

GRENSVERKENNING VAN HET ALTERNATIEVENONDERZOEK

Op 21 juli 2009 is de eerste uitspraak in hoofdzaak gedaan die ingaat op de vraag hoe ver het alternatievenonderzoek in een MER ruimtelijk dient te reiken. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft aan dat het in gevallen noodzakelijk kan zijn dat alternatieven buiten de gemeentegrens onderzocht worden, ook al wordt het MER voor een bestemmingsplan geschreven.

Marjan Poortinga

De Wet milieubeheer kent de wettelijke eis dat in een MER alle 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven' moeten worden beschreven. Uit de jurisprudentie, waaronder de uitspraak over de dijkversterking te Bergambacht die in de vorige uitgave van Toets is behandeld, blijkt dat het voldoende is om alleen alternatieven te beschrijven die

- voldoen aan de (niet te beperkt geformuleerde) doelstelling;
- onderscheidend zijn qua milieugevolgen; en
- die niet onredelijk kostbaar zijn in vergelijking met andere alternatieven.

Verder wordt in de reikwijdte van het alternatievenonderzoek aangesloten bij het besluit/plan waarvoor het MER wordt gemaakt. Zo hoeven in een MER voor een milieuvergunning geen locatie-alternatieven onderzocht te worden en is het in de praktijk gebruikelijk om het alternatievenonderzoek in een MER voor een bestemmingsplan te beperken tot het grondgebied van de betreffende gemeente. Door de uitspraak van 21 juli 2009 komt er wellicht verandering in deze praktijk.

Buiten de gemeentegrenzen

De gemeente Venray heeft het bestemmingsplan 'Circuit de Peel' met daarin een locatie voor een motorcircuit vastgesteld en GS van Limburg hebben dit goedgekeurd. Binnen de gemeente ligt op een andere locatie, in de EHS, al dertig jaar een illegaal motorcircuit.

In beroep is onder meer aangevoerd dat het alternatievenonderzoek in het MER ontoereikend is omdat ook buiten de gemeentegrenzen gekeken had moeten worden naar alternatieven. Deze beroepsgrond slaagt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling). Uit de wetsgeschiedenis leidt de Afdeling af dat het in sommige gevallen noodzakelijk zal zijn ook alternatieven in beschouwing te nemen die verder reiken dan de taak- en doelstelling van één overheidsinstantie. De Afdeling is van mening dat

Circuit de Peel een dergelijk geval is. Hiervoor gebruikt zij de volgende argumenten.

- Er is geen wettelijke bepaling of beleidsregel waaruit kan worden afgeleid dat het realiseren van een motorcrossterrein specifiek een taak van de gemeente is.
- Uit het MER komt naar voren dat het terrein een regionale functie heeft.
- Uit de opdrachtbrief van de provincie blijkt niet dat het alternatievenonderzoek beperkt diende te blijven tot het grondgebied van de gemeente.
- Er heeft eerder onderzoek plaatsgevonden naar andere locaties buiten de gemeentegrenzen. Dat deze locaties niet zijn meegenomen in het MER is slechts gebaseerd op persberichten, een ongetekende en ongedateerde brief van B&W en een verslag van een bestuurlijk overleg van de andere gemeenten. Dit is onvoldoende.
- In de gemeente Horst aan de Maas (die was meegenomen in de eerdere onderzoeken) wordt reeds een evenemententerrein inclusief motorcrossterrein ontwikkeld.

Onbeantwoorde vragen

Dit is de eerste uitspraak in hoofdzaak (er zijn eerder wel twee uitspraken gedaan op verzoek om een voorlopige voorziening) die ingaat op de vraag hoe ver een alternatievenonderzoek in een MER ruimtelijk dient te reiken. Helaas laat de uitspraak nog wel wat vragen onbeantwoord. Dient het alternatievenonderzoek voor m.e.r.-plichtige activiteiten die een regionale functie vervullen altijd verder te reiken dan de gemeentegrens? Was het in het geval van het motorcircuit voldoende geweest als de omliggende gemeenten in formele documenten aangegeven hadden dat zij het initiatief niet mogelijk wilden maken? En wat betekent een verdergaand alternatievenonderzoek voor de besluitvorming? In het bestemmingsplan van gemeente X kan immers niet besloten worden om een project in gemeente Y te realiseren. Dit kan

betekenen dat de besluitvorming over een activiteit met een regionale functie en het MER daarvoor altijd op een hoger niveau getild moet worden. Is dat een gewenste situatie?

Verder is de vraag interessant of er verschil zou moeten bestaan tussen de ruimtelijke reikwijdte van het alternatievenonderzoek in een plan-MER of in een besluit-MER. De Afdeling is hierover in haar uitspraak niet duidelijk. Wellicht is zij van mening dat dit verschil niet uitmaakt. Daarin zou ik me wel kunnen vinden. Het lijkt mij beter dat de inhoud van een MER aansluit bij de aard van het m.e.r.-plichtige bestemmingsplan en het toetsingskader dat hiervoor geldt ('een goede ruimtelijke ordening') en dat rekening wordt gehouden met het abstractieniveau van het plan, dan dat de inhoud van het MER wordt bepaald door de formele procedure (plan- of besluit-m.e.r.) die gevolgd moet worden. M.e.r. is immers bedoeld om de besluitvorming inhoudelijk te ondersteunen.

Ruimtelijke reikwijdte

In dit kader speelt nog een andere interessante vraag: wat dient de ruimtelijke reikwijdte van het alternatievenonderzoek te zijn dat in een MER voor een inpassingsplan wordt uitgevoerd? Inhoudelijk is een inpassingsplan hetzelfde als een bestemmingsplan. Een inpassingsplan wordt echter door een provincie of het Rijk opgesteld om een concrete activiteit van provinciaal of nationaal belang planologisch mogelijk te maken. Dient het alternatievenonderzoek derhalve ook uitgevoerd te worden voor het gehele provinciale of nationale grondgebied?

Behandelde uitspraak:

- ABRvS, 21 juli 2009, 200801853/1/R2, 'Circuit de Peel' te Venray

Mr. drs. Marjan Poortinga, werkzaam bij de Commissie voor de m.e.r., schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.