

VLIEGVELD LELYSTAD: EEN DRAMA IN DRIE BEDRIJVEN?

Op 10 oktober 2007 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een belangrijke uitspraak gedaan, waardoor opnieuw de besluitvorming inzake het luchtvaartterrein Lelystad wordt opgehouden. Wat is de meerwaarde van deze uitspraak voor de m.e.r.-praktijk?

Steven Pieters

De besluitvorming over het luchtvaartterrein Lelystad is herhaaldelijk door de Afdeling opgehouden, vanwege onvolkomenheden met betrekking tot milieueffectrapportage. Deel 1 van dit drama vindt plaats op 5 november 2003. Toen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de destijds voorliggende besluitvorming vernietigd en aangegeven dat indien er sprake is van gefaseerde besluitvorming – in dit geval een eerste en een tweede fase – er al bij het eerste besluit een volledig MER moet liggen. Omdat in de tweede fase de m.e.r.-plichtige activiteit aan de orde was, wilde men pas bij het tweede fase-besluit een m.e.r.-procedure doorlopen. Daar heeft de Afdeling in 2003 een stokje voor gestoken.

Maar op 4 mei 2005 heeft de Afdeling opnieuw de hele besluitvorming met betrekking tot dit luchtvaartterrein stilgelegd in deel twee van dit drama. Ondanks het feit dat er tussentijds een PKB was vastgesteld en daarvoor een integraal MER was gemaakt, vond de Afdeling dat toch ook opnieuw voor de gefaseerde besluitvorming een MER gemaakt moest worden. Een vraag die dan bij mij opkomt luidt: wanneer verwerkt de m.e.r.-plicht? Onder het oude m.e.r.-systeem van vóór 28 september 2006 was er sprake van een enkelvoudig m.e.r.-systeem: je doet één keer m.e.r. voor een m.e.r.-plichtige activiteit en dan ben je klaar. Kennelijk was de m.e.r.-plicht niet verwerkt met de m.e.r.-procedure voor de PKB luchtvaartterrein Lelystad. Door de uitspraak van mei 2005 moest er dus nogmaals een MER gemaakt worden voor de ombouw van het luchtvaartterrein Lelystad tot een 'business airport'.

Wederom oponthoud

De uitspraak van 10 oktober jl. zorgt wederom voor oponthoud. Wat is er fout gegaan?

Twee zaken spelen de hoofdrol in het derde bedrijf van dit drama.

Allereerst een procedurele zaak: de Commissie voor de m.e.r. kwam 1 dag nadat de inspraaktermijn



was afgelopen al met haar toetsingsadvies. Op 13 juli 2006 liep de inspraaktermijn ten einde en op 14 juli maakte de Commissie het toetsingsadvies openbaar. Terwijl er meer dan 250 schriftelijke reacties waren binnengekomen. Hoe kan dat? Is dat advies wel zorgvuldig totstandgekomen? Is er wel voldoende rekening gehouden met alle ruim 250 inspraakreacties in dat toetsingsadvies? Ik kan mij deze vragen heel goed voorstellen, want dit komt vreemd over. De Afdeling gaat hier vooral formeel op in en legt 'de fout' bij het bevoegd gezag: het bevoegd gezag had zich ervan moeten vergewissen of het advies van de Commissie voor de m.e.r. wel zorgvuldig tot stand was gekomen. Nu het bevoegd gezag daar geen actief onderzoek naar heeft gedaan, heeft het bevoegd gezag geen invulling gegeven aan de op haar rustende vergewisplicht.

Omdat het hier ook over het functioneren van de Commissie voor de m.e.r. gaat, wil ik absoluut geen rechter spelen in eigen zaak. Dat lijkt mij niet juist en al helemaal niet geloofwaardig.

Wel kan ik het volgende melden: dit advies is op verzoek van het bevoegd gezag zo snel uitgekomen. Daarover zijn concrete afspraken gemaakt, om ervoor te zorgen dat de m.e.r.-procedure zo goed

mogelijk zou aansluiten op de toen lopende procedures. Indien een bevoegd gezag dergelijke afspraken met de Commissie maakt, moet men zich realiseren dat indien door die afspraken dergelijke vreemde constructies zich gaan voordoen, er dan een vergewisplicht op het bevoegd gezag rust om te controleren of – ondanks die afspraken – alles wel correct en zorgvuldig is verlopen. Dat is een belangrijke les voor de m.e.r.-praktijk: het mag allemaal best sneller, maar dan moet het nog steeds aan hoge kwaliteitseisen voldoen.

Korthedshalve verwijs ik naar de website van de Commissie voor de m.e.r. (www.commissiemer.nl) waarop u een brief kunt vinden van de Commissie gericht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat over deze zaak.

Onpraktisch

De tweede kwestie in deze uitspraak van 10 oktober is heel belangrijk, maar ook tamelijk onpraktisch. Waarbij naast de voorgaande uitspraken inzake dit vliegveld er vooral ook gekeken moet worden naar de zogenaamde Leeuwarden-Zuid jurisprudentie. Tenminste, daar lijkt het op, volgens mij.

Wanneer ik de visie van de Afdeling kort samenvat, dan wil de Afdeling dat in het MER voor het besluit voor de eerste fase, alle m.e.r.-informatie voor de totale ontwikkeling wordt opgenomen, inclusief alle mogelijke alternatieven. Dat lijkt in eerste instantie logisch, maar is het vanuit de praktijk geredeneerd niet.

In het voorliggende MER waren de milieugevolgen – ook in een worst case – voor de totale ontwikkeling helemaal beschreven. Daarbij is gebruikgemaakt van het MER voor de PKB. In de eerste fase van deze omzetting van het bestaande luchtvaartterrein tot business airport spelen geen m.e.r.-relevante activiteiten. Pas in het tweede besluit zal het gaan om verlenging van de start- en landingsbaan. De discussie over de precieze invulling daarvan liep nog. Men wilde vast dit eerste besluit nemen – het A-besluit – en het MER leverde alle noodzakelijke

informatie voor de toen voorliggende GO/NO GO-beslissing. In deze fase was nog niet bekend welke kant het uit zou gaan met de discussie over de start- en landingsbaan. Alternatieven daarover konden als aanvulling worden toegevoegd aan het bestaande MER wanneer het besluit over de tweede fase genomen zou worden. Uit de Leeuwarden-Zuid jurisprudentie blijkt dat de Afdeling in één keer een volledig en tot in detail uitgewerkt MER wil zien. Die opvatting is niet praktisch – destijds heb ik al gewaarschuwd voor een MER met veel ‘gebakken lucht’ – en ook in deze zaak kiest de Afdeling voor deze onpraktische lijn. Wanneer zaken nog niet in detail duidelijk zijn, moet dat op een later tijdstip uitgezocht en uitgewerkt kunnen worden. Dat is niet in strijd met de rechtszekerheid. Een MER met veel ‘gebakken lucht’ is volgens mij meer in strijd met de rechtszekerheid. Wederom vind ik dit geen praktische aanpak van de Afdeling, die kennelijk worstelt met een gefaseerde aanpak van de besluitvorming en hoe m.e.r. daarin een goede plek krijgt. Maar sinds 28 september 2006 kent Nederland een m.e.r.-systeem dat helemaal uitgaat van een gefaseerde aanpak. Oftewel, sinds die tijd geldt op basis van de wet een aanpak, zoals die hier al is toegepast. Ik denk dat deze uitspraak daarom al snel ‘verouderd’ zal blijken te zijn.

Behandelde uitspraken:

- **ABRvS, 5 november 2003, nr. 200204636/1; JM 2004/30 m.nt. Pieters**
- **ABRvS, 4 mei 2005, nr. 200408054/1**
- **ABRvS, 10 oktober 2007, nr. 200606568/1**

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

Verkeer & vervoer vraagt om breed denken



www.royalhaskoning.com


ROYAL HASKONING
consultants architecten ingenieurs

TOETS KORT

NIEUW: WWW.VOGELSENDEWET.NL

De website www.vogelsendewet.nl beantwoordt vragen over wat wel en wat niet is toegestaan in relatie tot vogels en hun leefgebieden. Van eenvoudige vragen over het renoveren van daken waaronder vogels broeden tot ingewikkelde vragen over windmolens bij belangrijke vogelgebieden.

Veel partijen die te maken krijgen met de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet, ervaren deze als zeer ingewikkeld en onoverzichtelijk. Om deze reden heeft Vogelbescherming Nederland de website www.vogelsendewet.nl ontwikkeld. Hiermee hoopt de vereniging voor zowel overheden, bedrijven, natuurbeschermers als particulieren meer duidelijkheid te creëren over wanneer en hoe u rekening moet houden met deze natuurwetgeving.

Op de website kunt u via verschillende ingangen informatie vinden. Informatie over een concrete situatie, zoals de bouw van een nieuwe woonwijk nabij een Natura 2000-gebied, kunt u vinden via de ‘veelgestelde vragen’. Deze zijn onderverdeeld in thema’s zoals ‘(Bouw-)werkzaamheden’. Hier vindt u steeds een kort antwoord, voorzien van een stappenschema waarmee u dieper op het onderwerp kunt ingaan. Behalve ‘veelgestelde vragen’ biedt www.vogelsendewet.nl ook uitleg over relevante wetgeving zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, lastige begrippen zoals significante effecten en samenvattingen van belangrijke rechterlijke uitspraken. Ook worden er tips en uitleg gegeven over hoe actie ondernomen kan worden wanneer de natuurbeschermingswetgeving wordt overtreden.

MINISTER VAN OCW PER SEPTEMBER 2007 WETTELIJK ADVISEUR BIJ MILIEUEFFECTRAPPORTAGES

Met het in werking treden van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wettelijk adviseur bij milieueffectrapportages geworden. Deze adviesrol wordt ingevuld door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM).

Het bevoegd gezag zal in de richtlijnenfase en de toetsingsfase de RACM om advies moeten vragen. De RACM zal dan adviseren over óf en op welke wijze de effecten op de cultuurhistorische waarden beschreven moeten worden.

Naast de wettelijk verplichte adviesaanvragen voor besluit-m.e.r.-procedures, kan bevoegd gezag ook bij plan-m.e.r.-procedures voor advies over het aspect cultuurhistorie terecht bij de RACM. In het volgende nummer van Toets wordt in een artikel ingegaan op de wijze waarop cultuurhistorie in m.e.r.-procedures kan worden opgenomen, en hoe de RACM deze adviesrol verder invult.

Informatie: Iris Reuselaars, Taakveldcoördinator PRO, telefoon 030-6983289, e-mail: i.reuselaars@racm.nl.