

## Uitspraak 200902062/1/M1

Datum van uitspraak: woensdag 3 maart 2010

Tegen: de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Algemene kamer - Milieu - Genetische modificatie

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2010:BL6257**

200902062/1/M1.

Datum uitspraak: 3 maart 2010

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam, en [appellant], wonend te [woonplaats],  
en

de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
verweerder.

#### 1. Procesverloop

Bij besluiten van 11 september 2008, met kenmerken DGM/SAS IM 07-001, DGM/SAS IM 07-006 en DGM/SAS IM 07-007 heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) de besluiten van 22 januari 2008 waarbij aan Wageningen Universiteit te Wageningen en aan rechtspersoon naar Duits recht BASF Plant Science Holding GmbH te Ludwigshafen, Duitsland, (hierna: BASF) vergunningen zijn verleend als bedoeld in artikel 23a van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer (hierna: het Besluit) en artikel 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer, gewijzigd.

Bij besluit van 9 februari 2009 heeft de minister het door de stichting Stichting Greenpeace Nederland en [appellant] (hierna: Greenpeace Nederland en [appellant]) hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben Greenpeace Nederland en [appellant] bij brief, bij de Raad van State per fax ingekomen op 23 maart 2009, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 21 april 2009.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Greenpeace Nederland en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2010, waar Greenpeace Nederland en [appellant], vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, drs. M.H.J.E. Raaijmakers, ir. J.P.M. Schenkelaars, deskundige, en A.E.M.C. van Hootegem, deskundige, en de minister, vertegenwoordigd door mr.

J.P.J. Geurts, dr. P.A.M. Hogervorst, beiden werkzaam bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en dr. I. van der Leij en dr. D.C.M. Glandorf, beiden werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting Wageningen Universiteit, vertegenwoordigd door dr. R.C.B. Hutten, en BASF, vertegenwoordigd door dr. M.H. Stuiver, bijgestaan door mr. I.F. Kieft en mr. N.H. van den Biggelaar, beiden advocaat te Amsterdam, als vergunninghoudsters gehoord.

## 2. Overwegingen

### Algemeen

2.1. Op 22 januari 2008 zijn ten behoeve van BASF vergunningen verleend voor veldwerkzaamheden met genetisch gemodificeerde aardappelplanten in de gemeenten Borger-Odoorn en Lingewaard. De wijzigingen van deze vergunningen bij besluiten van 11 september 2008, met kenmerk DGM/SAS IM 07-006 en DGM/SAS IM 07-007, voorzien in het toevoegen van twee locaties in de gemeenten Dongeradeel en Ferwerderadiel.

2.1.1. Op 22 januari 2008 is ten behoeve van Wageningen Universiteit vergunning verleend voor veldwerkzaamheden met genetisch gemodificeerde aardappelplanten in de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, Eemsmond, Rhenen, Veendam en Wageningen. De wijziging van deze vergunning bij besluit van 11 september 2008 met kenmerk DGM/SAS IM 07-001 voorziet in het toevoegen van een locatie in de gemeente Aa en Hunze.

Ontvankelijkheid van het bezwaar voor zover gemaakt door [appellant]

2.2. Ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan, voor zover hier van belang, een belanghebbende tegen een besluit op grond van deze Wet beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, dient degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.2.1. Wanneer een vergunning als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer wordt verleend, zijn naast de aanvrager onder meer eigenaren en bewoners van percelen waarop gevolgen van deze veldproeven kunnen worden ondervonden belanghebbenden.

[appellant] is woonachtig in Engwierum, dat behoort tot de gemeente Dongeradeel. Gezien de locatie waar de veldproeven van het besluit van 11 september 2008 met kenmerk DGM/SAS IM 07-001 plaatsvinden, is aannemelijk dat hij geen gevolgen van deze veldproeven zal ondervinden. Gesteld noch gebleken is dat [appellant] anderszins een rechtens te erkennen materieel belang heeft dat direct bij het bestreden besluit is betrokken.

[appellant] kan dan ook niet worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het besluit van 11 september 2008 met kenmerk DGM/SAS IM 07-001.

Bij besluit op bezwaar van 9 februari 2009 heeft de minister het bezwaar voor zover gemaakt door [appellant] in zoverre ten onrechte ontvankelijk geacht. Het besluit van 9 februari 2009 is in zoverre in strijd met het algemeen rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig dient te worden genomen.

Grondslag van de primaire besluiten

2.3. Greenpeace Nederland en [appellant] betogen dat artikel 23a van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer ten onrechte aan de primaire besluiten ten grondslag is gelegd. Volgens hen is op de aangevraagde wijzigingen de vergunningprocedure als bedoeld in artikel 24 in samenhang gezien met artikel 23 van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer van toepassing.

2.3.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van het Besluit is het verboden zonder vergunning van de minister genetisch gemodificeerde organismen te vervaardigen, toe te passen, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen of in Nederland in te voeren, alsmede zich ervan te ontdoen, dan wel genetisch gemodificeerde organismen niet zijnde micro-organismen te vervoeren.

2.3.1.1. Ingevolge artikel 23a, draagt de aanvrager of houder van een vergunning voor het in de handel brengen dan wel voor overige doeleinden, indien hij kennis neemt van nieuwe informatie ten aanzien van de risico's die de genetisch gemodificeerde organismen of de handelingen daarmee kunnen opleveren voor mens of milieu of indien sprake is van een wijziging of onbedoelde verandering in de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu, er zorg voor dat:

- a. daarvan terstond mededeling wordt gedaan aan onze minister;
- b. terstond de maatregelen worden getroffen die in verband met die risico's nodig zijn ter bescherming van mens of milieu, en
- c. de in de aanvraag om een vergunning vermelde informatie wordt herzien en bij onze minister wordt ingediend.

Ingevolge artikel 23a, tweede lid, maakt de minister, indien hij de beschikking krijgt over informatie als bedoeld in het eerste lid, deze bekend door kennisgeving in een van overheidswege uitgegeven blad, in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen of op andere geschikte wijze, indien:

- a. uit die informatie blijkt dat de betrokken genetisch gemodificeerde organismen of de handelingen daarmee significante gevolgen voor mens of milieu kunnen opleveren, en
- b. het een aanvraag om een vergunning dan wel een vergunning betreft voor overige doeleinden.

2.3.1.2. Ingevolge artikel 24, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer, voor zover hier van belang, bevat de aanvraag om een vergunning voor overige doeleinden:

a. informatie overeenkomstig bijlage III bij richtlijn nr. 2001/18, die nodig is om een milieurisicoanalyse uit te voeren, daaronder in ieder geval begrepen:

- 1°. informatie over algemene zaken, en informatie over personeel en opleiding;
- 2°. informatie over het genetisch gemodificeerde organisme;
- 3°. informatie over de omstandigheden van de introductie en het potentiële milieu waarin doelbewust wordt geïntroduceerd;
- 4°. informatie over de interactie tussen het genetisch gemodificeerde organisme en het milieu;
- 5°. een monitoringsplan overeenkomstig bijlage IIIA, onderdeel V, en bijlage IIIB, onderdeel G;
- 6°. informatie over plannen voor monitoring, herstelmethoden, afvalstoffenbehandeling en noodmaatregelen;
- 7°. een samenvatting van het dossier;

b. een milieurisicoanalyse overeenkomstig bijlage II bij richtlijn nr. 2001/18, zoals gewijzigd dan wel aangevuld met, bij regeling van onze minister aan te wijzen, beschikkingen van de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen, voorzien van alle bibliografische verwijzingen en indicaties over de gebruikte methoden.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan de aanvrager ter voldoening aan het eerste lid, verwijzen naar gegevens of resultaten van een eerdere aanvraag om een vergunning van een andere aanvrager, voor zover die informatie, gegevens of resultaten niet vertrouwelijk zijn of de andere vergunninghouder daarvoor schriftelijk toestemming heeft verleend, of door hem relevant geachte aanvullende informatie indienen.

Ingevolge het derde lid kan de minister toestaan dat een enkele aanvraag wordt ingediend voor hetzelfde genetisch gemodificeerde organisme dat op dezelfde plaats of op verschillende plaatsen voor hetzelfde doel en binnen een beperkte periode doelbewust in het milieu wordt geïntroduceerd.

Ingevolge het vijfde lid zendt de minister binnen 30 dagen na ontvangst van de aanvraag een samenvatting daarvan aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Ingevolge het zesde lid kan de minister, indien zulks naar zijn oordeel voor het inzicht in de gevaren die voor mens of milieu kunnen ontstaan, noodzakelijk is, aan de aanvrager opdragen nadere door hem aangeduide gegevens over te leggen.

Ingevolge het zevende lid neemt de minister het besluit op de aanvraag binnen 120 dagen na ontvangst van de aanvraag waarbij, indien van toepassing, opmerkingen die andere lidstaten van de Europese Unie hebben gemaakt in aanmerking worden genomen.

Ingevolge het achtste lid kan de minister de vergunning ambtshalve of op een daartoe strekkend verzoek wijzigen of intrekken.

Ingevolge het tiende lid beslist de minister niet op een aanvraag om een vergunning of tot het wijzigen of intrekken van een vergunning dan:

- a. in overeenstemming met onze minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor zover het betreft die aspecten van de bescherming van het milieu waarvoor deze verantwoordelijk is;
- b. na overleg met onze minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor zover het betreft die aspecten van de volksgezondheid waarvoor deze verantwoordelijk is, tenzij het een aanvraag om een vergunning betreft voor handelingen met genetisch gemodificeerde organismen waarvoor ingevolge de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen tevens een positief oordeel is vereist van een op grond van die wet bevoegde commissie;
- c. na overleg met Onze overige Ministers wie het mede aangaat.

2.3.1.3. Ingevolge artikel 24a, eerste lid, geldt een vergunning als bedoeld in artikel 23 tevens voor een wijziging van de locatie, bedoeld in bijlage IIIA, onder III, categorie B, onder 1, dan wel bijlage IIIB, onderdeel E, onder 1 bij richtlijn nr. 2001/18, die niet leidt tot andere of grotere risico's voor mens of milieu dan die het gevolg kunnen zijn van de vergunde handeling, indien:

- a. de voorgenomen wijziging van de locatie er uitsluitend toe leidt dat de vergunde handeling op een andere locatie wordt verricht;
- b. de voorgenomen wijziging van de locatie voldoet aan de in de vergunningvoorschriften neergelegde criteria voor locatiekeuze;
- c. de voorgenomen locatie waar de handeling wordt uitgevoerd ligt binnen de in de vergunning vermelde gemeente;
- d. is voldaan aan het vergunningvoorschrift dat, indien gebruik is gemaakt van de vergunning, een verslag van verrichte werkzaamheden voor het eind van het kalenderjaar waarin die werkzaamheden hebben plaatsgevonden, aan onze minister is verstrekt;
- e. het voornemen tot wijziging van de locatie waar de handeling wordt uitgevoerd door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig het tweede lid aan onze minister is gemeld, en

f. onze minister, in overeenstemming met onze minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen wijziging van de locatie waar de handeling wordt uitgevoerd, voldoet aan de voorwaarden in dit artikellid en de wijziging van de locatie naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot wijziging van de vergunning, bedoeld in artikel 24, achtste lid.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel vermeldt de vergunninghouder bij de melding, bedoeld in het eerste lid, onder e:

a. zijn naam en adres;

b. de vergunning waarop de voorgenomen wijziging van de locatie betrekking heeft;

c. de wijziging van de locatie, bedoeld in bijlage IIIA, onder III, categorie B, onder 1, dan wel bijlage IIIB, onderdeel E, onder 1 bij richtlijn nr. 2001/18, en

d. gegevens waaruit blijkt dat de voorgenomen wijziging van de locatie voldoet aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden.

2.3.2. Bij Besluit van 7 februari 2003 tot wijziging van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 2003, 91) is artikel 24a aan het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen toegevoegd. Artikel 24a, eerste lid, van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen, thans het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer, maakt het voor vergunninghouder mogelijk een veldproeflocatie binnen de gemeenten waarop de vergunning betrekking heeft met een vereenvoudigde procedure te wijzigen. Blijkens de nota van toelichting bij dit wijzigingsbesluit biedt de regeling geen optie om naast het bepaalde in artikel 24a een vergunning te wijzigen met een vereenvoudigde procedure; voor andere gevallen dan waar artikel 24a betrekking op heeft, dient vergunninghouder een wijziging van de vergunning aan te vragen waarvoor een volledige vergunningaanvraag dient te worden opgesteld (nota van toelichting, blz. 9 en 10; Stb. 2003, 91). Ook het destijds luidende artikel 25, bij Besluit van 26 april 2004 tot wijziging van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 2004, 209) gewijzigd in artikel 23a, bood geen mogelijkheid om een vergunning met een vereenvoudigde procedure te wijzigen.

Hiertoe overweegt de Afdeling dat in de nota van toelichting bij dit wijzigingsbesluit geen aanknopingspunten zijn te vinden voor het oordeel dat de regelgever met de wijziging van artikel 25 heeft beoogd een mogelijkheid te creëren om zonder nieuwe vergunning een bestaande vergunning uit te breiden (nota van toelichting; Stb. 2004, 209).

De regelgever heeft bij artikel 24a als uitgangspunt genomen dat een milieurisicobeoordeling voor een gehele gemeente gelijk is, zodat bij wijziging van een locatie binnen een gemeente waarop de vergunning betrekking heeft geen nieuwe milieurisicobeoordeling nodig is (nota van toelichting, blz. 5 en 10; Stb. 2003, 91). Het uitbreiden van een vergunning met een nieuwe locatie buiten een gemeente waarop de vergunning betrekking heeft, vereist daarom een nieuwe vergunning als bedoeld in artikel 23 in samenhang gezien met artikel 24 van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer. Dat de minister bij het bestreden besluit uitgaat van een milieurisicobeoordeling die voor heel Nederland gelijk is, doet hier, gelet op de gekozen systematiek van de regelgever, niet aan af.

2.3.3. Gezien het bovenstaande is het bestreden besluit in strijd met de systematiek van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer in samenhang gezien met de Wet milieubeheer.

De beroepsgrond slaagt.

Conclusie

2.4. Het beroep is gegrond. Het besluit van 9 februari 2009 dient voor zover het betrekking heeft op het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 11 september 2008, met kenmerk DGM/SAS IM 07-001, wegens strijd met het algemeen rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig dient te worden genomen, te worden vernietigd. Voorts dient

het besluit van 9 februari 2009 wegens strijd met de systematiek van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer in samenhang bezien met de Wet milieubeheer te worden vernietigd. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. De besluiten van 11 september 2008 met kenmerken DGM/SAS IM 07-001, DGM/SAS IM 07-006 en DGM/SAS IM 07-007 zullen worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

2.5. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 februari 2009, zonder kenmerk;

III. verklaart het bezwaar tegen het besluit van 11 september 2008, kenmerk DGM/SAS IM 07-001, voor zover dit is gemaakt door [appellant], niet-ontvankelijk;

IV. herroept de besluiten van 11 september 2008 met kenmerken DGM/SAS IM 07-001, DGM/SAS IM 07-006 en DGM/SAS IM 07-007;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 9 februari 2009;

VI. gelast dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan Stichting Greenpeace Nederland en [appellant] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 297,00 (zegge: tweehonderdzevenennegentig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van Staat.

De voorzitter w.g. Drouen  
is verhinderd de uitspraak ambtenaar van Staat  
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 3 maart 2010

375-537.