

# WAT IS ER NU PRECIES VERANDERD SINDS SEPTEMBER 2006? PLAN-M.E.R.: DE REGELS

Het zal de vakgemeenschap niet zijn ontgaan: de Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling is inmiddels geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Waar heeft dit toe geleid? Behalve tot een nieuwe term – ‘plan-m.e.r.’ – ook tot een hoop andere aanpassingen aan de m.e.r.-regeling. Reden genoeg om de juridische ins-and-outs eens op een rij te zetten. Te beginnen met de werkingssfeer, en eindigend met de vraag hoe de rechtsbescherming nu precies geregeld is.

Marcel Soppe

22

TOETS 01 07

Sinds 28 september 2006 is de m.e.r.-regeling ingrijpend gewijzigd vanwege de noodzakelijke implementatie van de Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn).<sup>1</sup> De wijzigingen betreffen zowel de hoofdstukken 7 en 14 Wm als het Besluit m.e.r. 1994.<sup>2</sup> De belangrijkste verandering is de introductie van de zogeheten plan-m.e.r. De plan-m.e.r. heeft een zelfstandige functie gekregen naast de reeds bestaande m.e.r., die thans wordt aangeduid als besluit-m.e.r. In dit artikel wordt de nu geldende m.e.r.-regeling besproken, met het accent op de nieuwe figuur van de plan-m.e.r.

## Werkingsfeer

### Besluit-m.e.r.-plicht (onderdeel C)

Onderdeel C van het nieuwe Besluit m.e.r. 1994 bevat vier kolommen. Kolom 1 duidt de categorieën van activiteiten aan waarvoor in beginsel een m.e.r.-plicht geldt. In beginsel, aangezien de m.e.r.-plicht veelal af-

hankelijk wordt gesteld van nadere selectiecriteria – vaak in de vorm van drempelwaarden – die in kolom 2 zijn opgenomen. Kolom 4 geeft per activiteitscategorie aan voor welk(e) overheidsbesluit(en) de besluit-m.e.r.-plicht geldt.

In vergelijking met het oude Besluit m.e.r. is er een verandering opgetreden voor die activiteiten waarvoor in kolom 4 van onderdeel C ruimtelijke ordeningsbesluiten voor de besluit-m.e.r.-plicht zijn aangewezen. Ook het huidige Besluit m.e.r. hanteert een flexibele constructie, maar deze is anders van opzet dan die in het oude Besluit m.e.r. Voorop staat dat de m.e.r.-plicht moet worden geëffectueerd in het kader van de vaststelling van een uitwerkings- of wijzigingsplan ex art. 11 WRO. Voorziet het desbetreffende bestemmingsplan echter niet in de mogelijkheid het plan uit te werken of te wijzigen, dan is de m.e.r.-plicht verbonden aan de vaststelling van ‘het plan, bedoeld in artikel 10 van de Wet op de

## DE AUTEUR

Marcel Soppe (m.a.a.soppe@kienhuishoving.nl) is als advocaat verbonden aan KienhuisHoving Advocaten en notarissen N.V. te Enschede. Marcel Soppe is tevens redacteur van TOETS.

<sup>1</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de EG-ministerraad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, nr. 2001/42/EG, Pb. EG 2001 L 197, pp. 30 e.v.



Ruimtelijke Ordening'. Blijkens onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. heeft deze zinsnede, voor zover die wordt gebezigd in kolom 4 van onderdeel C, niet alleen betrekking op het bestemmingsplan, maar ook op planologische vrijstellingen als bedoeld in de artikelen 17 lid 1 (tijdelijke vrijstelling), 19 leden 1 tot en met 3 (zelfstandige projectbesluiten), of 40 lid 1 WRO (de zogeheten NIMBY-vrijstelling).

#### [Besluit-m.e.r.-beoordelingsplicht \(onderdeel D\)](#)

Gelijk onder het oude Besluit m.e.r. het geval was, bevat onderdeel D een lijstenstelsel voor de m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten en besluiten. Daarvoor geldt dat er voor de start van de formele besluitvormingsprocedure onderzocht moet worden of er al dan niet een MER moet worden gemaakt (de zogeheten screeningsprocedure). De systematiek van onderdeel D (de indeling van de kolommen) is identiek aan die van onderdeel C.

#### [Plan-m.e.r.-plicht op basis van onderdelen C en D](#)

Voor activiteiten die beantwoorden aan de omschrijvingen in de kolommen 1 en 2 van de onderdelen C en D, bestaat er een plan-m.e.r.-verplichting voor *alle* in kolom 3 van vorenbedoelde onderdelen genoemde plannen. Althans voor zover deze in het concrete geval *kaderstellend* zijn voor de in kolom 4 genoemde m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten.

De plan-m.e.r.-plicht staat naast de besluit-m.e.r.-plicht. Het feit dat een plan-MER is gemaakt, doet derhalve op generlei wijze af aan de eventuele verplichting in een later stadium van de besluitvorming voor een daartoe aangewezen besluit een m.e.r.-(beoordeling) te verrichten.

Bij de plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D gaat het veelal om pkb'en, streekplannen, regionale en (inter)gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen<sup>3</sup> en soms ook om uitwerkings- of wijzigingsplannen ex art. 11 lid 1 WRO. Die laatste categorie plannen is in

2 Wet van 5 juli 2006 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieueffectrapportageplannen), Stb. 2006, 336, en het Besluit van 16 augustus 2006 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (uitvoering richtlijnen nrs. 2001/42/EG en 2003/35/EG), Stb. 2006, 388.

3 Waar in kolom 3 wordt gesproken over het plan bedoeld in art. 10 WRO, wordt blijkens onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. mede bedoeld op een aanwijzing als bedoeld in art. 37 lid 2 of lid 5 WRO.

ieder geval ook voor plan-m.e.r.-plicht aangewezen voor activiteiten waarvoor de Wm-vergunning als het m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluit is aangewezen (in kolom 4<sup>4</sup>). Steeds als zo'n plan kaderstellend is voor de verlening van de desbetreffende Wm-vergunning, zal er een plan-MER moeten worden opgesteld. Planologische vrijstellingen zoals zelfstandige projectbesluiten als bedoeld in art. 19 leden 1 tot en met 3 WRO zijn *nimmer* plan-m.e.r.-plichtig.

## CUMULATIE M.E.R.-PLICHTEN

In de Wm is voorzien in een aantal coördinatiebepalingen bij samenloop van m.e.r.-plichten. Art. 14.4b Wm ziet op de situatie waarin er voor een activiteit gelijktijdig zowel een m.e.r.-plichtig besluit als een m.e.r.-plichtig plan wordt voorbereid. In dat geval kan worden volstaan met het maken van een besluit-MER, mits het plan 'uitsluitend wordt voorbereid met het oog op de inpassing van die activiteit in dat plan'.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met dit criterium wordt gedoeld op casusposities waarin bijvoorbeeld voor een stortplaats een m.e.r.-plichtig besluit wordt voorbereid (verlening Wm-vergunning) en dat tegelijkertijd een streekplan of bestemmingsplan wordt voorbereid, inhoudende de aanwijzing als stortplaatslocatie.

Art. 14.4c Wm bepaalt dat wanneer ter zake van een of meer met elkaar samenhangende activiteiten meerdere plannen voor plan-m.e.r.-plicht zijn aangewezen, er ter voorbereiding van die plannen met één plan-MER kan worden volstaan. Voorwaarde lijkt mij dan wel te zijn dat die plannen nagenoeg gelijktijdig in procedure worden gebracht. De wettekst zegt daar echter niets over.

In andere dan de in art. 14.4b en 14.4c Wm bedoelde gevallen, voorziet de m.e.r.-regeling niet in coördinatiebepalingen. Zo is niet geregeld welke procedure doorlopen moet/mag worden indien een bestemmingsplan plan-m.e.r.-plichtig is vanwege art. 7.2a Wm en besluit-m.e.r.-plichtig op grond van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. In dat geval zou kunnen worden volstaan met het doorlopen van een besluit-m.e.r.-procedure+. Die plus bestaat in ieder geval uit de volgende aspecten:

- In het MER moeten niet alleen de gevolgen van eerdere besluiten, maar ook van eerdere plannen worden beschreven.
- In het MER moet worden ingegaan op de aspecten biodiversiteit en gezondheid voor de mens.
- In de startnotitie zou aangegeven moeten worden dat het op te stellen MER zowel een besluit-MER als een plan-MER betreft.
- Aan bestuursorganen die bij de voorbereiding van het planologische besluit zijn betrokken, dient voorafgaand aan het vervaardigen van het MER advies te worden gevraagd betreffende het wenselijke detail- en reikwijdteniveau van het MER.

Voor sommige categorieën activiteiten worden in plaats van of naast ruimtelijke ordeningsbesluiten andere plannen voor de plan-m.e.r.-plicht aangewezen. Het gaat daarbij onder meer om plannen op grond van de Wet op de waterhuishouding (zoals het provinciaal waterhuishoudingsplan), het landelijk afvalbeheersplan, bepaalde plannen op grond van de Planwet verkeer en vervoer, plannen ex art. 18 Reconstructiewet concentratiegebieden en het Natuurbeleidsplan als bedoeld in art. 4 Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998).<sup>5</sup>

### 'Kaderstellend'

Voor het aannemen van een plan-m.e.r.-plicht is steeds een voorwaarde dat het voorliggende in kolom 3 genoemde plan *kaderstellend* is voor de besluiten zoals genoemd in kolom 4. Art. 7.2 lid 2 Wm geeft aan dat een plan in elk geval het kader voor een dergelijk besluit vormt indien dat plan een locatie of tracé voor de desbetreffende activiteit aanwijst, dan wel wanneer in dat plan een of meerdere locaties of tracés voor zo'n activiteit worden overwogen. Deze niet-limitatieve definitie maakt niet duidelijk wanneer sprake is van het aangeven of het overwegen van locaties van activiteiten. Evident is dat het daarbij niet hoeft te gaan om plandelen die voor de vervolgbesluitvorming zonder meer volledig bindend zijn (denk aan concrete beleidsbeslissingen in streekplannen). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat er evenzeer sprake is van kaderstelling indien weliswaar geen sprake is van een strikte wettelijke binding, maar wel van een plan dat 'de toon zet' voor de vervolgbesluitvorming. Van toonzetting is alleen sprake als de overweging in het plan een zekere mate van concreetheid heeft.<sup>6</sup>

Om wat meer inzicht te verschaffen, heeft de wetgever de volgende voorbeelden gegeven:

- 'Als de m.e.r.-plichtige activiteit bijvoorbeeld de aanleg van een glastuinbouwgebied met een oppervlakte van 100 hectare of meer betreft, dan is de aanduiding van agrarisch gebied in een ruimtelijk plan onvoldoende om van een kader te kunnen spreken. Is de aanduiding echter aanleg glastuinbouwgebied, terwijl nog onvoldoende duidelijk is hoe groot de omvang zal zijn, dan is er wel sprake van een kader; uiteraard is dat weer niet het geval als de locatie zo gering is dat het per definitie geen m.e.r.-plichtige activiteit kan opleveren.'<sup>7</sup>

4 In kolom 4 (van zowel de onderdelen C en D) wordt daartoe steeds de volgende formulering gebruikt: 'De besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de wet [Wet milieubeheer; MS] van toepassing zijn.'

5 Zie voor een overzicht waarin per categorie activiteiten wordt aangegeven welke plannen voor de plan-m.e.r.-plicht in aanmerking komen de NvT bij het vigerende Besluit m.e.r., Stb. 2006, 388, pp. 34-35.

6 TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, pp. 3-4 en de NvT bij het vigerende Besluit m.e.r., Stb. 2006, 338, pp. 36-37.

7 TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 4.



FOTO: SXC.HU

25

- ‘Een ander voorbeeld is de situatie dat in een pkb of streekplan een zogenaamd zoekgebied wordt aangewezen voor een bedrijventerrein dat in omvang de drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsgrens niet overschrijdt (kleiner dan 75 ha), terwijl nog niet uitgesloten kan worden dat er op dat bedrijventerrein inrichtingen worden opgericht die wél de drempelwaarde voor een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit overschrijden (bijvoorbeeld de oprichting van een elektriciteitscentrale met een vermogen van minstens 200 megawatt thermisch vermogen). In deze situatie is het van belang dat uit het plan moet kunnen worden afgeleid dat de m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit (de als voorbeeld genoemde elektriciteitscentrale) wordt overwogen. De mogelijkheid openhouden dat een activiteit kan worden uitgevoerd, is onvoldoende om van een concrete situatie en dus van een “kader voor die activiteit” uit te gaan.’<sup>8</sup>

Van kaderstelling is in ieder geval geen sprake indien ten tijde van de voorbereiding van het plan het besluit dan wel de besluiten genoemd in kolom 4 reeds tot stand zijn gekomen.<sup>9</sup> Als een grootschalige woningbouwlocatie reeds is vastgelegd in een bestemmingsplan, zal een op die locatie betrekking hebbende streekplanherziening derhalve niet plan-m.e.r.-plichtig zijn.

8 NvT bij het vigerende Besluit m.e.r., Stb. 2006, 338, pp. 36-37.

9 TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 9.

10 Zie hierover TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 8.

11 NvT bij het vigerende Besluit m.e.r., Stb. 2006, 388, p. 35.

12 Zie hierover NvT bij het vigerende Besluit m.e.r., Stb. 2006, 388, p. 41.

Voor veel activiteitscategorïën worden in kolom 3 meer plannen genoemd. Voor zover die kaderstellend zijn, zal er steeds een plan-m.e.r.-plicht bestaan. In ieder geval in theorie kan het zodoende voorkomen dat voor dezelfde activiteit bijvoorbeeld drie plan-MER'en moeten worden gemaakt: voor achtereenvolgens de vaststelling van een pkb, een streekplan en een gemeentelijk structuurplan. Teneinde doublures en (dus) onnodige werkzaamheden te voorkomen, is het toegestaan bij het opstellen van een MER de informatie uit een eerder vervaardigd plan-MER te gebruiken, aldus is uitdrukkelijk in art. 7.10 lid 5 aanhef en sub b Wm bepaald.<sup>10</sup> Ik kan mij zelfs voorstellen dat een nieuw plan-MER redelijkerwijs geacht kan worden niets meer te kunnen toevoegen aan een bestaand plan-MER. In dat geval zal het bestaande MER integraal kunnen worden overgenomen ten behoeve van de vaststelling van het desbetreffende plan. In beginsel zal echter wel steeds opnieuw de plan-m.e.r.-procedure moeten worden doorlopen, aldus de nota van toelichting bij het Besluit m.e.r.<sup>11</sup> Worden verschillende plannen nagenoeg gelijktijdig in procedure gebracht, dan is coördinatie verplicht (art. 14.4c lid 1 Wm), wat inhoudt dat met één plan-MER kan worden volstaan.

Opvallend is dat er voor plannen nooit een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Ongeacht de vraag of er in het concrete geval van een ‘D-lijst-activiteit’ belangrijke milieugevolgen zijn te verwachten, zal er voor de desbetreffende plannen een plan-MER moeten worden gemaakt. Het kan dus voorkomen dat er voor een activiteit wel een plan-MER wordt gemaakt, maar vervolgens geen besluit-MER voor het in kolom 4 van onderdeel D opgenomen besluit vanwege het ontbreken van belangrijke nadelige milieugevolgen.<sup>12</sup>

TOETS 01 07



Soms worden bepaalde besluiten in zowel kolom 3 als kolom 4 aangeduid. Dat is onder meer nogal eens het geval met het bestemmingsplan. Hoe te oordelen over een bestemmingsplan waarin middels een eindbestemming wordt voorzien in de aanleg van een bedrijventerrein van 160 hectare?<sup>13</sup> Raadpleging van de kolommen 3 en 4 leert dat daarvoor zowel een plan- als besluit-m.e.r.-plicht geldt. De wetgever acht deze doublure onwenselijk en heeft voor een dergelijke situatie bepaald dat de plan-m.e.r.-plicht teruggaat (zie het slot van art. 2 lid 3 Besluit m.e.r.).

## Plan-m.e.r. en passende beoordeling

### Open systeem

In de Nederlandse m.e.r.-regeling is altijd sprake geweest van een gesloten werkingssfeersysteem. Na raadpleging van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. was duidelijk of er voor een activiteit al dan niet een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestond.<sup>14</sup> Vanwege de s.m.b.-richtlijn kon niet langer met een gesloten stelsel worden volstaan. Als

rechtstreeks uitvloeisel van die richtlijn is in art. 7.2a lid 1 Wm bepaald dat er een plan-MER moet worden gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van art. 19f lid 1 Nb-wet 1998.

## IN DE PRAKTIJK LEEFT TEN ONRECHTE NOGAL EENS DE GEDACHTE DAT IN EEN PLAN-MER GEEN ALTERNATIEVEN BEHOEVEN TE WORDEN BESCHREVEN

Teneinde te bepalen of een besluit in een voorkomend geval heeft te gelden als een plan ex art. 7.2a lid 1 Wm zal de vraag moeten worden beantwoord of er sprake is van een 'op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan'. Blijkens de wetsgeschiedenis moet bij de term 'bestuursrechtelijke bepaling' worden gedacht aan 'concrete bestuursrechtelijke besluiten, bijvoorbeeld die van een hoger bestuursorgaan met binding voor een lager bestuursorgaan of van een democratisch gekozen orgaan voor een uitvoerend orgaan, met toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot standgekomen bepalingen in hogere plannen zelf, voorzover zij een verstrekkende, niet noodzakelijkerwijs volledige binding hebben. Duidelijke voorbeelden van plannen die voortvloeien uit bestuursrechtelijke bepalingen zijn plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo komt het veel voor dat in planologische kernbeslissingen de verplichting staat voor provincies om bepaalde onderdelen daarvan uit te werken in het streekplan.'<sup>15</sup>

De vraag voor welke plannen het verrichten van een passende beoordeling verplicht is, speelt primair in het kader van het toepassingsbereik van art. 19j Nb-wet 1998 (voor welke plannen geldt er eventueel een goedkeuringsvereiste?<sup>16</sup>) en 19f Nb-wet 1998 (wanneer moet voor een plan een passende beoordeling worden gemaakt vanwege mogelijke significant storende effecten voor een Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied?). Daarentoent zal naar verwachting binnen niet al te lange tijd de nodige jurisprudentie verschijnen. Die jurisprudentie zal tevens meer duidelijkheid verschaffen over het toepassingsbereik van art. 7.2a lid 1 Wm.

Dat is geen overbodige luxe. Met name is niet duidelijk of ook sprake is van een plicht tot het verrichten van een passende beoordeling indien

<sup>13</sup> Zie onderdeel C, onder 11.2, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994.

<sup>14</sup> Daarbij de provinciale m.e.r.-plicht en de m.e.r.-plicht voor pkb'en vanwege het oude art. 3 Besluit m.e.r. (dat vrijwel nooit tot een m.e.r.-plicht leidde) buiten beschouwing latende.

<sup>15</sup> TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 3. Zie meer uitgebreid over de herkomst en mogelijke interpretatie van de term 'bestuursrechtelijke bepaling', M.A.A. Soppe, Milieu-effectrapportage en ruimtelijke ordening (diss.), Deventer 2005, pp. 263-264.

<sup>16</sup> Zie hierover o.a. J. Verbeek, Goedkeuring voor ruimtelijke plannen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, BR 2006, p. 598 en A.A. Freriks, Actualiteiten natuurbeschermingsrecht, TMA 2006-4, pp. 147-148.

een plan weliswaar algemene beleidskaders presenteert waarbinnen bepaalde activiteiten in beginsel toelaatbaar zijn, maar het plan zelf nog niet aangeeft op welke plaats welke concrete activiteiten mogen worden gerealiseerd. Denk bijvoorbeeld aan (provinciale) grondwater(onttrekkings)plannen. Daarin wordt algemeen beleid geformuleerd dat in acht genomen moet worden bij de beslissing op aanvragen om een grondwateronttrekkingvergunning. Wat als een grondwater(onttrekkings)plan mede ziet op een Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied en het plan het niet op voorhand uitsluit dat er binnen of in de nabijheid van dat gebied grondwater wordt onttrokken? Is dan al sprake van een plan dat voorziet in een activiteit waarvoor een passende beoordeling vereist is? Of komt die passende beoordeling pas aan de orde als er besluiten/plannen aan de orde zijn voor concrete waterwinning in of in de nabijheid van het Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied?

#### Verplichte opname passende beoordeling in plan-MER

Indien de plan-m.e.r.-plicht is gebaseerd op art. 7.2a lid 1 Wm, moet de passende beoordeling deel uitmaken van het op te stellen plan-MER (art. 7.2a lid 2 Wm). In de praktijk wordt het als problematisch ervaren dat het abstractieniveau van het plan-MER niet zelden afwijkt van de gedetailleerde informatie die nodig is om een passende beoordeling ex art. 19f Nb-wet 1998 te kunnen uitvoeren. Vooralsnog wordt de oplossing gezocht in de idee dat de passende beoordeling die informatie moet bevatten die redelijkerwijs kan worden gevegd gelet op het karakter van het plan waarvoor het plan-MER wordt opgesteld. Dat komt in feite neer op een gefaseerde passende beoordeling. In het vervolgsluitvormingstraject (op project-/vergunningniveau) zal de passende beoordeling namelijk moeten worden gevolgd door een gedetailleerdere passende beoordeling (passende beoordeling fase 2). Ik denk dat deze werkwijze toelaatbaar is, hoewel de Nb-wet 1998 niet expliciet voorziet in de mogelijkheid een passende beoordeling gefaseerd uit te voeren. De (Afdeling bestuursrechtspraak van de) Raad van State zal derhalve het Salomonsoordeel moeten geven.

#### Inhoud en doorwerking plan-MER

In beginsel kan het plan-MER zich beperken tot die plandelen waarvoor de plan-m.e.r.-plicht geldt. In de wetsgeschiedenis wordt echter terecht aangegeven dat zo'n beperking veelal niet voor de hand ligt. Dikwijls hangen de uitspraken in een plan zodanig met elkaar samen en hebben de alternatieven ook een zodanige invloed voor de niet plan-m.e.r.-plichtige onderdelen, dat het meer aangewezen is om het plan-MER in

meer of mindere mate integraal op het gehele plan te laten zien.<sup>17</sup> De inhoudseisen voor plan-MER'en wijken op een aantal belangrijke punten af van de inhoudseisen voor besluit-MER'en. Zo geldt voor plan-MER'en geen verplichting een meest milieuvriendelijk alternatief te beschrijven. Beschrijving van compensatiemaatregelen is in een plan-MER evenmin verplicht. Voorts is (in art. 7.10 lid 5 Wm uitdrukkelijk) vastgelegd dat de inhoud van een plan-MER geheel mag 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'. Hieruit volgt dat bij de scoping rekening kan worden gehouden met de reikwijdte van het besluitvormingskader van het plan-m.e.r.-plichtige plan. Tevens mag er vanuit worden gegaan dat het bevoegd gezag ook overigens mag aangeven dat bepaalde aspecten nog niet in het voorliggende plan worden gereguleerd en dat die (beter) in een later stadium van de besluitvormingsketen aan de orde kunnen komen.

Gelijk een besluit-MER moet ook een plan-MER een beschrijving bevatten van 'de redelijke alternatieven voor de voorgenomen activiteit', alsmede van de belangrijke nadelige gevolgen die de uitvoering van die alternatieven voor het milieu kan hebben (art. 7.10 lid 1 en sub b Wm). In de praktijk leeft ten onrechte nogal eens de gedachte dat in een plan-MER geen alternatieven behoeven te worden beschreven. Bij de selectie van de in het plan-MER te beschrijven alternatieven mag rekening worden gehouden met het (bestuurlijke) doel en de geografische werksfeer van het plan of programma.

Het bevoegd gezag is bij de vaststelling van het plan-m.e.r.-plichtige plan verplicht te vermelden op welke wijze rekening is gehouden met de in het plan-MER beschreven milieugevolgen en wat is overwogen met betrekking tot de in dat rapport beschreven alternatieven. Vanwege de ruime scopingmogelijkheden zal de inhoud van een plan-MER steeds optimaal kunnen worden afgestemd op het vast te stellen plan. Ik verwacht dan ook niet dat zich doorwerkingproblemen zullen voordoen.

#### Plan-m.e.r.-procedure

Voor de wetgever gold als uitgangspunt dat de plan-m.e.r.-procedure niet verder mocht gaan dan waartoe de smb-richtlijn verplicht.<sup>18</sup> De plan-m.e.r.-procedure is bijgevolg aanzienlijk minder opgetuigd dan de besluit-m.e.r.-procedure. De plan-m.e.r.-procedure verloopt als volgt.

Nadat het bestuursorgaan (bevoegd gezag) het voornemen heeft opgevat tot het voorbereiden van een plan waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, dient van dat voornemen openbaar kennis te worden gegeven. In de kennisgeving wordt onder meer vermeld of aan derden de mogelijkheid wordt geboden een zienswijze omtrent het voornemen kenbaar te maken en of de Commissie m.e.r. in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over het op te stellen plan-MER. De consultatie van derden en/of de Commissie m.e.r. is geen verplichting. Het bevoegd gezag kan daartoe besluiten, maar hoeft dat dus niet te doen.

Alvorens het plan-MER op te stellen, raadpleegt het bevoegd gezag de bestuursorganen die ingevolge het wettelijk voorschrift waarop het plan berust bij de voorbereiding van het plan moeten worden betrokken, over de reikwijdte en het detailniveau van dat rapport. De aldus verkregen informatie vormt input voor een reikwijdte- en detailniveau-

17 Zie NvT bij het vigerende Besluit m.e.r., Stb. 2006, 388, p. 37 alsmede TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 22.

18 TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 4.

notitie die richting geeft aan de inhoud van het plan-MER. Deze notitie wordt niet in de Wm genoemd, maar de totstandkoming ervan vloeit logischerwijs voort uit het systeem van de plan-m.e.r.-procedure en is reeds nu gemeengoed geworden in de plan-m.e.r.-praktijk.

Na de totstandkoming van de reikwijdte- en detailniveaunotitie, wordt het plan-MER opgesteld. Anders dan bij het besluit-MER is het bevoegd gezag per definitie degene die het plan-MER moet opstellen. Het plan-MER wordt gelijktijdig met het ontwerp van het plan waarop het betrekking heeft, ter inzage gelegd. Vervolgens kunnen op beide documenten zienswijzen kenbaar worden gemaakt.

Uitsluitend indien het plan-MER betrekking heeft op een activiteit die wordt ondernomen in een gebied dat deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur en/of indien sprake is van een plan-m.e.r.-plicht uit hoofde van art. 7.2a lid 1 Wm, moet de Commissie m.e.r. in de gelegenheid worden gesteld een toetsingsadvies uit te brengen over het plan-MER. Deze verplichting is niet te herleiden tot de smb-richtlijn en vormt dus een uitzondering op de hoofdregel dat de plan-m.e.r.-procedure niet verder zou mogen gaan dan waartoe de smb-richtlijn verplicht.

Voor de praktijk niet onbelangrijk is art. 7.1 lid 4 Wm. Dat geeft aan dat in hoofdstuk 7 Wm en de daarop berustende bepalingen voor zover die betrekking hebben op plannen, onder bevoegd gezag tevens wordt verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van een plan. Daarmee staat buiten discussie dat bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders de plan-m.e.r.-procedure kan doorlopen in het kader van de voorbereiding van een plan-m.e.r.-plichtig bestemmingsplan. Ten slotte zij erop gewezen dat ook de plan-m.e.r.-procedure voorziet in een verplichte ex post-evaluatie.

## Rechtsbescherming

Wordt verzuimd een plan-MER op te stellen of wordt de daarvoor geldende procedure niet of niet correct gevolgd, dan stelt art. 7.26c lid 1 Wm daarop de strenge sanctie dat het bevoegd gezag het plan-m.e.r.-plichtige plan niet mag vaststellen. Staat er tegen een plan-m.e.r.-plichtig plan, zoals een bestemmingsplan, beroep op de bestuursrechter open, dan zal het ten onrechte achterwege hebben gelaten van een plan-m.e.r.-procedure welhaast zeker leiden tot een vernietiging van dat plan. De wettelijke regeling inzake de plan-m.e.r. heeft derhalve zeker tanden. Anderzijds voorziet de Wm niet in een afzonderlijke regeling aangaande de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen vast te stellen plannen die niet bij een bestuursrechter aangevochten kunnen worden: de niet-appellabele plannen. De meerderheid van de m.e.r.-plichtige plannen is niet appellabel (denk bijvoorbeeld aan gemeentelijke structuurplannen of streekplannen waarin geen concrete beleidsbeslissing is opgenomen). Als zo'n plan aan de orde is, zullen grieven inzake de procedure van totstandkoming of de inhoud van het plan-MER alsmede bezwaren tegen het feit dat ten onrechte geen plan-m.e.r. is verricht, pas kunnen worden ingebracht in het kader van vervolgbesluitvorming in welk verband de gang naar de bestuursrechter wel mogelijk is. Daarbij kan met name

gedacht worden aan de besluit-m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten. De vraag is vervolgens wat de juridische consequentie is, indien de bestuursrechter bijvoorbeeld in het kader van een ingesteld beroep tegen een besluit-m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit tot de conclusie komt dat er ten behoeve van een kaderstellend (niet-appellabel) plan ten onrechte geen, dan wel een ondeugdelijk, plan-MER is vervaardigd, of dat de plan-m.e.r.-procedure niet correct is gevolgd. Wat betreft de incorrecte procedure, verwacht ik geen grote problemen. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toepassing van de reguliere m.e.r.-regeling (= de besluit-m.e.r.-regeling) vloeit voort dat er niet snel gevolgen worden verbonden aan de schending van een procedurevoorschrift. Dat is eerst anders indien de schending impliceert dat belanghebbenden in hun processuele belangen zijn geschaad.<sup>19</sup> Daarvan zal vrijwel nooit sprake zijn.

## DE WETTELIJKE REGELING INZAKE DE PLAN-M.E.R. HEEFT ZEKER TANDEN

Indien de inhoud van het plan-MER ernstig onder de maat is of er verzuimd is een dergelijk MER op te stellen, ligt de zaak complexer. Dan is gehandeld in strijd met art. 7.26c lid 1 Wm. Hoe duidelijk die bepaling ook luidt, het lijkt mij dat de betekenis ervan moet worden gerelativeerd voor *wat betreft de niet-appellabele* m.e.r.-plichtige plannen. Mijns inziens betekent schending van art. 7.26c lid 1 Wm niet dat de vervolgbesluitvorming (de besluitvorming waarvoor in het desbetreffende plan kaderstellende uitspraken zijn gedaan) geen doorgang kan vinden. Mij lijkt dat de bestuursrechter in voorkomende situaties moet terugvallen op de algemene regels uit de Awb.

Een voorbeeld. Stel dat de rechter krijgt te oordelen over een artikel 19 WRO-vrijstellingsbesluit (zelfstandig projectbesluit) met betrekking tot een m.e.r.-plichtige activiteit en dat hij constateert dat in de ruimtelijke onderbouwing van dat vrijstellingsbesluit wordt verwezen naar een kaderstellende uitspraak (niet zijnde een concrete beleidsbeslissing) in het streekplan waarvoor ten onrechte geen plan-MER is gemaakt. Ik denk niet dat het vrijstellingsbesluit alsdan zonder meer in strijd met het recht moet worden geacht. Doorslaggevend lijkt mij of de ruimtelijke onderbouwing ook zonder de verwijzing naar de desbetreffende streekplanpassage voldoende is (en dus de toets aan art. 3:2 Awb kan doorstaan).

In het gebruikte voorbeeld zal het vrijstellingverlenende bestuursorgaan derhalve een zwaardere onderzoeks- en motiveringsplicht hebben, in die zin dat een enkele verwijzing naar het streekplan niet afdoende is. Die plicht lijkt mij niet zover te strekken, dat ten behoeve van het vrijstellingsbesluit alsnog een bij de reikwijdte van het streekplan aansluitend plan-MER moet worden gemaakt (waarbij bijvoorbeeld provinciebreed locatiealternatieven moeten worden onderzocht). Wel kan ik mij voorstellen dat de bestuursrechter toetst of in de ruimtelijke onderbouwing (alsnog) op afdoende wijze inzicht is geboden in de te verwachten milieugevolgen van het vrijstellingsbesluit. Daarvan zal al snel sprake zijn indien voor het vrijstellingsbesluit een besluit-m.e.r.-(beoordeling) heeft plaatsgevonden. ■

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld AbRvS 22 maart 2006, BR 2006, p. 546, m.nt. De Vries.