

OVER DE JURIDIFICERING VAN M.E.R. EN HOE DAAR MEE OM TE GAAN

MILIEU- EN RECHTRAPPORTAGE

Kleine aardverschuivingen hebben de wereld van de m.e.r.-makers de afgelopen jaren regelmatig getroffen. Een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gevolgen gehad voor de aanpak van procedures en de inhoud van milieueffectrapporten. Spraakmakende uitspraken zijn bijvoorbeeld geweest die van Leeuwarden-Zuid, Teteringen, de Tweede Maasvlakte en Linderveld. In deze zaken zijn, om verschillende redenen, planologische besluiten vernietigd en moesten initiatiefnemers en bevoegd gezag hun huiswerk overdoen. Overigens leidt dat vaak niet tot afstel maar uitstel van de initiatieven. Naast de genoemde zaken zijn er ook gevallen van besluiten en milieueffectrapportages die wel stand hebben gehouden in de beroepsprocedures: die uitspraken bevatten ook leerzame elementen in de vorm van onderdelen met een stempel 'goedgekeurd door de Raad van State'.

Lex Runia en Jan van Belle

22

TOETS 06 07

Niet alleen de jurisprudentie, ook de wet- en regelgeving zorgt voor discussies. De implementatie van de Europese SMB-richtlijn in de Nederlandse wetgeving en daarmee de introductie van de plan-m.e.r. heeft geleid tot nieuwe vragen over de aanpak van procedures en de reikwijdte van milieueffectrapportages (m.e.r.). En de volgende wetswijziging – die van de WRO – staat voor de deur. Door deze ontwikkelingen verschuift het accent in de advisering over m.e.r.: van aandacht voor de milieubelangen en het meewegen daarvan in de besluitvorming gaat het meer en meer over juridische risico's en hoe die op een goede manier het hoofd te bieden, met als doel een eventuele beroepsprocedure bij de Raad van State te overleven.

Het gevaar ligt op de loer dat m.e.r. een juridisch moetje wordt. En dat is jammer, want m.e.r. kan in belangrijke mate bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de plannen en van de plan- en besluitvorming. Het gaat er voor MER-makers om een goede balans te vinden tussen formele vereisten en een constructieve bijdrage aan het proces van plan- en besluitvorming. Daarbij is een uitgangspunt dat de procedures veel ruimte laten voor een eigen invulling: maatwerk is mogelijk.

Vraagstelling

Dit artikel bevat een beschrijving van een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling), vanuit de

praktijk van de MER-makers. We gaan daarbij als niet-juristen in op de vraag wat bij de betreffende uitspraken heeft geleid tot succes of falen. Deze analyse is de basis voor suggesties voor de aanpak van besluitvormingsprocedures en m.e.r., binnen de zich wijzigende regelgeving en in een ambtelijke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving die gericht is op het vermijden van risico's in de procedures.

Oftewel: wat is een goede aanpak van milieueffectrapportage in relatie met RO-procedures?

Jurisprudentie

Bij grote ruimtelijke ontwikkelingen is nagenoeg altijd milieueffectrapportage aan de orde. In jurisprudentie over dergelijke ontwikkelingen spelen de aan de besluiten gekoppelde m.e.r.-procedure en de inhoud van het MER doorgaans dan ook een rol. Appellanten gebruiken MER als één van de aan-

DE AUTEURS

Jan van Belle (0513-634328, jan.vanbelle@oranjewoud) en Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) zijn beiden senior adviseur m.e.r. en ruimtelijke ordening bij Ingenieursbureau Oranjewoud BV. Lex Runia is tevens redacteur van Toets.



Foto: sck.hu

23

grijpingspunten voor hun beroep. Voor MER-makers betekent dit dat de ultieme toets van de kwaliteit van hun werk niet zozeer ligt bij de toetsing door de Commissie voor de m.e.r., maar bij de Afdeling. Hoewel in enkele uitspraken adviezen van de Commissie worden gecorrigeerd, staat buiten kijf dat in eerste instantie de toets door de Commissie een belangrijke graadmeter is.

Onderstaand gaan we in op een aantal uitspraken van de Afdeling, die consequenties hebben voor de praktijk van de m.e.r.. De voorbeelden illustreren:

- het belang van goede informatie: wat is nodig om 'in redelijkheid' tot een besluit te kunnen komen;
- het belang van zorgvuldigheid in het omgaan met procedures.

De Zuidlanden

De uitspraak van de Afdeling over De Zuidlanden bij Leeuwarden uit 2005 heeft nogal wat stof doen opwaaien. De Zuidlanden is een omvangrijke ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de initiatiefnemer in het groene buitengebied ten zuiden van Leeuwarden een groot aantal woningen wil bouwen en ruimte wil bieden voor diverse vormen van bedrijvigheid. De ABRvS vernietigde hier het goedkeuringsbesluit van de provincie Fryslân over het (eerste) bestemmingsplan voor de Zuidlanden. De uiteindelijke grond voor vernietiging van dit besluit was het ontbreken van een MER met informatie over de milieueffecten van de gehele (maximale) voorgenomen activiteit, met een detailniveau dat past bij het niveau van het bestemmingsplanbesluit in de keten van besluitvorming.

Het eerste, vrijwillige MER was nogal abstract en gaf aan dat voor verdere concretisering van de plannen in het kader van de bestemmingsplannen

veel aanvullend onderzoek vereist zou zijn. Het advies van de Commissie m.e.r. wees ook in de richting dat er meer onderzoek nodig kon zijn.

In de volgende stap in de procedure is weliswaar een zogenaamde 'Oplegnotitie' opgesteld, maar is weinig nieuwe informatie beschikbaar gekomen. Daar komt bij dat de Oplegnotitie alleen handelt over het bestemmingsplan, dat slechts een deel van de totale Zuidlanden betreft. Aan de ene kant kunnen we signaleren dat de uitspraak van de Afdeling dat voor het hele plan een uitwerking nodig is op het niveau dat past bij een bestemmingsplan, voor velen als een nieuw element naar voren is gekomen. Aan de andere kant lijkt in het project zelf de lijn vanuit het voortraject ook niet helder te zijn opgepakt en doorgezet.

De uitspraak over De Zuidlanden is geïnterpreteerd als een aanwijzing om in m.e.r.-procedures voor grote stedelijke ontwikkelingen, in gevallen waar het eerste besluit een bestemmingsplan is, voor de gehele ontwikkeling de effecten op het daarbij passende niveau te beschrijven. Daarbij zou dan rekening moeten worden gehouden met de gehele bandbreedte van ontwikkelings- en uitwerkingsmogelijkheden. In de praktijk is dat een nagenoeg onwerkbaar opgave: het gaat immers om projecten met een lange ontwikkeltijd en nog veel onzekerheden over de concrete uitwerking. En ook de inhoud van een bestemmingsplan kan nogal wat gradaties bevatten, van concreet tot zeer globaal (al dan niet met uit te werken bestemmingen). De latere nuancering dat er wat betreft uitwerkingsniveau onderscheid gemaakt kan worden tussen de eerste tien jaar en de periode daarna, heeft de zorg in het m.e.r.-veld wel verlicht, maar niet weggenomen.

Een vraag bij de procedure over De Zuidlanden is of de uitspraak anders zou zijn geweest – en wellicht ook minder verstrekkend – als de voorbereiding

TOETS 06 07

van de besluitvorming zorgvuldiger zou zijn geweest. Wat was er gebeurd als er, in plaats van een Oplegnotitie, wel een MER zou zijn opgesteld, waarin meer van de aangekondigde milieu-informatie zou zijn opgenomen, en waarin de balans zou zijn gezocht tussen detail en globaliteit?

Project Mainport Rotterdam

Ook de uitspraak over het Project Mainport Rotterdam (PMR, vaak vereenzelvigd met het belangrijkste onderdeel daarvan: de Tweede Maasvlakte) heeft tot de nodige commotie geleid en voor veel extra werk gezorgd. Het betreffende besluit – de planologische kernbeslissing – is bij de Afdeling onder andere gesneuveld op het ontbreken van voldoende onderzoek naar mogelijke effecten op de natuurwaarden van de Waddenzee, als gevolg van mogelijke beïnvloeding van slib- en vislarventransport langs de kust. De uitspraak bevat echter ook positieve elementen. Zo is bijvoorbeeld ten aanzien van het locatieonderzoek voor de 750 ha natuur- en recreatiegebied geoordeeld dat ‘in redelijkheid’ mag worden uitgegaan van het inperken van de zoekruimte.

Linderveld

Linderveld bij Deventer is een beoogd bedrijventerrein en ook uit deze uitspraak (uit 2006) kunnen lessen worden geleerd voor de m.e.r.-praktijk. Ook hier gaat het om een goedkeuringsbesluit van de provincie over het bestemmingsplan. In deze uitspraak komen enkele punten aan de orde, waarvan er uiteindelijk twee hebben geleid tot vernietiging van het goedkeuringsbesluit. Het eerste daarvan is samengevat gelegen in de vertaling van het MER in het ruimtelijk besluit, het tweede in de manier waarop is omgegaan met de afwijking tussen het streekplan en het bestemmingsplan. Enkele andere punten zijn geen aanleiding tot vernietiging van het besluit. In de uitspraak gaat de Afdeling niet expliciet in op het bezwaar inzake het niveau van m.e.r. en besluit. Daaruit kan worden afgeleid dat dit op zich dus geen reden voor vernietiging was.

Eén van de bezwaren bij Linderveld richtte zich op het niveau van het MER: er zou een m.e.r. voor de locatiekeuze moeten zijn in plaats van een m.e.r. op inrichtingsniveau. Ook werd gesteld dat het locatieonderzoek, dat aan het MER is voorafgegaan, onvolledig en ‘gekleurd’ was. De Afdeling concludeert echter dat het locatieonderzoek redelijkerwijs mocht leiden tot het verder buiten beschouwing laten van andere locaties.

De uitspraak Linderveld dateert van voor de introductie van de plan-m.e.r. en de mogelijkheid om daarmee kaderstellende besluiten te nemen. De uitspraak ondersteunt echter de opvatting dat het niet verplicht is om een kaderstellend besluit inclusief een plan-m.e.r. – bijvoorbeeld voor een locatiekeuze – vooraf te laten gaan aan een concreet besluit en een m.e.r. op concreet niveau. Met een goede motivering waarom slechts één locatie in beschouwing wordt genomen, kan direct de stap worden gezet naar het concrete (inrichtings)niveau op één locatie. Dit sluit ook aan bij de uitspraak van de ABRvS over de 750 ha natuur- en recreatiegebied als onderdeel van het Project Mainport Rotterdam.

Fataal voor de casus Linderveld was het ontbreken van een adequate doorvertaling van de in het MER beschreven mitigerende en compenserende maatregelen in het uiteindelijke besluit (het bestemmingsplan). Naar het

oordeel van de Afdeling heeft de gemeente ten onrechte verzuimd om na te gaan of de mitigerende en compenserende maatregelen in, of met behulp van, het bestemmingsplan konden worden vastgelegd. De gemeente wordt in dit opzicht verweten een onjuiste opvatting te hebben over de mogelijkheden die de WRO in dit opzicht biedt. De Afdeling wijst op de mogelijkheden die de WRO biedt voor doorvertaling van noodzakelijke maatregelen in het bestemmingsplan, met name de mogelijkheid om de uitvoering van een bestemming afhankelijk te stellen van daaraan voorafgaand te treffen voorzieningen (dit wordt aangeduid met de term voorwaardelijke verplichtingen). In de casus Linderveld zou dat hebben kunnen leiden tot een voorschrift in het bestemmingsplan dat het beoogde bedrijventerrein niet eerder in ontwikkeling zou mogen worden genomen dan nadat de noodzakelijke mitigerings- en compensatie zouden zijn getroffen.

De tweede grond voor vernietiging van het besluit over Linderveld was het ontbreken van een afweging over de afwijking van het streekplan. Er had naar het oordeel van de Afdeling moeten worden onderzocht of er omstandigheden zijn die aanleiding kunnen zijn om af te wijken van het streekplan. Het ontbreken van dit onderzoek is grond voor vernietiging van het besluit. Ook hier gaat het dus niet zozeer om de afwijking tussen bestemmingsplan en streekplan zelf, maar om het ontbreken van onderzoek én motivatie.

WAT IS EEN GOEDE AANPAK VAN MILIEUEFFECTRAPPORTAGE IN RELATIE MET RO-PROCEDURES?

Luchtvaartterrein Lelystad

Van recente datum (oktober 2007) is de uitspraak over het luchtvaartterrein Lelystad (zie ook de rubriek Jurisprudentie elders in dit nummer van Toets). Het gaat hier om besluiten van de ministers van VROM en V&W in het kader van de Luchtvaartwet en de WRO. De Afdeling heeft de besluiten om twee redenen vernietigd. De eerste vernietigingsgrond heeft betrekking op de toetsing van het MER door de Commissie voor de m.e.r., de tweede op het ontbreken van inzicht in de totale effecten van de beide fasen in de voorgenomen ontwikkeling van het vliegveld. Beide punten hebben nogal wat discussie opgeroepen. Zo heeft de Commissie voor de m.e.r. in een persbericht en een brief, aan de minister en de Tweede Kamer, duidelijk haar tegenargumenten naar voren gebracht. Zonder hier nu verder op in te gaan, is het echter toch interessant om na te gaan wat we van deze uitspraak kunnen leren.

De eerste vernietigingsgrond heeft betrekking op de verificatie door het bevoegd gezag of de wettelijke adviseurs – in dit geval de Commissie voor de m.e.r. – voldoende zorgvuldig te werk zijn gegaan. Blijkens art 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht heeft een bevoegd gezag de verplichting zich ervan te vergewissen dat het onderzoek dat een adviseur heeft verricht en dat mede aan een besluit ten grondslag ligt, op een zorgvuldige manier heeft plaatsgevonden.

In het geval Lelystad waren er veel reacties en is het toetsingsadvies een dag



Foto: scx.hu

na de sluiting van de termijn van terinzagelegging uitgebracht. De Afdeling vraagt zich af of alle schriftelijke inspraakreacties daadwerkelijk zijn betrokken bij het opstellen van het toetsingsadvies. Kennelijk is deze vraag voor de Afdeling niet voldoende beantwoord. Daarbij stelt de Afdeling dat het voor een bevoegd gezag onvoldoende is om er 'standaard' van uit te gaan dat de Commissie voor de m.e.r. op een zorgvuldige wijze tot adviezen komt. Oftewel: een bevoegd gezag moet van geval tot geval nagaan of de Commissie zorgvuldig te werk is gegaan. Dit roept uiteraard de vraag op hoe een dergelijke 'toets op toetsing' moet worden aangepakt. Als uitgangspunt kan worden gehanteerd dat de Commissie inderdaad standaard zorgvuldig te werk gaat. Een mogelijkheid om invulling te geven aan de 'vergewisplicht' is het opnemen van een passage hierover in het te nemen besluit. Daarbij kan het dan gaan om een marginale toetsing, die bijvoorbeeld kan bestaan uit het controleren of alle inspraakreacties bij de Commissie aanwezig zijn en in het toetsingsadvies worden vermeld. Ook zou de Commissie in bepaalde gevallen om een schriftelijke toelichting kunnen worden gevraagd over de wijze waarop het advies tot stand is gekomen.

De tweede grond voor vernietiging van de besluiten over het vliegveld Lelystad was het ontbreken van milieu-informatie over het totaal van de voorgenomen ontwikkeling. De ontwikkeling van de luchthaven Lelystad zal in twee fasen plaatsvinden. In het MER is volgens de Afdeling onvoldoende aandacht besteed aan de milieueffecten van de totale, samenhangende ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Van belang hierbij is dat in een eerdere uitspraak over luchthaven Lelystad (uit 2005) al door de Afdeling was geoordeeld dat in het kader van de m.e.r.-verplichtingen de totale ontwikkeling als één samenhangende activiteit moet worden beschouwd. Dat dit in een volgend MER – in de bewoording van de Afdeling – 'nog altijd niet' is gedaan, is fataal en leidt tot vernietiging van de besluiten. Deze vernieti-

gingsgrond sluit aan bij de inmiddels gegroeide praktijk: breng in het MER de effecten van het totaal van de samenhangende ontwikkelingen in beeld. Een tweede (nieuw) leerpunt hieruit is dat in rapporten, onderzoeken en besluiten – inclusief de commentaren en kanttekeningen van de Afdeling indien er in de betreffende keten van besluiten een uitspraak is gedaan – een logische en consistente lijn aanwezig moet zijn. Op toezeggingen in eerdere besluiten, bijvoorbeeld over aspecten die zullen worden onderzocht, moet bij vervolgbesluiten worden ingegaan. Dit sluit aan bij één van de conclusies die aan de uitspraak over Leeuwarden-zuid kunnen worden verbonden, namelijk: als een bevoegd gezag een toezegging doet om bij de volgende stap in de procedure een onderzoek uit te voeren, moet die toezegging ook worden nagekomen of worden gemotiveerd waarom dat niet wordt gedaan.

[Omleidingsweg N34/N36 Ommen](#)

Een tweede recente uitspraak (augustus 2007) heeft betrekking op het Tracébesluit over de omleidingsweg N34/N36 bij Ommen. In deze procedure is in een aantal beroepsschriften een groot aantal bezwaren ingebracht. De Afdeling verklaart uiteindelijk alle beroepen ongegrond. De rode draad in deze uitspraak is dat de onderzoeken, die aan het Tracébesluit ten grondslag liggen, voldoende breedte en diepgang hebben om 'in redelijkheid' het besluit te kunnen nemen. Door de instellers van de beroepen is niet aannemelijk gemaakt dat de onderzoeken in zodanige mate gebreken vertonen dat ze niet als basis voor het te nemen besluit hadden mogen dienen. De boodschap voor initiatiefnemers is dus: doe goed onderzoek en ga na welke informatie 'redelijkerwijs' nodig is om een besluit te nemen. En voor appellanten: onderbouw stellingen dat er twijfel bestaat aan de juistheid en volledigheid van de aan een besluit ten grondslag liggende onderzoeken. Interessant in de uitspraak N34/N36 is overigens de nuancering die wordt

aangebracht bij het zogenaamde standpunt in de tracéwetprocedure. In een standpunt – dat mede op basis van een Trajectnota/MER totstandkomt – geeft de minister aan welk (tracé)alternatief in het ontwerp-tracébesluit zal worden uitgewerkt. In het geval N34/N36 wijkt het uiteindelijke Tracébesluit af van het eerder ingenomen standpunt. De uitspraak van de Afdeling geeft aan dat dit mogelijk is en geen grond is voor vernietiging van het Tracébesluit. Uiteraard moet het uiteindelijke alternatief wel vallen binnen de bandbreedte van het onderzoek in de Trajectnota/MER.

Van jurisprudentie naar de aanpak van procedures

Wat kunnen we nu leren van het voorgaande? Hoe komen we van jurisprudentie tot een juridisch houdbare aanpak van procedures?

Een vraag die in elke m.e.r.-procedure aan de orde komt, is hoe de gehele keten van besluitvorming – van probleem tot concrete besluiten – moet worden vormgegeven. Elk project vraagt om maatwerk, omdat de inhoud van de plannen en de context altijd anders is. Maatwerk is mogelijk: wet- en regelgeving bieden volop ruimte om een projectspecifieke aanpak te ontwikkelen. Binnen de huidige wettelijke mogelijkheden is voor grote en complexe ontwikkelingen vooral de vraag interessant of en, zo ja, hoe een getrapte besluitvorming, gecombineerd met achtereenvolgens plan- en project-m.e.r., kan worden toegepast.

Kwaliteit van onderzoeken

Voor de praktijk van de MER-maker is een rode draad door de uitspraken van de Afdeling dat de kwaliteit van onderzoeken en rapporten van cruciaal belang is. Bij beroepsprocedures gaat het erom – zoals ook uit de tekst van uitspraken blijkt – of de bevoegde instanties ‘in redelijkheid’ het betreffende besluit hadden mogen nemen. De Afdeling toetst onderliggende rapporten niet inhoudelijk, maar beoordeelt of de aan besluiten ten grondslag liggende (milieu)informatie voldoende zicht biedt op de milieueffecten die kunnen optreden. Onzekerheden over het al dan niet (kunnen) optreden van milieueffecten, die doorgaans tot uiting komen in het ontbreken van onderzoek en/of te gemakkelijke aannames over het niet-optreden van effecten, vormen hierbij voor de verweerders een groot risico. De jurisprudentie biedt tal van voorbeelden waarbij goed inzicht in de mogelijke milieugevolgen leidt tot het ongegrond verklaren van beroepen.

Goed onderzoek wil daarbij overigens niet noodzakelijkerwijs zeggen (zeer) gedetailleerd onderzoek. Wel kan worden opgemerkt dat de diepgang van het onderzoek moet passen bij de impact van het te nemen besluit en de plaats van het besluit in de keten van besluitvorming. Ook van belang kan zijn het – en dat kan soms in enkele zinnen – motiveren dat (verder) onderzoek geen relevante nieuwe informatie zal opleveren. Omgekeerd kan de informatiebehoefte betekenen dat de mate van uitwerking van de plannen en de concreetheid van de te nemen besluiten moet worden afgestemd op de beschikbaarheid van milieu-informatie.

In de procedures is, als het gaat om de beoordeling van de kwaliteit van het milieuonderzoek, ook een rol weggelegd voor appellanten: om succes te kunnen hebben moeten ze aannemelijk maken dat de milieu-informatie gebreken vertoont. Dat gaat dus verder dan een simpele stellingname in een beroepsschrift dat rapporten niet kloppen. Als eerder in het gehele besluitvor-

mingsproces is aangekondigd dat voor de volgende stap in de keten van besluitvorming nadere uitwerkingen en onderzoeken nodig zijn, moet dit met zorg worden opgepakt. Dit hoeft naar ons oordeel waarschijnlijk niet altijd te betekenen dat er ‘veel’ onderzoek nodig is. Het betekent wel dat goed moet worden verantwoord hoe met de samenhang met eerdere besluiten en de plaats van het voorliggende besluit in het hele besluitvormingstraject wordt omgegaan.

GOED ONDERZOEK WIL OVERIGENS NIET NOODZAKELIJKERWIJS ZEGGEN (ZEER) GEDETAILLEERD ONDERZOEK

Zorgvuldige en begrijpelijke procedure

Naast een toets op de inhoud gaat de Afdeling na of bij de voorbereiding van besluiten de procedures ordentelijk zijn doorlopen. Procedurele fouten – zoals het niet ter visie leggen van onderzoeksrapporten – blijken bij de Afdeling al snel fataal te zijn. De jurisprudentie laat zien dat er een duidelijke vertaling moet zijn van het MER in de besluiten. Als het MER uitgaat van bepaalde mitigerende en compenserende maatregelen, moet daaraan ook in het besluit aandacht worden besteed. De noodzakelijk geachte maatregelen moeten goed zijn geregeld en niet min of meer vrijblijvend zijn beschreven.

De dagelijkse m.e.r.-praktijk en de contacten met burgers, bijvoorbeeld in klankbordgroepen, leert dat het totaal van samenhangende procedures, en de ketens van besluiten die voor (grote) ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden doorlopen, voor veel (potentiële) insprekers en belanghebbenden onbegrijpelijk is. Dit geldt al voor de m.e.r.-procedure zelf, laat staan voor een opeenvolging van procedures. Dikke stapels papier schrikken af; getrapte besluitvorming – bijvoorbeeld van een locatiekeuze naar het vaststellen van de hoofdstructuren naar de concrete uitwerking van deelgebieden – is voor de mensen in het veld moeilijk te begrijpen. Wanneer kan op welk besluit worden ingesproken, welk besluit is wanneer (hard) kaderstellend voor de vervolgbesluiten, en wanneer is het te laat? Ook dit aspect – de begrijpelijkheid van de keten van besluiten voor de maatschappelijke omgeving – verdient aandacht bij het ontwikkelen van een aanpak voor een m.e.r./ro-procedure voor een specifiek project.

En uiteraard stelt dit eisen aan de leesbaarheid en structuur van de rapporten. Ook het helder oppakken van beloften of verwachtingen die in de voorgaande fase zijn uitgesproken, hoort hier bij.

Voor wie, waarover, wat zijn de resterende vrijheidsgraden?

Kaderstellende besluiten en ketens van besluitvorming kunnen op diverse manieren aan de orde zijn. Het kan gaan om getrapte besluitvorming van rijks- tot gemeentelijk niveau, waarbij de strategische besluiten dus door een andere overheid worden genomen dan de concrete besluiten. Het kan ook gaan om een gefaseerde besluitvorming binnen één overheid, bijvoorbeeld een gemeente, van structuurplan via globale naar uiteindelijk concrete bestemmingen. In beide gevallen kan op diverse momenten de verplichting tot m.e.r. bestaan.

Gefaseerde besluitvorming binnen één instantie

Zelfs bij grotere m.e.r.-plichtige besluiten kan de verantwoordelijkheid voor de procedure geheel bij één gemeente liggen. Te denken valt bijvoorbeeld aan grote transformaties in bestaand stedelijk gebied, die als stadsproject m.e.r.-beoordelingsplichtig kunnen zijn. De betreffende gemeente heeft dan de mogelijkheid om de besluitvorming getrapt te laten plaatsvinden. In veel gevallen is dat zelfs onvermijdelijk, omdat het gaat om plannen met een lange ontwikkelperiode – tot tientallen jaren – en dus veel onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen. Er moet dan ook ruimte blijven om te kunnen inspelen op een veranderende context.

De jurisprudentie laat zien dat (toch) de gehele samenhangende ontwikkeling in beschouwing moet worden genomen. De opgave is dan om in de aanpak van de procedure een balans te vinden tussen concreetheid en rechtszekerheid enerzijds en de noodzakelijke, gewenste en onvermijdelijke onzekerheid over de ontwikkeling anderzijds. Een gefaseerde besluitvorming lijkt daarbij, ook vanuit juridisch oogpunt, goed mogelijk. In welke vorm dat vervolgens gebeurt, ligt niet vast. Een mogelijkheid is om de hoofdlijnen van het plan, zoals de totale opgave (en de eventuele bandbreedte daarin) en de ruimtelijke hoofdstructuren vast te leggen in een structuurplan. Daarbij hoort dan een plan-m.e.r. dat ingaat op de maatgevende milieueffecten en de bandbreedte daarvan. De uitwerking van het structuurplan kan vervolgens plaatsvinden in de vorm van één of meer bestemmingsplannen. Daarbij kan worden gekozen voor een globaal, nog uit te werken plan, of een deels concreet, deels globaal plan. De globaliteit van het plan bepaalt tevens de vorm van de m.e.r. (plan-m.e.r. of besluit-m.e.r.). Gezien de jurisprudentie is het van belang dat in een dergelijke keten van besluiten, de kaders duidelijk en met behulp van (plan)m.e.r. worden vastgelegd. De kaders zijn deels concreet (de ruimtelijke hoofdstructuur: infrastructuur, water, groen, mogelijke bouwvelden) en deels abstract (de opgave in termen van maximale aantallen, doelstellingen aangaande ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheidsdoelstellingen e.d.).

Een laatste mogelijke aanpak is om direct het niveau van een concreet bestemmingsplan of een combinatie van een uitwerkingsplan en een globaal bestemmingsplan (combinatie plan-m.e.r. en project-m.e.r.) te hanteren. Dit kan voordelen hebben, maar stelt ten minste voor een deel van het gebied hoge eisen aan het detailniveau van zowel het ruimtelijk plan als aan de beschrijving van de milieueffecten. Vooral een concreet bestemmingsplan voor het hele plangebied beperkt de flexibiliteit bij de verdere invulling binnen het plan. Een tussenvorm is een globaal eindplan, maar ook dit beperkt de flexibiliteit in de toekomst.

Bij m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, bijvoorbeeld stadsprojecten, bestaat de mogelijkheid om te kiezen voor het – zonder daarover een besluit van het bevoegd gezag te vragen – direct starten van een m.e.r.-procedure. Ook hier is maatwerk wenselijk en mogelijk, waarbij de keuze voor de te volgen procedure afhankelijk is van onder andere de tijdsdruk, de risico's die de initiatiefnemer wel lopen, en de mogelijke meerwaarde van een m.e.r.-procedure in communicatie en structurering van het proces.



Foto: scx.hu

Getrapt besluiten door meerdere instanties

Bij grote en complexe projecten – zoals grootschalige woningbouwlocaties of bedrijventerreinen – kan het wenselijk zijn om te starten met een kaderstellend plan op regionaal of provinciaal niveau. In een dergelijk plan – op te stellen met behulp van plan-m.e.r. – kunnen de noodzaak voor de gewenste ontwikkeling en de mogelijke locaties aan bod komen. In vervolgprocedures op gemeentelijk niveau kan verdere invulling worden gegeven aan het kaderstellende plan.

Ook hier bestaat een zekere mate van keuzevrijheid. Een kaderstellend plan is in principe niet verplicht, mits het uiteindelijke (concrete) besluit past binnen het op een hoger niveau vastgelegde ruimtelijke beleid. Dit houdt onder andere in, dat bij de uitwerking van streekplannen die nog tot stand zijn gekomen zonder plan-m.e.r. niet noodzakelijkerwijs alsnog een plan-m.e.r. moet worden opgesteld.

Tot slot

Jurisprudentie laat een grote diversiteit aan struikelpunten zien. Constanten in de jurisprudentie zijn 'het grote belang van informatie', die het in redelijkheid mogelijk maakt om besluiten te nemen, en het belang van 'formeel-juridisch correcte procedures'. De jurisprudentie maakt ook duidelijk dat – mits goed aangepakt – er veel ruimte is voor maatwerk in de aanpak van m.e.r.- en ruimtelijke orderingsprocedures en het inrichten van een 'keten van besluiten'.