

STRUCTUURPLAN KAN: KAN KAN WEL?

Eind december deed de Afdeling Bestuursrechtspraak een uitspraak in een zaak over het regionaal structuurplan voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN). Conclusie: de mate van concreetheid van een plan is een belangrijk punt om vast te stellen of een passende beoordeling en een plan-m.e.r. noodzakelijk zijn.

Steven Pieters

Het Algemeen Bestuur van het Regionaal Openbaar Lichaam Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) heeft in het najaar van 2006 het regionaal structuurplan KAN 2005-2020 vastgesteld. De Gelderse Milieufederatie heeft tegen het goedkeuringsbesluit – op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingwet 1998 (Nbw) – van het Ministerie van LNV beroep ingesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft hierover op 21 december 2007 uitspraak gedaan. Artikel 19j Nbw vereist een goedkeuring – van de provincie of van het Ministerie van LNV – voor plannen die mogelijk significante gevolgen kunnen veroorzaken in Natura 2000-gebieden. Er bestaat de verplichting tot het maken van een (globale) passende beoordeling voor plannen op grond van dit artikel. Daarnaast bestaat er de noodzaak een (zeer concrete) passende beoordeling te maken voor projecten en activiteiten die significante gevolgen kunnen veroorzaken op grond van artikel 19f Nbw.

Concreetheid

De Afdeling constateert dat het voorliggende regionaal structuurplan geen concrete beleidsbeslissingen bevat over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang, die bij de vaststelling van gemeentelijke plannen in acht dienen te worden genomen. Daarnaast stelt de Afdeling dat dit regionaal structuurplan geen uitspraken bevat over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen met een definitief of concreet karakter, die voor het opstellen van gemeentelijke plannen of het nemen van projectbesluiten bindend zijn. Ook bevat het structuurplan geen concrete en verplichtende beleidsuitspraken. De opgenomen beleidsuitspraken hebben volgens de Afdeling een indicatief karakter.

Het voorliggende plan kan daarom niet leiden tot mogelijke verslechtering of verstoring van Natura 2000-gebieden. Daarom kon dit weinig concrete regionaal structuurplan niet aangemerkt worden als een plan als bedoeld in artikel 19j Nbw. De Afdeling vindt dat de minister van LNV, in plaats van

goedkeuring te geven aan dit regionaal structuurplan, had moeten volstaan met het oordeel dat voor de vaststelling van dit plan geen goedkeuring is vereist.

M.e.r.-relevantie?

Waarom behandel ik deze uitspraak in een rubriek over m.e.r.-jurisprudentie? Terwijl in de uitspraak het woord milieueffectrapportage helemaal niet voorkomt en m.e.r. ook helemaal niet speelde.

Ik maak de inschatting dat deze uitspraak heel belangrijk is voor de plan-m.e.r.-praktijk. Artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) legt de link tussen m.e.r. en de Nbw. Daar wordt overigens – abusievelijk – artikel 19f Nbw genoemd. Daar had 19j Nbw moeten staan. Daar zijn verschillende deskundigen, inclusief het Ministerie van VROM, het inmiddels wel over eens. Want de plan-m.e.r.-plicht is – dat zegt het woord al – gekoppeld aan wettelijk voorgeschreven plannen ('op grond van een wettelijk of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan'), waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is. Artikel 19j Nbw ziet toe op die situatie.

Door deze uitspraak wordt ook voor de m.e.r.-praktijk duidelijk dat niet automatisch ieder wettelijk voorgeschreven plan leidt tot de noodzaak een passende beoordeling uit te voeren. Dus de simpele uitleg van deze vorm van plan-m.e.r.-plicht, namelijk dat een wettelijk voorgeschreven plan + een passende beoordeling vanzelf leidt tot de noodzaak om een plan-MER op te stellen, is nu niet meer geldend. In deze uitspraak wordt terecht nadere invulling gegeven aan de eisen waaraan een wettelijk voorgeschreven plan moet voldoen, wil het zinvol zijn op planniveau een passende beoordeling uit te voeren. Maar nog steeds blijft wel de wettelijk voorgeschreven 'gelaagdheid' in passende beoordelingen aanwezig: een meer strategische passende beoordeling op planniveau (19j Nbw), en een zeer concrete passende beoordeling op projectniveau (19f Nbw).

'Plan-m.e.r.-beoordelingsplicht'

Ik durf de stelling ook aan dat deze uitspraak consequenties zal hebben voor de andere titel voor plan-m.e.r.-plicht. Want naast de plan-m.e.r.-plicht voor wettelijk voorgeschreven plannen waaraan een passende beoordeling is gekoppeld, bestaat er ook een plan-m.e.r.-plicht voor wettelijke voorgeschreven plannen die het kader vormen voor naderhand m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten (zie artikel 7.2, tweede lid, Wm). Deze plan-m.e.r.-plicht is nooit een automatische geweest. Uit alle toelichtende documentatie over de plan-m.e.r.-plicht blijkt dat plannen pas plan-m.e.r.-plichtig zijn wanneer ze voldoende concreet zijn. Er is dus eigenlijk sprake van een 'plan-m.e.r.-beoordelingsplicht'.

Eerst moet er, volgens mij, een concreetheidsbeoordeling plaatsvinden. Pas wanneer een plan voldoende concreet is, kan er sprake zijn van een plan-m.e.r.-plicht. Deze uitspraak levert ook een goede aanzet op voor die concreetheidsbeoordeling in het kader van de plan-m.e.r.-plicht, waarbij in deze uitspraak de focus alleen gericht is op gevolgen voor natuur, terwijl voor plan-m.e.r. de focus gericht moet zijn op alle mogelijke milieugevolgen. Indien een plan tot concrete aanzienlijke milieugevolgen aanleiding kan geven en tevens het kader vormt voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, pas dán zal er sprake zijn van een plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2, tweede lid, Wm. In elk geval is dit een interessante uitspraak, met mogelijk ook grote gevolgen voor de m.e.r.-praktijk.

Behandelde uitspraak:

• *ABRvS, 21 december 2007, nr. 200701901/1* (zie: www.raadvanstate.nl)

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