

TUSSENTIJDSE WIJZIGINGEN IN M.E.R.

Voor bepaalde plannen en besluiten is wettelijk vastgelegd dat voor de besluitvorming daarover een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Denk bijvoorbeeld aan de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg van een bovengrondse hoogspanningsleiding of een groot industrieterrein of de omgevingsvergunning voor een nieuwe stal voor meer dan 3.000 mestvarkens. In al die gevallen fungeert het milieueffectrapport als een specifieke onderbouwing van de gevolgen van het plan of besluit voor het milieu, zodat deze door het bevoegd gezag volwaardig in de besluitvorming kunnen worden meegenomen. Om dit te bereiken zijn in de Wet milieubeheer inhoudelijke en procedurele vereisten vastgelegd waaraan de rapportage dan wel de procedure moeten voldoen en wordt tevens een koppeling gelegd met de procedures die voor het plan of besluit gelden.

[Jeanine Zwolve](#)

Aanleg Tweede Coentunnel



Het komt geregeld voor dat er zich gedurende de looptijd van een plan of project bepaalde wijzigingen voordoen. Dat werpt de vraag op of die wijzigingen ook gevolgen moeten hebben voor de inhoud van het milieueffectrapport (MER) of de m.e.r.-procedure (m.e.r.) en vervolgens wat de gevolgen kunnen zijn van het eventueel niet meenemen van die wijzigingen. Ook de 'buitenwereld' heeft vaak een eigen visie op de actualiteit van een MER, die bijvoorbeeld naar voren komt in de ingediende zienswijzen. Dat kan invloed hebben op de besluitvorming door het bevoegd gezag. Daarom geeft dit artikel op basis van relevante jurisprudentie enkele handreikingen en voorbeelden waarmee de gevolgen van (potentiële) wijzigingen kunnen worden geanalyseerd. Omwille van de beperkte omvang van dit artikel gaat het daarbij om wijzigingen die zich voordoen voorafgaand aan de vaststelling van het plan of besluit ¹.

Gevolgen van wijzigingen

Het formele uitgangspunt van de beoordeling van de gevolgen van wijzigingen voor de m.e.r. staat voor plannen in artikel 7.13 van de Wet milieubeheer (Wm) en voor besluiten in artikel 7.36a Wm. Uit

deze artikelen vloeit voort dat: het bevoegd gezag het plan niet mag vaststellen, respectievelijk het besluit niet mag nemen, indien de gegevens die in het milieueffectrapport zijn opgenomen, redelijkerwijs niet meer aan het plan dan wel het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd. Aan de andere kant sluit de wet niet uit dat er geruime tijd zit tussen het (opstellen van het) MER en de vaststelling van het plan of de verlening van de vergunning, waardoor de kans op tussentijdse wijzigingen uiteraard toeneemt. Bij ingrijpende wijzigingen in een project zelf is het vrijwel altijd wel duidelijk dat dit gevolgen heeft voor het MER en de procedure. In andere gevallen is dat niet zo eenvoudig te bepalen, want uit jurisprudentie blijkt dat tijdsverloop en gewijzigde omstandigheden niet per definitie hoeven te leiden tot een geheel nieuwe m.e.r.-procedure.

Stap 1 – Oorsprong

Analyseer de oorsprong van de wijzigingen. Die kunnen grofweg uit twee soorten bestaan: wijzigingen in het plan of project zelf of wijzigingen in de omgeving van het plan of project c.q. in de randvoor-

1. Tracébesluit Zuid-Willemsvaart, ABRvS 24 maart 2010, 200806140/1/R1, LJN: BL8690, JM 2010/86, m.nt. Van den Broek en Leghennenbedrijf Aa en Hunze, ABRvS 1 september 2010, 200907893/1/M2, LJN: BN5739, JM 2010/112, m.nt. Hoevenaars.

DE AUTEUR

Jeanine Zwolve-Erades (06-46296792, jeanine.zwolve@rhdhv.com) is werkzaam bij Royal HaskoningDHV als senior legal consultant op het gebied van m.e.r. en omgevingsrecht.





waarden. Bij wijzigingen in de eerste categorie kan gedacht worden aan nieuwe feiten met betrekking tot het studiegebied of aan extra alternatieven die tijdens het proces door de initiatiefnemer of de commissie m.e.r. worden ingebracht. In de tweede categorie draait het om wijzigingen buiten het voorgenomen project zelf, maar die wel effect kunnen hebben op de afweging die voor het plan c.q. het besluit gemaakt moet worden, bijvoorbeeld door wijziging van relevante wet- en regelgeving of van de referentiesituatie door besluitvorming over andere (soortgelijke) projecten in de omgeving.

Stap 2 – Aard en omvang

In deze stap analyseer je de aard en omvang van de wijzigingen, omdat die uitkomst invloed heeft op de manier waarop met de wijzigingen moet worden omgegaan in het vervolgproces. Als de gevolgen qua aard vergelijkbaar zijn maar beperkter in omvang dan waarvan in het MER werd uitgegaan, dan is dat in beginsel geen probleem², maar dat is anders als de wijziging kan leiden tot een aanmerkelijke verandering of verzwaring van de milieugevolgen van het project of invloed heeft op de afweging die daarvoor moet worden gemaakt.

Stap 3 – Politiek-bestuurlijke situatie

In deze stap staat de politiek-bestuurlijke omgeving van het plan of besluit centraal. Bij het omgaan met wijzigingen kan het bijvoorbeeld uitmaken of de initiatiefnemer tevens zelf bevoegd gezag is of niet. Ook factoren als tijdsdruk bij partijen die een belang hebben bij het vaststellen van een plan of besluit, kunnen een argument zijn om een bepaalde wijziging al dan niet mee te nemen in de m.e.r. (daarbij het risico acceptierend dat het plan of besluit mogelijk door de Raad van State wordt vernietigd).

Cases

Hierna worden drie cases geschetst waarin aan de hand van deze drie stappen een inschatting is gemaakt van de wijze waarop met een tussentijdse wijziging zou moeten worden omgegaan. De fictieve cases zijn ingeschaald van 'licht naar 'zwaar', bij mengsituaties is de zwaarste categorie maatgevend.

De lichtste categorie is die waarbij de wijziging geen betrekking heeft op het plan of project zelf, maar alleen op de juridische kwalificatie van de gevolgen ervan voor het milieu, bijvoorbeeld door wijzigingen in sectorale wet- en regelgeving (zie de oorsprong uit stap 1). Het enkele feit dat na het opstellen van het MER de op het plan of besluit toepasselijke wet- en regelgeving verandert, waardoor bij

voorbeeld een akoestisch onderzoek moet worden geactualiseerd, leidt niet automatisch ook tot de verplichting om het MER in formele zin te aan te vullen. In dat geval is actualisatie van het onderzoek in principe voldoende, waarbij de resultaten eventueel wel door middel van een oplegnotitie aan het m.e.r. kunnen worden gekoppeld. Na de actualisatie van het onderzoek kan de m.e.r.-procedure gewoon worden vervolgd, waarbij er wel voor moet worden gezorgd dat het gewijzigde onderzoek kenbaar wordt gemaakt en dat zonodig nieuwe reactiemogelijkheden worden geboden³.

Een tweede categorie betreft wijzigingen in de referentiesituatie, oftewel de toestand van het milieu als het plan niet doorgaat. Dat zijn de huidige feitelijke situatie en de autonome ontwikkelingen die – los van het voornemen – ook binnenkort worden gerealiseerd. Het ijkmoment voor de referentiesituatie is formeel het moment dat het plan wordt vastgesteld c.q. het besluit wordt genomen. Dat betekent dat tijdens de m.e.r.-procedure altijd in de gaten moet worden gehouden of door besluitvorming door bevoegde gezagen over andere projecten in de omgeving, de referentiesituatie is gewijzigd. Dat kan immers leiden tot een andere beoordeling van de alternatieven en eventuele cumulatieve effecten. Als op basis van de uitkomst van stap 2 kan worden geoordeeld dat de wijziging in de referentiesituatie niet leidt tot relevante verschillen in de alternatievenvergelijking of in de milieugevolgen van het voornemen, dan is een informele actualisatie van het MER voldoende. In dat geval worden in een oplegnotitie bij het MER de wijziging in de autonome ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor de alternatievenafweging beschreven en wordt duidelijk gemaakt waarom dit niet leidt tot relevante verschillen in de milieugevolgen van het voornemen. Eventueel worden ook de onderliggende onderzoeken geactualiseerd. Daarna kan de m.e.r.-procedure worden vervolgd, waarbij net als in de eerste case wel aandacht moet zijn voor de kenbaarheid van de wijziging en voor eventuele reactiemogelijkheden hierop. Het is uiteraard ook mogelijk dat op grond van overwegingen uit stap 3 toch wordt gekozen voor een formele aanvulling op het MER (zie hieronder).

Een derde categorie is die waarbij wél sprake is van inhoudelijke wijzigingen in het project zelf, bijvoorbeeld een nieuw alternatief of de vergroting van het plangebied. Bij de beoordeling of dat zou moeten leiden tot een formele aanvulling op het MER speelt een grote rol of die wijzigingen ook kunnen leiden tot relevante verschillen in de milieugevolgen (de uitkomst van stap 2). Als dat niet zo is, dan is een actualisatie van het MER in principe voldoende (zie hiervoor),

2. Zie bijvoorbeeld Bestemmingsplan Regionaal Bedrijventerrein Hoeksche Waard, ABRvS 22 juni 2011, 200905028/1/M3, LJN: BQ8853.

3. Zie Tweede Coentunnel, ABRvS 3 december 2008, 200703693/1, LJN: BG5896, JM 2009/2.



© JOOP VAN HOUT/AVS

Schip op de Zuid-Willemsvaart bij 's Hertogenbosch.

maar als er sprake is van aanmerkelijke wijzigingen van omstandigheden, dan is een formele aanvulling van het MER wel noodzakelijk⁴. Dat is ook logisch, want daarmee is de alternatievenvergelijking in het 'oude' MER immers op losse schroeven komen te staan. In de aanvulling op het m.e.r. (en de actualisatie van de onderliggende onderzoeken) wordt bekeken of deze wijzigingen ook leiden tot andere of nadeliger milieugevolgen, zodat daarmee weer rekening kan worden gehouden bij de besluitvorming over het plan of besluit. Als de Commissie voor de m.e.r. al advies heeft uitgebracht over het 'oude' MER, dan ligt het voor de hand om ook de aanvulling

aan de Commissie voor te leggen. Nadat deze stappen zijn doorlopen kan de m.e.r.-procedure worden vervolgd. In geval van ingrijpende wijzigingen in het voornemen zelf kan het verstandig zijn om het ontwerp van het plan c.q. het besluit en het MER inclusief aanvulling, opnieuw ter visie te leggen.

Tot slot

Flexibilisering van het omgevingsrecht is noodzakelijk om beter te kunnen omgaan met de toegenomen dynamiek in gebiedsontwikkeling, maar ook als de wet die ruimte wel biedt, is het vaak lastig om te bepalen wat de gevolgen zijn van tussentijdse wijzigingen in een plan of project. Dit artikel biedt enkele handvatten om de inhoudelijke en procedurele gevolgen hiervan te kunnen inschatten, maar het omgaan met wijzigingen blijft altijd maatwerk. ■

4. Zie Voetbalstadion AZ, ABRvS 3 augustus 2005, 200402809/1, LJN: AU0427 en Tracébesluit Zuid-Willemsvaart, zie voetnoot 1.