

(SO<sub>2</sub>) en fijnstof (PM) zoals vastgelegd in de WHO-guidelines [...] althans geen overschrijding plaatsvindt van door het Land vast te stellen en op deugdelijke wijze bekend te maken alternatieve normen voor zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) en fijnstof (PM)”.

Net als bij de *Urgenda*-zaak heb ik het vermoeden dat hier “het verhaal” (de ernst van de situatie op Curaçao) zwaar in het oordeel van de rechter heeft meegewogen. Ook veronderstel ik dat er in de zin van de juridische fijnslijperij best wat op de uitspraak is af te dingen.

Toch zou de uitspraak ook voor de Nederlandse rechtspraak van belang kunnen zijn. Het is immers geen nieuws dat de Nederlandse luchtkwaliteitsnormen evenmin gebaseerd zijn op de WHO-normen en dat er ook als aan de (Europese/Nederlandse) luchtkwaliteitsnormen wordt voldaan sprake is van nadelige gevolgen voor de gezondheid. Niet voor niets wordt er door het Rijk gewerkt aan een Schone Lucht Akkoord dat gericht is op het toewerken naar de WHO-normen.

Voor situaties waarin dat “toewerken naar” niet, of niet snel genoeg gebeurt, biedt de gang naar de burgerlijke rechter in de toekomst wellicht een uitkomst.

Ook is voorstelbaar dat overheden in situaties waarin de lucht momenteel al (bijna) voldoet aan de WHO-normen (lees: Nederland buiten de Randstad) in deze jurisprudentie een aansporing zien om het blijven voldoen aan die WHO-normen tot beleid te verheffen. Zeker o.g.v. de Omgevingswet, waarin het beschermen van de menselijke gezondheid een zeer prominente positie heeft gekregen, zou deze kwestie wel eens hoog op de agenda kunnen komen te staan.

Bart Arentz

## M en R 2020/6

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
18 december 2019, nr. 201900494/1/R3  
(Polak, Hoekstra en Van Ravels)  
m.nt. M.A.A. Soppe

(art. 2, lid 5 onder b, van het Besluit m.e.r.; art. 7.6, 7.16 t/m 7.19 Wet Milieubeheer)

Module Ruimtelijke ordening 2020/8285  
Milieurecht Totaal 2020/7066  
ECLI:NL:RVS:2019:4327

**Ontbreken expliciet mer-beoordelingsbesluit is herstelbaar en reikwijdte mer-beoordelingsplichtige activiteit (samenhang andere activiteiten)**

*Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, bevat artikel 2, vijfde lid, onder*

*b, van het Besluit m.e.r. sinds 7 juli 2017 de verplichting voor het bevoegd gezag om de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid en 7.20a van de Wet milieubeheer toe te passen. Deze artikelen zijn opgenomen in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer. Op grond hiervan is het bevoegd gezag verplicht om een beslissing te nemen omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Deze beslissing wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genoemd. Een dergelijk m.e.r.-beoordelingsbesluit is sinds 7 juli 2017 dus niet alleen vereist indien sprake is van een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het besluit m.e.r. en de drempelwaarden voor de desbetreffende activiteit worden overschreden, maar ook indien de drempelwaarden niet worden overschreden. Het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, betekent dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Vaststaat dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen, zodat aanleiding bestaat het plan te vernietigen vanwege strijd met de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid en 7.20a van de Wet milieubeheer. Er is alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit van 26 september 2019 overgelegd bij brief van 27 september 2019. Gelet hierop zal de Afdeling nu artikel 8:41a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een geschil zo mogelijk definitief beslecht, beoordelen of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit wordt geconcludeerd dat er gelet op de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van de potentiële effecten geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen optreden. Daarbij is van belang geacht dat het woningbouwproject “Noortveer” relatief kleinschalig is. In de m.e.r.-beoordeling staat dat het plan leidt tot een kwaliteitsimpuls door herstel van de openheid van het landschap, tot versterking van de cultuurhistorische kwaliteit en versterking van natuurwaarden. Er is dan ook geen aanleiding gezien een milieueffectrapportage op te stellen. De Afdeling ziet aanleiding om de rechtsgevolgen van het plan in stand te laten.*

### Uitspraak in het geding tussen:

vennootschap onder firma Sunshine Grow, gevestigd te Voorschoten, waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], beiden wonend te Voorschoten, en anderen, appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Voorschoten,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 15 november 2018 heeft de raad het bestemmingsplan “Noortveer” en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de vennootschap beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend. De vennootschap en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 oktober 2019, waar de vennootschap, vertegenwoordigd door [vennoten] en [gemachtigde, bijgestaan door mr. H.C. Lagrouw, advocaat te Leiden, en de raad, vertegenwoordigd door mr. D. Korsse, advocaat te Den Haag, en ir. F.C.L.G. Schavemaker, J.B. Maatman, ing. J.J. Engelbert, mr. A.W. Schippers en J.A.M. van den Brand, zijn verschenen.

## Overwegingen

### INLEIDING

1. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de locatie Noortveer, gelegen in het buitengebied van Voorschoten in de zogenaamde Duivenvoordecorridor. In de Duivenvoordecorridor is de ruimtelijke ontwikkeling blijkens de plan-toelichting gericht op:

- herstel van de openheid;
- versterken van de cultuurhistorische kwaliteit;
- versterken van de natuurwaarden;
- vergroten van de recreatieve toegankelijkheid.

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken is er, in beperkte mate en onder voorwaarden, planologische ruimte gecreëerd om op voormalige glastuinbouwgebieden stedelijke bebouwing te realiseren. Het bestemmingsplan Noortveer voorziet in bedoelde woonbebouwing.

(...)

### M.e.r.-beoordelingsplicht

16.5. Volgens de vennootschap en anderen had bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht. Zij wijzen hierbij op de categorieën D.11.2, D. 11.4 en D.9 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.).

16.6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, bevat artikel 2, vijfde lid, onder b, van het Besluit m.e.r. sinds 7 juli 2017 de verplichting voor het bevoegd gezag om de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid en 7.20a van de Wet milieubeheer toe te passen. Deze artikelen zijn opgenomen in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer. Op grond hiervan is het bevoegd gezag verplicht om een beslissing te nemen omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Deze beslissing wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genoemd. Een dergelijk m.e.r.-beoordelingsbesluit is sinds 7 juli 2017 dus niet alleen vereist indien sprake is van een besluit als bedoeld in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het besluit m.e.r. en de drempelwaarden voor de

desbetreffende activiteit worden overschreden, maar ook indien de drempelwaarden niet worden overschreden.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer ook voor bestemmingsplannen geldt. Aan de wijziging van paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer en artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. ligt immers de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van de m.e.r.-richtlijn ten grondslag. In het licht van de gewijzigde m.e.r.-richtlijn is naar het oordeel van de Afdeling buiten twijfel dat de gewijzigde regeling in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer ook betrekking heeft op ambtshalve te nemen besluiten.

16.7. Het vereiste in paragraaf 7.6 van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag een beslissing neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt, betekent dat hierover een besluit van het bevoegd gezag is vereist, een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Vaststaat dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen, zodat aanleiding bestaat het plan te vernietigen vanwege strijd met de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid en 7.20a van de Wet milieubeheer.

16.8. Er is alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit van 26 september 2019 overgelegd bij brief van 27 september 2019. Gelet hierop zal de Afdeling nu artikel 8:41a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een geschil zo mogelijk definitief beslecht, beoordelen of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

16.9. In het m.e.r.-beoordelingsbesluit wordt geconcludeerd dat er gelet op de kenmerken van de projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van de potentiële effecten geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen optreden. Daarbij is van belang geacht dat het woningbouwproject "Noortveer" relatief kleinschalig is. In de m.e.r.-beoordeling staat dat het plan leidt tot een kwaliteitsimpuls door herstel van de openheid van het landschap, tot versterking van de cultuurhistorische kwaliteit en versterking van natuurwaarden. Er is dan ook geen aanleiding gezien een milieueffectrapportage op te stellen.

16.10. De vennootschap en anderen betogen over het m.e.r.-beoordelingsbesluit dat daarin niet alle functies, zoals recreatie, natuur, landbouw en woningbouw voor de gehele Duivenvoordecorridor in samenhang zijn gezien. Er is slechts gekeken naar woningbouw.

16.11. De Afdeling is van oordeel dat in de vormvrije m.e.r.-beoordeling geen rekening hoefde te worden gehouden met andere gronden die buiten het plangebied, maar in de Duivenvoordecorridor liggen. Hierbij is van belang de toelichting van de raad ter zitting dat de woningbouwprojecten, gelet op de afstand daartussen, in planologische zin als losstaande projecten zijn aan te merken. De Afdeling acht dit juist. Voorts faalt het betoog dat alle functiewijzigingen in de m.e.r.-beoordeling in samenhang hadden moeten worden gezien. Hierbij is van belang dat de functieverandering die met dit plan is voorzien is gericht op een kwaliteitsimpuls door herstel van

de openheid van het landschap, tot versterking van de cultuurhistorische kwaliteit en versterking van natuurwaarden. De woningbouw in het gebied is de enige kostendrager om op voormalige glastuinbouwgebieden een kwaliteitsimpuls en versterking van de natuurwaarden mogelijk te maken.

Het betoog faalt.

16.12. Het aangevoerde geeft aldus geen aanleiding om te oordelen dat het alsnog genomen m.e.r.-beoordelingsbesluit niet voldoet aan de wettelijke vereisten.

(...)

### ***In stand laten rechtsgevolgen***

19. De Afdeling ziet gelet op hetgeen is overwogen in 16.8 tot en met 16.12 aanleiding om de rechtsgevolgen van het plan in stand te laten.

### ***Conclusie van het beroep tegen het bestemmingsplan***

20. Het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is gegrond, omdat de onder 16 weergegeven beroepsgrond slaagt. De Afdeling ziet echter aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten vanwege wat onder 16.8 tot en met 16.12 is overwogen en gelet op het feit dat alle overige beroepsgronden niet slagen.

(...)

### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van de vennootschap onder firma Sunshine Grow en anderen, voor zover dat is ingesteld door de vennootschap onder firma Sunshine Grow, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sunshiners B.V. en [vennoot A], en voor zover dat is gericht tegen het financiële deel van het exploitatieplan, niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep van de vennootschap onder firma Sunshine Grow en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Voorschoten van 15 november 2018 waarbij het bestemmingsplan "Noortveer" is vastgesteld gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Voorschoten van 15 november 2018 waarbij het bestemmingsplan "Noortveer" is vastgesteld;
- IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

(...)

### **Noot**

1. Afgelopen zomer vernietigde de Afdeling het bestemmingsplan "De Nieuwe Wielewaal" vanwege het ont-

breken van een expliciet (informeel) mer-beoordelingsbesluit. De Afdeling zag geen ruimte voor het passeren van dat gebrek, het in stand laten van rechtsgevolgen of het toepassen van een bestuurlijke lus (ABRvS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298, *M en R* 2019/106, m.nt. Gundelach; *TBR* 2019/113, m.nt. Soppe). De Wielewaaluitspraak heeft tot veel commotie geleid. In de praktijk bestond de angst dat iedere beroepszaak waarin geen tijdig en expliciet mer-beoordelingsbesluit was genomen, een fatale afloop zou krijgen. De Wielewaaluitspraak bevatte echter de nodige aanknopingspunten die maakten dat die angst niet terecht was. Dat wordt ook duidelijk met de onderhavige uitspraak. Het aan de orde zijnde bestemmingsplan "Noortveer" voorziet in stedelijke bebouwing op voormalige glastuinbouwgebieden. Appellanten stellen dat het bestemmingsplan mer-beoordelingsplichtig is vanwege onder meer categorie D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. De Afdeling gaat ook uit van een mer-beoordelingsplicht. Zij stelt vast dat er geen expliciet mer-beoordelingsbesluit was genomen ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarmee bestaat volgens de Afdeling aanleiding om het bestemmingsplan te vernietigen. Bijzonder is overigens dat de Afdeling hier niet overweegt dat er geen expliciet mer-beoordelingsbesluit is genomen voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan, zoals dat op grond van artikel 7.19 lid 2 en lid 3 Wm had gemoeten (en zoals al eerder is overwogen in ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3131, r.o. 3.5).

2. De Afdeling constateert in casu dat er na de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog een mer-beoordelingsbesluit is genomen. Dat besluit is de 13<sup>e</sup> dag voor de zitting aan de Afdeling overgelegd. Daarin ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestemmingsplan in stand te laten. In dat kader is wel van belang dat de Afdeling het mer-beoordelingsbesluit inhoudelijk juist acht. Bij een ander oordeel zouden de rechtsgevolgen niet in stand zijn gelaten. Bij het opnieuw planologisch inkaderen van het voorliggende initiatief, zou dan een expliciet mer-beoordelingsbesluit moet worden genomen vóór de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan en zou zal de gehele bestemmingsplanprocedure opnieuw moeten worden doorlopen. Dit laatste kan ook worden afgeleid uit ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4352 (r.o. 19.1 en 20).

3. In de tegen het mer-beoordelingsbesluit gerichte beroepsgronden wordt aangegeven dat dit bestemmingsplan onderdeel uitmaakt van de Duivenvoorcorridor en dat daarbinnen diverse woningbouwprojecten worden voorbereid. Appellanten menen dat de mer-beoordeling zich vanwege het samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel ook tot die andere projecten had moeten uitstrekken. Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat de woningbouwprojecten, gelet op de afstand daartussen, in planologische zin als losstaande projecten zijn aan te merken. De Afdeling acht dat juist. Zij oordeelt om die reden dat de betreffende woningbouwprojecten in termen van het Besluit mer niet als één activiteit hebben te gelden. Dit is op zich een helder oordeel, dat ook verdedigbaar is omdat in (kolom 2 van) onderdeel D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer wordt

gesproken over woningbouw in een aaneengesloten gebied. Desalniettemin past hier een kanttekening. De Afdeling heeft in het verleden immers ook overwogen dat wanneer woningbouwlocaties niet direct op elkaar aansluiten, maar wel een zodanige geografische samenhang vormen dat de milieueffecten van die woningbouwlocaties worden gebundeld en elkaar versterken, er toch sprake is van één woningbouwactiviteit in de zin van het Besluit mer. In ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1081, r.o. 2.3.2, deed die situatie zich voor.

M.A.A. Soppe

## M en R 2020/7

Hof van Justitie van de Europese Unie 19 december 2019, nr. C-592/18  
(S. Rodin, K. Jürimäe en N. Piçarra)  
m.nt. E. Broeren

(art. 3, lid 1, onder a) en c) van verordening (EU) nr. 528/2012; art. 267 VWEU)

ECLI:EU:C:2019:1140  
ECLI:EU:C:2019:880

**Biociden. Artikel 3, lid 1, onder a) en c) van verordening (EU) nr. 528/2012. Begrip ‘biocide’. Begrip ‘werkzame stof’. Middel dat de bacteriesoort *Bacillus ferment* bevat. Probiotische werking van een middel. Werking op een andere dan louter fysieke of mechanische wijze. Indirecte inwerking. Termijn waarbinnen de inwerking plaatsvindt.**

*Betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU omtrent de uitleg van artikel 3 van verordening (EU) nr. 528/2012, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven bij beslissing van 18 september 2018, ingekomen bij het Hof op 21 september 2018, in de procedure betreffende Darie BV tegen Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.*

### Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3 van verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB 2012, L 167, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Darie BV, een handelsvennootschap die actief is op de groothandelsmarkt voor was-, poets en schoonmaakmiddelen, en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) betreffende de rechtmatigheid van een besluit waarbij de Staatssecretaris Darie verboden heeft om nog langer een middel op de markt

aan te bieden dat volgens hem een „biocide” is en waarvoor geen toelating is verleend.

### Toepasselijke bepalingen

#### Unierecht

Verordening nr. 528/2012

3 Overweging 5 van verordening nr. 528/2012 luidt:

„De regels voor het op de markt aanbieden van biociden in de Gemeenschap werden vastgesteld bij richtlijn 98/8/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PB 1998, L 123, blz. 1)]. Deze regels moeten worden aangepast in het licht van de ervaring, met name het verslag over de eerste zeven jaar van de toepassing ervan, dat door de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad is ingediend en waarin de problemen met en de zwakke punten van de richtlijn worden geanalyseerd.”

4 Artikel 1 van deze verordening, met als opschrift „Doel en onderwerp”, bepaalt:

„1. Deze verordening heeft ten doel de werking van de interne markt te verbeteren door de regels voor het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden te harmoniseren en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mensen en dieren en van het milieu te waarborgen. De bepalingen van deze verordening stelen op het voorzorgsbeginsel, dat tot doel heeft de gezondheid van mensen en dieren en het milieu veilig te stellen. [...]”

2. Bij deze verordening worden regels vastgesteld voor:

- a) de vaststelling op Unieniveau van een lijst van werkzame stoffen die in biociden mogen worden gebruikt;
  - b) de toelating voor biociden;
- [...]”

5 Artikel 2 van deze verordening heeft als opschrift „Toepassingsgebied” en voorziet in lid 1 in het volgende:

„Deze verordening is van toepassing op biociden en behandelde voorwerpen. Een lijst van de onder deze verordening vallende soorten biociden, met een omschrijving daarvan, is opgenomen in bijlage V.”

6 Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Definities”, bepaalt in lid 1:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a) „biociden”:
  - alle stoffen of mengsels die, in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd, uit een of meer werkzame stoffen bestaan dan wel die