

Milieueffectrapportage bij ruimtelijke plannen: Quo Vadis? (deel 1)

door mr. S.M. van Velsen¹

1. Inleiding

Na een korte introductie van de Europese richtlijn betreffende 'de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' (richtlijn nr. 2001/42/EG², hierna: de smb-richtlijn), bespreek ik de hoofdlijnen van de op 28 september 2006 in werking getreden wijzigingen in de Nederlandse regelgeving op het gebied van milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.³), de verschillen tussen plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. en de procedurele en inhoudelijke knelpunten in de ruimtelijke-orderingspraktijk. Daarna ga ik kort in op gevolgen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en besteed ik enkele opmerkingen aan de toekomst van m.e.r. Ik richt mij in dit artikel hoofdzakelijk op de werking van de nieuwe m.e.r.-regeling bij ruimtelijke plannen.⁴ Het eerste deel van dit artikel (par. 1 tot en met 4) is beschrijvend van aard en het tweede deel (par. 5 e.v.) dat zal verschijnen in het volgende nummer van *Bouwrecht* is meer beschouwend en opiniërend. Beide delen zijn zelfstandig leesbaar.

2. De smb-richtlijn en het verstrijken van de implementatietermijn

Nadat langdurig ervaring was opgedaan met de Europese richtlijn betreffende 'de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten' (richtlijn nr. 85/337/EEG⁵, hierna: de m.e.r.-richtlijn), trad op 21 juli 2001 de strategische milieubeoordelings(smb-)richtlijn in werking. De richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en daarmee de bevordering van een duurzame ontwikkeling. Het toepassingsbereik van de Europese regelgeving betreft zodoende niet langer alleen vergunning- en uitvoeringsbesluiten, maar ook plannen en programma's.⁶ Het gaat alleen om die plannen en programma's die, kort gezegd, door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorge-

1. Selma M. van Velsen is onder meer werkzaam als jurist van de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.). Zij is coauteur van het praktijkboek *Bestemmingsplannen en procedures*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006 (ISBN 90-12-10832-2) dat onder hoofdredactie van H.J. de Vries is verschenen. Dit artikel schreef zij op persoonlijke titel. Zij dankt Steven Pieters, Marja van Eck, Katinka Jesse en Marcel Soppe voor het lezen en becommentariëren van dit artikel.
2. *PbEG* L 197 van 21 februari 2001, p. 30.
3. De procedure wordt met kleine letters en met puntjes afgekort (m.e.r.) en het milieurapport met grote letters zonder puntjes (MER). De Algemene Maatregel van Bestuur waarin de m.e.r.- (beoordelings)plicht nader is geregeld wordt geduid met 'Besluit m.e.r. 1994'.
4. Voor andere (meer algemene) verhandelingen over dit onderwerp zie M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening* (diss.), Deventer 2005, hoofdstukken 7 en 8, S. Pieters, 'Implementatie van de strategische m.e.r. (SMB)-richtlijn', *M en R* 2002/12, p. 309, S. Pieters, 'Milieueffectrapportage in Nederland behoeft actualisatie', *NTER* 2004, nr. 1/2, p. 10-17, M.A.A. Soppe, 'Implementatie smb-richtlijn: smb-wetsvoorstel en het ontwerp-besluit m.e.r. 2005', *M en R* 2005/6, p. 330-341, M.A.A. Soppe, 'Implementatie smb-richtlijn introduceert de plan-m.e.r., bespreking van de sinds 28 september 2006 geldende m.e.r.-regeling', *TMA* 2007-1, p. 8-14 en S.M. van Velsen, 'Een nieuwe regeling voor de milieu-effectrapportage bij ruimtelijke plannen', *Regelingen Omgevingsrecht* maart 2007, p. 41-44. De auteur kijkt uit naar de dissertatie van K.D. Jesse (te verschijnen in het voorjaar 2008).
5. *PbEG* L 175 van 5 juli 1985, p. 40. De richtlijn is gewijzigd met de richtlijnen nr. 97/11/EG (*PbEG* L 73 van 14 maart 1997, p. 5 e.v.) en nr. 2003/35/EG (*PbEG* 2003, L 156, p. 17 e.v.).
6. 'Plannen en programma's' worden niet nader omschreven in de smb-richtlijn. Algemeen wordt aangenomen dat de richtlijn – evenals de m.e.r.-richtlijn – een brede werkingsfeer en een breed doel heeft.

schreven.⁷ Plannen of programma's met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik die aan deze criteria voldoen en die 'het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen in bijlagen I en II bij de richtlijn nr. 85/337/EEG genoemde projecten' moeten aan een milieubeoordeling worden onderworpen.⁸ Ook verplicht de smb-richtlijn tot een milieubeoordeling voor plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling is vereist op grond van art. 6 en 7 van de Habitatrichtlijn.⁹

Op 21 juli 2004 moest de smb-richtlijn zijn geïmplementeerd in de wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie. Ruim twee jaar later is de implementatiewetgeving in Nederland in werking getreden en wel op 28 september 2006. Op die datum zijn de wijzigingswet 'milieu-effectrapportage plannen' en het (ingrijpend) gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 in werking getreden.¹⁰ Hoewel dit in de rechtspraak tot op heden nooit prominent aan de orde is geweest, ging het ministerie van VROM uit van de rechtstreekse werking van de bepalingen van de smb-richtlijn vanaf 21 juli 2004.¹¹ In de periode van 21 juli 2004 tot 28 september 2006 zijn er verschillende strategische milieubeoordelingen uitgevoerd.¹²

3. Hoofdpijnen van de Nederlandse m.e.r.-regeling na 28 september 2006

3.1 Doelstellingen

Het m.e.r.-instrument is oorspronkelijk bedoeld om het relatief zwakke milieubelang een sterkere positie te geven in besluitvormingsprocessen.¹³ Volgens de parlementaire geschiedenis van de wijzigingswetgeving is de m.e.r.-regelgeving primair gericht op het transparant maken van de relevante milieu-informatie voor een plan of besluit. Het gaat er bij het opstellen van een MER immers om dat het milieu op een goede manier wordt betrokken bij de besluitvorming hetzij over een of meerdere plannen, hetzij over een besluit.¹⁴

3.2 Wijzigingen in hoofdstuk 7 Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. 1994

De wetwijziging van 28 september 2006 heeft ertoe geleid dat hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (Wm) is uitgebreid met een regeling voor m.e.r.-plichtige plannen (plan-m.e.r.). Het gewijzigde Besluit m.e.r. – overigens opvallenderwijs nog steeds Besluit m.e.r. 1994 geheten¹⁵ – heeft in de onderdelen C en D van de bijlage een extra kolom voor plannen gekregen (kolom 3). Kolom 4 'besluiten' vervangt de oude kolom 3 waarin de m.e.r.-(beoordelings)¹⁶plichtige besluiten zijn opgenomen. Bij m.e.r. op projectniveau spreekt

7. Wat onder dit laatste moet worden verstaan is niet helemaal duidelijk. Backes heeft hiernaar in opdracht van het Ministerie van VROM onderzoek gedaan. Met betrekking tot 'wettelijke bepalingen' komt hij tot de conclusie dat hiermee bedoeld zijn 'alle materieelwettelijke bepalingen (formele wetten, AMvB's, ministeriële regelingen, verordeningen)'. Met 'bestuursrechtelijke bepalingen' worden dan niet (materiaalwettelijke) bepalingen van administratiefrechtelijke aard bedoeld. Het gaat om onder meer: '(...) concrete bestuursrechtelijke besluiten, onder andere die van een hoger bestuursniveau met binding voor een lager niveau of van een democratisch gekozen orgaan voor een uitvoerend orgaan, met toepassing van de Algemene wet bestuursrecht totstandgekomen bepalingen in hogere plannen zelf, voor zover zij een verstrekkende, niet noodzakelijkerwijs volledige binding hebben alsmede beleidsregels.' (Ch.W. Backes, *Juridische vraagpunten richtlijn strategische milieubeoordeling*, Utrecht 2003). Zie ook noot 20.

8. Art. 3, tweede lid, aanhef en sub a van de smb-richtlijn.

9. Art. 3, tweede lid, aanhef en sub b van de smb-richtlijn. In Nederland is de Habitatrichtlijn (mogelijk nog niet volledig) dan wel niet correct geïmplementeerd in de NB-wet 1998.

10. Wet van 5 juli 2006 (*Stb.* 2006, 336), Besluit van 25 augustus 2006 (*Stb.* 2006, 388) en inwerkingstredingsbesluit van 25 augustus 2006 (*Stb.* 2006, 389). Uit dit Koninklijk Besluit blijkt inwerkingtreding per 28 september 2006, maar in de brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer wordt van 29 september 2006 gesproken (*Kamerstukken II* 2005/06, 29 383, nr. 62).

11. Uit de uitspraken ABRvS 5 juli 2006 (No. 200507743/1), *LJN* AY0397 en Vz. ABRvS 16 mei 2007 (No. 200701065/2), *LJN* BA5491 is mogelijk rechtstreekse werking af te leiden, maar het wachten is op een expliciet oordeel hierover.

12. Deze zijn voor een deel beoordeeld door de Commissie voor de m.e.r. Deze adviezen (en achtergrondinformatie) zijn te vinden op de website van de Commissie (www.commissiemer.nl). Aangezien niet duidelijk was welke eisen de Nederlandse wetgever aan dergelijke milieueffectbeoordelingen zou stellen, werden in de brochure van VROM genaamd 'Aandachtspunten inzake de toepassing van de Europese Richtlijn 2001/42/EG voor Strategische Milieubeoordeling' handvatten voor de praktijk gegeven. Ook werd 'veiligheidshalve' wel analoog aan de toentertijd geldende m.e.r.-wetgeving gehandeld.

13. Zie voor een heldere uiteenzetting hiervan S. Pieters in 'Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening: een soepel samenspel?', *TO* 2002, nr. 6, p. 209 e.v.

14. Nota van toelichting bij het gewijzigde Besluit m.e.r., *Stb.* 2006, 388, p. 33.

15. Met het ontwerp-Besluit m.e.r. werd steeds gesproken van Besluit m.e.r. 2006. Dat zou mijns inziens, gezien de ingrijpende wijzigingen, meer duidelijkheid hebben gegeven.

16. De Nederlandse m.e.r.-regeling bestaat uit m.e.r.-plichtige activiteiten en m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. Bij de laatste categorie (onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994) moet aan de hand van de criteria van bijlage III van de m.e.r.-richtlijn beoordeeld worden of de betreffende activiteit(en) vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (art. 7.2, eerste lid, aanhef en onder b en vierde lid jo. par. 7.3 Wm).

de wet weliswaar van besluit-m.e.r., maar in de praktijk wordt hiervoor ook het begrip ‘project’-m.e.r. gehanteerd. Dit begrip sluit mijns inziens ook beter aan bij de terminologie zoals die in de Europese regelgeving wordt gehanteerd.¹⁷ De wijzigingen in de kolommen 1 en 2 van de onderdelen C en D zijn zowel voor plan-m.e.r. als besluit-m.e.r. relevant. Die wijzigingen houden in dat voor sommige categorieën nu ook wijzigingen of uitbreidingen van de betreffende activiteit m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn.¹⁸

3.3 Plan-m.e.r.-plicht

In kolom 3 van onderdelen C en D worden plannen opgesomd ten aanzien waarvan het bestuursorgaan moet nagaan of de in kolom 1 genoemde activiteit in het in kolom 3 genoemde plan wordt aangewezen of overwogen. Indien dat het geval is vormen de plannen in kolom 3 het kader voor een of meerdere in kolom 4 opgenomen m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten en is het plan daarmee plan-m.e.r.-plichtig.¹⁹ De opsomming van plannen in kolom 3 is limitatief bedoeld. Dat wil zeggen dat als plannen er niet in staan, deze volgens de Nederlandse wet geen kader kunnen vormen voor een besluit. De vraag is wanneer er sprake is van kaderstelling. De smb-richtlijn spreekt over ‘het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten’. Kaderstelling wordt in de Nederlandse wet niet gedefinieerd.²⁰ Wel wordt in de parlementaire geschiedenis het

volgende aangegeven. Het plan of de onderdelen van het plan moeten om kaderstellend te kunnen zijn, enige mate van concreetheid hebben. Er moet in elk geval een duidelijke relatie zijn met een of meer activiteiten zoals opgenomen in onderdeel C of D. Met andere woorden, de plannen moeten ten minste ‘de toon zetten voor’.²¹ In de wet wordt bepaald dat een plan in elk geval het kader voor een zodanig besluit vormt indien in dat plan een locatie of een tracé wordt aangewezen voor de desbetreffende m.e.r.-(beoordelings) plichtige activiteit dan wel indien ten aanzien van die activiteit een of meerdere locaties of tracés worden overwogen.²² De concreetheidseis is niet gekoppeld aan concrete beleidsbeslissingen, maar uiteraard zullen plannen waarin die concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen en aan de overige criteria wordt voldaan, over het algemeen wel plan-m.e.r.-plichtig zijn.²³

Ook bestaat een plan-m.e.r.-plicht indien het plan wettelijk of bestuursrechtelijk is voorgeschreven en er een passende beoordeling nodig is vanwege mogelijke significante gevolgen voor gebieden zoals aangewezen op grond van art. 10a Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: NB-wet 1998 en Natura 2000-gebieden).²⁴ Deze laatste plan-m.e.r.-plicht vloeit rechtstreeks voort uit de wet en houdt geen verband met de activiteiten, drempelwaarden en besluiten in het Besluit m.e.r. 1994. Mijns inziens zijn derhalve ook plannen die niet vermeld staan in kolom 3, plan-m.e.r.-plichtig

17. In de (thans sterk verouderde) Handreiking ‘Milieueffectrapportage van plannen (planmer)’ van VROM zoals die op dit moment op www.vrom.nl is te vinden wordt in weerwil van de wettelijke termen ook van project-m.e.r. gesproken. Als gezegd is de term ‘besluit-m.e.r.’ zeer verwarrend, want ook een plan-m.e.r. is gekoppeld aan een besluit, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan. Bovendien wordt de Algemene Maatregel van Bestuur geciteerd als het ‘Besluit m.e.r. 1994’. Ook hierdoor is ‘besluit-m.e.r.’ ter aanduiding van de m.e.r. voor een project allerminst duidelijk.

18. Het gaat om de volgende categorieën: C 3.4, C 4.2, C 8, C 14, C 15.1, C 18.4, C 20.2, C 21.2, C 21.5, C 22.1, C 24, C 25 en C 26. Deze wijziging van het Besluit m.e.r. 1994 is mede ingegeven door de wijzigingen van de m.e.r.-richtlijn naar aanleiding van het Verdrag van Aarhus (zie richtlijn nr. 2003/35/EG, noot 5). Tot vóór de inwerkingtreding van het gewijzigde Besluit vielen dergelijke wijzigingen en uitbreidingen van activiteiten hoofdzakelijk onder de m.e.r.-beoordelingsplicht (zie ook de nota van toelichting bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994, *Stb.* 2006, 388, p. 37 en 38).

19. Dit betekent dus ook dat indien ten aanzien van een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit (zie noot 16) reeds een beoordelingsbesluit is genomen waarin de conclusie is getrokken dat bijzondere omstandigheden niet aanwezig zijn en dus geen besluit-MER hoeft te worden opgesteld, het betreffende plan toch kaderstellend en dus plan-m.e.r.-plichtig kan zijn.

20. Wel heeft Backes ook hiernaar onderzoek gedaan (zie noot 7). Voor een uitgebreide beschrijving hiervan door en de mening van Soppe, zie M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening* (diss.), Deventer 2005, p. 265-266. Het is dus zeer de vraag of de interpretatie van de Nederlandse wetgever juist is. Hoe moet een bestemmingsplan in de letterlijke zin van de Europese richtlijn kaderstellend zijn voor bijvoorbeeld een vergunning op grond van de Wm? Dit laatste voorbeeld is mijns inziens niet langer aan de orde indien de Invoeringswet Wro (*Kamerstukken* 30 938) in werking is getreden en het bestemmingsplan een weigeringsgrond wordt voor een bouwvergunning.

21. Het gaat dus niet om een strikte wettelijke binding. Zie voor voorbeelden de nota van toelichting bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994 (*Stb.* 2006, 388, p. 36 en 37).

22. Art. 7.2, tweede lid, Wm.

23. In par. 6 (deel 2 van dit artikel) wordt aandacht besteed aan de nieuwe Wro. In de onder die nieuwe Wro tot stand te brengen structuurvisies zullen geen concrete beleidsbeslissingen meer voorkomen. Het zal dus dan de vraag zijn of structuurvisies snel aan het vereiste van art. 7.2, tweede lid, Wm voldoen.

24. Het gaat om een passende beoordeling op grond van art. 19f, lid 1, NB-wet 1998. Voor de volledigheid had beter ook naar art. 19j NB-wet 1998 kunnen worden verwezen. Zie voor het verschil hiertussen par. 5.2.3 (deel 2 van dit artikel). Met de Wijziging van de NB-wet 1998 (*Kamerstukken* 31 038, nr. 2) wordt voorgesteld om art. 19j aan te passen.

tig indien daarvoor een passende beoordeling moet worden uitgevoerd.²⁵ De Nederlandse wetgever duidt de hiervoor beschreven werkingsfeer als deels open en deels gesloten. Het open gedeelte wordt gevormd door die plannen die volgens een wettelijk of bestuursrechtelijk voorschrift worden opgesteld en waarvoor tevens een passende beoordeling noodzakelijk is. Aangezien in dat geval niet goed uitputtend kan worden aangegeven voor welke plannen deze plicht geldt, is de invulling ervan 'open' gelaten. Het gesloten gedeelte heeft betrekking op de genoemde categorie van 'kaders-tellende' plannen. Het is overigens de vraag of hierbij inderdaad sprake is dan wel kan zijn van een gesloten karakter. Ook de wetgever geeft toe dat indien sprake is van plannen die qua karakter en inhoud lijken op de in kolom 3 genoemde plannen, wel degelijk sprake kan zijn van een plan-m.e.r.-plicht.²⁶ Ook in geval van andere plannen of plannen die met toekomstige wetgeving worden geïntroduceerd, terwijl het Besluit m.e.r. 1994 daarop nog niet is aangepast, zal mijns inziens goed op de bedoeling van de smbrichtlijn en de Europese wetgever moeten worden gelet. Dit temeer omdat deze richtlijn wat betreft de hier bedoelde categorie van plan-m.e.r.-plichtige plannen de werkingsfeer niet geheel gesloten formuleert. Ik laat dit in dit artikel verder buiten beschouwing.²⁷ Voor de ruimtelijke ordeningspraktijk is van belang dat er een of meerdere plannen kunnen zijn op verschillende bestuursniveaus die een kader vormen voor een of meer besluit-m.e.r.-plichtige activiteiten en dus allemaal onder de plan-m.e.r.-plicht vallen. De wijze waarop een kader wordt gevormd zal doorgaans steeds concreter worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als een activiteit eerst in een planologische kernbeslissing (pkb) is op-

genomen, vervolgens in een streekplan en vervolgens in een bestemmingsplan dat als kader dient voor een milieuvergunning. Het is daarbij expliciet de bedoeling dat informatie uit het vorige MER wordt gebruikt voor het aan de orde zijnde plan.²⁸ Wel zal ervoor dienen te worden gewaakt dat het MER nog actueel en voldoende gedetailleerde beschrijvingen bevat. Het MER kan zo nodig aangevuld worden.²⁹ Dit aspect komt terug in par. 5 (deel 2 van dit artikel).

3.4 *Besluit-m.e.r.-plicht*

Kolom 4 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. bevat besluiten ten aanzien waarvan m.e.r. verplicht is (onderdeel C) dan wel ten aanzien waarvan een beoordelingsbesluit moet worden genomen (onderdeel D). Als gezegd, betreft het hier de oude kolom 3. Veelal zijn in deze kolom vergunningen op grond van de Wm opgenomen. Alleen indien voor een activiteit geen vergunning kan worden aangewezen waarmee toestemming wordt gegeven voor de activiteit, is de besluit-m.e.r. gekoppeld aan het ruimtelijke plan dat het laagst in de ruimtelijke hiërarchie staat en tevens het meest concreet is. Er is dus maar één ruimtelijk plan besluit-m.e.r.-plichtig – tenzij meerdere uitwerkings- of wijzigingsplannen aanwezig zijn³⁰ – terwijl alle vanuit het oogpunt van besluitvorming daaraan voorafgaande plannen in de nieuwe kolom 3 geplaatst zijn. Verder valt op dat in de besluitenkolom niet langer van 'de vaststelling van het ruimtelijk besluit dat als eerste in de mogelijke aanleg voorziet' zoals in de oude kolom 3, maar van 'dan wel' wordt gesproken. Als voorbeeld kan dienen kolom 4 bij categorie 11.1 in onderdeel C. Als m.e.r.-plichtig besluit staat genoemd: 'De vaststelling van het plan, bedoeld in art. 11, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel bij het ontbreken daarvan het

25. De iure lijkt er immers geen koppeling met kolom 3 te zijn. Art. 7.2a Wm verwijst naar de NB-wet 1998 en de daarin opgenomen passende beoordeling. Zie echter de (thans sterk verouderde) Handreiking 'Milieueffectrapportage van plannen (planmer)' van VROM zoals die op dit moment op www.vrom.nl is te vinden (onder meer p. 16). In deze Handreiking die geen juridische binding heeft, is mijns inziens ten onrechte aangegeven dat nooit een plan-m.e.r.-plicht aan de orde is, als het plan niet in kolom 3 staat.

26. Nota van toelichting bij het gewijzigde Besluit m.e.r. 1994, *Stb.* 2006, 388, p. 43. Wat bijvoorbeeld te doen met Provinciale Meerjarenplannen op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (Wig)? Deze komen niet voor in kolom 3. Toch zijn dergelijk plannen bedoeld een instrument te zijn voor het concreet maken van beleidsambities met betrekking tot de inrichting van het landelijk gebied. Keuzes of prioritering daarin kunnen mijns inziens relevant zijn voor het milieu. Wel zal het over het algemeen moeilijk zijn om milieueffecten ervan in kaart te brengen. Mogelijk moeten deze worden begrepen onder de categoriale uitzonderingen op de plan-m.e.r.-plicht van art. 7.3 Wm. Hiermee wordt aangegeven dat het Besluit m.e.r. 1994 niet van toepassing is op de in art. 7.3 genoemde plannen. Het gaat met name om plannen die betrekking hebben op de begroting of financiën van een bestuursorgaan. Die plannen zijn dus niet plan-m.e.r.-plichtig, ook niet als wel een passende beoordeling op grond van de NB-wet 1998 noodzakelijk is. Hetzelfde probleem doet zich in de praktijk voor bij provinciale grondwaterwinningsplannen.

27. Zie M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening* (diss.), Deventer 2005, p. 288-291 die een gesloten systeem in strijd met de Europese regelgeving acht. Zie ook K.D. Jesse, 'Milieueffectrapportage en strategische milieubeoordeling: een terugblik, en een blik vooruit', in: P.C. Gilhuis & J.M. Verschuuren (red.), *Is er nog verschil tussen Europees en Nederlands Milieurecht?*, Den Haag 2003.

28. Art. 7.10, vijfde lid, onder b, Wm.

29. Hoe zich dit verhoudt tot de verkorte procedure van art. 7.16 Wm is niet helemaal duidelijk.

30. Hierop kom ik in par. 5 in deel 2 van dit artikel terug.

plan bedoeld in art. 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat in de bouw voorziet.’ Op de consequenties van deze regeling voor de m.e.r.-plicht bij bestemmingsplannen en uitwerkingen en wijzigingen daarvan, ga ik uitgebreider in in het tweede deel van dit artikel.

4. Verschillen tussen plan-m.e.r. en besluit-m.e.r.

4.1. Procedurele verschillen en overeenkomsten³¹

De procedure met betrekking tot het besluit-MER is dezelfde als de oude m.e.r.-procedure van vóór 28 september 2006. De gewone m.e.r.-procedure – dat wil zeggen de procedure zonder dat daaraan een m.e.r.-beoordeling op grond van par. 7.3. Wm is voorafgegaan³² – vangt aan met een zogenoemde startnotitie.³³ Het bevoegd gezag met betrekking tot het m.e.r.-plichtige besluit³⁴ stelt – na het bieden van de gelegenheid tot inspraak en na het uitbrengen van het ‘richtlijnenadvies’ van de Commissie voor de m.e.r.-de definitieve richtlijnen voor het besluit-MER vast.³⁵ Op basis hiervan stelt de initiatiefnemer van de activiteit het MER op dan wel laat deze opstellen. Het MER moet worden aanvaard door het bevoegd gezag. Daarna dient het besluit-MER getoetst te worden door de Commissie voor de m.e.r.

De plan-m.e.r.-procedure vangt aan met de kennisgeving van het voornemen om een plan voor te bereiden waarvoor een plan-MER moet worden opgesteld. Hiervoor is, anders dan bij de besluit-m.e.r., geen zogenoemde startnotitie nodig.³⁶ Anders is ook dat altijd het bevoegd gezag zelf het plan-MER maakt dan wel laat maken.³⁷

Onder het bevoegd gezag wordt mede verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden van het plan.³⁸ Het bevoegd gezag is bij plan-m.e.r. niet verplicht om richtlijnen, bij plan-m.e.r. ‘reikwijdte en detailniveau’ geheten, vast te stellen. Dit kan en gebeurt in de praktijk wel op vrijwillige basis. In de ‘reikwijdte en detailniveau’-fase kan – en niet zoals bij besluit-m.e.r. ‘moet’ – gelegenheid worden geboden tot het indienen van zienswijzen. Het bevoegd gezag moet de betrokken bestuursorganen raadplegen over de reikwijdte en detailniveau van het op te stellen plan-MER. Een plan-MER dient (uiterlijk) gereed te zijn op het moment dat het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd. Dit is het eerste formele moment in de betreffende planprocedure, maar soms gaat er al een concept of conceptontwerpplan aan vooraf.³⁹

Zowel bij de plan- als de besluit-m.e.r. moet na de aanvaarding van het MER door het bevoegd gezag en (eventuele) toetsing van de Commissie voor de m.e.r. de mogelijkheid worden geboden om met een zienswijze op het MER te reageren.

31. Er geldt een aantal aanvullende eisen in het geval een MER betrekking heeft op een grensoverschrijdende activiteit (zie art. 7.38a e.v. Wm). Deze blijven in dit artikel buiten beschouwing.
 32. Zie noot 16.
 33. Regeling startnotitie (*Stert*, 1993, 229). In de praktijk verschillen startnotities zeer. Sommigen voldoen aan de minimale eisen van de regeling, anderen zijn zo gedetailleerd dat ze soms zelfs al als MER kunnen worden aangemerkt.
 34. Art. 7.9 Wm bepaalt dat in gevallen waarin een besluit wordt genomen op verzoek van degene die de betrokken activiteit onderneemt, deze het MER maakt (eerste lid). In andere gevallen maakt het bevoegd gezag met betrekking tot het besluit deze (tweede lid).
 35. In deze fase wordt bepaald welke aanzienlijke milieueffecten de activiteit (mogelijkerwijs) heeft en welke dus in het MER beschreven moeten worden, evenals de te beschrijven alternatieven e.d. Deze fase heet daarom ook wel ‘scopingsfase’, waarin ook derden hun zienswijzen over het op te stellen MER kunnen geven, zoals ook de wettelijke adviseurs dienaangaande in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen.
 36. In enkele gevallen wordt het voornemen tot het opstellen van een plan-MER gevormd door het conceptplan of andere achterliggende plannen (zoals een zogeheten masterplan).
 37. Zoals in noot 34 is aangegeven, maakt het bevoegd gezag immers ‘in andere gevallen’ het MER (art. 7.9, tweede lid).
 38. Art. 7.1, vierde lid, Wm spreekt ook van vaststellend orgaan. Dat het vaststellend orgaan bevoegd gezag voor de m.e.r. is, lijkt logisch, omdat dat per definitie het bevoegd gezag voor de vaststelling van het moederbesluit is. Dat ook het voorbereidend orgaan bevoegd gezag voor de m.e.r. kan zijn, is nieuw al gebeurde dit in de praktijk ook vóór 28 september 2006. Dit is – voor zover ik weet – nooit ‘afgestraft’.
 39. Art. 7.30 Wm. In de praktijk vindt het ‘artikel 10-Bro’-overleg veelal plaats op basis van een concept- of voorontwerpbestemmingsplan. Ook zijn er gemeentelijke verordeningen waarin een inspraakverplichting staat. De inspraak zal dan meestal ook voor het eerste formele moment van de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan plaatshebben. Zie over de kwestie of het besluit-MER bij het voorontwerp dan wel ontwerp ter inzage moet worden gelegd ABRvS 22 maart 2006 (inzake Bestemmingsplan Linderveld), *Gst*, 2006, 74 en *JM* 2006, 50, m.nt. Pieters. Het bezwaar dat het MER in strijd met art. 7.30 Wm gelijktijdig met het voorontwerp in plaats van met het ontwerpbestemmingsplan ter visie heeft gelegen en reeds na deze terinzagelegging gevraagd is om advies van de Commissie m.e.r. waardoor die Commissie bij haar advies geen rekening heeft kunnen houden met de tegen het ontwerp ingebrachte zienswijzen, werd door de Afdeling niet gehonoreerd. Niet was gebleken dat belanghebbenden zijn benadeeld door eventuele schending van art. 7.30 Wm. Daarbij is door de Afdeling betrokken dat de gemeenteraad ter zitting heeft verklaard dat na afloop van de termijn waarbinnen zienswijzen konden worden ingediend, is geïnformeerd of er nog zienswijzen waren ingediend en welke strekking deze hadden, zodat deze alsnog bij het advies van de Commissie konden worden betrokken.

Dit zal in beginsel altijd tegelijk met de mogelijkheid van zienswijze met betrekking tot het ontwerpplan of -besluit ten behoeve waarvan het MER is gemaakt, plaatsvinden.⁴⁰

De verplichting is blijven bestaan om de Commissie voor de m.e.r. in de zogenoemde 'richtlijnen'-fase en de toetsingsfase in geval van besluit-m.e.r. te raadplegen. Bij plan-m.e.r. geldt dit alleen in de toetsingsfase indien de activiteit waarop het plan ziet is gesitueerd in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of wanneer het plan-MER moet worden gemaakt vanwege het feit dat voor de in het plan voorziene activiteit een passende beoordeling is vereist.⁴¹

De Commissie m.e.r. kan bij plan-m.e.r. altijd op vrijwillige basis worden geraadpleegd. Dit kan zowel in een (niet formele) 'reikwijdte- en detaileringsfase' als in de beoordelingsfase. In de kennisgeving voor een plan-m.e.r. moet specifiek worden aangegeven of de Commissie m.e.r. al dan niet wordt ingeschakeld. In de praktijk komt inschakeling van de Commissie regelmatig voor, omdat is gebleken dat een positief toetsingsadvies van de Commissie meer informatie- en rechtszekerheid oplevert.⁴²

4.2 Inhoudelijke verschillen

Het belangrijkste inhoudelijke verschil tussen plan- en besluit-m.e.r. is de verplichting om al dan niet een meest milieuvriendelijk alternatief op te nemen in het MER. Dit is bij besluit-m.e.r. wel en bij plan-m.e.r. niet verplicht.⁴³ In de praktijk wordt nog wel eens miskend dat het ook bij plan-m.e.r. noodzakelijk is om alternatieven voor de voorgenoemde activiteit te beschrijven. Het moet – evenals bij besluit-m.e.r. – gaan om alternatieven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. Indien het MER betrekking heeft

op een besluit kan het bevoegd gezag bepalen dat tevens de mogelijkheden worden beschreven om door het treffen van voorzieningen of maatregelen elders de resterende nadelige gevolgen te compenseren.⁴⁴

De inhoud van het plan-MER kan geheel worden afgestemd op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, alsmede indien het plan deel uitmaakt van een hiërarchie van plannen, in het bijzonder op de plaats die het plan inneemt in die hiërarchie.⁴⁵ Het plan-MER voegt zich dus bij uitstek naar de gedetailleerdheid van het plan. Bij besluit-m.e.r. is het de vraag of dit geldt.⁴⁶

In de Wm is opgenomen dat een passende beoordeling die nodig is op grond van de NB-wet 1998 indien sprake is van een plan met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, herkenbaar moet zijn weergegeven in het plan-MER.⁴⁷ Dit laatste geldt niet voor het besluit-MER. In de praktijk is gebleken dat het lastig kan zijn om een concrete passende beoordeling op te stellen voor een globaal plan. Dit wordt in het tweede deel van dit artikel (par. 5.2.3) verder uitgewerkt.

In onderdelen van dit eerste deel is al verwezen naar par. 5 tot en met 7. Deze paragrafen vormen deel 2 van dit artikel zoals dat in het decembernummer 2007 van Bouwrecht verschijnt. In die paragrafen wordt ingegaan op consequenties van de (nieuwe) m.e.r.-regelgeving voor de ruimtelijke ordeningspraktijk. Hierbij worden de verschillende knelpunten aangegeven. Verder worden de gevolgen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voor de m.e.r. aangegeven. Tot slot worden (zeer beknopte) opmerkingen gemaakt over de fundamentele wijziging van de m.e.r.-regelgeving.

40. Vgl. art. 7.26a Wm.

41. Ter voorkoming van misverstanden bij plan-m.e.r. toetst de Commissie voor de m.e.r. niet alleen de natuuraspecten van het MER. Ook dan vindt een integrale beoordeling van alle aanzienlijke milieugevolgen plaats.

42. In een eventueel beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan ook veelal discussie over de milieu-informatie worden voorkomen indien een onafhankelijke instantie de objectiviteit en de kwaliteit van het MER heeft beoordeeld in haar advies. Uiteraard besef ik mij mijn positie in deze, maar verschillende uitspraken van de Afdeling bevestigen dit. Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 augustus 2007 (No. 200605489/1, 200605490/1 en 200605491/1). Vergelijk ABRvS 10 oktober 2007 (No. 200606568/1).

43. Art. 7.10, derde lid, Wm heeft alleen betrekking op een besluit-MER.

44. Art. 7.10, vierde lid, Wm heeft alleen betrekking op een besluit-MER.

45. Art. 7.10, vijfde lid, aanhef en onder a, Wm.

46. Eerdere jurisprudentie inzake onder meer 'De Zuidlanden' in Leeuwarden maakt keuzes in de praktijk lastig. Zo kan men zich afvragen of niet alle benodigde milieu-informatie bij het eerste ruimtelijke besluit in detail aanwezig moet zijn, ook al is bijvoorbeeld het bestemmingsplan globaal van aard. Respectievelijk ABRvS 9 februari 2005, No. 200401688/1, *JM* 2005/35, m.nt. Pieters ('Leeuwarden-Zuid I') en ABRvS 21 september 2005, No. 200501095/1, *JM* 2005/102, m.nt. Pieters ('Leeuwarden-Zuid II'). Naar verwachting zal de Afdeling bestuursrechtspraak zich hierover spoedig nader uitspreken. Dit zal waarschijnlijk gebeuren in de 'Bangert en Oosterpolder'-zaak. Zie voor de voorzieningen-uitspraak waarin de inhoud van het MER nog niet aan de orde was, Vz. ABRvS 25 mei 2007, *JM* 2007/106, m.nt. Van Velsen. Dit onderwerp wordt verder uitgewerkt in par. 5 (deel 2 van dit artikel).

47. Art. 7.2a, tweede lid, Wm.