

RECYCLEN AFVAL IN TERMEN BESLUIT M.E.R. AL DAN NIET VERWIJDEREN AFVAL?

Als de verschillen in milieu- en omgevingseffecten van in het MER beschreven alternatieven beperkt zijn en het verschil in kosten groot, vormen de kosten een legitiem argument om voor een bepaald alternatief te kiezen. Recent is dat nog eens door de Raad van State uitgesproken. Daarbij wordt in deze bijdrage stilgestaan. Voorts is er aandacht voor een uitspraak van de Raad van State waarin wordt geoordeeld dat het recyclen van afval niet heeft te gelden als het verwijderen van afval in termen van het Besluit m.e.r. Ten slotte wordt ingegaan op jurisprudentie van de Raad van State waaruit blijkt dat een m.e.r.-beoordeling een integrale beoordeling van de te verwachten milieueffecten vereist. Is dat nagelaten, dan kan zo'n gebrek gedurende de beroepsprocedure worden hersteld.

Kosten alternatieven in MER bepalend voor keuze

Het is bestendige jurisprudentie dat de beschikbare financiële kaders mede bepalend zijn voor de keuze om een bepaald alternatief niet in het MER te beschrijven. Zie bijvoorbeeld AbRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342. Uit onder meer de uitspraak over de capaciteitsuitbreiding van de sluis in Eefde (AbRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2926) volgt dat het ook toelaatbaar is om een alternatief wel in het MER te beschrijven, maar dat vervolgens in het kader van het vast te stellen m.e.r.-plichtige besluit gemotiveerd wordt overwogen dat het desbetreffende alternatief te duur is en daarom niet voor uitvoering in aanmerking komt. In dit geval acht de Afdeling het daarbij van belang dat er tussen dat alternatief en het (gekozen) voorkeursalternatief beperkte verschillen zijn in de milieu- en omgevingseffecten en dat het verschil in kosten groot is. Het spreekt voor zich dat wanneer er bijvoorbeeld nauwelijks verschil in kosten zou zijn, er een zwaardere en/of aanvullende motiveringsplicht op het bevoegd gezag zou rusten wanneer dan toch zou worden gekozen voor het al dan niet relatief minder milieuvriendelijkere alternatief. Overigens doet dat niet af aan het gegeven dat de Afdeling de motivering voor de keuze voor een bepaald alternatief meestal terughoudend toetst. Voor zover het bijvoorbeeld gaat om ruimtelijke plannen, is het daarbij van belang dat het bevoegd gezag beleidsvrijheid heeft. Aldus wordt nadrukkelijk overwogen in de uitspraak over de zuidelijke ringweg Groningen (AbRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938).

Verwijderen van afvalstoffen?

In AbRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2457, staat de vraag centraal of er een plan-MER voor het bestemmingsplan had moeten worden opgesteld, nu dat plan de oprichting van een recyclingbedrijf

mogelijk maakt en het bestemmingsplan geen nadere beperkingen stelt aan de capaciteit van een dergelijk bedrijf. Appellant vond dat daartoe een verplichting bestond vanwege onderdeel D-18.1 van het Besluit m.e.r. De Afdeling oordeelt dat die categorie niet aan de orde is omdat recycling blijken de definities in artikel 1.1 Wet milieubeheer is aan te merken als de nuttige toepassing van afvalstoffen en niet als een handeling ter verwijdering van afvalstoffen. De Afdeling acht het niet onjuist dat het opstellen van een plan-MER achterwege is gebleven. Dit oordeel vraagt om een nadere uitleg. Zoals eerder in dit tijdschrift aan de orde is gesteld, volgt uit de arresten HvJ EG 23 november 2006, ECLI:EU:C:2006:732, M en R 2007/49 en HvJ EG 5 juli 2007, ECLI:EU:C:2007:406 dat de term 'verwijdering van afval' in onder meer onderdeel D-18.1 van het Besluit m.e.r. vanwege het communautaire recht zonder twijfel betrekking dient te hebben op zowel verwijderingshandelingen als op de nuttige toepassing van afvalstoffen. Daarmee wordt afgeweken van de dwingende definitie van het begrip 'verwijdering van afvalstoffen' in artikel 1.1 Wet milieubeheer. In bijvoorbeeld Rb Noord-Nederland 14 januari 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:149, M en R 2014/45 en AbRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:170, M en R 2014/46, wordt in lijn hiermee nadrukkelijk blij gegeven van het autonome karakter van D-18.1 van het Besluit m.e.r. en wordt daarvoor ook de nuttige toepassing van afvalstoffen begrepen. Uit de uitspraak van 5 augustus jl. wordt duidelijk dat de bestuursrechter D-18.1 niet uit eigener beweging m.e.r.-richtlijnconform interpreteert. Als een appellant niet expliciet aangeeft dat de nuttige toepassing van afval vanwege de m.e.r.-richtlijn eveneens moet worden begrepen onder D-18.1 van het Besluit m.e.r. en dat in zoverre geen betekenis toekomt aan artikel 1.1 Wet milieubeheer, dan zal de Afdeling zich dus "gewoon" laten leiden door de definities uit dat artikel.

Niet volstaan met verwijzing sectorale onderzoeken

In de casus die aan de uitspraak van 5 augustus 2015 ten grondslag ligt, is een informele m.e.r.-beoordeling verricht. Het bestemmingsplan voorziet volgens de raad in de uitbreiding van een bedrijventerrein als bedoeld in onderdeel D-11.3 van het Besluit m.e.r., waarbij de drempelwaarde in kolom 2 niet wordt overschreden. In de bestemmingsplantoelichting is een paragraaf over de vormvrije m.e.r.-beoordeling opgenomen. Daarin staat vermeld dat gelet op de resultaten van de sectorale onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan, kan worden geconcludeerd dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen optreden als gevolg van de in dat plan voorziene ontwikkelingen. Er is in de toelichting echter geen blij van gegeven dat de raad een integrale beoordeling heeft gemaakt van de mogelijke nadelige gevolgen van het plan voor het milieu in relatie tot de selectiecriteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn. Zo'n beoordeling is volgens de Afdeling wel vereist (zie bijvoorbeeld AbRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648). Overigens is het mogelijk een hierop betrekking hebbend verzuim gedurende de beroepsprocedure te herstellen. Zie in dat kader AbRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3241. Voor het bestemmingsplan voor het vestigen van een bouwmarkt met tuincentrum in het Overijsselse Hengelo was ten onrechte geen (informele) m.e.r.-beoordeling verricht waarin een integrale beoordeling is gegeven van de mogelijke nadelige gevolgen van deze activiteit voor het milieu. Een dergelijke beoordeling was in de beroepsprocedure alsnog verricht. Dat vormt voor de Afdeling reden om het aanvankelijke gebrek met toepassing van artikel 6:22 Awb te passeren.