapportnummer FA 22572-3-RA-004, datum 15 november 2023.

#### 1.3. Vergunningen

Voor het voorgenomen project is een Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM) nodig op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

#### 1.4. Wettelijke grondslag

De milieueffectrapportage (hierna: MER) is wettelijk verankerd in hoofdstuk 7 van de Wm. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, van de Wm moet het bevoegd gezag bij voorgenomen activiteiten genoemd in onderdeel D van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) besluiten of voor het project, gelet op de belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die het project mogelijk heeft, een MER moet worden gemaakt. Het gaat om de gevolgen voor het milieu als bedoeld in artikel 7.1 van de Wm. Het initiatief heeft betrekking op de activiteiten genoemd in de bijlage behorende bij het Besluit m.e.r. onderdeel D, 38.3, de oprichting van een installatie van een suikerwarenfabriek. Hierbij wordt de drempelwaarde van 15.000 ton per jaar overschreden.



## 2. TOETS

Bij de motivering van het m.e.r.-beoordelingsbesluit houdt het bevoegd gezag rekening met de relevante criteria uit bijlage III van de EU-richtlijn milieueffectbeoordeling.

De criteria van bijlage III van de EU-richtlijn zijn:

- de kenmerken van het project;
- de locatie van het project;
- soort en kenmerken van het potentiële effect.

Bij de aanmeldingsnotitie is een beschrijving (kenmerken en geplande maatregelen) gevoegd om belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen. Hiermee hebben we bij de toetsing rekening gehouden.

Hieronder volgt onze afweging.

### 2.1. Kenmerken van het project

Bij de kenmerken van het project is in het bijzonder in overweging genomen:

- de omvang en het ontwerp van het project;
- de cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten;
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met name land, bodem, water en biodiversiteit;
- de productie van afvalstoffen;
- verontreiniging en hinder;
- het risico van ongevallen en/of rampen die relevant zijn voor het project in kwestie, waaronder rampen die worden veroorzaakt door klimaatverandering, in overeenstemming met wetenschappelijke kennis;
- de risico's voor de menselijke gezondheid (bijvoorbeeld als gevolg van waterverontreiniging of luchtvervuiling).

#### 2.1.1. Omvang en ontwerp van het project

Cloetta heeft momenteel diverse productielocaties in Nederland en België. Cloetta wil enkele activiteiten samenvoegen op een nieuw te realiseren productielocatie op de Meeten 2 (Rucphensebaan/Spectrum) in Roosendaal. Cloetta produceert snoepgoed onder verschillende merknamen zoals Redband en Venco. De totale productiecapaciteit in de beoogde situatie bedraagt 50.000 ton snoepgoed (suikerwaren) per jaar.

Het produceren van snoepgoed gebeurt middels een gietproces. Hiervoor wordt een deeg gemengd en gekookt. Dit deeg wordt in vormpjes, gestempeld in poeder, gegoten en vervolgens gedroogd en gekoeld. Nadat het snoep is gedroogd en gekoeld wordt het van het poeder gescheiden en wordt het snoepje voorzien van een glanslaagje of suikerlaagje. Vervolgens wordt het snoep verpakt en afgevoerd voor distributie.

Daarnaast vinden er binnen de inrichting ondersteunende activiteiten plaats zoals kantoren, sanitaire ruimtes en opslag van ingrediënten, verpakkingsmateriaal en gereed product. Een gedeelte van de ingrediënten is ADR geassocieerd en wordt beschouwd als gevaarlijke stof. Deze worden opgeslagen in PGS opslagvoorzieningen met een inhoud kleiner dan 10 ton.

Tevens zal een ammoniakkoelinstallatie gebruik worden met maximaal 1450 kg koelmiddel.

### 2.1.2. Het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met name land, bodem, water en biodiversiteit

In het productieproces voor het snoepgoed wordt gebruikgemaakt van grondstoffen zoals suiker, glucose, melk- en citroenzuur en daarnaast geur – en smaakstoffen. Er wordt in het productieproces ook gebruikgemaakt van leidingwater, ca. 80.000 m<sup>3</sup> per jaar.

### 2.1.3. Productie van afvalstoffen

Er ontstaan in het productieproces afvalstoffen. Daarbij is er sprake van gebruikelijke afvalstromen zoals papier en karton, kunststof, hout, restafval, KGA, huishoudelijk en kantoor afval. Deze stromen worden gescheiden opgeslagen en afgevoerd naar een erkend verwerker.

### 2.1.4. Verontreiniging en hinder

#### *Lucht*

De initiatiefnemer heeft bij de aanmeldnotitie ook een luchtkwaliteitsonderzoek overgelegd. Dit hebben wij beoordeeld en akkoord bevonden. Uit het onderzoek blijkt dat de jaargemiddelde concentraties NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> ter hoogte van de toetspunten ten hoogste respectievelijk 13,6 en 16,5 µg/m<sup>3</sup> bedraagt (jaargemiddelde waarde). Dit is ruim lager dan de grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> zoals opgenomen in de Wet milieubeheer. Ook blijkt uit deze tabellen dat aan het maximaal toegestane aantal overschrijdingen van de (24-) uurgemiddelde grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> wordt voldaan. Voor wat betreft PM<sub>2,5</sub> kan worden geconcludeerd dat, gezien de concentratie PM<sub>10</sub>, aan de grenswaarde wordt voldaan. PM<sub>2,5</sub> is immers een fractie van PM<sub>10</sub>.

#### *Geur*

De initiatiefnemer heeft bij de aanmeldnotitie ook een geuronderzoek overgelegd. Dit hebben wij beoordeeld en akkoord bevonden. Uit de rapportage blijkt dat de geurbelasting bij omliggende woningen overal lager is dan de richt- en grenswaarden uit de 'Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant 2018'. Dit geldt zowel voor de geurbelasting 98-percentiel [ouE (H)/m<sup>3</sup>], als voor de geurbelasting 99,9-percentiel [ouE (H)/m<sup>3</sup>]. Hiermee is voldoende aangetoond dat het aspect geur niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor de omgeving. Daarnaast zijn vanuit de bestaande locatie aan de Spoorstraat te Roosendaal geen geurklachten bekend. De dichtstbijzijnde woningen op de nieuwe locatie zijn verder weg gelegen (ca. 75 m.) dan aan de huidige locatie aan de Spoorstraat (ca. 20 m.). Bovendien worden mitigerende maatregelen getroffen om geurverspreiding naar de omgeving te verminderen, namelijk de procesruimten worden afgezogen en de lucht gefilterd met behulp van koolfilters met een geur reducerend vermogen van minimaal 80%.

#### *Bodem*

Binnen de inrichting worden potentieel bodembedreigende stoffen opgeslagen. Deze worden opgeslagen in daartoe bestemde voorzieningen zoals PGS 15 kasten of kluisen. Bij het exploiteren van een installatie voor het maken van suikerwaren moet worden voldaan aan de regels over bodembeschermende voorzieningen, bedoeld in paragraaf 5.4.2 van het Bal. Daarmee is zeker gesteld dat vanuit deze inrichting geen nieuwe bodemverontreinigingen zullen ontstaan.

#### *Water*

Vanuit de inrichting wordt huishoudelijk afvalwater, niet verontreinigd hemelwater en procesafvalwater geloosd. Het procesafvalwater wordt zodanig behandeld dat voldaan wordt aan het bepaalde in artikel 4.407 jo. 3.130 onder e van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).



## Geluid

De initiatiefnemer heeft bij de aanmeldnotitie ook een akoestisch onderzoek overgelegd. Met de rapportage van het akoestisch onderzoek kan worden ingestemd. Uit het onderzoek blijkt dat de geluidniveaus van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau, maximaal geluidniveau en indirecte hinder vanwege het verkeer van en naar de inrichting toelaatbaar zijn voor de omgeving.

### 2.1.5. Het risico van ongevallen en/of rampen die relevant zijn voor het project

Er worden binnen de inrichting geen grote hoeveelheden gevaarlijke of brandbare stoffen opgeslagen. De inrichting is geen Bevi of BRZO (thans Seveso)-inrichting. De aanwezige gevaarlijke stoffen worden opgeslagen in daartoe bestemde PGS voorzieningen. De inrichting is voorzien van de nodige brandblusmiddelen (sprinklerinstallatie). Bovendien is er sprake van volledige nieuwbouw die geheel volgens de laatste bouwtechnische richtlijnen zal worden uitgevoerd.

De ammoniakkoelinstallatie valt onder paragraaf 4.33 van het Bal en moet daarmee voldoen aan de PGS 13. Daarmee is verzekerd dat de installatie jaarlijks gekeurd wordt door een vakbekwaam persoon.

### 2.1.6. Cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten

De belangrijkste milieueffecten vanuit deze inrichting zijn, zoals hiervoor uiteengezet, niet van dien aard dat deze, in combinatie met activiteiten in de directe omgeving, zullen leiden tot belangrijke nadelige milieueffecten.

### 2.1.7. De risico's voor de menselijke gezondheid

De diverse milieuaspecten voldoen ruimschoots aan de daarvoor geldende normen. Hiervoor verwijzen wij naar de voorgaande paragrafen. De milieueffecten zullen afzonderlijk of in combinatie, niet leiden tot risico's voor de volksgezondheid.

### 2.1.8. Conclusie: kenmerken van het project

Gezien de kenmerken van het project bestaat er geen aanleiding om te beoordelen dat er belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zullen optreden.

## 2.2. Locatie van het project

Bij de plaats van het project wordt het volgende in overweging genomen:

- het bestaande grondgebruik;
- de relatieve rijkdom aan alsmede de kwaliteit en het regeneratievermogen van de natuurlijke hulpbronnen van het gebied;
- het opnamevermogen van het natuurlijk milieu, waarbij in het bijzonder aandacht voor de volgende typen gebieden: wetlands, kustgebieden, berg- en bosgebieden, reservaten en natuurparken (o.a. Nationaal Natuurnetwerk);
- gebieden die in de wetgeving van lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd; speciale beschermingszones door de lidstaten aangewezen volgens Richtlijn 79/409/EEG (= Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG (= Habitatrichtlijn),
- gebieden waar de milieukwaliteitsnormen al niet worden nagekomen,
- gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid,
- landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang.

### 2.2.1. De plaats van de voorgenomen activiteit

De inrichting is gelegen op het bedrijventerrein Majoppeveld-Zuid en wordt omsloten door de Rucphensebaan aan de noordzijde, het Spectrum aan de oost- en zuidzijde en sloot aan de westzijde. Aan de noordzijde van de inrichting bevinden zich overige bedrijven op het bedrijventerrein Majoppeveld-Zuid, aan de westzijde betreft dit gemengd gebied en aan de oostzijde zijn de percelen agrarisch bestemd. Verspreid rond de inrichting bevinden zich enkele bedrijfswoningen. Aan de zuidzijde van de inrichting bevinden zich de woonwijken Kortendijk en de Landerije. De dichtstbij gelegen woning bevindt zich op circa 75 meter van de inrichting. Dit betreft een woning aan de Euklaasdijk in de woonwijk Kortendijk.

Het vigerende bestemmingsplan is Majoppeveld\_nr\_2009. Dit bestemmingsplan is op 20 december 2007 vastgesteld door de raad van de gemeente Roosendaal, gedeeltelijk goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant bij besluit van 8 augustus 2008 en onherroepelijk geworden bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 mei 2009. In voornoemd bestemmingsplan zijn op het perceel van Cloetta diverse bedrijventerreinbestemmingen van kracht. De activiteiten van Cloetta vallen onder categorie 3.2 (suikerwerkfabrieken zonder suiker branden: productieoppervlak > 200 m<sup>2</sup>) van de staat van bedrijfsactiviteiten en zijn dus al toegestaan op het deel van het perceel met de bestemming bedrijventerrein. Op het deel met de bestemming 'Verkeer' zijn deze activiteiten niet toegestaan. In het nieuwe bestemmingsplan 'De Meeten 2' is de bestemming van het betreffende perceel aangepast, waarbij uitsluitend de beoogde productielocatie van Cloetta conform de aangevraagde omgevingsvergunning (zaaknummer 2023-001444) wordt toegestaan. Dit impliceert tevens, dat in tegenstelling tot het bestemmingsplan uit 2007, geen bedrijven in een hogere milieucategorie dan 3.2 zijn toegestaan.

### 2.2.2. Beschermde gebieden

#### *Natura 2000-gebieden en/of beschermde natuurmonumenten*

Op enige afstand van de geplande inrichting zijn enkele Natura2000 gebieden gelegen, waaronder de Brabantse Wal, het Ulvenhoutse Bos en enkele Vlaamse gebieden (Kalmthoutse Heide en Klein en Groot Schietveld). Bij de ingediende gegevens zijn Aerius stikstofdepositie berekeningen gevoegd. Deze zijn door ons gecontroleerd en akkoord bevonden.

Hieruit blijkt dat de gewenste nieuwe inrichting, zowel in de bouw- als in de gebruiksfase, geen stikstofdepositie veroorzaakt op enig Natura2000 gebied, inclusief de Vlaamse gebieden. Daarbij is rekening gehouden met het uitgangspunt dat Cloetta geen gasgestookte installaties meer zal gebruiken voor de verwarming van het gebouw en/of bij hun productie activiteiten. Hiervoor zullen elektrische installaties gebruikt worden.

Door Cloetta is eveneens een afzonderlijke aanvraag voor een Wnb-vergunning ingediend. Op 22 november 2023 heeft Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant een ontwerp-beschikking afgegeven voor het weigeren van deze vergunning, omdat er vanwege de aangevraagde activiteit geen stikstofdepositie op enig Natura2000 gebied veroorzaakt wordt. Het is daarom uitgesloten dat de aangevraagde activiteit, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Er is geen vergunningplicht ingevolge de Wet natuurbescherming in verband met Natura 2000-gebieden. Er is sprake van een zogenaamde positieve weigering.

#### *Nationaal Natuurnetwerk*

Er zijn in de directe omgeving van de locatie geen NNN-gebieden gelegen. Nadelige gevolgen voor deze gebieden zijn daarom uitgesloten.



### 2.2.3. Beschermde soorten

De initiatiefnemer heeft bij de ingediende gegevens een Quickscan flora en fauna overgelegd. Wij hebben deze beoordeeld en akkoord bevonden. Uit de Quickscan blijkt dat verstoring van beschermde soorten niet aan de orde is. Voor vogels zijn tijdens het veldonderzoek geen jaarrond beschermde nesten aangetroffen, wel wordt aanbevolen de werkzaamheden buiten het broedseizoen plaats te laten vinden, dan wel het terrein en de bomen voor het broedseizoen ongeschikt te maken door vooraf alle bosschages te verwijderen, het grasveld kort te houden en de bomen drastisch te snoeien. Voor de start van werkzaamheden in het broedseizoen dient een ecoloog een broedvogelonderzoek uit te voeren.

Er kan niet worden uitgesloten dat op de locatie een vliegroute voor vleermuizen aanwezig is. Daarom wordt aanbevolen te werken door middel van een ecologische werkprotocol: voorkom lichtoverlast bij de watergang door overdag te werken of het licht af te schermen.

Met deze maatregelen wordt verstoring van beschermde soorten voorkomen.

### 2.2.4. Conclusie plaats van het project

De locatie van het project leidt niet tot belangrijk nadelige milieugevolgen om reden waarvan een MER moet worden opgesteld.

## 2.3. Soort en kenmerken van het potentiële effect

Bij de soort en kenmerken van het potentiële effect wordt in samenhang met de in de paragrafen 2.1 en 2.2 uiteengezette criteria, het volgende in aanmerking genomen:

- de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (bijvoorbeeld geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);
- de aard van het effect;
- het grensoverschrijdend karakter van het effect;
- de waarschijnlijkheid van het effect;
- de verwachte aanvang, de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van het effect;
- de cumulatie van effecten van andere bestaande en/of goedgekeurde projecten;
- de mogelijkheid om de effecten doeltreffend te verminderen.

### 2.3.1. Overwegingen

De kenmerken van de belangrijkste (mogelijk) optredende nadelige gevolgen voor het milieu zijn in de paragrafen 2.1 en 2.2 aan de orde gesteld. Daaruit kan het volgende worden afgeleid:

De aanmeldnotitie en bijbehorende stukken geven voldoende inzicht in de milieueffecten die vanuit deze inrichting te verwachten zijn. De omvang en het bereik van de effecten zijn helder. Er zijn geen grensoverschrijdende effecten te verwachten. Mogelijke hinder voor de omgeving is niet geheel uitgesloten, maar zeker aanvaardbaar. De te verwachten milieueffecten zullen niet leiden tot nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. De effecten vanuit de inrichting zullen niet leiden tot aantasting van de beschermde natuur en/of soorten.

### 2.3.2. Conclusie soorten en kenmerken van het potentiële project

Van potentiële aanzienlijke effecten is als gevolg van de voorgenomen activiteit geen sprake. Gelet hierop overwegen wij dat naar aanleiding van de soort en de kenmerken van het potentiële effect kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.



### **3. MAATREGELEN**

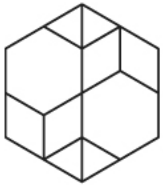
Op grond van artikel 7.16 van de Wm is in de aanmeldingsnotitie en bijlagen een beschrijving gevoegd van de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om waarschijnlijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen. Het betreft:

- het toepassen van een ecologisch werkprotocol tijdens de bouw van de inrichting ter bescherming van vleermuizen en de werkzaamheden buiten het broedseizoen plaats te laten vinden, dan wel het terrein en de bomen voor het broedseizoen ongeschikt te maken door vooraf alle bosschages te verwijderen, het grasveld kort te houden en de bomen drastisch te snoeien. Voor de start van werkzaamheden in het broedseizoen dient een ecooloog een broedvogelonderzoek uit te voeren.
- het toepassen van koelfilters met een geur verwijderingsrendement van minimaal 80% op de afzuiging van de productieruimten, candycleaners en zetmeeldrogers.

Wij hebben de kenmerken en maatregelen betrokken bij de toetsing of voor het project een MER moet worden gemaakt. Een beschrijving van de kenmerken en de verplichting tot het uitvoeren van de bedoelde maatregelen en het tijdstip waarop die maatregelen gerealiseerd moeten zijn, worden als voorschrift aan de vergunning verbonden.

### **4. CONCLUSIE**

De voorgenomen activiteit(en) van Cloetta Holland B.V. leiden niet tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die via een MER nader onderzocht moeten worden. De kenmerken van het project, de locatie van het project en de soort en kenmerken van het potentiële effect zijn voldoende inzichtelijk. Aan het m.e.r.-beoordelingsplichtige besluit (OBM) worden op grond van artikel 7.20a Wm voorschriften verbonden.



# Jurisprudentie mer-beoordeling 2023

*T. Röttscheid en M.A.A. Soppe<sup>[1]</sup>*

## 1 Inleiding

Zowel in de mer-regeling in het oude recht als in de Omgevingswet is voorzien in het instrument van de mer-beoordeling. Er worden in de praktijk veel mer-beoordelingen verricht en de verwachting is dat dit aantal door de Omgevingswet alleen maar zal toenemen.<sup>[2]</sup> Het afgelopen jaar is er (wederom) veel jurisprudentie over de mer-beoordeling verschenen. Meest in het oog springend is de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023 over het bestemmingsplan 's-Graveland & Spaanse Polder 2020' van de gemeente Schiedam. Daarin overwoog de Afdeling, in afwijking van eerdere uitspraken, dat het ontbreken van een mer-beoordelingsbesluit geen fundamenteel gebrek betreft en reparatie in een bestuurlijke lus mogelijk is.<sup>[3]</sup> Deze uitspraak is door ons geannoteerd.<sup>[4]</sup> Dat geldt niet voor tal van andere interessante uitspraken over de mer-beoordeling. In deze bijdrage bespreken wij een groot deel daarvan, te weten: 'Didam, Herontwikkeling Schoolstraat e.o.'<sup>[5]</sup>, 'Lichthoven Eindhoven'<sup>[6]</sup>, 'Hornbach Rotterdam'<sup>[7]</sup>, 'Windpark Karolinapolder'<sup>[8]</sup>, 'Buiksloterham 8<sup>e</sup> herziening'<sup>[9]</sup>, 'OBM Lottum'<sup>[10]</sup>, 'Nijmegen Vossenpels Noord'<sup>[11]</sup>, 'OBM Het Hogeland'<sup>[12]</sup>, 'Rotterdam Central District'<sup>[13]</sup>, 'Burgerwindpark'<sup>[14]</sup>, 'Woongebieden Midden-Groningen'<sup>[15]</sup>, 'OBM Súdwest-Fryslân'<sup>[16]</sup>, 'VDMA-terrein Eindhoven'<sup>[17]</sup>, 'Jumbo Cranendonck'<sup>[18]</sup> en het HvJ EU-arrest inzake 'WertInvest Hotelbetrieb'<sup>[19]</sup>. Behoudens laatstgenoemd arrest, ziet de jurisprudentie op de Wet milieubeheer en het Besluit mer. Reeds omdat dit recht nog langere tijd relevant zal zijn vanwege het overgangsrecht, is het onzes inziens goed die inzichten te delen. Daarnaast is deze jurisprudentie ook relevant voor de uitvoering van de mer-beoordelingsregelgeving in de Omgevingswet. In deze bijdrage wordt uitgegaan van het oude recht (en wordt in dat verband de tegenwoordige tijd gebruikt), waarbij telkens de relevantie van de rechtsoordelen van de Afdeling voor de Omgevingswet wordt besproken.

## 2 Mer-beoordeling en gefaseerde besluitvorming

Bij veel activiteitcategorieën in de onderdelen van C en D van de bijlage bij het Besluit mer is het bestemmingsplan zowel aangewezen in kolom 3 (plannen) als in kolom 4 (besluiten).[20] Er is niet voorzien in een wettelijke regeling hoe omgegaan moet worden met 'gemengde' bestemmingsplannen. Dat zijn plannen die voor een deel voorzien in een rechtstreekse 'uitvoeringstitel' voor de realisatie van een deel van de mer-(beoordelings)plichtige activiteit en die tegelijkertijd vanwege daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheden of uitwerkingsplichten kaderstellend voor een ander deel van die activiteit zijn. Wat betreft onderdeel C oordeelde de Afdeling reeds vaak dat voor zo'n plan een project-mer moet worden doorlopen. Daarbij is niet van belang wat de verhouding is tussen plandelen met een eindbestemming en de plandelen met een wijzigingsbevoegdheid of een uit te werken bestemming. Het project-MER moet betrekking hebben op de gehele mer-plichtige activiteit. Daarna is de project-mer-plicht uitgewerkt. Dat betekent dat voor de uitwerking(-en) of toepassing van de wijzigingsbevoegdheden van het bestemmingsplan geen project-mer hoeft te worden uitgevoerd. De inhoud van het MER moet overigens wel bij de vervolgbesluitvorming worden betrokken, aangezien het MER medebepalend is geweest voor de keuzes die de gemeenteraad in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt. Deze jurisprudentiële lijn geldt ook voor de situatie dat er over een mer-plichtige activiteit meerdere bestemmingsplannen en/of omgevingsvergunningen afwijken bestemmingsplan worden vastgesteld respectievelijk genomen.[21]

De hier besproken jurisprudentie staat bekend als de 'eerste ruimtelijke plan-jurisprudentie'. Deze jurisprudentiële lijn is door de Afdeling doorgetrokken naar mer-beoordelingsplichtige activiteiten waarvoor de besluitvorming over meerdere ruimtelijke besluiten verloopt. Zie Vzr. ABRvS 20 januari 2021[22] en de uitspraken 'Buiksloterham 8e herziening'[23] en 'Nijmegen Vossenpels Noord'[24]. De Afdeling spreekt in deze uitspraken over het feit dat de mer-beoordelingsplicht is verbonden aan het eerste ruimtelijke plan en dat het latere plan daarom niet meer beoordelingsplichtig is. In beide casusposities was er voor dat eerste plan wel een MER gemaakt, maar dat lijkt ons geen relevant gegeven. In de uitspraak 'Nijmegen Vossenpels Noord' wordt ingegaan op het gegeven dat het niet mer-beoordelingsplichtig zijn van het ter toetsing voorliggende bestemmingsplan *"niet betekent dat de inhoud van het MER Waalsprong bij latere besluitvorming voor het stedelijk ontwikkelingsproject De Waalsprong, zoals het voorliggend bestemmingsplan, geen enkele rol meer kan spelen, aangezien het MER mede bepalend is geweest voor de keuzes die de raad in het kader van het vereiste van*

*een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt*". Dit is echter het gevolg van het feit dat destijds is besloten tot het opstellen van een project-MER. Als er sprake is van een mer-beoordelingsplicht en er wordt een project-MER opgesteld, dan geldt de wettelijke regeling voor de project-mer. Ook als dat MER is opgesteld zonder dat het project belangrijke milieugevolgen kan hebben.[25] Het lijkt ons dat wanneer er bij het eerste ruimtelijk plan is volstaan met een mer-beoordeling met als uitkomst dat een project-MER niet nodig is, bij opeenvolgende plannen moet worden bezien of die beoordeling nog up to date is. Mocht dat niet zo zijn, dan kan worden gewerkt met een vormvrije aanvulling op de mer-beoordeling. Bij de opeenvolgende besluiten over de project-mer-beoordelingsplichtige activiteit zal steeds duidelijk moeten zijn dat de conclusie dat er geen belangrijke milieugevolgen zijn te verwachten nog steeds opgeld doet.[26]

## **2.1 Relevantie Omgevingswet**

Onder vigeur van de Omgevingswet is voorstelbaar dat in een omgevingsplan voorziene mer-(beoordelings)plichtige industrieterreinen, woningbouwlocaties, (overige) stedelijke ontwikkelingsprojecten of grootschalige infrastructurele projecten, voor een deel – via functies en rechtstreeks werkende regels – kunnen worden gerealiseerd en dat een voorgeschreven omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit ('opa') bijvoorbeeld uitsluitend nodig is voor bepaalde te bouwen bouwwerken. Ook is denkbaar dat over een mer-(beoordelings)project (gefaseerd) wordt besloten middels meerdere omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ('bopa's') en/of partiële herzieningen van het omgevingsplan. De mer-(beoordelings)regelgeving in de Omgevingswet (en het Omgevingsbesluit) ('Ob') maakt niet duidelijk hoe de mer-(beoordelings)plicht dan moet worden geëffectueerd. Het ligt onzes inziens in de rede dat de Afdeling daarbij aansluiting zal zoeken bij de 'eerste ruimtelijke plan-jurisprudentie.'

## **3 Bij mer-beoordeling moeten relevante criteria bijlage III mer-richtlijn worden betrokken; wijze van motiveren**

De project-mer-beoordeling moet antwoord geven op de vraag of het voorliggende project kan leiden tot belangrijke milieugevolgen in verband waarmee het opstellen van een project-MER noodzakelijk is. Daarbij moet rekening worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.[27] Het woordje 'relevant' maakt volgens de Afdeling dat in de mer-beoordeling alleen ingegaan hoeft te worden op criteria die in de context van de voorliggende casus relevantie hebben. Die criteria

moeten wel expliciet worden vermeld. Andere criteria kunnen onbesproken blijven. Zie de uitspraken 'Rotterdam Central District'[28] en 'Hornbach Rotterdam'[29].<sup>[30]</sup>

Het is de vraag in hoeverre het geheel onbesproken laten van naar het oordeel van het bevoegd gezag niet relevante bijlage III-criteria zich verhoudt tot de mer-richtlijn. In het arrest 'WertInvest Hotelbetrieb' overweegt het Hof dat in het kader van een project-mer-beoordeling het bevoegd gezag aan *"alle in bijlage III"* bij de mer-richtlijn *"genoemde selectiecriteria moet toetsen om vast te stellen welke criteria relevant zijn in het concrete geval, en dat zij vervolgens naar behoren rekening moet houden met alle criteria die aldus relevant blijken te zijn"*.<sup>[31]</sup> Onzes inziens lijkt er gezien deze overweging verstandig aan te worden gedaan om in mer-beoordelingen ook expliciet te motiveren waarom bepaalde criteria niet relevant zijn waardoor daaraan niet hoeft te worden getoetst.

De toets aan alle relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn moet uitmonden in een integrale beoordeling van alle mogelijk belangrijke milieugevolgen. Een enkele verwijzing naar de verrichte sectorale onderzoeken is niet voldoende ('Hornbach Rotterdam'[32]). Als een (mer-beoordelings)aanmeldnotitie is overgelegd waarin aan de hand van de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn middels een integrale beoordeling is geconcludeerd dat er geen belangrijke milieugevolgen zullen optreden, is het toegestaan dat het bevoegd gezag de inhoud van die notitie tot de zijne maakt en uitsluitend dat ten grondslag legt aan het mer-beoordelingsbesluit.<sup>[33]</sup>

### **3.1 Relevantie Omgevingswet**

Onder de Omgevingswet geldt voor een mer-beoordeling evenzeer dat bij de vraag of een project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, rekening moet worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn<sup>[34]</sup>. De hier besproken jurisprudentie zal naar verwachting dan ook relevant blijven wanneer de Omgevingswet het toepasselijke recht vormt.

## **4 (Beleids)ruimte bevoegd gezag bij vraag of er sprake is van belangrijke milieugevolgen; betrekken voorzorgbeginsel mer-beoordeling; terughoudende toetsing Afdeling mer-beoordelingsbesluiten**

Bij de beantwoording van de vraag of een project kan leiden tot belangrijke milieugevolgen in verband waarmee een project-MER nodig is, komt het bevoegd gezag beslissingsruimte toe. Met een deugdelijke motivering kan al dan niet tot het opstellen

van een MER worden besloten.[35] De Afdeling heeft zich daarbij niet uitgelaten of er sprake is van beoordelingsruimte of beleidsruimte. Het lijkt onzes inziens in de richting van beleidsruimte te gaan, nu de Afdeling expliciet accordeert dat het bevoegd gezag in gelijke casusposities zowel tot het opstellen van een MER kan besluiten als tot het niet hoeven te maken van een MER. Zie nadrukkelijk de uitspraak 'OBM Het Hogeland'[36]. Mer-beoordelingsbeslissingen worden in lijn daarmee weinig indringend door de Afdeling getoetst. Omdat het bevoegd gezag (beleids)ruimte heeft bij het bepalen van de vraag of een activiteit belangrijke milieugevolgen kan hebben, staat het hem vrij om daarbij ook het voorzorgsbeginsel te betrekken.[37]

#### **4.1 Relevantie Omgevingswet**

Er is geen reden aan te nemen dat de hier besproken jurisprudentie niet ook relevant is voor op grond van de Omgevingswet te nemen mer-beoordelingsbesluiten.

### **5 Samenhang en voorzienbaarheid; één of meer activiteiten in de zin van de mer regelgeving**

Er kan een zodanig voorzienbare samenhang tussen soortgelijke ontwikkelingen zijn, dat die voor de toepassing van de mer-regelgeving als één activiteit moeten worden gezien. Daarvoor dient dan één integrale mer(-beoordeling) te worden verricht. Als er tussen de verschillende ontwikkelingen niet of nauwelijks financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang bestaat, zal er in de regel sprake zijn van afzonderlijke activiteiten waarvoor separate mer-beoordelingen gemaakt moeten worden. Zie de uitspraken 'Rotterdam Central District'[38], 'Lichthoven Eindhoven'[39] en 'VDMA-terrein Eindhoven'[40]. Als afzonderlijke mer-beoordelingen zijn verricht, dan ligt het op de weg van appellanten om te onderbouwen waarom er sprake zou zijn van één activiteit waarvoor één integrale mer-beoordeling had moeten worden verricht (zie de uitspraak 'Windpark Karolinapolder'[41]). In de Eindhovense zaken overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat de diverse ontwikkelingen zijn gelegen in een gebied waarvoor eerder één MER is gemaakt, dat voor de ontwikkelingen gebruik wordt gemaakt van dezelfde aanvoerroute voor het bouwverkeer en dat de diverse ontwikkelingen samen in stedenbouwkundig opzicht een lintbebouwing vormen, niet afdoet aan de conclusie dat er in termen van de mer-regelgeving sprake is van afzonderlijke activiteiten.

#### **5.1 Relevantie Omgevingswet**



In art. 11.7 lid 2 Ob staat dat bij het bepalen of sprake is van een project-mer- (beoordelings)plicht het gehele project in beschouwing moet worden genomen. Hiermee wordt beoogd de zogenoemde salamitactiek tegen te gaan. Dat wil zeggen dat ontwikkelingen worden gesplitst in deelactiviteiten om bijvoorbeeld onder de directe project-mer-plicht uit te komen of om te voorkomen dat er één integrale mer-beoordeling moet worden gemaakt voor een heel scala aan toekomstig voorzienbare ontwikkelingen. Art. 11.7 lid 2 Ob zegt echter niet wanneer ontwikkelingen nu wel of niet als één activiteit in de zin van de mer-regelgeving moeten worden beschouwd. De hier besproken jurisprudentie zal in dat verband dan ook relevant blijven.

## 6 Referentie bij bepalen mer-beoordelingsplicht en uitvoeren mer-beoordeling

Bij het bepalen van de mer-beoordelingsplicht van een omgevingsvergunning milieu die ziet op de wijziging of uitbreiding van een bestaande inrichting, heeft als referentie de onderliggende omgevingsvergunning te gelden. Datzelfde geldt voor het beoordelen van de te verwachten milieueffecten in een mer-beoordeling. Ook dan geldt de vergunde situatie als referentie. Dat is nog eens bevestigd in de uitspraak 'OBM Súdwest-Fryslân'[42].<sup>[43]</sup> Bij de vraag of er een mer-(beoordelings)plicht bestaat voor een ruimtelijk-orderingsbesluit (bestemmingsplan of omgevingsvergunning voor een buitenplanse afwijking) heeft de feitelijke planologisch legale situatie als referentie te gelden. Daarover was tot begin 2017 wisselende jurisprudentie. Soms ging de Afdeling voor de referentie uit van de voorheen geldende planologische bestemming, maar in een uitspraak van 15 maart 2017 heeft de Afdeling gemotiveerd uiteengezet dat dat onjuist is.<sup>[44]</sup> Gelet daarop roept de uitspraak 'Woongebieden Midden-Groningen' vragen op. In r.o. 14.2 overweegt de Afdeling dat er geen sprake is van een mer-beoordelingsplichtige wijziging dan wel uitbreiding van de in het ter toetsing voorliggende bestemmingsplan voorziene discotheek en noordelijke jachthaven. Daartoe is bepalend dat de ligging en omvang van deze activiteiten niet zijn gewijzigd ten opzichte van de planregeling in het vorige bestemmingsplan. Aldus hanteert de Afdeling de voorheen geldende planologische bestemming als referentiekader. De Afdeling verwijst daarbij naar een uitspraak uit 2007.<sup>[45]</sup> Die verwijzing klopt op zich wel, ware het niet dat de Afdeling geheel voorbijgaat aan de hierboven genoemde uitspraak van 15 maart 2017. Daarin is ten principale aangegeven dat de feitelijk bestaande planologisch legale situatie als referentie heeft te gelden en is de uitspraak uit 2007 derhalve 'overruled'. Overigens is het niet de eerste keer dat de Afdeling voorbijgaat aan de uitspraak van 15 maart 2017 en uitgaat van de voormalige planologische situatie als referentie voor het bepalen van de mer-(beoordelings)plicht van een ruimtelijk besluit.<sup>[46]</sup>



## 6.1 Relevantie Omgevingswet

Het is de vraag wat bij het bepalen van de mer-(beoordelings)plicht en het beschrijven van de milieueffecten in een mer-(beoordeling) voor omgevingsplannen als referentie zal hebben te gelden voor zover de mer-(beoordelings)plicht is ingegeven door bijlage V bij het Ob. Omdat het omgevingsplan ook milieuvorschriften kan bevatten die voorheen (onder meer) in een milieuvergunning werden gereguleerd, ligt het niet zonder meer voor de hand dat dezelfde referentie als voor bestemmingsplannen (feitelijk bestaande planologisch legale situatie) wordt gekozen.

## 7 De mer-beoordelingsprocedure onder de Wm (en het Besluit mer) versus de Omgevingswet

Onder de Wm en het Besluit mer bestaat een onderscheid tussen de formele project-mer-beoordelingsprocedure en de informele (vormvrije) project-mer-beoordelingsprocedure. De formele beoordelingsprocedure moet worden doorlopen als de drempelwaarde in kolom 2 van de toepasselijke categorie van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer wordt overschreden. Wordt de drempelwaarde niet overschreden, dan geldt een informele (of vormvrije) mer-beoordelingsplicht. Onder de Omgevingswet verdwijnt het onderscheid tussen de formele project-mer-beoordelingsprocedure en de informele (vormvrije) project-mer-beoordelingsprocedure. Er geldt dan nog slechts één uniforme procedure.<sup>[47]</sup> Hier zal de praktijk evenwel weinig van merken, omdat sinds juli 2017 het onderscheid tussen de formele en informele beoordelingsprocedure eigenlijk al nagenoeg geheel was komen te vervallen. Vanaf dat moment bepaalde art. 2 lid 5 Besluit mer namelijk dat vrijwel alle bepalingen die voor de formele beoordelingsprocedure golden, ook golden in het geval onder de drempelwaarde werd gebleven.

De mer-beoordelingsprocedure vangt, zowel onder de Wm en het Besluit mer als onder de Omgevingswet, aan met de mededeling (beter bekend als de aanmeldnotitie of de aanmeldingsnotitie) van initiatiefnemer ('IN') aan het bevoegd gezag ('BG') dat hij voornemens is een project-mer-beoordelingsplichtige activiteit te verrichten.<sup>[48]</sup> Daarop dient binnen zes weken te worden beslist (het mer-beoordelingsbesluit). Als bij besluiten op aanvraag wordt nagelaten de aanmeldnotitie te overleggen (en vervolgens geen mer-beoordelingsbesluit wordt genomen) moet het bevoegd gezag de aanvraag op grond van artikel 7.28 lid 2 Wm buiten behandeling laten. Niet is vereist dat de aanvrager in dit verband eerst in de gelegenheid wordt gesteld de aanvraag aan te vullen.<sup>[49]</sup> Dat is anders onder de Omgevingswet, waar in de mer-regelgeving expliciet

is bepaald dat de aanvrager als is verzuimd een aanmeldnotitie te overleggen eerst in de gelegenheid moet worden gesteld het gebrek te herstellen[50]. Onder de Wm en het Besluit mer kan de aanmeldnotitie overigens achterwege blijven als IN en BG dezelfde zijn.[51] Dat is anders onder de Omgevingswet, waar ook in die situatie door de IN aan het BG een (interne) mededeling moet worden gedaan.

Het eind van de (formele) mer-beoordelingsprocedure wordt gevormd door het mer-beoordelingsbesluit.[52] Onder vigeur van de Wm en het Besluit mer moet dit besluit in een zo vroeg mogelijk stadium zijn genomen, doch uiterlijk voorafgaand aan het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit.[53] Zoals reeds in de inleiding vermeld, was het ontbreken van een mer-beoordelingsbesluit lange tijd (tot de uitspraak 'Graveland & Spaanse Polder 2020') een fundamenteel gebrek, wat kon leiden tot vernietiging van het mer-beoordelingsplichtige besluit.[54] De soep werd evenwel meestal niet zo heet gegeten als ze werd opgediend. In de meeste gevallen werd namelijk al vóór vaststelling van het definitieve besluit (of uiterlijk lopende de beroepsprocedure) door het bevoegd gezag alsnog een mer-beoordelingsbesluit genomen.[55] Dat kan voor bijvoorbeeld een bestemmingsplan door het dagelijks bestuur worden gedaan. Art. 7:1 lid 4 Wm biedt daarvoor de mogelijkheid. Dat artikel bepaalt immers dat niet alleen het vaststellende bestuursorgaan (in het geval van een bestemmingsplan: de raad) het mer-beoordelingsbesluit[56] kan nemen, maar ook het bestuursorgaan dat het mer-beoordelingsplichtige besluit voorbereid (in het geval van een bestemmingsplan: het college). Aangezien het college doorgaans bijna wekelijks vergadert, kan een mer-beoordelingsbesluit vaak alsnog snel worden genomen. In de Omgevingswet is geen equivalent voor artikel 7:1 lid 4 Wm. Dat heeft er mee te maken dat in bijlage A bij artikel 1:1 Ow is gekozen voor het uniformeren van veel begripsbepalingen uit de omgevingsrechtelijke sectorale wet- en regelgeving. De definitie van bevoegd gezag zoals die werd gehanteerd in hoofdstuk 7 Wm is daarbij komen te vervallen. Dat brengt met zich dat het voorbereidende bestuursorgaan (het college of gedeputeerde staten) voortaan een formeel mandaatbesluit nodig heeft van het vaststellende bestuursorgaan (de raad of provinciale staten), om het mer-beoordelingsbesluit te nemen.[57] Het alsnog (laten) nemen van een mer-beoordelingsbesluit kan daarmee tot (aanzienlijke) vertraging leiden in besluitvormings- en beroepsprocedures waarin het dagelijks bestuur niet het bevoegd gezag is.

Het lopende de rit alsnog nemen van het mer-beoordelingsbesluit vormt voor de Afdeling steevast aanleiding het gebrek te passeren of de rechtsgevolgen van het mer-beoordelingsplichtige besluit in stand te laten.[58] Zo ook in de uitspraak 'Didam, Herontwikkeling Schoolstraat e.o.' Daarin was door de raad weliswaar een vormvrije mer-beoordeling verricht die als bijlage bij het bestemmingsplan was gevoegd, maar

nagelaten was om voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan een formele mer-beoordelingsbeslissing te nemen. Dat is in het stadium van beroep evenwel alsnog gedaan. Nu het alleen om de formele beslissing ging, niet is gebleken dat appellanten en anderen (door het te laat nemen van de beslissing) in hun belangen zijn geschaad dan wel hierdoor zijn benadeeld, passeert de Afdeling het gebrek.[59]

Onduidelijk is voorts hoe om moet worden gegaan met de bekendmaking en kennisgeving van het mer-beoordelingsbesluit. Artikel 7:17 lid 5 Wm schrijft voor dat van het mer-beoordelingsbesluit kennis moet worden gegeven op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet voorgeschreven wijze. Als het mer-beoordelingsplichtige besluit een bestemmingsplan is, geschiedt kennisgeving van het mer-beoordelingsbesluit in het gemeenteblad. Daarnaast zal het mer-beoordelingsbesluit (en de aanmeldnotitie) als een op de zaak betrekking hebbend stuk[60] bij het ontwerpbestemmingsplan moeten worden gevoegd.[61] De verplichting tot kennisgeving staat evenwel los van de inwerkingtreding van een besluit. Omdat de Wm en het Besluit mer niet voorzien in een speciale regeling voor mer-beoordelingsbesluiten, en het mer-beoordelingsbesluit op zichzelf wel kwalificeert als een Awb-besluit[62], wordt onzes inziens teruggevallen op de algemene regels voor besluiten uit de Awb. Daaruit volgt dat een besluit pas in werking treedt op het moment dat het op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.[63] De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door plaatsing daarvan in de door de betreffende overheidsorgaan uit te geven publicatieblad.[64] De Afdeling slaat in haar jurisprudentie evenwel helemaal geen acht op de vraag of het mer-beoordelingsbesluit wel op de juiste wijze bekend is gemaakt en daarmee (dus) in werking is getreden.[65]

Het kan zijn dat er aanleiding is de motivering van het mer-beoordelingsbesluit na vaststelling van het mer-beoordelingsplichtige besluit aan te vullen. Voor zover die aanvulling niet noodzakelijk is voor de in het mer-beoordelingsbesluit getrokken conclusie dat geen sprake is van belangrijke gevolgen voor het milieu, is dat geen probleem. Dat volgt uit 'Central District Rotterdam'[66]. Is de aanvulling daarentegen nodig om de conclusie dat geen aanzienlijke milieueffecten optreden te dragen, dan kan dat leiden tot het oordeel dat sprake is van een gebrekkige motivering ten aanzien van de vraag of een MER moet worden opgesteld, waardoor het mer-beoordelingsplichtige besluit in strijd met artikel 3:2 Awb is genomen ('Jumbo Cranendonck'[67]). Maar als de aanvulling vervolgens wél een toereikende motivering bevat, kan daarin wel reden worden gevonden om de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten.

Wij menen dat ook onder de Omgevingswet het nemen van een expliciet mer-beoordelingsbesluit verplicht blijft. In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt er evenwel vanuit gegaan dat dit niet nodig is: *'Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat er géén afzonderlijk mer-beoordelingsbesluit meer hoeft te worden genomen, maar dat dit besluit in het (ontwerp-)besluit kan worden opgenomen.'*[68] Voor zover artikel 11.11 Ob ruimte laat voor discussie, menen wij dat die bepaling richtlijnconform moet worden uitgelegd. Dat de mer-richtlijn verplicht tot het nemen van een expliciet mer-beoordelingsbesluit volgt ook uit het eerder aangehaalde arrest 'WertInvest Hotelbetrieb'. Daarin overweegt het Hof immers *'Uit artikel 4, lid 5, van die richtlijn volgt echter dat het na afloop van die procedure vastgestelde besluit, dat voldoet aan de in die bepaling neergelegde formele vereisten, openbaar moet worden gemaakt'*[69] en *'Voorts moet krachtens artikel 11 van richtlijn 2011/92 de materiële of formele rechtmatigheid van een besluit waarbij wordt vastgesteld dat geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht, voor een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan – in het kader van een beroep dat eventueel is ingesteld tegen een vergunningsbesluit – kunnen worden betwist'*[70]. Het Hof maakt dus een onderscheid tussen het besluit waarmee wordt vastgesteld dat geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden verricht (het mer-beoordelingsbesluit) en het vergunningsbesluit (het mer-beoordelingsplichtige besluit) en lijkt daarmee een afzonderlijke mer-beoordelingsbeslissing te impliceren. De Afdeling zal zich hier ongetwijfeld in toekomstige jurisprudentie over uitlaten. Tot het zover is, wordt er onzes inziens verstandig aan gedaan om ook onder de Omgevingswet een expliciet mer-beoordelingsbesluit te (laten) nemen.

## **8 Alleen reële mitigerende maatregelen in mer-beoordeling; verbinden voorschriften aan OBM**

In een mer-beoordeling mogen mitigerende maatregelen worden betrokken. De uitspraak 'OBM Lottum' geeft meer inzicht in de inzet van mitigerende maatregelen in een mer-beoordeling.[71] In de uitgevoerde mer-beoordeling voor de aangevraagde omgevingsvergunning beperkte milieutoets voor het oprichten van een geitenstal en opfokstal werd geconcludeerd dat er geen belangrijke milieugevolgen zijn te verwachten. Daarbij is onder meer betekenis toegekend aan het gelijktijdig met de verleende omgevingsvergunning genomen maatwerkvoorschrift dat bepaalt dat bij een uitbreiding van het aantal dieren de emissies van ammoniak, geur en fijnstof niet mogen toenemen ten opzichte van de bestaande situatie. Het maatwerkvoorschrift is derhalve ingezet als een mitigerende maatregel. Het bevoegd gezag is er zonder meer van uitgegaan dat de inrichting aan het maatwerkvoorschrift zou gaan voldoen. Ten

onrechte, aldus de Afdeling. Uit de aanvraag om de omgevingsvergunning blijkt volgens de Afdeling niet op welke wijze zal worden bewerkstelligd dat de emissies niet toenemen bij de aangevraagde toename van het aantal dieren, terwijl bij een toename van het aantal dieren in beginsel ook de emissies zullen toenemen. In de aanvraag staat dat niet bekend is welke maatregelen er kunnen worden getroffen omdat er nog geen geschikte huisvestingssystemen beschikbaar zijn die én de emissies voldoende reduceren én een diervriendelijke huisvesting garanderen. Onder die omstandigheden had het bevoegd niet mogen afgaan op het maatwerkvoorschrift. Voor het kunnen nemen van een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een MER moet worden gemaakt, is volgens de Afdeling nodig dat een concreet en reëel inzicht wordt verschaft over de daadwerkelijk te verwachten emissies. Nu dat niet is gebeurd, is de uitgevoerde mer-beoordeling onrechtmatig<sup>[72]</sup> en had de omgevingsvergunning beperkte milieutoets niet mogen worden verleend.<sup>[73]</sup>

Uit de uitspraak 'OBM Lottum' kan worden afgeleid dat mitigerende maatregelen realiteitswaarde moeten hebben willen ze in de beoordeling kunnen worden betrokken. De vraag is dan overigens nog wel op welke wijze de effectbeschrijving in de mer-beoordeling moet worden uitgevoerd. Moet eerst inzicht worden gegeven in de relevante milieugevolgen van de activiteit zonder de mitigerende maatregel en vervolgens wat de mitigerende maatregel doet? Of mag de mitigerende maatregel gelijk in de beoordeling worden betrokken als duidelijk is dat het een reële maatregel betreft? De uitspraak geeft hier geen antwoord op. Sillevius Smit wijst erop dat de eerste werkwijze de juiste is gelet op de systematiek van art. 4 lid 4 mer-richtlijn.<sup>[74]</sup> Wij betwijfelen of dit artikellid zo stringent uitgelegd moet worden. Als een mitigerende maatregel reëel is, valt niet goed in te zien waarom die niet direct in de effectbeschrijving mag worden meegenomen. Het genereren van voor de besluitvorming niet benodigde milieuinformatie dient immers geen doel. Overigens is behalve het reële karakter van de mitigerende maatregel minstens ook zo belangrijk dat de tijdige uitvoering daarvan is verzekerd. De wet schrijft voor dat dit in het mer-beoordelingsplichtige besluit moet worden vastgelegd.<sup>[75]</sup> Dat was in de casus 'OBM Lottum' niet gebeurd. Onzes inziens had in de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (wanneer er wel sprake was geweest van een reële mitigerende maatregel) moet worden verankerd dat er tijdig een maatwerkvoorschrift zou worden genomen en dat dat de inrichting alleen onder de voorwaarden van dat voorschrift in werking mocht zijn.

Overigens is het vaste jurisprudentie dat in de omgevingsvergunning beperkte milieutoets uitsluitend mitigerende maatregelen mogen worden betrokken én als

voorschrift aan die vergunning mogen (moeten) worden verbonden als die te herleiden zijn tot de aanmeldnotitie.<sup>[76]</sup> Daarbij is van belang dat die maatregelen ook echt nodig moeten zijn om tot de conclusie te kunnen komen dat belangrijke milieugevolgen achterwege blijven. Dit volgt expliciet uit de uitspraak 'OBM het Hogeland'. Anders dan de rechtbank in eerste aanleg had geoordeeld<sup>[77]</sup>, concludeert de Afdeling dat het bevoegd gezag aan de desbetreffende omgevingsvergunning beperkte milieutoets terecht geen voorschriften heeft verbonden tot het treffen van bepaalde in de aanmeldnotitie vermelde maatregelen. In de aanmeldnotitie stond namelijk vermeld dat deze maatregelen niet nodig zijn voor de conclusie dat belangrijke milieugevolgen zijn uit te sluiten.<sup>[78]</sup> In de uitspraak 'Burgerwindpark' concludeert de Afdeling dat de in de omgevingsvergunning beperkte milieutoets opgenomen voorschriften "*in voldoende mate*" zijn te herleiden tot de aanmeldnotitie.<sup>[79]</sup> Die woorden geven aan dat er wel enige interpretatieruimte is of een voorschrift voldoende steunt op de aanmeldnotitie.

## 8.1 Relevantie Omgevingswet

Ook onder vigeur van de Omgevingswet mogen in het kader van de project-mer-beoordeling mitigerende maatregelen worden betrokken.<sup>[80]</sup> De uit de uitspraak 'OBM Lottum' volgende conclusie dat er sprake moet zijn van reële mitigerende maatregelen, blijft onzes inziens onverminderd relevant.

De figuur van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets is in de Omgevingswet verdwenen. Er is weliswaar een mogelijkheid om in plaats daarvan voor een activiteit een omgevingsvergunningplicht (milieubelastende activiteit) voor te schrijven waarin uitsluitend moet worden beoordeeld of een project-MER moet worden gemaakt vanwege te verwachten belangrijke milieugevolgen<sup>[81]</sup>, maar van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.<sup>[82]</sup> De jurisprudentie inzake de omgevingsvergunning beperkte milieutoets heeft daarom geen betekenis voor de Omgevingswet.

## 9 Plan-mer-beoordeling

Op grond van art. 7.2 lid 2 Wm in samenhang gelezen met art. 2 lid 3 Besluit mer moet er een plan-MER worden gemaakt voor de plannen die staan vermeld in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer, voor zover die plannen kaderstellend zijn voor de in kolom 4 genoemde besluiten over de in kolom 1 bedoelde activiteiten. Als er in kolom 2 een drempelwaarde is opgenomen, dan geldt de plan-merplicht alleen als die wordt overschreden. Omdat de meeste categorieën activiteiten zowel in onderdeel C als D voorkomen, waarbij in kolom 2 van onderdeel D een lagere drempelwaarde geldt, zal de drempelwaarde in onderdeel D in de regel relevant zijn



voor het al dan niet bestaan van een plan-mer-plicht. Als een plan kaderstellend is voor een project waarbij de drempelwaarde in onderdeel D niet wordt overschreden, geldt er - vanwege het communautaire recht<sup>[83]</sup> - voor het plan een vergewisplicht. Die houdt in dat voorafgaande aan de vaststelling van het plan aan de hand van de selectiecriteria van bijlage III mer-richtlijn moet worden beoordeeld of voor dat project in het plan een mer noodzakelijk is. Zo nee, dan geldt er geen plan-mer-plicht. Zo ja, dan geldt er wel een plan-mer-plicht.<sup>[84]</sup> Doorgaans hanteert de Afdeling het juiste plan-mer-(beoordelings)toetsingskader. Maar niet altijd, hetgeen illustreert dat het geen eenvoudig systeem is.<sup>[85]</sup>

In de uitspraak 'Burgerwindpark' oordeelt de Afdeling over het bestemmingsplan "Burgerwindpark A2 Lage Rooijen". Dat plan maakt de bouw van drie windturbines mogelijk met in totaal minder dan 15 megawatt (elektrisch) vermogen. Op de grief dat er voor het bestemmingsplan een MER gemaakt had moeten worden gemaakt, reageert de Afdeling door erop te wijzen dat er door het college twee mer-beoordelingsbesluiten zijn genomen waaruit volgt dat het windpark geen belangrijke milieugevolgen veroorzaakt. Het opstellen van een MER was daarom niet nodig. De Afdeling laat na het relevante toetsingskader te benoemen, maar de door haar kennelijk getrokken conclusie dat er sprake is van een plan-mer-beoordelingsplicht is juist.<sup>[86]</sup> Althans, er gold voor het bestemmingsplan de hiervoor beschreven vergewisplicht. Het voorziene windpark blijft namelijk onder de drempelwaarde in onderdeel D-22.2 van de bijlage bij het Besluit mer en het bestemmingsplan is een plan als bedoeld in kolom 3 van D-22.2. Voor de vergewisplicht is gebruik gemaakt van de mer-beoordelingen voor het projectbesluit. Dat is juist omdat de vergewisplicht inderdaad ziet op de beantwoording van de vraag of er voor het in het plan voorziene project een project-mer nodig is.

## 9.1 Relevantie Omgevingswet

Onder vigeur van de Omgevingswet moet er een plan-MER worden gemaakt voor plannen en programma's die het kader vormen voor mer-(beoordelings)plichtige besluiten over projecten als bedoeld in artikel 16.43 lid 1 Ow (de projecten die staan vermeld in kolom 1 in bijlage V bij het Omgevingsbesluit) of als voor dat plan of programma op grond van artikel 16.53c Ow een passende beoordeling moet worden gemaakt.<sup>[87]</sup> Ook als een plan of programma een kader vormt voor een mer-beoordelingsplichtig besluit, geldt daarvoor in beginsel een plan-mer-plicht en kan er niet worden volstaan met een plan-mer-beoordeling. Omdat de drempelwaarden in kolom 2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer niet terugkomen in bijlage V bij het Ob, geldt voor plannen en programma's ook een plan-mer-plicht waarvoor onder de Wm de hiervoor besproken vergewisplicht gold. Wel wordt daarbij aangetekend dat

bij plannen of programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en bij kleine wijzigingen van plannen en programma's (in eerste instantie) kan worden volstaan met een plan-mer-beoordeling.<sup>[88]</sup> Voor de vraag of er sprake is van een 'kleine wijziging' van een plan of programma moet het bevoegd gezag de context van het plan of programma dat wordt gewijzigd betrekken en de mate van waarschijnlijkheid dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben.<sup>[89]</sup>

In het kader van de plan-mer-beoordeling zal beoordeeld moeten worden of het plan of programma of de wijziging ervan daadwerkelijk aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Als dit het geval is, dan zal alsnog een plan-mer moeten worden verricht. Uit jurisprudentie op basis van de mer-regelgeving onder de Wm kan worden afgeleid dat de plan-mer-beoordeling volgens de Afdeling inhoudelijk gelijk is aan een project-mer-beoordeling.<sup>[90]</sup>

## 10 Conclusie

In deze bijdrage hebben wij de belangrijkste in 2023 verschenen jurisprudentie besproken over de mer-beoordeling. Hoewel die jurisprudentie betrekking heeft op het oude recht (de Wm en het Besluit mer), blijkt dat het gros daarvan van belang blijft onder de Omgevingswet.

Voor een printversie van dit artikel, klik hier.

[1] Tessa Röttscheid is promovenda bij de Universiteit Utrecht (Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law). Marcel Soppe is werkzaam als advocaat bij Soppe Gundelach advocaten en is daarnaast rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Gelderland.

[2] Wij verwijzen daarvoor naar onze bijdrage 'Meer mer-beoordelingen onder de Omgevingswet: wat verandert er wel en wat niet', in: 'Op weg naar de Omgevingswet met de VMA' Marcel Soppe en Katrien Winterink [red], Den Haag 2023, p. 129-156.

[3] Wanneer de uitkomst van de beoordeling is dat een project-MER moet worden opgesteld, dan merkt de Afdeling overigens op dat dit niet kan in het kader van de bestuurlijke lus.

[4] ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2115, M en R 2023/81, JM 2023/93.



[5] ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:407.

[6] ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1335.

[7] ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1372, JM 2023/79.

[8] ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1446.

[9] ABRvS 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2218.

[10] ABRvS 9 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3075, JM 2023/134.

[11] ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3560.

[12] ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555.

[13] ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3844, JM 2023/146.

[14] ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4038, JM 2024/5.

[15] ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4048, JM 2024/9 M en R 2024/10

[16] ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4061.

[17] ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4236, JM 2024/10.

[18] ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4406.

[19] HvJ EU 25 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:425.

[20] In dit artikel spreken wij over 'activiteiten'. In de Ow en het Ob, waaronder begrepen kolom 1 van bijlage V, wordt steeds gesproken over 'projecten' waar in de Wm een het Besluit mer de term 'activiteiten' wordt gebruikt. De term 'project' is als volgt gedefinieerd in onderdeel A van de bijlage bij art. 1.1 Ow: "a. het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken, b. andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen." Met deze definitie wenst de wetgever geen verschil te maken tussen de reikwijdte van het projectbegrip in Ow en het Ob en de reikwijdte ervan in de mer-richtlijn (*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 345*). Verder is niet beoogd een verschil te maken tussen de term 'activiteiten' in de Wm en het Besluit mer en de term 'projecten' in de Ow en het Ob.

[21] Zie ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641, M en R 2009/7, JM 2008/79, r.o. 2.4.2.1 t/m 2.4.2.4, ABRvS 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI8468, BR 2009/194, JM

2009/89, r.o. 2.5.3, ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208, JM 2016/88, r.o. 9.3, ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1763, r.o. 70.5 en ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:639, JM 2021/63, r.o. 4.4. In laatstgenoemde uitspraak overweegt de Afdeling ook dat het belanghebbendebegrip bij een gefaseerde besluitvorming over een mer-plichtige activiteit moet worden gezien in de context van het gehele project en niet alleen in relatie tot het eerste (ruimtelijke) plan waarvoor het project-MER is opgesteld (zie r.o. 3 en 3.1).

[22] ECLI:NL:RVS:2021:80, MenR 2021/43, JM 2021/52.

[23] R.o. 5.1.

[24] R.o. 8.2.

[25] Zie nadrukkelijk ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1702, M en R 2022/79.

[26] De voorheen veelvuldig in de mer-regelgeving in de Wm gebruikte term “belangrijke nadelige gevolgen” is per 1 juli 2023 gewijzigd in “belangrijke gevolgen” (ook wat betreft de artikelen die handelen over de mer-beoordeling). Zie art. VI, onderdelen Aa en Ab, van de Wet van 5 april 2023, houdende wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Verzamelwet IenW 2021), Stb. 2023, 148. De wetswijziging is op 1 juli 2023 in werking getreden (Besluit van 21 april 2023, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Verzamelwet IenW 2021, Stb. 2023, 149). Met de gewijzigde formulering sluit de tekst volgens de wetgever beter aan bij (onder meer) de mer-richtlijn (zie Kamerstukken II 2022/23, 36268, nr. 7, p. 1-2). Daarbij wordt overigens opgemerkt dat de wijziging voor de praktijk geen gevolgen zal hebben. Volgens de wetgever hebben projecten en plannen nooit uitsluitend belangrijke niet-nadelige effecten voor het milieu. In uitspraken die betrekking hebben op de mer-regelgeving zoals die gold voor 1 juli 2023 wordt derhalve nog gesproken van belangrijke nadelige gevolgen. In de tekst van de bijdrage hebben wij aansluiting gezocht bij de formulering zoals die na 1 juli 2023 is komen te luiden. In de mer-regelgeving in de Ow en het Ob wordt overigens gesproken over aanzienlijke milieugevolgen. Daarmee wordt hetzelfde bedoeld als met belangrijke milieugevolgen.

[27] Art. 7:17 lid 3 Wm.

[28] R.o. 11.4.

[29] R.o. 7.3.

[30] Er kan wat dit punt betreft een parallel worden getrokken met de scopingsprocedure in het kader van het opstellen van een MER. Een MER kan zich ook beperken tot die milieuaspecten die in de concrete omstandigheden van het geval relevant zijn.

[31] Punt 60.

[32] R.o. 7.4

[33] Zie ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1630 (r.o. 18.1).

[34] art. 16.43 lid 3 sub a Ow.

[35] Zie ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, M en R 2022/50, TvAR 2022/8096 (r.o. 4.2).

[36] R.o. 4.3.

[37] Dat leiden wij af uit de in de vorige noot aangehaalde uitspraak.

[38] R.o. 10.1 e.v.

[39] R.o. 4.2.

[40] R.o. 6.2.

[41] R.o. 19.2.

[42] R.o. 6.1.

[43] Zie ook Rb. Gelderland 12 september 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:5128.

[44] ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, M en R 2017/72, JM 2017/65, Gst. 2017/106 (r.o. 13.4). Zie ook ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1702, M en R 2022/79, JM 2022/104 (r.o. 6.5) en ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2586, M en R 2023/94. Deze laatste uitspraak maakt duidelijk dat een planologisch illegaal motorcrosscircuit niet als referentie kan hebben te gelden bij het bepalen van de mer- (beoordelings)plicht van een planologisch besluit.

[45] ABRvS 24 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB6322 (r.o. 2.37.2).

[46] Zie ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2814, JM 2021/8 (r.o. 9.1).

[47] Zie hierover ook M.A.A. Soppe en T. 'Rötscheid, Implementatie Kraaijeveld-arrest: koudwatervrees voor schrappen drempelwaarden', M&R 2023/111, p. 895.

[48] In deze bijdrage gebruiken wij verder de term aanmeldnotitie.

[49] ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3507, r.o. 4.5. Die verplichting volgt ook niet uit artikel 4:5 Awb nu artikel 7.28 lid 2 Wm aan het BG imperatief voorschift dat de mer-beoordeling vóór de aanvraag om het mer-beoordelingsplichtige besluit plaatsvindt. Zie ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3201. Overigens spreekt artikel 7.28 lid 2 van een besluit 'dat krachtens wettelijk voorschift op aanvraag wordt genomen'. Lange tijd was onduidelijk of dat alleen besluiten betreffen die krachtens wettelijk voorschift op aanvraag worden genomen (zoals een omgevingsvergunning), of ook besluiten die anderszins op verzoek van een derde worden genomen (zoals een verzoek om planherziening). Uit de uitspraak van 30 november 2022 volgt dat artikel 7.28 lid 2 Wm ook op laatstgenoemde situatie ziet.

[50] Art. 16.49 lid 3.

[51] ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:73, r.o. 8.2. Zie hierover ook onze bijdrage 'Meer mer-beoordelingen onder de Omgevingswet: wat verandert er wel en wat niet,' in: 'Op weg naar de Omgevingswet met de VMA' Marcel Soppe en Katrien Winterink [red], Den Haag 2023, p. 140-141.

[52] Strikt genomen dient uit de informele (vormvrije) mer-beoordeling namelijk te volgen of al dan niet (alsnog) de formele beoordelingsprocedure wordt doorlopen, op grond waarvan vervolgens dient te worden besloten of vanwege het optreden van belangrijke milieugevolgen een MER moet worden gemaakt.

[53] Art. 7:19 lid 1 en 2 Wm.

[54] Zie o.a. ABRvS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, TBR 2019/113, M en R 2019/106, JM 2019/114; ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2453, M en R 2022/109; ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3152 en ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1372, JM 2023/79, r.o. 8 ('Hornbach Rotterdam').

[55] Dit besluit wordt dan als 6:19 Awb-besluit bij de lopende beroepsprocedure betrokken. Zie ook de uitspraak 'Jumbo Cranendonck' r.o. 8.1.

[56] ex art. 7:17 lid 1 Wm.

[57] Zie hierover ook uitgebreid de website van het IPLO: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/milieueffectrapportage/inhoudelijke-procedurele-veranderingen/> (geraadpleegd op 23 januari 2024).

[58] Als na het ontwerpbesluit alsnog een expliciet mer-beoordelingsbesluit wordt genomen en er inhoudelijk geen (of te laat) beroepsgronden tegen de verrichte mer-beoordeling zijn aangevoerd, dan kan het gebrek worden gepasseerd met toepassing van 6:22 Awb (bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131, r.o. 3.5). Zijn er wél inhoudelijke beroepsgronden tegen de verrichte mer-beoordeling aangevoerd, maar treffen deze geen doel, dan is het oordeel van de Afdeling wisselend. In een aantal gevallen vernietigt de Afdeling dan het mer-beoordelingsplichtige besluit, maar beziet wel of het mogelijk is de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Dat kan als ook de andere beroepsgronden geen doel treffen (ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:353, r.o. 8.3; ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4327, M en R 2020/6, Gst. 2020/60, r.o. 16.8 – 16.12 en 35; ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:283, JM 2020/50, r.o. 11). Er is ook een aantal uitspraken waarin de Afdeling ook in deze situatie het gebrek passeert met toepassing van artikel 6:22 Awb (ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:438y, r.o. 11.1; ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:422, r.o. 10.2).

[59] Het pas ter zitting aanvoeren dat niet naar de cumulatieve effecten is gekeken en dat het alsnog genomen mer-beoordelingsbesluit niet bekend is gemaakt is volgens de Afdeling in strijd met de goede procesorde (r.o. 6 en 6.1).

[60] Art. 3:11 Awb.

[61] Zie o.a. recent ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:214, r.o. 10.2.

[62] Zie 'Jumbo Cranendonck', r.o. 8.1.

[63] Art. 3:41 Awb.

[64] Art. 3:42 Awb.

[65] Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:214, r.o. 10.2 en 'Jumbo Cranendonck' r.o. 8.1.

[66] R.o. 11.4.

[67] R.o. 16.2.

[68] Stb. 2020, 400, p. 1204. Zie over deze discussie ook onze bijdrage 'Meer mer-beoordelingen onder de Omgevingswet: wat verandert er wel en wat niet', in: 'Op weg naar de Omgevingswet met de VMA' Marcel Soppe en Katrien Winterink [red], Den Haag 2023, p. 142.

[69] Punt 67.

[70] Punt 68.

[71] Zie m.n. r.o. 6.2.

[72] De Afdeling constateert daarnaast ook dat niet is uitgesloten dat de activiteit nog meer en andere milieugevolgen heeft die ten onrechte niet in de mer-beoordeling zijn betrokken.

[73] Gelet op art. 5.13b lid 1 Bor.

[74] Zie zijn noot in JM 2023/134.

[75] Art. 7.20a lid 1 Wm.

[76] Zie ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3820, M en R 2020/18

[77] Rb. Noord-Nederland 21 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1698 (m.n. r.o. 10.4.2).

[78] R.o. 6.3.

[79] R.o. 43.1.

[80] Zie art. 11.10 lid 3 jo. art. 11.11 lid 3 sub b Ob.

[81] Art. 5.26 lid 4 Ow.

[82] Zie daarover Stb. 2020, 400, p. 1018-1020 en p. 1256-1257.

[83] Daarbij is met name van belang dat de mer-richtlijn het vrijwel onmogelijk maakt om te werken met absolute drempelwaarden. Zie daarover M.A.A. Soppe en T. Röttscheid, 'Implementatie Kraaijeveld-arrest: koudwatervrees voor schrappen drempelwaarden', M en R 2023/111 (p. 894-896), alsmede het arrest 'WertInvest Hotelbetrieb' (punten 37 e.v.). Omdat de werkingssfeer van de mer-richtlijn en de smb-richtlijn (deels) met elkaar zijn verweven, impliceert dit dat er ook bij de implementatie van de smb-richtlijn (vrijwel) niet met absolute drempelwaarden kan worden gewerkt.

[84] Zie ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:170, M en R 2014/46 (r.o. 9.11) en ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:820 (r.o. 5.5). Zie hierover ook de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit mer in 2020 (Stb. 2020, 527, p. 7).

[85] ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145, M en R 2022/83, TBR 2022/114.

[86] Voor zover ervan wordt uitgegaan dat het bestemmingsplan kaderstellend is voor de omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Deze vergunning is het mer-beoordelingsplichtige besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D-22.1. In casu is (onder meer) deze vergunning ingevolge art. 3.30 Wro (de gemeentelijke coördinatieregeling) gecoördineerd voorbereid met het bestemmingsplan. Verdedigbaar is dat er in die situatie geen sprake is van kaderstelling en er voor het bestemmingsplan geen plan-mer-beoordelingsplicht geldt vanwege D-22.1. Zie ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:237, JM 2016/52 en de op deze tussenuitspraak volgende uitspraak ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2468. Anderzijds moet worden gewezen op ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3216, M en R 2023/16, waarin de Afdeling (in r.o. 11.8) overweegt dat het aan de orde zijn provinciale inpassingsplan “Engbertsdijksvenen – interne maatregelen” (‘PIP’) kaderstellend is voor een verleende ontgrondingsvergunning die gecoördineerd met het PIP is voorbereid (eveneens ex art. 3.33 Wro (de provinciale coördinatieregeling)). Het is derhalve niet zeker of een plan kaderstellend kan zijn voor een besluit dat gecoördineerd wordt voorbereid. Zie punt III van “Verhelderende en verwarrende mer-jurisprudentie over onder meer de vraag of er bij coördinatie besluitvorming over plan en project nu wel of niet sprake is van kaderstelling (en daarmee van een plan-mer-plicht) (soppegundelach.nl)”.

[87] Art. 16.36 lid 1 en lid 2 Ow.

[88] Art. 16.36 lid 3 Ow.

[89] Art. 11.1 lid 4 Ob. In de parlementaire geschiedenis is in dat verband opgemerkt dat een plan voor 25 huizen in Zoetermeer wel als een kleine wijziging kan worden gezien, terwijl dit anders kan zijn voor hetzelfde aantal huizen in de omgeving van de Weerribben. Zie *Kamerstukken II 2014/15*, 33962, nr. 12, p. 210.

[90] Zie ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, JM 2011/34, r.o. 2.2.11 en ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, M en R 2021/77, JM 2021/113, r.o. 15.11.