

Lessen uit Leeuwarden-Zuid

Een recente uitspraak over woningbouwlocatie Leeuwarden-Zuid torpedeert een gefaseerde m.e.r.-aanpak. En lokt gebakken lucht uit.

DOOR STEVEN PIETERS¹

Begin februari kwam de Afdeling bestuursrechtspraak met een zeer opmerkelijke uitspraak over de woningbouwlocatie Leeuwarden-Zuid. Waarom opmerkelijk? Omdat de Afdeling een in de praktijk beproefde methode – mogelijk onbedoeld – torpedeert. Maar ook omdat door deze uitspraak het ‘gebakken lucht’-gehalte van milieueffectrapporten voor ruimtelijke ontwikkelingen enorm zal toenemen. De Afdeling heeft met deze uitspraak de m.e.r.-praktijk een zeer slechte dienst bewezen.

Gefaseerde aanpak

Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zoals nieuwe woningbouwlocaties worden tegenwoordig zelden of nooit in één (bestemmings)plan vastgelegd. Bijna altijd treedt fasering op. Daarnaast bestaat behoefte aan flexibiliteit omdat in de langdurige doorlooptijd – vaak vele jaren – allerlei zaken (kunnen) veranderen. Dat is de praktijk. In Leeuwarden was men zich bewust van de m.e.r.-plicht voor deze woningbouwontwikkeling. Daar was geen enkele discussie over. Vraag was hoe het instrument het best ingezet kan worden. Om m.e.r. niet te verenigen tot het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg voorziet – vaak het eerste bestemmingsplan dat een deel van de woningbouwontwikkeling vastlegt, maar dikwijls qua woningaantallen beneden de m.e.r.-plichtdrempel blijft – heeft de gemeente Leeuwarden ervoor gekozen eerst een MER te maken voor het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid voor het gehele woningbouwge-

bied. Dat gebeurde in 2001. In 2002 is een bestemmingsplan gemaakt voor het eerste te ontwikkelen gebied en is aan het oorspronkelijke MER een Oplegnotitie toegevoegd, die inzoomt op het aan de orde zijnde bestemmingsplandeel. Zowel het MER voor het totale plangebied als de Oplegnotitie voor het eerste bestemmingsplan zijn door de Commissie getoetst. Bij deze aanpak is gebruik gemaakt van 7.16 Wm.

Geen genade

De gemeente Leeuwarden had de m.e.r.-plicht ook kunnen verenigen tot het eerste en enige m.e.r.-plichtige moment, maar men heeft gekozen voor de koninklijke weg van een meer uitgebreide procedure waardoor het m.e.r.-instrument beter tot zijn recht kan komen. Echter, deze vaak toegepaste gefaseerde aanpak, waarbij ook de m.e.r.-informatie gefaseerd en op maat wordt aangeleverd, vindt geen genade bij de Afdeling: “Het oorspronkelijke MER, dat betrekking heeft op De Zuidlanden als geheel, kan niet zonder meer aan dit eerste ruimtelijke plan ten grondslag worden gelegd, omdat het een onverplichte milieueffectrapportage betreft, die niet is opgesteld met het oog op de bestemmingsplanprocedure en ook wat abstractieniveau daar niet bij aansluit. De gemeenteraad heeft dit terecht onderkend en heeft het oorspronkelijke MER geactualiseerd in de Oplegnotitie. Deze actualisatie is echter beperkt gebleven tot het bestemmingsplan en de daarin voorziene woningen. Ten onrechte bevat het geen actualisatie en concretisering wat betreft de milieugevolgen van de totale activiteit van 6.500 woningen in het gehele gebied De Zuidlanden. Het oorspronkelijke MER, samen met de Oplegnotitie bevat derhalve slechts de

meest actuele beschrijving van de gevolgen voor het bestemmingsplan en niet de meest actuele beschrijving van de milieugevolgen van de voorgenoemde activiteit als geheel.”

De Afdeling komt aan een oordeel over de gevolge art. 7.16 Wm-aanpak – de verkorte m.e.r.-procedure – helemaal niet toe. Er zou essentiële informatie ontbreken, volgens de Afdeling. Er had veel meer dan alleen voor het bestemmingsplandeel geconcretiseerd en geactualiseerd moeten worden. Maar dat is een onredelijke eis. Want in 2001 is het MER opgesteld voor het totale plangebied De Zuidlanden. Dat was een globaal MER, maar alle relevante milieu-informatie was toen aanwezig en dat is ook zo door de Commissie m.e.r. beoordeeld.

Eén jaar later (!) wordt een bestemmingsplan uitgewerkt en daar wordt in de Oplegnotitie op ingezoomd, maar dat is volgens de Afdeling niet voldoende. Er had een actualisatie en concretisering voor het gehele plangebied moeten plaatsvinden. Dat is onmogelijk, althans wil je niet in ‘gebakken lucht’ terecht komen. Dit eerste bestemmingsplan is het meest concreet wat men een jaar na vaststelling van het MER kan melden en dat is ook in de Oplegnotitie geconcretiseerd en geactualiseerd. Over de andere ontwikkelingen valt nog niets met zekerheid te zeggen en het heeft dan weinig zin om daar gedetailleerde milieugevolgen aan te gaan koppelen. Dat levert alleen zinloze informatie op en daar zit helemaal niemand op te wachten. De in de praktijk ontwikkelde gefaseerde aanpak biedt maatwerk en ondersteunt de besluitvorming op een wijze zoals de wetgever heeft bedoeld: de juiste m.e.r.-informatie op het aan de orde zijnde besluitvormingsmoment. De rechter toont te weinig begrip voor die praktijkgerichte aanpak.

Cruciale vraag

De Afdeling kiest – juridisch niet onbegrijpelijk – voor de lijn van het ene m.e.r.-plichtige moment. Het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg voorziet van de m.e.r.-plichtige activiteit vormt het moment waarop alle m.e.r.-informatie voor die gehele activiteit aanwezig moet zijn en wel zo actueel en concreet mogelijk. Maar bij ruimtelijke ordening gaat het vaak om een besluitvormingsketen en de m.e.r.-procedure zou zich aan die keten moeten aanpassen – dat gebeurt ook met de gefaseerde aanpak – in plaats van andersom. Met deze uitspraak holt de Afdeling het m.e.r.-instrument uit, omdat een MER met veel gebakken lucht de aan de orde zijnde besluitvorming niet helpt en de aversie tegen m.e.r. zal doen toenemen.

De Afdeling heeft zich in m.e.r.-uitspraken vaak praktijkgericht opgesteld, vooral wanneer er flexibel met de m.e.r.-procedure werd omgegaan, zolang er geen belangen werden geschaad die door de m.e.r.-procedure worden beschermd. Nu kiest de Afdeling een andere opstelling. Kennelijk is er nu dus wel een belang geschaad, want anders is er geen reden tot ingrijpen. Dat is dus het informatiebelang. Maar welke essentiële informatie is tot nu toe niet op tafel gekomen, waardoor de besluitvorming mogelijk anders was gelopen? Ik zie dat niet. En de Afdeling geeft geen antwoord op deze cruciale vraag. Trouwens, globale informatie kan zeer doeltreffend zijn en houdt – wat mij betreft – geen diskwalificatie in. ▲

Behandelde uitspraken

ABRvS, 9 februari 2005,
nr. 200401688/1

¹ Mr. S. Pieters, werkzaam bij de Commissie voor de m.e.r., schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.