UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability

De introductie van een plan-m.e.r-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving

Amsterdam, 31 oktober 2011

mr. M.N. Boeve
mr. F.A.G. Groothuijse
(m.m.v. M.R.P. Bakker)

Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability
Universiteit van Amsterdam
www.jur.uva.nl/cvm

De introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving.

31 oktober 2011

Auteurs:
Mr. M.N. Boeve
Mr. F.A.G. Groothuijse
(m.m.v. M.R.P. Bakker)

NUR: 823
ISBN: 978-90-818064-1-1

Inhoud

Samenvatting ... 4
Hoofdstuk I Inleiding ... 7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek ... 7
1.2 Doelstelling, reikwijdte en vraagstelling van het onderzoek ... 9
1.3 Terminologie ... 9
1.4 Onderzoeksmethode ... 10
Hoofdstuk 2 Europeesrechtelijk kader ... 11
2.1 Inleiding ... 11
2.2 Verplichtingen richtlijn 2001/42 inzake strategische milieueffectbeoordeling ... 11
2.3 Nadere analyse ... 16
2.4 Conclusie ... 18
Hoofdstuk 3 Nationaal kader ... 20
3.1 Inleiding ... 20
3.2 Hoofdlijnen oorspronkelijke implementatie milieu(effect)beoordeling Smb- en m.e.r.-richtlijn ... 20
3.3 Aanpassing Besluit m.e.r. naar aanleiding van uitspraak van het Hof ... 22
3.4 Conclusie ... 24
Hoofdstuk 4 Wijziging Besluit m.e.r. getoetst ... 25
4.1 Inleiding ... 25
4.2 Toetsing gewijzigde Besluit m.e.r. aan de Smb-richtlijn ... 25
4.3 Gevallen waarin de Smb-richtlijn een (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling toestaat of voorschrijft ... 26
4.4 Eisen aan de inhoud van de plan-m.e.r.-beoordeling ... 28
4.5 Limitatieve lijst plannen Besluit m.e.r in strijd met Smb-richtlijn ... 29
4.6 Conclusie ... 29
Hoofdstuk 5 Voorstellen voor wettelijke verankering plan-m.e.r-beoordeling ... 31
5.1 Inleiding ... 31
5.2 Aansluiten bij de Smb-richtlijn ... 31
5.3 Aanpassingen in de nationale wetgeving ... 32
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen ... 37
Bijlage I: Smb-richtlijn ... 40
Bijlage 2: Schema plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht ... 52
Bijlage 3: Verslag praktijkbijeenkomst VVM 8 september 2011 ... 53

Samenvatting

1. Aanleiding
De aanleiding voor dit onderzoek is de introductie van de zogenoemde 'vormvrije m.e.r.-beoordeling' in art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. voor activiteiten beneden de drempelwaarden van onderdeel D Besluit m.e.r. Aan de hand van de vormvrije m.e.r.-beoordeling bepaalt het bevoegd gezag of voor een *besluit* dat voorziet in dergelijke activiteiten de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden doorlopen. Deze aanpassing van het Besluit m.e.r. vloeit voort uit de veroordeling van Nederland door het HvJ EU voor het handelen in strijd met de m.e.r.-richtlijn (zaak C-255/08).
De introductie van de 'vormvrije m.e.r.-beoordeling' voor besluiten roept tevens een *plan*-m.e.r.-beoordeling in het leven. Dit blijkt uit de toelichting bij de aanpassing van het Besluit m.e.r. waarin een (indirecte) koppeling wordt omschreven tussen de plan-m.e.r-plicht en de m.e.r.-beoordelingsplicht. De Nederlandse m.e.r.-regelgeving kent tot op heden alleen een plan-m.e.r-*plicht*.

2. Onderzoeksvraag
In dit onderzoek is bezien in hoeverre een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving kan worden verankerd. Daartoe is onderzocht of de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling verenigbaar is met de Smb-richtlijn, en zo ja, op welke wijze deze vorm zou kunnen worden gegeven in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving. De concrete onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. *In welke gevallen kan een plan-m.e.r.-beoordeling* ***beneden*** *de drempelwaarden van onderdeel D wettelijk worden verankerd en op welke wijze kan de plan-m.e.r.-beoordeling worden neergelegd in de wet- en regelgeving?*
2. *In welke gevallen kan een plan-m.e.r.-beoordeling* ***boven*** *de drempelwaarden van onderdeel C en D wettelijk worden verankerd en op welke wijze kan de plan-m.e.r.-beoordeling worden neergelegd in de wet- en regelgeving?*

3. Bevindingen

Bedoeling van de wetgever volgt niet uit letterlijke tekst art. 2 lid 5 Besluit m.e.r
In dit onderzoek is allereerst geconcludeerd dat de bedoeling van de wetgever, te weten een koppeling tussen de plan-m.e.r.-plicht en de m.e.r.-beoordelingsplicht, niet volgt uit de letterlijke tekst van het (aangepaste) art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. Naar ons oordeel heeft het gewijzigde Besluit m.e.r. juist een aanzienlijke verruiming van de plan-m.e.r-plicht tot gevolg en zal in alle gevallen waarin een plan kaderstellend is voor de besluiten die in kolom 4 zijn aangewezen voor het plan een MER moeten worden gemaakt. Er gelden daarbij ingevolge art. 2 lid 5 Besluit m.e.r geen drempelwaarden. Op basis van een redelijke wetsuitleg is overigens niet uitgesloten dat de bestuursrechter aansluit bij de (evidente) bedoeling van de wetgever.

Beoogde plan-m.e.r.-beoordeling niet in overeenstemming met de Smb-richtlijn
Voorts is geconcludeerd dat de beoogde indirecte plan-m.e.r.-beoordeling wat betreft reikwijdte en inhoud niet in overeenstemming is met de Smb-richtlijn, zodat bij de wettelijke verankering van een plan-m.e.r.-beoordeling ons inziens de koppeling met de vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden losgelaten. De uit de vormvrije m.e.r.-beoordeling voortvloeiende plan-m.e.r.-beoordeling komt niet overeen met de Smb-richtlijn op het punt van:

- beperking van het toepassingsbereik tot plannen die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen en voor kleine planwijzigingen;

- verplichte smb-beoordeling voor plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor *andere* projecten dan de in bijlage I en II van de m.e.r.-richtlijn genoemde projecten (de zgn. 'andere plannen');
- de eisen die worden gesteld aan de inhoud van de m.e.r.-beoordeling (geen toetsing aan selectiecriteria bijlage II Smb-richtlijn, betrokkenheid milieu-instanties, openbaarmakingseisen); en
- de mogelijkheid die bestaat om *boven* de drempelwaarden van onderdeel C en D bijlage Besluit m.e.r. te kiezen voor een plan-m.e.r.-beoordeling in plaats van de thans geldende plan-m.e.r.-plicht, indien de plannen het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen of het kleine planwijzigingen betreft. Die mogelijkheid bestaat ook voor plannen waarvoor op grond van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling is vereist. De Nederlandse m.e.r.-regelgeving gaat in zoverre verder dan waartoe de Smb-richtlijn verplicht.

Een punt dat los staat van de plan-m.e.r.-beoordeling is dat mogelijk niet alle wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen in de zin van de Smb-richtlijn zijn aangewezen in het Besluit m.e.r.

4. Voorstellen aanpassen Nederlandse m.e.r.-regelgeving

Bij de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving zou naar ons oordeel moeten worden aangesloten bij de Smb-richtlijn, zodat geconstateerde implementatiegebreken worden geheeld en de plan-m.e.r.-plicht wordt beperkt tot de gevallen waarin de Smb-richtlijn ook daadwerkelijk een plan-m.e.r. vereist. Dat heeft tot gevolg dat de drempelwaarden van onderdeel C en D van de bijlage van het Besluit m.e.r. geen betekenis hebben voor de plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht. Wij stellen ten behoeve van de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling de volgende aanpassingen van de nationale m.e.r.-regelgeving voor:

a. Gevallen waarin plan-m.e.r.-plicht moet worden voorgeschreven

Introduceer een plan-m.e.r.-plicht voor de volgende wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen:

- plannen waarvoor op grond van de Nbw 1998 een passende beoordeling moet worden gemaakt; en
- plannen die kaderstellend zijn voor een toekomstige vergunning voor een project genoemd in bijlage I of II m.e.r.-richtlijn.

Wijs de bestaande wettelijke en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen aan op een indicatieve lijst, waarbij voorzien wordt in een vangnetbepaling voor onvoorziene gevallen of toekomstige plannen.

b. Wettelijke verankering van plan-m.e.r.-beoordelingsplicht

Wijs drie type plannen als plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig aan:

1. de m.e.r.-plichtige plannen die slechts het gebruik bepalen van *kleine gebieden op lokaal niveau*;
2. *kleine wijzigingen* van de m.e.r.-plichtige plannen; en
3. de wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor andere projecten dan de in bijlage I en II genoemde m.e.r.-richtlijn projecten (*'andere plannen'*).

Vanzelfsprekend kan de planvaststellende autoriteit ook direct kiezen voor een plan-m.e.r. in plaats van een plan-m.e.r.-beoordeling.

Afbakening gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen

De criteria 'kleine gebieden op lokaal niveau' en 'kleine planwijzigingen' worden door de Smb-richtlijn niet nader ingevuld. Voor zover deze criteria uniform kunnen worden uitgelegd, verdient

het de voorkeur om deze op nationaal niveau in te vullen. Wij betwijfelen echter of een uniforme uitleg van deze criteria beoogd of mogelijk is. Voor zover dit inderdaad niet mogelijk is, zullen deze criteria door de planvaststellende autoriteit per geval moeten worden ingevuld. Om de praktijk enige houvast te bieden bij de invulling van deze criteria te bieden, verdient het aanbeveling om daarvoor een handreiking op te stellen.

Plan-m.e.r.-beoordeling voor categorieën van plannen vooraf
Ons inziens is het erg lastig om op voorhand vast te stellen dat voor bepaalde categorieën van plannen geen sprake is van aanzienlijke milieueffecten, omdat rekening moet worden gehouden met de cumulatie van plannen en projecten en de specifieke ligging van het plangebied. Een plan-m.e.r.-beoordeling voor categorieën van plannen vooraf verdient naar onze opvatting dan ook geen aanbeveling.

c. Inhoudelijke eisen aan de m.e.r.-beoordeling
De eisen die de Smb-richtlijn stelt aan de inhoud van de plan-m.e.r-beoordeling moeten ook in de nationale m.e.r.-regelgeving worden verankerd. De plan-m.e.r-beoordeling, waarbij beoordeeld moet worden of een plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet plaatsvinden conform de selectiecriteria van bijlage II Smb-richtlijn. Daarnaast dienen de aangewezen milieu-instanties bij de beoordeling te worden betrokken. Dit zal moeten worden bepaald in hoofdstuk 7 Wm of in het Besluit m.e.r.

5. Extra bestuurlijke en administratieve lasten
De extra lasten die de uitvoering van de plan-m.e.r.-beoordeling met zich meebrengt zal afhangen van de praktijk van planvaststelling. Bij de vaststelling van milieurelevante plannen (zoals het bestemmingsplan) zal het bevoegd gezag de milieueffecten van die plannen doorgaans al in beschouwing (moeten) nemen. Wettelijk kan worden vastgelegd dat de beslissing om geen MER te maken in de toelichting bij het plan wordt gemotiveerd. De omvang van een dergelijke motivering zal afhangen van de milieueffecten van het plan en hoeft in de praktijk dus niet altijd omvangrijk te zijn. Het achteraf verantwoorden van de milieubeoordeling kan leiden tot een zwaardere werklast dan wanneer milieuaspecten vroegtijdig worden meegenomen in de planontwikkeling en besluitvorming. Ons inziens zou in de eerder voorgestelde handreiking over de plan-m.e.r.-beoordeling aandacht moeten worden besteed aan het *vroegtijdig* meenemen van milieuaspecten bij de planvaststelling.

Hoofdstuk I Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Uitspraak Hof van Justitie EU 15 oktober 2009
Nederland is bij uitspraak van 15 oktober 2009 door het Hof van Justitie EU veroordeeld voor het niet voldoen aan de richtlijn inzake milieueffectrapportage (verder: m.e.r.-richtlijn).[1] Het HvJ EU oordeelde dat niet met alle selectiecriteria uit Bijlage III van de m.e.r.-richtlijn rekening is gehouden bij de vaststelling van de drempelwaarden waaronder voor in de lijst D van het Besluit m.e.r. genoemde activiteiten geen m.e.r.-beoordeling hoeft te worden verricht.[2] Deze selectiecriteria betreffen de kenmerken van het project, zoals o.a. de omvang van het project en de cumulatie met andere projecten, de locatie van het project met het oog op kwetsbaarheid van het milieu in het desbetreffende gebied, en de kenmerken van het potentiële effect met name met betrekking tot het geografisch gebied en de grootte van de bevolking. In onderdeel D van de Bijlage van het Besluit m.e.r. zijn de drempelwaarden voor de m.e.r.-beoordelingsplicht doorgaans uitsluitend gerelateerd aan de omvang van het project. Daardoor is niet verzekerd dat alle projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, gezien hun aard, omvang en ligging aan een m.e.r.(beoordeling) worden onderworpen, terwijl de m.e.r.-richtlijn dat wel vereist. Daarmee heeft Nederland volgens het Hof in strijd gehandeld met de m.e.r.-richtlijn.

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage (reparatie en modernisering)
Om deze tekortkoming in de Nederlandse implementatie van de m.e.r-richtlijn te repareren is het Besluit m.e.r. gewijzigd. Op 16 juni 2010 werd in de Staatscourant een Ontwerpbesluit reparatie en modernisering gepubliceerd.[3] Daarbij was in eerste instantie gekozen voor de toevoeging van een nieuwe categorie D51 aan de D-lijst, waarbij de in de categorieën D1 t/m D48 omschreven projecten die niet aan de drempelwaarden voldoen, als m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten zijn aangewezen. De bedoeling van de toevoeging van categorie D51 was om de drempelwaarden van onderdeel D voor de in kolom 4 genoemde besluiten indicatief te maken. Het bleek onmogelijk om de drempelwaarden zodanig vast te stellen dat rekening kan worden gehouden met alle selectiecriteria van bijlage III van de m.e.r.-richtlijn, zoals cumulatie, en daarbij te garanderen dat onder die drempelwaarden geen sprake is van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu.[4]
Toevoeging van deze categorie zou tot gevolg hebben dat het bevoegd gezag bij het nemen van een in kolom 4 van de D-lijst genoemd besluit waarmee toestemming wordt verleend voor een project (D1 t/m D48) dat niet aan de drempelwaarden voldoet, overeenkomstig de procedure van paragraaf 7.6 Wm moet beoordelen of het project belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Bij die beoordeling moet het bevoegd gezag ingevolge art. 7.17 lid 3 Wm alle in bijlage III van de m.e.r.-richtlijn genoemde selectiecriteria betrekken. Dat een project niet aan de drempelwaarden voldoet, is volgens de toelichting bij het Ontwerpbesluit overigens een indicatie voor het bevoegd gezag dat er waarschijnlijk geen sprake zal zijn van aanzienlijke milieueffecten. Indien inderdaad tot die conclusie wordt gekomen, zal de uitkomst van de m.e.r.-beoordeling zijn dat er bij de voorbereiding van het besluit geen MER hoeft te worden vastgesteld.
Toevoeging van categorie D51 zou evenwel tot gevolg hebben dat voor de in kolom 3 genoemde plannen helemaal geen drempelwaarden meer gelden. Plannen die kaderstellend zijn voor projecten genoemd in D1 t/m D48 en die niet voldoen aan de drempelwaarden worden met deze

[1] Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 2009/31/EG.
[2] HvJ EU 15 oktober 2009, C-255/08, *AB* 2009, 406.
[3] *Stcrt.* 2010, nr. 9086.
[4] *Stcrt.* 2010, 9086, p. 27-28.

oplossing immers m.e.r.-plichtig gemaakt. Het aantal plan-m.e.r.-ren zou ten gevolge daarvan fors toenemen, zo wordt ook in de toelichting beaamd.

Uiteindelijke wijziging Besluit m.e.r.

In de zienswijzen die omtrent het Ontwerpbesluit kenbaar zijn gemaakt, zijn bezwaren aangevoerd tegen de toevoeging van categorie D51. De m.e.r.-beoordelingsplicht zou veel ruimer worden en het aantal plan-m.e.r.-ren zou fors toenemen.[5] Er is naar aanleiding van deze zienswijzen naar een andere oplossing gezocht waarmee het Besluit m.e.r. aan de uitspraak van het Hof wordt aangepast.[6] De essentie van deze oplossing is dat ook voor projecten beneden de drempelwaarden van onderdeel D door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld of er ten aanzien van besluiten die voorzien in dergelijke projecten de m.e.r.-beoordelingsprocedure van paragraaf 7.6 Wm moet worden gevolgd. Bij die beoordeling (de zgn. vormvrije m.e.r.-beoordeling)[7] dient het bevoegd gezag in ieder geval de selectiecriteria van bijlage III van de m.e.r.-richtlijn te betrekken. Het is de bedoeling om deze vormvrije m.e.r.-beoordeling te integreren in de totstandkomingsprocedure van het moederbesluit.[8] In het kader van het vooroverleg, dat in de praktijk voorafgaand aan het moederbesluit plaatsvindt, zou het bevoegd gezag de vormvrije m.e.r.-beoordeling kunnen uitvoeren, aldus de toelichting. Indien het bevoegd gezag naar aanleiding van deze vormvrije m.e.r.-beoordeling van oordeel is dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure van paragraaf 7.6 Wm moet worden gevolgd, zal het vervolgens aan de hand van die procedure moeten beoordelen of bij de voorbereiding van het desbetreffende besluit een MER moet worden gemaakt. Acht het bevoegd gezag naar aanleiding van de vormvrije m.e.r.-beoordeling het volgen van de m.e.r.-beoordelingsprocedure niet nodig, dan zal het bevoegd gezag dit op grond van art. 3:46 Awb in de overwegingen van het moederbesluit moeten motiveren.[9]

Met de aanpassing van het Besluit m.e.r. is de door het Hof geconstateerde tekortkoming in de implementatie gerepareerd. De vraag is echter wat de aanpassing van het Besluit m.e.r. betekent voor de plan-m.e.r-.plicht. De toelichting van het wijzigingsbesluit stelt dat de plan-m.e.r.-plicht in het Besluit m.e.r. is gekoppeld aan de m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Daardoor zou er geen m.e.r.-plicht bestaan voor plannen die voorzien in een of meer projecten beneden de indicatieve drempelwaarden waarvan het bevoegd gezag in het kader van de vormvrije m.e.r.-beoordeling bepaalt dat voor die projecten geen m.e.r.-beoordelingsprocedure hoeft te worden gevolgd. Komt het bevoegd gezag naar aanleiding van de vormvrije m.e.r.-beoordeling tot de conclusie dat voor één van deze projecten de m.e.r.-beoordelingsprocedure voor besluiten moet worden gevolgd, dan zal het plan dat daarvoor kaderstellend is m.e.r-plichtig zijn. De plan-me.r.-plicht voor projecten beneneden de drempelwaarden van onderdeel D is volgens de toelichting met andere woorden gekoppeld aan de uitkomst van de vormvrije m.e.r.-beoordeling die het bevoegde orgaan moet verrichten ten aanzien van de in kolom 4 genoemde besluiten die voorzien in dergelijke projecten. Door deze indirecte koppeling komt de automatische plan-m.e.r.-plicht voor gevallen beneden de drempelwaarden van onderdeel D, die het gevolg was van de toevoeging van categorie D51, volgens de toelichting te vervallen.

---

[5] *Kamerstukken I* 2010/11, 31 755, M en *Kamerstukken II* 2010/11, 31 755, nr. 39.

[6] *Stb.* 2011, 102.

[7] Deze term wordt gehanteerd in de Handreiking milieueffectrapportage van het ministerie van I en M (via www.infomil.nl). Wij sluiten in dit rapport bij deze term aan. Eerder zijn ook andere termen voor deze beoordeling gehanteerd zoals'voortoets m.e.r.-beoordeling', zie brief 29 juni 2010 van de Commissie voor de m.e.r. (zienswijzen op het voorstel tot wijziging van het Besluit m.e.r), p. 5.

[8] *Stb.* 2011, 102, p. 31. *Kamerstukken II* 2010/11, 31 755, nr. 39, p. 2, 3, 6 en 8.

[9] *Stb.* 2011, 102, p. 31.

Voor de plannen die kaderstellend zijn voor projecten boven de drempelwaarden van onderdeel C en D brengt het wijzigingsbesluit geen verandering op dit punt.[10] Deze plannen blijven m.e.r.-plichtig.

1.2 Doelstelling, reikwijdte en vraagstelling van het onderzoek

Indien een plan kaderstellend is voor een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit, dan bestond er vóór de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit in de systematiek van het Besluit m.e.r. voor dat plan een m.e.r.-plicht. Of een besluit m.e.r.-beoordelingsplichtig is, kan in de systematiek van het nieuwe voorstel echter niet meer uitsluitend worden afgeleid uit de drempelwaarden van onderdeel D. Voor projecten beneden de drempelwaarden zal dit door het bevoegd gezag moeten worden beoordeeld bij de totstandkoming van het moederbesluit.
De m.e.r.-plicht voor de plannen die kaderstellend zijn voor projecten beneden de D-drempel is daarmee volgens de toelichting bij het wijzigingsbesluit afhankelijk van de vraag of voor die projecten een m.e.r.-beoordeling wordt voorzien. De beoogde *indirecte doorwerking* van de m.e.r.-beoordelingsplicht voor besluiten beneden de D-drempel naar de plan-m.e.r.-plicht heeft tot gevolg dat er *de facto* sprake is van een m.e.r.-beoordeling voor plannen. Deze indirecte plan-m.e.r.-beoordeling is echter niet verankerd in de formele wet. Doelstelling van dit onderzoek is te bezien op welke wijze die wettelijke verankering zou kunnen plaatsvinden.
In het onderzoek zal daarnaast worden bezien in hoeverre boven de drempelwaarden van onderdeel C en D een plan-m.e.r.-beoordeling kan worden geïntroduceerd. Voor zover dat mogelijk is, is de verwachting dat de bestuurlijke lasten aanzienlijk kunnen worden verminderd[11] en de besluitvormingsprocedures voor plannen kunnen worden versneld. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek, zal het onderzoek de onderbouwing moeten vormen van een wetvoorstel waarmee de m.e.r.-beoordeling voor plannen wordt geïntroduceerd.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. *In welke gevallen kan een plan-m.e.r.-beoordeling* ***beneden*** *de drempelwaarden van onderdeel D wettelijk worden verankerd en op welke wijze kan de plan-m.e.r.-beoordeling worden neergelegd in de wet- en regelgeving?*
2. *In welke gevallen kan een plan-m.e.r.-beoordeling* ***boven*** *de drempelwaarden van onderdeel C en D wettelijk worden verankerd en op welke wijze kan de plan-m.e.r.-beoordeling worden neergelegd in de wet- en regelgeving?*

1.3 Terminologie

De Europese en nationale terminologie ten aanzien van milieueffectrapportage loopt niet synchroon. Bovendien wordt bij de introductie van de zogenoemde 'vormvrije m.e.r.-beoordeling' op nationaal niveau weer een nieuwe term gehanteerd. Om onduidelijkheden te voorkomen zetten wij hier uiteen welke terminologie in welke context wij in dit rapport hanteren. Alvast goed om op te merken is dat onder MER met hoofdletters wordt verstaan het milieueffectrapport zelf. Met m.e.r. wordt gedoeld op de procedure van milieueffectrapportage.

Europees niveau
Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's wordt ook wel aangeduid als de richtlijn inzake strategische

[10] Het Besluit m.e.r. is ook op andere punten gewijzigd, waaronder een verschuiving van categorieën van de C-lijst naar D-lijst behorende bij het Besluit m.e.r.
[11] Zie voor mogelijke besparingen: *Kamerstukken I* 2010/11, 31 755, N, p. 3.

milieubeoordeling ofwel de Smb-richtlijn. De plicht om op basis van deze richtlijn een strategische milieubeoordeling voor plannen of programma's uit te voeren wordt in dit rapport aangeduid als smb-plicht. Indien er ruimte is voor de lidstaat om te beoordelen of een smb moet worden uitgevoerd wordt gesproken van een smb-beoordeling.
Richtlijn 85/337 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals nadien gewijzigd, wordt over het algemeen aangeduid als de richtlijn inzake milieueffectrapportage ofwel de m.e.r.-richtlijn. De plicht om op basis van deze richtlijn een milieueffectbeoordeling uit te voeren worden aangeduid als m.e.r.-plicht. Indien eerst moet worden beoordeeld of voor een project een m.e.r. moet worden uitgevoerd, wordt gesproken van m.e.r.-beoordeling.

Nationaal niveau
Op nationaal niveau is er een onderscheid tussen de milieueffectrapportage bij plannen (plan-m.e.r.) en bij besluiten (besluit-m.e.r.). Ten aanzien van plannen bestaat in de huidige nationale wetgeving de plan-m.e.r.-plicht, d.w.z. de verplichting om een milieubeoordeling van het plan uit te voeren. Dit onderzoek ziet op de introductie in de wet van een mogelijkheid tot het *beoordelen* of een plan-m.e.r. moet worden gemaakt. Dit wordt aangeduid als plan-m.e.r.-beoordeling (er is dan dus sprake van een m.e.r.-beoordelingsplichtig plan).
Met betrekking tot de besluit-m.e.r. bestaat het onderscheid tussen m.e.r.-plichtige besluiten en m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten. Bij de m.e.r.-plichtige besluiten moet altijd een m.e.r. worden uitgevoerd, bij de m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten moet eerst worden beoordeeld of een m.e.r. moet worden uitgevoerd.[12]
Daarnaast is met de wijziging van het Besluit m.e.r. (zie hierboven) een nieuwe vorm van beoordeling geïntroduceerd, namelijk de beoordeling *of* voor het besluit een m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd. Wij hanteren in dit rapport voor deze vorm van beoordeling het begrip 'vormvrije m.e.r.-beoordeling'.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de klassieke juridische onderzoeksmethoden: analyse van wetgeving, parlementaire geschiedenis, beleidsstukken en juridische literatuur. Daarnaast is een praktijkworkshop gehouden met experts uit de m.e.r.-praktijk, waarin de analyse van plan-m.e.r.-beoordeling en de voorstellen van onderzoekers voor aanpassing van de m.e.r.-regelgeving zijn bediscussieerd. Deze workshop is gehouden tijdens een speciale bijeenkomst van de sectie m.e.r. van de Vereniging voor Milieukundigen. In de bijlagen bij dit rapport is een verslag van de workshop opgenomen. Daarnaast is het rapport in conceptvorm voorgelegd aan mr. M.A.A. Soppe, juridisch expert op het terrein van de m.e.r.-regelgeving.
Voor de begeleiding van dit onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld, bestaande uit de volgende leden: Pascale van Duijse, Caro Janssen en Kees Justus Vogel (Ministerie van I en M), Selma van Velsen (Commissie m.e.r), Lien de Voogd (DCMR), Freek van der Woude (infoMil), Rolf Jan Sielcken (Rijkswaterstaat), Irene Averdijk (Gemeente Utrecht), Jos van der Wijst (Provincie Noord-Brabant) en Remco Bakker (DRO, Gemeente Amsterdam).[13]

Het onderzoek is afgesloten op 28 oktober 2011.

[12] Vanzelfsprekend kan de stap van de m.e.r. *beoordeling* worden overgeslagen indien de initiatiefnemer er voor kiest direct (vrijwillig) een MER op te stellen.
[13] Onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie, Marcel Soppe, en de deelnemers aan de workshop voor hun nuttige inbreng.

Hoofdstuk 2 Europeesrechtelijk kader

2.1 Inleiding

In 2001 is richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's vastgesteld (verder: Smb-richtlijn). Doel van de richtlijn is het voorzien in een hoog beschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling. Daartoe dienen de lidstaten er voor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig de verplichtingen van de richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.[14] De Smb-richtlijn verplicht daarmee tot een milieubeoordeling op een strategisch niveau en vormt zo een aanvulling op de m.e.r.-richtlijn waarin wordt voorzien in een milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.
Dit onderzoek spitst zich vooral toe op de werkingssfeer van de Smb-richtlijn. Ten aanzien van welke plannen en programma's verplicht de richtlijn tot het maken van een strategische milieubeoordeling? Welke ruimte heeft de lidstaat om af te zien van een smb-plicht en zou een smb-beoordeling kunnen worden ingevoerd?

2.2 Verplichtingen richtlijn 2001/42 inzake strategische milieueffectbeoordeling

Art. 3 lid 1 van de Smb-richtlijn verplicht de lidstaten een strategische milieubeoordeling uit te voeren voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Onder 'plannen en programma's' moet ingevolge de definitiebepalingen (art. 2 onder a) van de richtlijn worden verstaan:

> 'plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,
> — die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
> — die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven'

Een aantal plannen en programma's is uitgezonderd van de werking van de Smb-richtlijn (zie art. 3 leden 8 en 9 Smb-richtlijn). Dit betreft onder meer plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties en financiële of begrotingsplannen en -programma's.

2.2.1 Smb-plicht

Een strategische milieubeoordeling moet in ieder geval worden gemaakt van alle plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten (art. 3 lid 2 onder a). Ook moet altijd een strategische milieubeoordeling worden gemaakt van alle plannen en programma's waarvoor een habitattoets is vereist op basis van art. 6 of 7 van de habitatrichtlijn[15] (art. 3 lid 2 onder b).

---

[14] Art. 1 Smb-richtlijn.
[15] Richtlijn 92/43 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

2.2.2 Uitzondering op de smb-plicht: smb-beoordeling voor kleine gebieden op lokaal niveau en kleine wijzigingen

De enige uitzondering op de hierboven omschreven smb-plicht (art. 3 lid 2) is opgenomen in art. 3 lid 3 Smb-richtlijn:

> 'Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.'

Indien sprake is van kleine gebieden op lokaal niveau of van kleine wijzigingen van het plan of programma kan de lidstaat derhalve een uitzondering maken op de smb-plicht. Er is dan sprake van een smb-beoordeling. In de uitzonderingssituatie van art. 3 lid 3 Smb-richtlijn moet, anders dan in de gevallen van art. 3 lid 2, worden bepaald of sprake is van aanzienlijke milieueffecten (zie over de inhoud van deze smb-beoordeling hierna).

De Smb-richtlijn bevat geen nadere definiëring of duiding van de termen 'kleine gebieden op lokaal niveau' of 'kleine wijzigingen'. Ook de toelichting op de bepalingen van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel bevat geen verdere aanwijzingen op dit punt. Wel worden in de toelichting 'bouwvoorschriften' als voorbeeld genoemd van een plan of programma op lokaal niveau dat het specifieke gebruik van kleinere gebieden regelt.[16] De Europese Commissie gaat in haar richtsnoer ter uitvoering van richtlijn 2001/42 wel iets uitgebreider in op de gehanteerde termen in art. 3 lid 3: [17]

> "3.33 Bij de interpretatie van het woord '**klein**' in de zinsnede 'kleine gebieden op lokaal niveau' moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen lidstaten, en waarschijnlijk zal dit woord per geval anders moeten worden gedefinieerd. Bij de interpretatie dient men consciëntieus te werk te gaan. Het soort plan of programma dat wordt voorzien, kan een bouwplan zijn, dat voor een bepaald, geografisch beperkt gebied gedetailleerde gegevens bevat over de wijze van constructie van gebouwen, waarbij bijvoorbeeld de hoogte, breedte en het ontwerp worden aangegeven.
> 3.34. Bij de interpretatie van het woord **'lokaal'** doet zich een vergelijkbaar probleem voor. Hoewel de richtlijn geen duidelijk verband legt met lokale instanties, is wel duidelijk dat het woord 'niveau' een contrast impliceert met bijvoorbeeld nationaal of regionaal niveau. Wanneer we kijken naar de volledige zinsnede ('kleine gebieden op lokaal niveau') is duidelijk dat het niet mogelijk is om het gehele grondgebied van een lokale instantie uit te sluiten (tenzij het desbetreffende gebied erg klein is). In sommige lidstaten kan het gebied waarover een lokale instantie het bestuur uitoefent zeer groot zijn en een vrijstelling voor dat gehele gebied zou dan een behoorlijke maas opleveren in de richtlijn.
> 3.35. Het hoofdcriterium voor de toepassing van de richtlijn is echter niet de omvang van het projectgebied, maar of het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een plan of programma ten aanzien waarvan de lidstaten vaststellen dat dit aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet aan een milieubeoordeling worden onderworpen, zelfs wanneer het maar het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt. Een vergelijkbaar punt werd in de zaak C-392/96, *Commissie v. Ierland* gemaakt, waar het Hof besliste dat wanneer een lidstaat drempelwaarden vaststelt uitsluitend en

[16] Voorstel voor een richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, COM(96) 511 def., p. 14.
[17] http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm

> alleen op basis van de omvang van een project, zonder tevens de aard en ligging ervan in aanmerking te nemen, hij de grenzen van zijn beoordelingsmarge overschrijdt. Projecten kunnen op grond van hun aard en ligging aanzienlijke milieueffecten hebben.
> 3.36. Evenzo moet bij de interpretatie van **'kleine wijzigingen'** worden gekeken naar de context van het plan of programma dat wordt gewijzigd en naar de waarschijnlijkheid dat de desbetreffende wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. Een algemene omschrijving van 'kleine wijzigingen' zou van weinig nut zijn. Volgens de definitie van 'plannen en programma's' in artikel 2 zouden 'de wijzigingen' van die plannen of programma's in potentie binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. In artikel 3, lid 3, wordt echter impliciet erkend dat een wijziging zo gering kan zijn dat het onwaarschijnlijk is dat deze aanzienlijke milieueffecten zal hebben, maar tegelijkertijd wordt bepaald dat wanneer de wijziging van een plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben, een beoordeling moet worden uitgevoerd, ongeacht de omvang van de wijziging. Het is belangrijk op te merken dat de richtlijn niet voor alle wijzigingen een nieuwe milieubeoordeling verplicht stelt, omdat het inleiden van een nieuwe beoordelingsprocedure niet nodig is wanneer het onwaarschijnlijk is dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben."

Het richtsnoer maakt ons inziens duidelijk dat het lastig is om op nationaal niveau op voorhand (bijvoorbeeld door het stellen van drempelwaarden) de omvang van gebieden aan te geven waarvoor beoordeeld moet worden of sprake is van een smb-plicht. Dit kan immers per geval verschillen.[18]

Jurisprudentie HvJ EU

Ten aanzien van de werkingssfeer van de Smb-richtlijn heeft het HvJ EU nog weinig uitspraken gedaan.[19] In 2010 zijn wel prejudiciële vragen aan het HvJ EU voorgelegd over de toepassing van de Smb-richtlijn. Deze vragen zijn ook relevant voor dit onderzoek. Zo heeft het verwijzende gerecht van Litouwen in zaak C-295/10[20] de volgende relevante prejudiciële vraag voorgelegd aan het Hof:

> 'Zijn de in de onderhavige zaak toepasselijke bepalingen van nationaal recht die, zonder voor elk specifiek geval vast te leggen of er sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten, erin voorzien dat geen strategische milieueffectbeoordeling behoeft te worden uitgevoerd van plandocumenten inzake ruimtelijke ordening die betrekking hebben op kleine stukken grond op lokaal niveau, zoals in casu, louter op grond dat in die plandocumenten wordt verwezen naar slechts één voorwerp van economische activiteit, verenigbaar met de vereisten van art. 3, leden 2 sub a, 3 en 5 van richtlijn 2001/42?'

Deze vraag gaat derhalve over de uitzondering van art. 3 lid 3 Smb-richtlijn.[21] Het HvJ EU beantwoordt de vraag als volgt:

---

[18] Zie in dit verband ook de uitspraak van het HvJ EU van 15 oktober 2009, C-255/08, besproken in hoofdstuk 1.

[19] Wel heeft het Hof bijvoorbeeld in HvJ EU 17 juni 2010 (gevoegde zaken C-105/09 en C-110/09) geoordeeld dat een actieprogramma in de zin van art. 5 lid 1 van de nitraatrichtlijn in beginsel een plan of programma is in de zin van de Smb-richtlijn indien het plan of programma voldoet aan de voorwaarden van art. 2 sub a Smb-richtlijn.

[20] De andere relevante zaak betreft zaak C-43/10. In deze zaak is ten tijde van het schrijven van dit onderzoek nog geen uitspraak gedaan.

[21] Een voorbeeld van een uitspraak op nationaal niveau waarbij de vraag aan de orde is of een project betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau, is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 december 2010, JM 2011/34 m.nt. Hoevenaars. Zie ook par. 5.3.2.1.

> 'Bijgevolg moet op de eerste en tweede vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, hiervan, in die zin moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die op een zo algemene wijze en zonder onderzoek per individueel geval bepaalt dat wanneer in de plannen die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen wordt verwezen naar slechts één voorwerp van economische activiteit, er geen beoordeling overeenkomstig die richtlijn behoeft te worden uitgevoerd' (r.o. 54).

Het HvJ EU maakt derhalve duidelijk dat het moeilijk is om op basis van abstracte criteria vooraf een beoordeling te doen op basis waarvan bepaalde categorieën plannen van de m.e.r.-plicht worden uitgesloten. Daarbij wijzen zij in het bijzonder ook op de mogelijke cumulatieve effecten van plannen (zie r.o. 52 van de uitspraak).

2.2.3 Smb-beoordeling voor andere plannen en programma's

Voor *andere* plannen en programma's dan de in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn genoemde plannen, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten (art. 3 lid 4). Art. 3 lid 4 Smb-richtlijn vormt derhalve een aanvulling op de projecten genoemd in de lijsten in de bijlagen I en II van de m.e.r.-richtlijn. Het gaat daarbij niet enkel om plannen of programma's die zien op andere sectoren dan de in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn bedoelde sectoren. Het kan elk plan of programma betreffen dat kaderstellend is voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, waarbij sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten.[22] Indien de lidstaten vaststellen dat de bedoelde plannen en programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, dient een strategische milieubeoordeling van het plan of programma te worden uitgevoerd.
Ook in het richtsnoer van de Europese Commissie wordt art. 3 lid 4 Smb-richtlijn op deze wijze geïnterpreteerd:

> 'Artikel 3, lid 4, vergroot de werkingssfeer van de richtlijn. In tegenstelling tot artikel 3, lid 2, wordt er in dit lid niet automatisch van uitgegaan dat bepaalde plannen en programma's aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. In plaats daarvan wordt van de lidstaten verlangd dat zij dat bepalen. De plannen en programma's waarop dit lid van toepassing is, zijn alle plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten maar niet vallen onder artikel 3, lid 2. Daartoe behoren onder meer projecten die worden voorbereid voor andere dan de in artikel 3, lid 2, bedoelde sectoren, alsook projecten die worden voorbereid voor de in artikel 3, lid 2, bedoelde sectoren maar niet in de bijlagen bij de m.e.r.-richtlijn worden genoemd. De definitie van 'project' die in de m.e.r.- richtlijn wordt gegeven, is zowel in dit lid als in lid 2 van toepassing.'[23]

2.2.4 Eisen aan de inhoud van de smb-beoordeling

De Smb-richtlijn stelt een aantal eisen aan de smb-beoordeling. Zoals hiervoor is uiteengezet gelden deze eisen zowel voor de smb-beoordeling ten aanzien van plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen (art. 3 lid 3 Smb-richtlijn) als voor de smb-beoordeling voor *andere* plannen (art. 3 lid 4 Smb-richtlijn).

---

[22] Zie in gelijke zin Soppe (2005), p. 267 en p. 290 en Jesse (2008), p. 227 en 229. Zie ook het hierboven geciteerde richtsnoer van de Europese Commissie, overweging 3.35.

[23] Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, p. 15.

Het gaat om de volgende eisen:

- *Onderzoek per geval of door specificatie van soorten gevallen*
  De lidstaten dienen door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's of door een combinatie van beide vast te stellen of de bedoelde plannen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (art. 3 lid 5 Smb-richtlijn). Het is derhalve aan de lidstaten om te bepalen op welke wijze wordt vastgesteld of een plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. In het richtsnoer van de Europese Commissie ter uitvoering van de Smb-richtlijn wordt benadrukt dat de bevoegdheid om soorten plannen te specificeren niet is bedoeld om hele groepen van plannen uit te sluiten. Dit kan alleen wanneer al deze plannen op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht waarschijnlijk geen aanzienlijk milieueffect te hebben. [24] Bij de specificatie van soorten plannen kunnen volgens het richtsnoer kwalitatieve criteria of drempels worden voorgeschreven die zijn gebaseerd op de relevante criteria van bijlage II bij de richtlijn (zie hieronder).[25]
- *Rekening houden met criteria bijlage II Smb-richtlijn*
  Bij de smb-beoordeling moet rekening worden gehouden met de relevante criteria van bijlage II bij de richtlijn 'om er voor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten zijn gedekt' (art. 3 lid 5 Smb-richtlijn). Deze criteria zien op de kenmerken van de plannen en programma's (o.m. de beïnvloeding van andere plannen en of het plan kaderstellend is met betrekking tot de ligging, aard en omvang van het project) en de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed (o.m. de cumulatieve aard van de effecten).
  De criteria van bijlage II van de Smb-richtlijn lijken op de criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn die moeten worden gehanteerd bij de m.e.r.-beoordeling van besluiten. Het verschil is echter dat de criteria in de Smb-richtlijn zijn gekoppeld aan het *plan* en de criteria in de m.e.r-richtlijn aan het *project*. Dit uit zich vooral in een verschil in het schaalniveau waarop de criteria zien aan de hand waarvan moet worden vastgesteld of sprake is van aanzienlijke milieueffecten.
- *Raadplegen milieurelevante instanties*
  Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten en plannen en programma's dienen de relevante instanties te worden geraadpleegd (art. 3 lid 6 Smb-richtlijn). De lidstaten dienen deze instanties aan te wijzen, waarbij het moet gaan om 'instanties die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken krijgen' (art. 6 lid 3 Smb-richtlijn). Daarbij gaat het volgens het richtsnoer van de Europese Commissie om officiële overheidsinstanties, zoals milieu-inspecties en instellingen voor milieugericht onderzoek die een overheidstaak uitvoeren.[26] Uit een arrest van het HvJ EU van 20 oktober 2011 (C-474/10) blijkt dat dit een instantie kan zijn die behoort tot de planvaststellende autoriteit mits 'wordt voorzien in een zodanige functionele scheiding dat een administratieve eenheid binnen die instantie beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om de taken te vervullen die zijn toevertrouwd aan de te raadplegen instanties in zin van art. 6, lid 3, van deze richtlijn, en, in het bijzonder, om op objectieve

[24] Daarbij wordt opgemerkt dat een uitsluiting van de verplichting tot milieubeoordeling in de praktijk in veel gevallen niet gerechtvaardigd zal zijn, Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, p. 16.
[25] Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, p. 17.
[26] Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, p. 42.

wijze haar mening te geven over het plan of programma dat door de instantie waartoe zij behoort, is vastgesteld'.[27]

- *Uitkomst ter beschikking stellen aan het publiek*
  De uitkomst van de smb-beoordeling, waaronder de reden waarom geen milieubeoordeling wordt verlangd, moet voor het publiek beschikbaar worden gesteld (art. 3 lid 7 Smb-richtlijn).

2.3 Nadere analyse

In het bovenstaande is aangegeven dat voor de toepassing van art. 3 lid 2 onder a Smb-richtlijn van belang is of sprake is van wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen of programma's die *het kader vormen voor* de toekenning van een toekomstige vergunning voor een in bijlage I of bijlage II bij de m.e.r.-richtlijn genoemd project. Alleen bij kaderstellende plannen en programma's volgt immers uit de Smb-richtlijn een verplichting om een strategische milieubeoordeling te maken. Daarbij hoeft niet te worden bepaald of sprake is van aanzienlijke milieueffecten; de richtlijn gaat er vanuit dat deze plannen en programma's automatisch dergelijke effecten hebben.[28]

Sommige auteurs zijn van mening dat de Smb-richtlijn niet een dergelijk ruim bereik heeft.

> Volgens Freriks e.a. volgt uit art. 3 lid 1 Smb-richtlijn dat de verplichting een milieubeoordeling te maken alleen geldt indien de bedoelde plannen aanzienlijke milieueffecten hebben.[29] Ook Poortinga is een dergelijke mening toegedaan.[30] Daarbij gaan zij, naar onze mening, voorbij aan art. 3 lid 2 Smb-richtlijn.
> Jesse is nog een andere mening toegedaan. Zij wijst er op dat naar de letter van art. 3 lid 2 aanhef onder a voor elk in procedure gebracht plan, dat (mede) een kader vormt voor een op bijlage II genoemd project, hoe onbeduidend ook, een smb-plicht zou gelden. Zij meent echter dat deze consequentie niet is bedoeld en heeft dan ook begrip voor de op nationaal niveau gestelde drempelwaarden en criteria.[31] *Waarom* deze consequentie niet zou zijn beoogd, onderbouwt zij echter verder niet. Zij gaat voorbij aan het feit dat voor dergelijke plannen op grond van art. 3 lid 3 Smb-richtlijn een plan-m.e.r-beoordeling in het leven kan worden geroepen. Wel ziet zij voor deze gevallen een aanvullende rol voor art. 3 lid 4 Smb-richtlijn. In deze gevallen zou beoordeeld moeten worden 'of door de vaststelling van een kaderstellend plan milieueffecten van bijlage II projecten kunnen ontstaan die door cumulatie aanzienlijk kunnen zijn, en, indien dat het geval is, een dergelijk plan plan-m.e.r.-plichtig te houden, opdat beoordeeld kan worden of, en in hoeverre, deze cumulatieve gevolgen kunnen worden gekeerd, voorkomen of beperkt', aldus Jesse.[32]

---

[27] Zie r.o. 43 van HvJ EU zaak C-474/10.
[28] Zie ook Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, p. 11.
[29] A.A. Freriks, Th. Peters, J. Robbe en J.M. Verschuuren, De invloed van het Europees recht op het ruimtelijk bestuursrecht, Deventer 2002, p. 99-100.
[30] Zie annotatie Poortinga bij ABRvS 17 maart 2010, JM 2010, 61.
[31] K.D. Jesse, Een hernieuwd perspectief op milieueffectrapportage (diss.), 2008, p. 226. Eerder gaf zij al aan dat het niet de bedoeling van de Smb-richtlijn kan zijn geweest dat de richtlijn een dergelijk ruim toepassingsbereik heeft dat ook bijvoorbeeld een kleine bierbrouwerij (genoemd in bijlage II) onder de werking van de richtlijn valt, K.D. Jesse, Milieueffectrapportage en strategische milieubeoordeling: een terugblik en een blik vooruit, in: P.C. Gilhuis en J.M. Verschuuren, Is er nog verschil tussen Europees en Nederlands milieurecht?, Den Haag 2003, p. 40.
[32] Jesse (2008), p. 230.

Ons inziens biedt de richtlijn echter geen ruimte voor een dergelijke uitleg. De richtlijn is helder: er geldt een automatische smb-plicht indien een plan of programma het kader vormt voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor de in bijlagen I of II bij de richtlijn 85/337 genoemde projecten.[33] Alleen indien sprake is van kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen kan de lidstaat beoordelen of sprake is van aanzienlijke milieueffecten teneinde te bepalen of er sprake is van een smb-plicht. Dit wordt ook duidelijk verwoord in de considerans bij de richtlijn (overweging 10):

> 'Alle plannen en programma's die voor een aantal sectoren worden voorbereid en die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten vermeld in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, en alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, kunnen aanzienlijke milieueffecten hebben en dienen als regel aan een systematische milieubeoordeling te worden onderworpen. Zijn de plannen en programma's bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau of houden zij kleine wijzigingen van bedoelde plannen of programma's in, dan moeten zij slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.'

De smb-plicht geldt dus voor plannen die kaderstellend zijn voor besluiten met betrekking tot zowel de in bijlage I als in bijlage II van de m.e.r.-richtlijn genoemde projecten.

> Een korte toelichting op het systeem van de m.e.r.-richtlijn. Deze richtlijn maakt een onderscheid tussen projecten die altijd m.e.r.-plichtig zijn (art. 4 lid 1 m.e.r.-richtlijn) en projecten waarvoor eerst moet worden beoordeeld of een m.e.r. moet worden uitgevoerd (art. 4 lid 2 m.e.r.-richtlijn). De m.e.r.-plichtige projecten staan opgesomd in bijlage I bij de richtlijn. De m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten staan genoemd in bijlage II bij de richtlijn. Bij het bepalen of een in bijlage II genoemd project al dan niet aan een m.e.r. moet worden onderworpen houden de lidstaten rekening met de relevante selectiecriteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn (art. 4 lid 3 m.e.r.-richtlijn). Deze selectiecriteria zien op de kenmerken van het project (zoals de omvang en de cumulatie met andere projecten), de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect.

De uitkomst van de m.e.r-beoordeling voor de bijlage II projecten (als bedoeld in de m.e.r.-richtlijn) is niet van belang voor de vraag of er voor een kaderstellend plan een smb-plicht bestaat. Dit zou ook niet passen in de systematiek van de Smb-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn. De Smb-richtlijn ziet immers op kaderstellende plannen en programma's voor *toekomstige* vergunningen, terwijl de milieueffectbeoordeling in het kader van de m.e.r.-richtlijn in een later stadium van het besluitvormingsproces (namelijk bij de vergunningverlening) dient plaats te vinden.[34] De vraag of voor een m.e.r-beoordelingsplichtig besluit, waarvoor het desbetreffende plan kaderstellend is, een MER moet worden gemaakt, kan op het moment van vaststellen van het plan niet altijd definitief worden beantwoord. Dat is namelijk afhankelijk van de

[33] Zie in gelijke zin M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening (diss), 2005, p. 262.

[34] Zie ook Toelichting bij voorstel voor de Smb-richtlijn, COM (96) 511 def., p. 2. In zoverre is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de Haps-zaak (ABRvS 29 december 2010, *JM* 2011/34) ons inziens opvallend. De Afdeling had vanwege de één-op-één inpassing direct kunnen concluderen dat geen sprake is van een kaderstellend plan voor de toekomstige vergunningverlening. De milieuvergunning was immers al onherroepelijk. De Afdeling gaat echter onderzoeken of sprake is van de situatie van art. 3 lid 3 Smb-richtlijn.

omstandigheden waaronder het project wordt uitgevoerd (zie bijlage III m.e.r.-richtlijn). In de praktijk zal dat ook in veel gevallen lastig te beoordelen zijn. Het begrip 'vergunning' in de Smb-richtlijn wordt derhalve niet afgebakend door de uitkomst van de m.e.r.-beoordeling uit de m.e.r.-richtlijn.

Ook het reeds eerder aangehaalde richtsnoer van de Europese Commissie is helder op dit punt:

> 'Het is niet nodig om na te gaan of de in bijlage II bij die richtlijn genoemde projecten een strategische milieubeoordeling vereisen. Het enige dat nodig is, is dat de projecten vallen onder hetzij de categorieën die in bijlage I hetzij die welke in bijlage II van de m.e.r.-richtlijn worden opgesomd.'[35]

De nationale wetgever legt de Smb-richtlijn overigens op dezelfde wijze uit. In de MvT bij het wetsvoorstel ter implementatie van de Smb-richtlijn wordt opgemerkt:

> 'De onderhavige richtlijn [*Smb-richtlijn, auteurs*] kent dit onderscheid echter niet: ze is van toepassing op alle plannen die het kader vormen voor toekomstige besluiten over activiteiten die zijn genoemd in de bijlagen bij de Richtlijn m.e.r., onafhankelijk van het antwoord op de vraag of dat latere besluit van een m.e.r. moet worden voorzien.'[36]

2.4 Conclusie

De hoofdregel van de Smb-richtlijn is dat in beginsel voor ieder wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor de in bijlage I of II bij de m.e.r.-richtlijn genoemde projecten een strategische milieubeoordeling wordt uitgevoerd. Indien het plan of programma *niet het kader vormt* voor deze toekomstige vergunningen hoeft geen smb te worden uitgevoerd. Ook moet een strategische milieubeoordeling worden gemaakt voor alle plannen en programma's waarvoor een habitattoets is vereist op basis van art. 6 of 7 van de habitatrichtlijn.
Voor een smb-beoordeling, in plaats van een smb-plicht, *kan* worden gekozen indien sprake is van:

- plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor een in bijlage I of bijlage II bij de m.e.r.-richtlijn genoemd project of waarvoor een habitattoets conform de habitatrichtlijn verplicht is en *die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van plannen en programma's;*

Tenzij er wordt gekozen voor een smb-plicht, *moet* een smb-beoordeling worden uitgevoerd voor:

- *andere* plannen en programma's dan in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn bedoeld en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.

Alleen indien de lidstaten bepalen dat het plan of programma in deze gevallen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet een strategische milieubeoordeling van het plan of programma worden gemaakt. De bepaling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten dient plaats te vinden door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's (of een

[35] Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, p. 11.
[36] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 17.

combinatie), waarbij rekening moet worden gehouden met de criteria van bijlage II bij de Smb-richtlijn.

Hoofdstuk 3 Nationaal kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het systeem van de Nederlandse m.e.r.-regelgeving. Daarbij gaat het, gelet op de onderzoeksvraagstelling, in het bijzonder om de gevallen waarin het nationale recht verplicht tot het doen van een m.e.r. of een m.e.r.-beoordeling. In par. 3.2 wordt daartoe eerst ingegaan op de situatie *voor* de wijziging van art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. Daarmee wordt duidelijk welke keuzes de wetgever heeft gemaakt bij de oorspronkelijke implementatie van de Smb-richtlijn. In par. 3.3 wordt vervolgens ingegaan op de aanpassing van art. 2 lid 5 Besluit m.e.r naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ EU. Deze aanpassing ziet in eerste instantie op de regeling van de m.e.r-beoordelingsplicht voor *besluiten*. In de systematiek van de Nederlandse m.e.r.-regelgeving hangt de m.e.r.-plicht voor plannen sterk samen met de m.e.r.-plicht en m.e.r.-beoordelingsplicht voor besluiten. In par. 3.3 wordt dan ook ingegaan op de vraag welke gevolgen de aanpassing van het Besluit m.e.r. heeft voor de m.e.r.-plicht voor *plannen*. In hoeverre de nationale m.e.r.-regelgeving op de onderzochte punten in overeenstemming is met het Europese recht komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

3.2 Hoofdlijnen oorspronkelijke implementatie milieu(effect)beoordeling Smb- en m.e.r.-richtlijn

In deze paragraaf wordt het systeem van de Nederlandse m.e.r.-regelgeving besproken. Dit systeem is grotendeels ontwikkeld ter implementatie van de m.e.r-richtlijn. Omdat bij de implementatie van de Smb-richtlijn bij dat systeem is aangesloten, wordt eerst kort ingegaan op de implementatie van de m.e.r.-richtlijn.

Implementatie m.e.r-richtlijn
De m.e.r.-richtlijn, die verplicht tot het doen van een milieueffectbeoordeling bij de voorbereiding van besluiten waarmee toestemming wordt verleend voor projecten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, is geïmplementeerd in hoofdstuk 7 Wm. De systematiek waarvoor de Nederlandse wetgever heeft gekozen is uitgewerkt in het Besluit m.e.r. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen besluiten waarvan bij de voorbereiding een MER *moet* worden gemaakt enerzijds (onderdeel C bijlage Besluit m.e.r.), en de besluiten waarvan het bevoegd gezag moet *beoordelen* of er bij de voorbereiding daarvan een MER moet worden gemaakt anderzijds (onderdeel D bijlage Besluit m.e.r.).
In onderdeel C van de bijlage zijn in kolom 1 de activiteiten aangewezen waarbij een MER moet worden gemaakt, in kolom 3 de besluiten waarvan bij de voorbereiding een MER moet worden gemaakt en in kolom 2 de drempelwaarden. Met behulp van deze drempelwaarden heeft men willen voorkomen dat bij de voorbereiding van besluiten ten aanzien van de in kolom 1 genoemde activiteiten van geringe omvang een MER zou moeten worden gemaakt. Onderdeel D volgt een zelfde systematiek. In onderdeel D van de bijlage zijn in kolom 1 de activiteiten omschreven waarvoor aan de hand van de procedure die in hoofdstuk 7 Wm is beschreven beoordeeld moet worden of er een MER moet worden gemaakt, in kolom 3 de besluiten waarvan bij de voorbereiding de MER moet worden gemaakt en in kolom 2 de drempelwaarden waar beneden geen m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

Implementatie Smb-richtlijn
De Smb-richtlijn is 16 jaar na de m.e.r.-richtlijn vastgesteld. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is er een samenhang tussen de Smb-richtlijn en de m.e.r-richtlijn in de zin dat de Smb-richtlijn onder meer verplicht tot het doen van een strategische milieubeoordeling van plannen die

kaderstellend zijn voor de besluiten voor een in bijlage I of bijlage II bij de m.e.r-richtlijn genoemd project.
Bij de implementatie van de Smb-richtlijn heeft de wetgever ervoor gekozen om aan te sluiten bij de bestaande systematiek van hoofdstuk 7 Wm,[37] zoals hierboven kort beschreven. Daarbij moest onderscheid worden gemaakt tussen m.e.r. voor plannen enerzijds en m.e.r. voor besluiten anderzijds. In het Besluit m.e.r. is daartoe zowel in onderdeel C als in onderdeel D een kolom 3 ingevoegd waarin de plannen zijn omschreven waarvoor een MER moet worden gemaakt.[38] De activiteiten en drempelwaarden voor de plan-m.e.r.-plicht zijn daarmee gelijk aan die voor de m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten. Belangrijk verschil is evenwel dat het onderscheid tussen onderdeel C en onderdeel D van het Besluit m.e.r. niet relevant is voor plannen, aangezien het Besluit m.e.r. voor plannen uitsluitend een m.e.r.-plicht en geen m.e.r.-beoordelingsplicht kent.[39] In art. 7.2a Wm is voorts een aparte bepaling opgenomen ten aanzien van plannen waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Nbw 1998. Deze plannen zijn plan-me.r.-plichtig.
Van de mogelijkheid die art. 3 lid 3 Smb-richtlijn biedt om een smb-*beoordeling* te introduceren voor plannen, voor zover deze plannen het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van deze plannen, heeft de Nederlandse wetgever geen gebruik gemaakt.[40] Ingevolge art. 7.2 lid 8 Wm kan bij amvb wel worden bepaald dat de aanwijzing van een activiteit, plan of besluit slechts geldt in de daarbij aangewezen categorieën van gevallen. Deze categorieën van gevallen kunnen volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van de Smb-richtlijn ook betrekking hebben op een klein gebied of kleine wijziging als bedoeld in art. 3 lid 3 Smb-richtlijn. Bij amvb kan hier verder invulling aan worden gegeven, aldus de memorie van toelichting.[41] Tot op heden is hiervan geen gebruik gemaakt.
Voor plannen die aan een plan-m.e.r. moeten worden onderworpen vanwege het feit dat voor het plan een passende beoordeling in de zin van de Nbw 1998 moet worden gemaakt, heeft de wetgever uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden om bij amvb categorieën van gevallen aan te wijzen waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben en waarvoor geen MER hoeft te worden gemaakt.[42] Van deze mogelijkheid is tot op heden (ook) geen gebruik gemaakt.
Op grond van art. 3 lid 4 Smb-richtlijn moet de lidstaat voor plannen die het kader vormen voor *andere* dan de op grond van de m.e.r.-richtlijn m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten aan de hand van art. 3 lid 5 Smb-richtlijn bepalen of deze plannen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Voor dergelijke plannen geldt met ander woorden een smb-beoordelingsplicht.[43] Bij die beoordeling dient in ieder geval rekening te worden gehouden met de criteria van bijlage II Smb-richtlijn.
Het Besluit m.e.r. kent evenwel geen m.e.r.-beoordelingsplicht voor plannen. Hoewel de wetsgeschiedenis daarover geen uitsluitsel biedt, lijkt die beoordeling geacht te zijn verdisconteerd in de keuze voor de drempelwaarden bij de vaststelling van het Besluit m.e.r.[44]

---

[37] Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 6.
[38] De aanwijzing van de categorieën van besluiten is daardoor van kolom 3 verplaatst naar kolom 4.
[39] Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 17.
[40] Zie ook Soppe 2005, p. 289.
[41] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 19.
[42] Zie art. 7.2a lid 2 Wm. Deze mogelijkheid is geïntroduceerd bij de 4e nota van wijziging van het wetvoorstel 'Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage' (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 755, nr. 31).
[43] Zie paragraaf 2.2 van hoofdstuk 2.
[44] Dit kan worden afgeleid uit de transponeringstabel die is opgenomen in de bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 28, waarin art. 3 lid 3 Smb-richtlijn wordt geacht te zijn geïmplementeerd in art. 7.2 lid 7 Wm op grond waarvan bij amvb drempelwaarden kunnen worden vastgesteld. Art. 3 lid 4 Smb-richtlijn wordt geacht te zijn geïmplementeerd in het Besluit m.e.r.Ook Soppe gaat er vanuit dat bij de vaststelling van de drempelwaarden voor plannen de smb-beoordeling is verdisconteerd. Zie Soppe, p. 290

Alle plannen die mogelijk aanzienlijke effecten kunnen hebben worden geacht daarin te zijn aangewezen als m.e.r.-plichtige plannen. Dat impliceert dat plannen die voorzien in een of meer projecten beneden de drempelwaarden geen aanzienlijke milieueffecten *kunnen* hebben.[45]

Bij zowel de implementatie van de m.e.r.-richtlijn als de Smb-richtlijn in het Besluit m.e.r. is derhalve uitgegaan van een zogenaamd gesloten stelsel van m.e.r.-plichtige respectievelijk m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten.[46] Dat wil zeggen dat uitsluitend de in onderdeel C en D van het Besluit m.e.r. genoemde besluiten (kolom 4) en kaderstellende plannen (kolom 3) die voorzien in de daarin genoemde activiteiten (kolom 1) in de daarbij aangegeven gevallen (kolom 2) m.e.r.-plichtig dan wel m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn, andere niet.

Categorie	**Kolom 1**	**Kolom 2**	**Kolom 3**	**Kolom 4**
Cn/Dn	**Activiteiten**	**Gevallen**	**Plannen**	**Besluiten**

Bij plannen geldt één uitzondering op het gesloten systeem. Dit betreft de plannen waarvoor op grond van de Nbw 1998 een passende beoordeling moet worden gemaakt. Dit vloeit voort uit de Smb-richtlijn. Art. 3 lid 2 onder b Smb-richtlijn bevat namelijk een smb-plicht voor plannen waarvoor op grond van de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn een passende beoordeling moet worden gemaakt. Niet de soort activiteit, maar de mogelijke significante effecten op het beschermde vogelrichtlijn- of habitatrichtlijngebied zijn daarmee bepalend voor de smb-plicht. Aangezien van deze plannen geen limitatieve opsomming te geven is, is in art. 7.2a Wm de smb-plicht voor deze plannen vrijwel letterlijk overgenomen uit de Smb-richtlijn. In zoverre is er dus sprake van een open systeem. Zoals reeds is opgemerkt, kunnen bij amvb aangewezen categorieën van gevallen plannen worden uitgesloten van de plan-m.e.r.-plicht, voor zover die plannen zien op kleine gebieden op lokaal niveau of kleine het kleine wijzigingen betreft.[47] Van die mogelijkheid is evenwel geen gebruik gemaakt.

3.3 Aanpassing Besluit m.e.r. naar aanleiding van uitspraak van het Hof

Het Hof van Justitie van de EU heeft geoordeeld dat het hanteren van vaste drempelwaarden voor het uitvoeren van de m.e.r.-beoordelingsplicht voor besluiten in strijd is met art. 4 lid 3 m.e.r.-richtlijn, aangezien daarbij niet met alle selectiecriteria van bijlage III van de richtlijn rekening is gehouden. Om tegemoet te komen aan de uitspraak van het Hof zijn in het wijzigingsbesluit de drempelwaarden voor activiteiten uit kolom 2 van onderdeel D van het Besluit m.e.r. indicatief gemaakt. In art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. is daartoe bepaald dat de verplichting om een m.e.r.-beoordeling uit te voeren overeenkomstig paragraaf 7.6 Wm niet alleen geldt voor categorieën van gevallen van activiteiten boven de drempelwaarden van onderdeel D (sub a), maar ook voor andere gevallen waarin op grond van de selectiecriteria van bijlage III m.e.r.-richtlijn naar het oordeel van het bevoegd gezag niet is uit te sluiten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben (sub b). De m.e.r.-beoordelingsplicht van art. 2 lid 5 sub b Besluit m.e.r. ziet op besluiten. Paragaaf 7.6 Wm heeft immers betrekking op de procedure voor *m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten*.[48]

De vraag is wat deze m.e.r.-beoordelingsplicht voor besluiten ten aanzien van activiteiten beneden de drempelwaarden van onderdeel D betekent voor de *plannen* die kaderstellend zijn voor deze besluiten. In de toelichting bij het wijzigingsbesluit wordt uit deze 'm.e.r.-

[45] De vraag is of daarmee een juiste implementatie is verzekerd. Zie Soppe, p. 290. Op deze vraag zal in hoofdstuk 4 nog worden ingegaan.
[46] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 2.
[47] Art. 7.2a lid 2 Wm.
[48] Zie ook art. 7.2 lid 4 Wm.

beoordelingsplicht beneden de drempelwaarden' een m.e.r.-plicht voor plannen afgeleid.[49] Alleen als het bevoegd gezag van oordeel is dat een plan voorziet in activiteiten ten aanzien waarvan een m.e.r.-beoordeling voor besluiten overeenkomstig par. 7.6 Wm noodzakelijk is, moet voor dat plan een MER worden gemaakt. Komt het bevoegd gezag tot de conclusie dat deze m.e.r.-beoordeling niet nodig is, dan hoeft er voor het plan dus ook geen MER te worden gemaakt.
De vraag is of de directe koppeling die de toelichting tussen de m.e.r.-beoordelingsplicht en plan-m.e.r.-plicht veronderstelt, wel bestaat. Art. 2 lid 5 sub b Besluit m.e.r. verplicht immers uitsluitend om een m.e.r.-beoordeling voor besluiten uit te voeren die voorzien in activiteiten waarvan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, gelet op de criteria van bijlage III m.e.r.-richtlijn, niet kunnen worden uitgesloten. Dat een daaruit voortvloeiende m.e.r.-beoordelingsplicht voor *besluiten* ook automatisch een m.e.r.-plicht betekent voor *plannen* die voorzien in deze activiteiten kan, anders dan de toelichting bij het wijzigingsbesluit veronderstelt, niet direct uit het Besluit m.e.r. of hoofdstuk 7 Wm worden afgeleid.[50]
Ingevolge art. 2 lid 3 Besluit m.e.r. zijn de plannen die in kolom 3 van onderdeel C en de D zijn omschreven m.e.r.-plichtig, voor zover deze plannen het *kader* vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van art. 2 lid 4 Besluit m.e.r. In deze bepaling worden de in kolom 4 van onderdeel C- en de D omschreven besluiten aangewezen als de categorieën besluiten waarvoor een m.e.r.-plicht (art. 7.2 lid 3 Wm) respectievelijk een m.e.r.-beoordelingsplicht (art. 7.2 lid 4 Wm) geldt.
Art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. bepaalt in welke gevallen (kolom 2) er een MER moet worden gemaakt of de m.e.r.-beoordelingsprocedure van art. 7.16 t/m 7.19 Wm moet worden gevolgd. Voor de C-lijst is het eenvoudig; in de in kolom 2 genoemde gevallen moet voor zowel besluiten (kolom 4) als plannen (kolom 3) die voor deze besluiten kaderstellend zijn een MER worden gemaakt. Voor onderdeel D voorziet art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. echter enkel en alleen in de verplichting om de m.e.r.-beoordelingsprocedure te volgen in:

a. gevallen omschreven in kolom 2; én
b. in andere gevallen waarin niet kan worden uitgesloten dat de activiteit gelet op bijlage III m.e.r.-richtlijn belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft.

De m.e.r.-beoordelingsprocedure (art. 7.16 t/m 7.19 Wm) is echter uitsluitend op besluiten van toepassing en niet op plannen, zodat de vraag rijst of op grond van het huidige Besluit m.e.r. voor plannen genoemd in onderdeel D *überhaupt* wel drempelwaarden gelden. Voor de inwerkintreding van het wijzigingsbesluit waren de drempelwaarden op grond van art. 2 lid 5 (oud) Besluit m.e.r. ook van toepassing op de plannen genoemd in onderdeel D van bijlage I Besluit m.e.r. Deze bepaling luidde als volgt:

> 'Voor zover *in de bijlage* bij een categorie van activiteiten *categorieën van gevallen* zijn aangegeven, geldt de *verplichting tot het maken van een milieueffectrapport* of de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de wet slechts *in zodanige gevallen*. (cursief, auteurs)'

Bovenstaande bepaling maakte geen onderscheid tussen onderdeel C en D van het Besluit m.e.r., zodat de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport voor de in kolom 2 aangeven gevallen ook betrekking had op de plannen genoemd in kolom 3 van onderdeel D. Art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. maakt dat onderscheid wel en kent alleen voor *besluiten* genoemd in onderdeel D indicatieve drempelwaarden.

---

[49] *Stb.* 2011, 102, p. 32.
[50] Die veronderstelling wordt in de toelichting bij het wijzigingsbesluit overigens ook niet juridisch onderbouwd.

Thans gelden de drempelwaarden van kolom 2 dan ook niet voor plannen die in kolom 3 van onderdeel D zijn aangewezen. In alle gevallen waarin een in kolom 3 van onderdeel D aangewezen plan kaderstellend is voor de besluiten die in kolom 4 zijn aangewezen, zal voor dat plan een MER moeten worden gemaakt. Dat voor het besluit of de besluiten waarvoor het plan kaderstellend is op grond van art. 2 lid 5 onder b Besluit m.e.r. geen m.e.r.-beoordelingsprocedure hoeft te worden gevolgd, maakt dat niet anders. Art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. heeft namelijk geen betrekking op plannen omschreven in onderdeel D bijlage bij het Besluit m.e.r. Anders dan door de wetgever is beoogd, betekent dat naar ons oordeel een aanzienlijke verruiming van de plan-m.e.r.-plicht.
Omdat deze verruiming evident niet de bedoeling is geweest van de wetgever, is overigens niet uit te sluiten dat de bestuursrechter op grond van een redelijke wetsuitleg tot de conclusie komt dat er uitsluitend een plan-m.e.r-plicht bestaat voor m.e.r-beoordelingsplichtige besluiten. Art. 2 lid 5 Besluit m.e.r zou in dat geval wel (indirect) doorwerken naar de plan-m.e.r-plicht. Dat wil echter nog niet zeggen dat een dergelijke wetsinterpretatie in alle gevallen in overeenstemming is met de Smb-richtlijn. Dit is ons inziens niet het geval. In hoofdstuk 4 wordt dit nader onderbouwd.

3.4 Conclusie

Het Besluit m.e.r. kende tot voor kort een gesloten systeem van me.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten. Bij de implementatie van de Smb-richtlijn is bij de bestaande systematiek aangesloten; voor de in kolom 3 van onderdeel C en D Besluit m.e.r. genoemde plannen die kaderstellend zijn voor de m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten moet een MER worden gemaakt. Met uitzondering van de plannen waarvoor op grond van Nbw 1998 een passende beoordeling moet worden gemaakt, is bij plannen eveneens sprake van een gesloten systeem. Bij de vaststelling van de drempelwaarden van het Besluit m.e.r. lijkt de mogelijkheid uit de Smb-richtlijn om voor plannen die zien op een klein gebied op lokaal niveau te beoordelen of daarvoor een MER moet worden gemaakt, reeds te zijn verdisconteerd. Tevens lijkt daarbij de in de Smb-richtlijn voorgeschreven beoordeling van plannen die kaderstellend zijn voor *andere* dan m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten en die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben te zijn verdisconteerd. De wetsgeschiedenis is echter onduidelijk op dit punt.
De aanpassing van art. 2 lid 5 Besluit m.e.r naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ EU ten gevolge waarvan het bevoegd gezag voor projecten beneden de drempelwaarden van onderdeel D moet bepalen of de m.e.r.-beoordelingprocedure moet worden gevolgd (vormvrije m.e.r.-beoordeling), heeft naar ons oordeel uitsluitend gevolgen voor de in kolom 4 genoemde besluiten. Dat voor projecten beneden de drempelwaarden uitsluitend een plan-m.e.r.-plicht bestaat voor plannen die kaderstellend zijn voor de besluiten waarvan het bevoegd gezag heeft geconcludeerd dat de m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden gevolgd, volgt ons inziens niet uit de tekst van het Besluit m.e.r. of hoofdstuk 7 Wm. Naar ons oordeel gelden er naar de letter van art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. helemaal geen drempelwaarden meer voor de plan-m.e.r.-plicht. Op basis van een redelijke wetsuitleg is overigens niet uitgesloten dat de bestuursrechter tot het oordeel komt dat de uitkomst van de vormvrije m.e.r.-beoordeling ex art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. (indirect) bepalend is voor het antwoord op de vraag of er een plan-m.e.r.-plicht bestaat. Een dergelijke uitleg zal echter niet in alle gevallen in overeenstemming zijn met de Smb-richtlijn (zie hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 4 Wijziging Besluit m.e.r. getoetst

4.1 Inleiding

Na het Europeesrechtelijke en nationale juridische kader met betrekking tot de (strategische) milieubeoordeling van plannen in kaart te hebben gebracht, komen wij nu toe aan de vraag in hoeverre de huidige nationale plan-m.e.r.-regeling in hoofdstuk 7 Wm en het (gewijzigde) Besluit m.e.r. in overeenstemming zijn met de Smb-richtlijn. Dit is van belang voor de vraag in hoeverre en op welke wijze een plan-m.e.r-*beoordeling* wettelijk kan worden verankerd in de nationale wetgeving.

4.2 Toetsing gewijzigde Besluit m.e.r. aan de Smb-richtlijn

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de Smb-richtlijn alleen ruimte laat voor een *smb-beoordeling* in het geval er sprake is van plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of van kleine wijzigingen van plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor een in bijlage I of bijlage II bij de M.e.r.-richtlijn genoemd project of waarvoor een habitattoets conform de Habitatrichtlijn verplicht is. In alle andere gevallen geldt een smb-*plicht* voor dergelijke kaderstellende plannen en programma's. Daarnaast moet een *smb-beoordeling* worden uitgevoerd voor *andere* wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen en programma's dan bedoeld in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.[51]
Bezien we de nationale m.e.r.-regelgeving, dan moet worden geconstateerd dat deze op een aantal punten niet in overeenstemming is met de Smb-richtlijn. Daarbij moet overigens onderscheid worden gemaakt tussen de bedoeling van de wetgever met het gewijzigde art. 2 lid 5 Besluit m.e.r, te weten een koppeling tussen de plan-m.e.r-plicht en de m.e.r.-beoordelingsplicht, en hetgeen naar onze mening volgt uit de letterlijke tekst van het gewijzigde art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. Naar de letterlijke tekst heeft het gewijzigde Besluit m.e.r. naar ons oordeel thans juist een aanzienlijke verruiming van de plan-m.e.r.-plicht tot gevolg en zal in alle gevallen waarin het plan kaderstellend is voor de besluiten die in kolom 4 zijn aangewezen voor het plan een MER moeten worden gemaakt. Er gelden daarbij ingevolge art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. geen drempelwaarden.

In het navolgende wordt de bedoeling die de wetgever met de wijziging van het Besluit m.e.r. heeft gehad, getoetst aan de Smb-richtlijn. Daarbij zal worden bezien of in de gevallen waarin de nationale regelgeving voorziet in een (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling dat ook volgens de Smb-richtlijn is toegestaan en of in de gevallen waarin de Smb-richtlijn een smb-beoordeling voorschrijft in de nationale regelgeving ook wordt voorzien in een plan-m.e.r.-beoordeling (of een plan-m.e.r.-plicht). Ook zal worden bezien of de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling voldoet aan de inhoudelijke eisen die de Smb-richtlijn aan de smb-beoordeling stelt.

[51] Zie ook hoofdstuk 2. Vanzelfsprekend kan de smb-beoordeling worden overgeslagen indien het de wetgever kiest voor een smb-plicht of het bevoegd gezag kiest voor het vrijwillig maken van een plan-m.e.r.

4.3 Gevallen waarin de Smb-richtlijn een (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling toestaat of voorschrijft

De Smb-richtlijn gaat er in beginsel vanuit dat voor plannen die kaderstellend zijn voor zowel de projecten genoemd in bijlage I als op bijlage II van de m.e.r.-richtlijn een smb-plicht bestaat. De nationale regelgeving gaat uit van een vormvrije m.e.r-beoordeling voor besluiten die voorzien in de realisering van projecten genoemd in bijlage II welke beneden de drempelwaarden van onderdeel D Besluit m.e.r blijven. Blijkens de toelichting bij de wijziging van het Besluit m.e.r. wordt daaruit tevens een (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling voor plannen afgeleid.[52]

4.3.1 Plannen kaderstellend voor bijlage I en II- projecten m.e.r.-richtlijn

De Smb-richtlijn kent voor wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen die kaderstellend zijn voor vergunningen voor bijlage II projecten - en overigens ook voor de bijlage I projecten - uitsluitend een smb-beoordeling, indien die plannen het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepalen en voor kleine wijzingen van plannen en programma's. De vormvrije m.e.r.-beoordeling, waaruit indirect de plan-m.e.r.-beoordeling wordt afgeleid, is evenwel niet tot deze gevallen beperkt. Het is in de huidige systematiek dan ook niet uitgesloten dat er een (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling wordt verricht, terwijl het plan *geen* betrekking heeft op het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau of het *geen* kleine planwijziging betreft. De Smb-richtlijn voorziet voor die gevallen in een plan-m.e.r.-*plicht* en staat daarvoor dus geen (indirecte) plan-m.e.r.- *beoordeling* toe. Het is dan ook niet uit te sluiten dat het bevoegd gezag in die gevallen aan de hand van de (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling tot het oordeel komt dat aanzienlijke milieueffecten zijn uit te sluiten, terwijl de Smb-richtlijn in die gevallen verplicht tot het maken van een plan-MER. Het systeem van de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling zoals de wetgever die met de wijziging van het Besluit m.e.r. voor ogen heeft gehad, is naar ons oordeel dan ook niet in overeenstemming met de Smb-richtlijn.
Daarnaast kan naar aanleiding van de vormvrije m.e.r.-beoordeling worden geconcludeerd dat aanzienlijke milieueffecten niet zijn uitgesloten, zodat ingevolge art. 2 lid 5 onder b Besluit m.e.r. de m.e.r.-beoordelingsprocedure voor besluiten moet worden gevolgd.[53] Indien een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan kaderstellend is voor een dergelijk besluit, dan moet voor dat plan ten gevolge van de beoogde indirecte koppeling altijd een MER worden gemaakt. Dat aanzienlijke milieueffecten niet zijn uit te sluiten betekent evenwel niet dat er ook altijd daadwerkelijk sprake is van aanzienlijke milieueffecten; dat zal nu juist aan de hand van de m.e.r-beoordelingsprocedure voor besluiten moeten worden beoordeeld. In theorie is het mogelijk dat het plan dat kaderstellend is voor het m.e.r.-beoordelingsplichtige besluit ziet op een klein gebied op lokaal niveau of een kleine planwijziging inhoudt, zodat voor dat plan op grond van de Smb-richtlijn ook zou mogen worden gekozen voor een smb-beoordeling. Dat zou er in bepaalde gevallen toe kunnen leiden dat op grond van de nationale m.e.r.-regelgeving voor een plan zonder meer een MER moet worden gemaakt, terwijl aan de hand van een smb-beoordeling tot de conclusie zou kunnen worden gekomen dat zich geen aanzienlijke milieueffecten voordoen en dat het maken van een MER in dat geval dus niet nodig is. In zoverre kan worden gesteld dat de Nederlandse implementatie van de Smb-richtlijn verdergaat dan waartoe deze verplicht.
Hetzelfde geldt voor plannen die kaderstellend zijn voor projecten *boven* de in kolom 2 van onderdeel C en D genoemde drempelwaarden van het Besluit m.e.r. Daar geldt immers op grond van het Besluit m.e.r. altijd een plan-m.e.r.-plicht, terwijl op grond van de Smb-richtlijn voor plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen mag worden gekozen voor een plan-m.e.r.-beoordeling.[54] Art. 7.2 lid 8 Wm voorziet overigens wel

[52] Zie *Stb.* 2011, 102, p. 32.
[53] Zie art. 7.16 t/m 7.19 Wm.
[54] Zie ook ABRvS 29 december 2010, *JM* 2011/34 m.nt. Hoevenaars waarin de Afdeling oordeelt dat kan worden volstaan met een plan-m.e.r.-beoordeling omdat sprake is van een klein gebied op lokaal niveau.

in de mogelijkheid om bij amvb de plan-m.e.r.-plicht voor plannen die het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of kleine planwijzigingen te beperken tot die plannen waarvan het bevoegd gezag aan de hand van bijlage II Smb-richtlijn heeft vastgesteld dat deze plannen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.[55] Van die mogelijkheid is in het Besluit m.e.r. tot op heden geen gebruik gemaakt.

4.3.2 Plannen waarvoor een passende beoordeling is vereist

Ook voor plannen waarvoor een m.e.r.-plicht bestaat omdat een passende beoordeling op grond van de Nbw 1998 moet worden gemaakt, zou op grond van de Smb-richtlijn voor kleine gebieden op lokaal niveau en kleine wijzigingen een plan-m.e.r.-beoordeling kunnen worden geïntroduceerd. Thans heeft de wetgever uitsluitend voorzien in de mogelijkheid de plan-m.e.r.-plicht uit te sluiten in bij amvb aangewezen categorieën van gevallen waarin sprake is van een kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben. Daarmee is dus niet gekozen voor de introductie van een m.e.r-beoordelingsplicht voor plannen.

4.3.3 'Andere' plannen als bedoeld in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn

Een ander implementatiegebrek doet zich voor met betrekking tot art. 3 lid 4 Smb-richtlijn waarin een smb-beoordeling wordt voorgeschreven voor *andere* plannen en programma's dan genoemd in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten. Bij de beoordeling moet ingevolge art. 3 lid 5 Smb-richtlijn met alle criteria van Bijlage II Smb-richtlijn rekening worden gehouden, waarbij het onder meer gaat om de kenmerken van de plannen en programma's en de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed. Het Besluit m.e.r. kent voor deze *andere* plannen geen plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht. Daarbij gaat het om plannen die zien op andere projecten dan genoemd in bijlage I en II van de m.e.r.-richtlijn.

Andere plannen geïmplementeerd via verdiscontering in drempelwaarden?

Onduidelijk is of de wetgever wellicht de beoordeling van de 'andere' plannen vooraf heeft uitgevoerd door het stellen van drempelwaarden en het noemen van andere activiteiten dan genoemd in bijlage 1 en 2 van de m.e.r.-richtlijn.[56] De parlementaire geschiedenis geeft hierover geen uitsluitsel. Mocht dit al zo zijn bedoeld, dan is dit ons inziens niet juist. Betwijfeld kan namelijk worden of bij een dergelijke abstracte beoordeling vooraf met al de selectiecriteria van bijlage III van de Smb-richtlijn, zoals ligging en cumulatie van projecten of plannen, rekening kan worden gehouden. Met Soppe zijn wij van oordeel dat het onmogelijk is om met behulp van een algemeen onderzoek aan te tonen dat plannen die voorzien in een of meer projecten beneden drempelwaarden geen aanzienlijk milieueffecten kunnen hebben.[57] Voor plannen is het hanteren van vaste drempelwaarden voor de plan-m.e.r.-plicht naar ons oordeel dan ook niet mogelijk. Daarbij komt nog dat bij de wijziging van het Besluit m.e.r.[58] bij het omschrijven van de m.e.r.-plichtige activiteiten vrijwel volledig is aangesloten bij de projecten genoemd in bijlage I en bijlage II van de m.e.r.-richtlijn. Een aantal andere activiteiten, waarbij het zou kunnen gaan om *andere* plannen in de zin van art. 3 lid 4 Smb-richtlijn, is geschrapt. Voor zover al kon worden volgehouden dat art. 3 lid 4 Smb-richtlijn is verdisconteerd in de drempelwaarden, is dit met de laatste wijziging van het Besluit m.e.r. onaannemelijk geworden. Ook de wetgever heeft naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 15 oktober 2009 erkend dat het in feite onmogelijk is om de drempelwaarden zo te formuleren dat rekening kan worden

[55] Zie paragraaf 3.2 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 19.

[56] Een voorbeeld is de categorie golfbaan (cat. C.10.2 en D. 10.2 Besluit m.e.r, oud). Deze activiteit wordt niet genoemd in bijlage 1 of 2 van de m.e.r.-richtlijn, terwijl nationaal wel een m.e.r. (beoordelings)plicht gold.

[57] Soppe (2005), p. 290. Zie ook Jesse (2008), p. 229.

[58] Stb. 2011, 102.

gehouden met alle criteria van bijlage III m.e.r.-richtlijn, zoals bijvoorbeeld cumulatie, en daarbij te garanderen dat onder die drempelwaarde geen sprake kan zijn van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu.[59] De selectiecriteria van bijlage II Smb-richtlijn zijn evenmin te vervatten in vaste drempelwaarden voor de plan-m.e.r.-plicht, omdat ook deze betrekking hebben op de omstandigheden van het concrete geval, zoals o.a. de plaatselijke milieuomstandigheden en cumulatie. Bovenstaande conclusie geldt ook voor de mogelijkheid om op grond van art. art. 7.2a lid 2 Wm bij amvb categorieën van plannen waarvoor een passende beoordeling als bedoeld in Nbw 1998 moet worden gemaakt van de m.e.r.-plicht uit te sluiten, wanneer er sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben. Aan de hand van de criteria van bijlage II Smb-richtlijn is namelijk op voorhand niet *in abstracto* te bepalen dat in bepaalde categorieën gevallen plannen die zien op kleine gebieden of kleine planwijzigingen inhouden, geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Wij vragen ons dan ook af of van de mogelijkheid van art. 7.2a lid 2 Wm gebruik kan worden gemaakt zonder in strijd te komen met de Smb-richtlijn.

4.4 Eisen aan de inhoud van de plan-m.e.r.-beoordeling

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is beschreven stelt de Smb-richtlijn enkele inhoudelijke eisen aan de smb-beoordeling. Ingevolge art. 3 lid 5 Smb-richtlijn dient de smb-beoordeling te geschieden aan de hand van de criteria van bijlage II Smb-richtlijn. De indirecte plan-m.e.r.-beoordeling geschiedt echter niet aan de hand van de criteria van bijlage II Smb-richtlijn, maar aan hand van bijlage III m.e.r.-richtlijn. Hoewel deze criteria wel enigszins gelijkenis vertonen, zijn ze niet hetzelfde. Belangrijker is dat de criteria van bijlage III m.e.r.-richtlijn betrekking hebben op *een specifiek project,* terwijl de criteria van bijlage II Smb-richtlijn betrekking hebben op *een plan*. Het schaalniveau en mate van abstractie waarop de criteria moeten worden toegepast, is dan ook verschillend. Bij de selectiecriteria voor een plan kunnen bijvoorbeeld locatiekeuzes nog aan de orde zijn, terwijl dat bij een project niet of nauwelijks nog aan de orde is. Geconcludeerd moet dan ook worden dat de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling niet geschiedt aan de hand van de door de Smb-richtlijn voorgeschreven criteria. In zoverre is de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling niet in overeenstemming met de Smb-richtlijn.
Ook aan een andere eis die de Smb-richtlijn aan de smb-beoordeling stelt, wordt niet voldaan. Art. 3 lid 6 Smb-richtlijn eist immers dat bij de smb-beoordeling de milieu-instanties die de lidstaten op grond van art. 6 lid 3 Smb-richtlijn moeten aanwijzen dienen te worden betrokken, terwijl de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling op grond van art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. daarin niet voorziet.
Tot slot vereist art. 3 lid 7 Smb-richtlijn dat de redenen waarom naar aanleiding van een smb-beoordeling geen smb voor een plan wordt verlangd, aan het publiek kenbaar worden gemaakt. Volgens de toelichting van het besluit tot wijziging van het Besluit m.e.r. is het de bedoeling dat de motivering van het resultaat van indirecte plan-m.e.r.-beoordeling in de toelichting van het plan zal worden opgenomen.[60] Een uitdrukkelijke wettelijke verplichting daartoe bestaat echter niet, maar in de toelichting van het Besluit m.e.r. wordt ervan uitgegaan dat de in art. 3:46 Awb gecodificeerde motiveringsplicht daartoe verplicht.[61] De vraag is echter of zonder een specifieke wettelijke verplichting voldoende is verzekerd dat aan de eisen van de Smb-richtlijn ten aanzien van publieke openbaarmakingen wordt voldaan.

---

[59] Zie *Stb*. 2011, 102, p. 31.
[60] *Stb*. 2011, 102, p. 32.
[61] Ondanks het feit dat een bestemmingsplan algemeen verbindende voorschriften bevat is art. 3:46 Awb daarop toch van toepassing is, aangezien art. 3:46 Awb uitdrukkelijk door art. 3.8 lid 3 Wro op bestemmingsplannen van toepassing wordt verklaard. Art. 3.1.6 lid 2 Bro schrijft met betrekking tot milieuaspecten zelfs een specifieke motivering in de toelichting van een bestemmingsplan voor.

4.5 Limitatieve lijst plannen Besluit m.e.r in strijd met Smb-richtlijn

Onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. bevatten een limitatieve opsomming van m.e.r.-plichtige plannen (kolom 3). Niet uitgesloten is echter dat de Smb-richtlijn vereist dat ook andere dan de daar opgesomde plannen moet worden onderworpen aan een plan-m.e.r.(beoordeling).[62] Voorbeelden zijn het nitraatplan of plannen die zijn voorgeschreven op grond van decentrale regelgeving of beleid. Daar komt nog bij dat ten aanzien van de in onderdeel C en D van de in de bijlage genoemde projecten in kolom 3 slechts één of enkele kaderstellende plannen worden aangewezen, terwijl op grond van de Smb-richtlijn voor in beginsel *alle* plannen die wettelijk zijn voorgeschreven en kaderstellend zijn voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor de projecten genoemd in bijlage I en II m.e.r.-richtlijn een smb-plicht geldt. Zo kan het zijn dat (ook) een ander plan dan het in kolom 3 aangewezen plan kaderstellend is voor de m.e.r.-plichtige activiteit uit kolom 1.

4.6 Conclusie

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de bedoeling die de wetgever heeft gehad met de wijziging van het Besluit m.e.r. niet in overeenstemming is met de Smb-richtlijn, maar ook verder gaat dan waartoe de Smb-richtlijn verplicht. Enerzijds staat de Smb-richtlijn een plan-m.e.r.-beoordeling uitsluitend toe voor plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in Bijlage I of II en die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen (en kleine wijzigingen van die plannen), terwijl de toepassing van de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling daartoe niet is beperkt. Anderzijds staat de Smb-richtlijn toe in gevallen *boven* de drempelwaarden van onderdeel C en D bijlage I Besluit m.e.r. te kiezen voor een plan-m.e.r.-beoordeling, indien de plannen het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen of het kleine planwijzigingen betreft. Die mogelijkheid bestaat ook voor plannen waarvoor op grond van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling is vereist. Van deze mogelijkheden is in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving tot op heden geen gebruik gemaakt, zodat gesteld kan worden dat de Nederlandse m.e.r.-regelgeving in zoverre verdergaat dan waartoe de Smb-richtlijn verplicht.
Voorts verplicht de Smb-richtlijn tot een plan-m.e.r.-beoordeling bij wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor *andere* projecten dat de in bijlage I en II van de m.e.r.-richtlijn genoemde projecten (de zgn. 'andere plannen'). De huidige nationale m.e.r.-regelgeving kent een limitatieve opsomming van m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, zodat het mogelijk is dat plannen die daarvoor kaderstellend zijn niet onderworpen zijn aan een plan-m.e.r-beoordeling, terwijl de Smb-richtlijn dit wel vereist.
Daarnaast voldoet de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling niet aan de eisen die de Smb-richtlijn aan een dergelijke beoordeling stelt. Bij de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling moet aan de hand van de criteria van bijlage III m.e.r.-richtlijn worden bepaald of het project belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, terwijl de Smb-richtlijn eist dat daarbij de criteria van bijlage II Smb-richtlijn worden gehanteerd. Voorts voldoet de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling niet aan de eis van de Smb-richtlijn dat de door lidstaten aangewezen milieu-instanties bij de beoordeling worden betrokken. Tot slot is het naar ons oordeel geen uitgemaakte zaak of de algemene motiveringsplicht voor besluiten (art. 3:46 Awb) een voldoende nauwkeurige implementatie vormt van de verplichting uit de Smb-richtlijn om de negatieve uitkomst van smb-beoordeling aan het publiek beschikbaar te stellen.

---

[62] Zie hierover ook S.M. van Velsen, Milieueffectrapportage bij ruimtelijke plannen: Quo Vadis? (deel 1), *BR* 2007, nr. 11, p. 930.

Tot slot is niet uitgesloten dat er ook andere wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven planvormen zijn dan die limitatief zijn opgesomd in het Besluit m.e.r. smb(beoordelings)plichtig zijn.

Hoofdstuk 5 Voorstellen voor wettelijke verankering plan-m.e.r-beoordeling

5.1 Inleiding

De hoofdvraag van dit onderzoek is in hoeverre en op welke wijze een plan-m.e.r-beoordeling wettelijk kan worden verankerd in de wet- en regelgeving. De wetgever leidt uit de wijziging van het Besluit m.e.r. een (indirecte) plan-m.e.r.-beoordeling af voor de in onderdeel D genoemde plannen onder de drempelwaarden. In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat deze beoogde indirecte plan-m.e.r-beoordeling, in tegenstelling tot de bedoeling van de wetgever, niet uit de tekst van het gewijzigde Besluit m.e.r. voortvloeit. Bovendien is in hoofdstuk 4 geconcludeerd dat deze door de wetgever beoogde plan-m.e.r.-beoordeling niet in overeenstemming is met de Smb-richtlijn.

In dit hoofdstuk doen wij voorstellen voor de introductie van een plan-m.e.r-beoordeling in de nationale m.e.r.-regelgeving, waarbij de m.e.r.-regelgeving in overeenstemming wordt gebracht met de Smb-richtlijn, waardoor de geconstateerde implementatiegebreken worden geheeld en de plan-m.e.r.-plicht wordt beperkt tot de gevallen waarin de Smb-richtlijn ook daadwerkelijk een plan-m.e.r. vereist.

5.2 Aansluiten bij de Smb-richtlijn

De nationale m.e.r.-regelgeving sluit op verschillende punten niet aan bij de Smb-richtlijn. Van belang is dat de nationale regeling geen plan-m.e.r-beoordeling kent, terwijl de Smb-richtlijn dit in bepaalde situaties wel toelaat of zelfs vereist. Dit betreft de volgende situaties:

a. indien sprake is van plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor een in bijlage I of bijlage II bij de m.e.r.-richtlijn genoemd project of waarvoor een habitattoets conform de habitatrichtlijn verplicht is *en die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van plannen en programma's;*
b. indien sprake is van *andere* plannen en programma's dan in art. 3 lid 2 Smb-richtlijn bedoeld en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.

Alleen ten aanzien van deze gevallen kan (onder a) of moet (onder b) een plan-m.e.r-beoordeling in de nationale wetgeving worden geïntroduceerd.[63] Deze beoordeling dient plaats te vinden conform de criteria van bijlage II bij de Smb-richtlijn. De reikwijdte van de Smb-richtlijn ten aanzien van de smb-plicht en smb-beoordeling is in de bijlage bij dit rapport nog eens schematisch weergegeven.
Wij stellen voor om in de nationale m.e.r-regelgeving bij de Europese systematiek aan te sluiten. Dit is enerzijds noodzakelijk om de implementatiegebreken op te lossen en anderzijds biedt dit in bepaalde gevallen ruimte voor een plan-me.r.-beoordeling waar thans een plan-m.e.r.-plicht geldt. Dit betekent naar onze mening onder meer dat de nationale koppeling tussen besluit-m.e.r. en plan-m.e.r. los dient te worden gelaten en voor plannen die zien op andere activiteiten een plan-m.e.r.-beoordeling wordt geïntroduceerd. Ook zullen mogelijke andere plannen dan de nu in het Besluit m.e.r aangewezen plannen moeten worden onderworpen aan een plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht. In de volgende paragraaf wordt dit nader uitgewerkt.

[63] Vanzelfsprekend is ook een plan-m.e.r.-*plicht* in overeenstemming met de Smb-richtlijn, maar in dit onderzoek wordt juist gezocht naar mogelijkheden voor introductie van een plan-m.e.r.-*beoordeling*.

5.3 Aanpassingen in de nationale wetgeving

5.3.1 Hoofdlijnen

Wij stellen de volgende aanpassingen in de nationale m.e.r.-regelgeving voor, waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de Smb-richtlijn.

1. Gevallen waarin plan-me.r.-plicht moet worden voorgeschreven
Kern van de aanpassing van de nationale m.e.r.-regelgeving is dat er voor de plan-m.e.r. niet wordt aangesloten bij de systematiek van onderdeel C en D Besluit m.e.r.
Het verdient aanbeveling om de aanwijzing van plannen in onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. te laten vervallen en de m.e.r.(beoordelings)plichtige plannen los van het lijstenstelsel aan te wijzen. Het onderscheid tussen onderdelen C en D van de bijlage is immers niet relevant voor de plan-m.e.r. (beoordelings)plicht. Bovendien hebben de (vaste) drempelwaarden van kolom 2 geen betekenis, omdat ook ten aanzien van m.e.r.-(beoordelings)plichtige plannen geen vaste drempelwaarden kunnen worden gesteld.

De wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen moeten in twee gevallen als m.e.r.-plichtig worden aangewezen:

a. Indien voor een plan op grond van de Nbw 1998 een passende beoordeling moet worden gemaakt; en
b. indien één of meer van de op die lijst genoemde plannen kaderstellend is voor een toekomstige vergunning voor een project genoemd in bijlage I of II m.e.r.-richtlijn. Voor zover deze projecten overeenkomen met de in kolom 1 van onderdelen C en D van het Besluit m.e.r. genoemde activiteiten, kan daarnaar worden verwezen.

2. Wettelijke verankering plan-mer-beoordelingsplicht
Op de onder 1 beschreven plan-m.e.r.-plicht kan een uitzondering worden gemaakt voor gevallen waarin deze plannen het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of een kleine wijzigingen inhouden. Wij stellen voor om voor deze gevallen in de nationale m.e.r.-regelgeving (in hoofdstuk 7 Wm of in het Besluit m.e.r.) een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht in het leven te roepen.
Voor andere plannen dan de onder 1 (a en b) genoemde plannen *moet* in een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht worden voorzien, tenzij van de beoordeling wordt afgezien en direct een plan-m.e.r wordt gemaakt.
Ons voorstel houdt in dat drie typen plannen als plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig worden aangewezen:

1. de m.e.r.-plichtige plannen die slechts het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau;
2. kleine wijzigingen van de m.e.r.-plichtige plannen; en
3. de wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor andere projecten dan de in bijlage I en II m.e.r.-richtlijn genoemde projecten.

Voor deze plannen kunnen geen drempelwaarden worden gesteld ten aanzien van de plan-m.e.r.-beoordeling, omdat uit art. 3 lid 2 tot en met 4 Smb-richtlijn voortvloeit dat de genoemde plannen hetzij plan-m.e.r.-plichtig, hetzij plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn.

3. Eisen aan de inhoud van de plan-m.e.r.-beoordelingsplicht

De eisen die de Smb-richtlijn stelt aan de inhoud van de plan-m.e.r-beoordeling moeten ook in de nationale m.e.r.-regelgeving worden verankerd. De plan-m.e.r-beoordeling, waarbij beoordeeld moet worden of een plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet plaatsvinden conform de selectiecriteria van bijlage II Smb-richtlijn. Daarnaast dienen de aangewezen milieu-instanties bij de beoordeling te worden betrokken en dient te worden voorzien in een wettelijke plicht om de negatieve uitkomst van de plan-m.e.r.-beoordeling te motiveren. Dit zal moeten worden bepaald in hoofdstuk 7 Wm of in het Besluit m.e.r.

5.3.2 Discussiepunten ten behoeve van nadere uitwerking

5.3.2.1 Concretisering criteria uit de Smb-richtlijn

De Smb-richtlijn bevat criteria of termen die nader kunnen worden ingevuld op lidstaatniveau.

Indicatieve lijst met wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen

In de eerste plaats gaat het om de invulling van wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen. Zoals aangegeven stellen wij voor om de plannen afzonderlijk (los van het lijstenstelsel) aan te wijzen. Daarbij kan worden gedacht aan een limitatieve lijst waarin ten minste de plannen zijn opgenomen die momenteel in kolom 4 van het Besluit m.e.r. zijn aangewezen. Zo'n limitatieve lijst heeft echter het nadeel dat mogelijke toekomstige planvormen of (nog) niet geïmplementeerde verplichte planvormen tot een aanpassing van de lijst moeten leiden.[64] Ook vanuit de praktijk (workshop) werd aangegeven dat een indicatieve lijst met op zijn minst een vangnetbepaling de voorkeur verdient.

Afbakening kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen

Het begrip kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen is niet nader ingevuld in de Smb-richtlijn. Volgens het richtsnoer moet bij de invulling het criterium 'kleine gebieden op lokaal niveau' rekening worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten. De lidstaten hebben dan ook beoordelingsruimte bij het invullen van dit criterium.[65] Hetzelfde geldt voor het criterium 'kleine planwijzigingen', dat de lidstaten per geval zullen moeten toepassen. Een algemene omschrijving van dit criterium is volgens het richtsnoer van de Europese Commissie dan ook weinig zinvol. Ook de eerder aangehaalde uitspraak van het HvJ EU laat zien dat het moeilijk is om op basis van abstracte criteria vooraf te beoordelen wanneer sprake is van kleine gebieden op lokaal niveau.[66]

Wellicht dat vanuit de praktijk behoefte bestaat aan meer houvast. Er zijn verschillende mogelijkheden om aan die wens tegemoet te komen. Gedacht kan worden aan:

a. in alle gevallen waar gekozen kan worden voor een m.e.r.-beoordeling kiezen voor een m.e.r.-*plicht*
b. stellen van drempelwaarden ten aanzien van kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen
c. de invulling van de criteria kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen overlaten aan het bevoegd gezag en houvast te bieden door middel van een handreiking.

---

[64] Een voorbeeld van een (nog) niet geïmplementeerde planvorm die door het HvJ EU wel wordt aangemerkt als een waarop de Smb-richtlijn betrekking heeft, is het actieprogramma dat op grond van art. 5 Nitraatrichtlijn voor gebieden die door de lidstaten als kwetsbaar zijn aangewezen moet worden vastgesteld. Zie HvJ EU 17 juni 2010 (gevoegde zaken C-105/09 en C-110/09), *JOM* 2010, 712. Ook zou het kunnen gaan om plannen die op grond van decentrale regelgeving of beleidsdocumenten verplicht zijn.

[65] Zie paragraaf 2.2.2.

[66] HvJ EU 22 september 2011, zaak C-295/10.

a) biedt maximale duidelijkheid. Het risico dat er gevallen zijn waarvoor ten onrechte in een m.e.r.-beoordeling wordt voorzien, wordt daarmee weggenomen. Deze optie levert echter wel aanzienlijke bestuurlijke administratieve lasten op.

b) is de beste optie indien de criteria 'klein gebied op lokaal niveau' of 'kleine planwijziging' niet afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval en uniform kunnen worden uitgelegd. Indien dit het geval zou zijn, verdient het de voorkeur deze criteria op nationaal niveau, en liever nog op Europees niveau, in te vullen. Uit het feit dat de Smb-richtlijn aan deze criteria geen invulling geeft, zou echter *a contrario* kunnen worden afgeleid dat deze criteria niet voor alle gevallen gelijk zijn. Het richtsnoer van de Europese Commissie lijkt er ook vanuit te gaan dat die criteria per lidstaat, per geval kunnen verschillen:

> 'Bij de interpretatie van het woord '**klein**' in de zinsnede 'kleine gebieden op lokaal niveau' moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen lidstaten, en waarschijnlijk zal dit woord per geval anders moeten worden gedefinieerd.'[67]

Ons inziens is voorstelbaar dat dit criterium ook binnen een lidstaat kan verschillen, waarbij gedacht kan worden aan het verschil tussen een stedelijk en een landelijk gebied.
Voor kleine planwijzigingen lijkt het nog evidenter dat een uniforme uitleg niet mogelijk is en dat dit criterium per geval moet worden ingevuld. Ook daarvoor zijn aanknopingspunten te vinden in het richtsnoer, waar onder andere wordt opgemerkt dat een algemene omschrijving van 'kleine wijzigingen' van weinig nut zou zijn.

> Ook in de praktijkworkshop werd erkend dat deze criteria zich naar aard niet goed lenen voor algemene omschrijvingen. Daarbij werd een vergelijking gemaakt met de tot op heden gebleken onmogelijkheid om het begrip 'significante gevolgen op een speciale beschermingszone' uit art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn in algemene bewoordingen in regelgeving vast te leggen.[68]

c) Indien er vanuit moet worden gedaan dat de criteria niet uniform zijn, zullen deze door de planvaststellende autoriteit per geval moeten worden ingevuld. Daarbij beschikt de planvaststellende autoriteit over enige beoordelingsruimte.
Vanuit de praktijk is aangeven dat er behoefte is aan enig houvast bij de toepassing van deze criteria. Aan die behoefte kan door het ministerie naar ons oordeel tegemoet worden gekomen door het opstellen van een handreiking met betrekking tot de invulling van de beoordelingsruimte ten aanzien van de invulling van de criteria 'kleine gebieden op lokaal niveau' en 'kleine planwijzigingen'.[69] Een wettelijke regeling is daarvoor ook niet nodig. In een dergelijke handreiking kunnen voorbeelden worden gegeven van gevallen waarin deze criteria zouden kunnen worden toegepast en gevallen waarin dat blijkens jurisprudentie ook met succes is gedaan.

> Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over een bestemmingsplan dat uitsluitend diende voor de ruimtelijke inpassing van een reeds bestaande m.e.r.-plichtige vuilverbrandingsinstallatie waarvoor een onherroepelijke milieuvergunning[70] was verleend,[71] kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat bestemmingsplannen waarin dergelijke inrichtingen één op één planologisch worden ingepast het gebruik van kleine gebieden op

[67] Richtsnoer Europese Commissie, overweging 3.33. Zie ook hoofdstuk 2.
[68] Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 mei 2011, *Gst.* 2011, 67.
[69] Zie verslag Workshop, bijlage 3 bij rapport, onder discussiepunten.
[70] Thans een omgevingsvergunning ex art. 2.1 lid 1 onder e Wabo.
[71] ABRvS 29 december 2010, JM 2011/34.

lokaal niveau bepalen. In een handreiking zou deze invulling van het criterium 'kleine gebieden op lokaal niveau' kunnen worden opgenomen. Overigens zou ons inziens wellicht ook kunnen worden verdedigd dat het bestemmingsplan in dergelijke gevallen niet kaderstellend is. In dat geval zou niet eens een plan-m.e.r.-beoordeling hoeven te worden verricht, aangezien de Smb-richtlijn uitsluitend voor kaderstellende plannen die bestuursrechtelijk of wettelijk voorgeschreven zijn een m.e.r.-(beoordelings)plicht voorschrijft.

Aangezien de planvaststellende autoriteit over beoordelingsruimte beschikken, zal de rechter de invulling daarvan terughoudend toetsen. De kans op vernietiging van een appellabel plan door de rechter wordt daardoor beperkt. Vernietigingen van appellabele plannen vanwege m.e.r.-gebreken zijn thans veelal het gevolg van een onjuist toepassen van de (complexe) nationale regelgeving. Wanneer de wetgever de invulling van de beoordelingsruimte aan de bevoegde organen overlaat en niet zelf voorziet in een (gedetailleerde) wettelijke invulling, kan de complexiteit van de m.e.r.-regelgeving en een onjuiste toepassing daarvan worden vermeden.
Naast een kleinere kans op vernietigingen van appellabele plannen, is het voordeel van het opstellen van een handreiking voor de invulling van beoordelingsruimte boven het invullen van beoordelingsruimte in bindende regelgeving dat een handreiking eenvoudig en snel kan worden aangepast aan wijzigende omstandigheden. Zo kan een verduidelijking of een wijziging van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak of het HvJ EU over de toepassing van de criteria snel en eenvoudig in een handreiking worden verwerkt. Snel inspelen op gewijzigde omstandigheden is bij regelgeving lastiger, omdat daarmee nu eenmaal meer (procedure)tijd mee gemoeid is. Daarnaast hebben de planvaststellende autoriteiten de mogelijkheid om (gemotiveerd) van de handreiking af te wijken, zodat zij de beoordelingsruimte zelf kunnen invullen.

5.3.2.2. Algemene m.e.r.-beoordeling vooraf ?
Een m.e.r.-beoordeling kan aan de orde zijn indien sprake is van kleine gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen of bij 'andere' plannen. Hierbij kan zich de vraag voordoen of het mogelijk is om op voorhand vast te stellen dat voor bepaalde soorten plannen geen sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Er is dan geen sprake van een onderzoek per geval, maar van een specificatie van soorten plannen en programma's die geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De Smb-richtlijn laat hiertoe onder bepaalde voorwaarden in art. 3 lid 5 de ruimte. Zoals reeds is opgemerkt in par. 4.3.3 en ook uit de eerder aangehaalde uitspraak van het HvJ EU van 22 september 2011 (C-295/10) is dit erg lastig omdat rekening moet worden gehouden met de cumulatie van plannen en projecten en de specifieke ligging van het plangebied.

5.3.2.3 Verhouding bestemmingsplan en omgevingsvergunning voor het afwijken van het planologische regime
In de praktijksessie (workshop, zie bijlage 3) was aan de orde de situatie waarin door de keuze voor de omgevingvergunning voor het afwijken van het planologische regime in plaats van het bestemmingsplan de plan-m.e.r.-plicht wordt vermeden. Deze situatie kan zich voordoen in gevallen waarin het bestemmingsplan als m.e.r.-plichtig plan is aangewezen en de omgevingsvergunning als het m.e.r.-plichtige besluit.[72] Door bij ieder project of wijziging daarvan te kiezen voor de omgevingsvergunning is uitsluitend een m.e.r.(beoordelings)plicht voor het besluit aan de orde. Wanneer vervolgens deze projecten bij de verplichte tienjaarlijkse actualisering van het bestemmingsplan als zodanig worden bestemd, is het de vraag of dat bestemmingsplan nog wel kaderstellend is voor de reeds verleende omgevingsvergunningen. Ons lijkt dat niet het geval. Op die manier hoeft voor het bestemmingsplan geen plan-m.e.r.(beoordeling) te worden gedaan.

[72] Zie bijvoorbeeld categorie D.14 van het Besluit m.e.r.

Hier komt overigens een belangrijke beperking van de Smb-richtlijn tot uiting. De Smb-richtlijn verplicht niet tot het vaststellen van een plan of programma. Dit is anders dan de m.e.r.-richtlijn die voorziet in een vergunningverplichting voor projecten die een aanzienlijke milieueffect kunnen hebben. Dit betekent ons inziens echter niet dat door alle plannen facultatief te maken, voor zover dat Europeesrechtelijk mogelijk is, de Smb-(beoordelings)plicht kan worden vermeden. Daarmee zou naar onze opvatting de wezenlijke doelstelling van de Smb-richtlijn in gevaar worden gebracht en de grenzen van de aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge worden overschreden.

5.3.2.4 Extra werklast

De extra lasten die de uitvoering van de plan-m.e.r.-beoordeling met zich meebrengt zal afhangen van de praktijk van planvaststelling. Bij de vaststelling van milieurelevante plannen (zoals het bestemmingsplan) zal het bevoegd gezag de milieueffecten van die plannen doorgaans al in beschouwing (moeten) nemen.[73] De criteria van bijlage II Smb-richtlijn, zoals ligging, aard, omvang en milieurelevante problemen voor het plan, zullen daarbij in de praktijk ook nu al een rol spelen. Het bevoegd gezag moet naar aanleiding van deze omstandigheden beslissen of vanwege de aanzienlijke milieueffecten die het plan kan hebben tot het maken van een MER zal worden overgegaan. De beslissing om niet tot het maken van een MER over te gaan, hoeft daarbij niet in een afzonderlijk besluit te worden gegoten, maar kan in de toelichting bij het plan worden gemotiveerd. Dan moet er wel een wettelijke verplichting zijn om dit in de toelichting tot uitdrukking te brengen. De werklast die de plan-m.e.r.-beoordeling met zich meebrengt hoeft op deze wijze niet groot (of groter dan toch al gebruikelijk) te zijn; een dergelijke motivering hoeft in de praktijk niet altijd omvangrijk te zijn. Vanuit de praktijk (workshop)[74] is aangegeven dat milieuaspecten niet altijd vroegtijdig worden betrokken bij de planvaststelling. Met name de vaststelling van de structuurvisie werd in dit verband als voorbeeld genoemd van een plan waarbij in de praktijk milieuaspecten vaak niet vanaf het begin onderdeel zijn van de besluitvorming. Het achteraf verantwoorden van de milieubeoordeling kan leiden tot een zwaardere werklast dan wanneer milieuaspecten vroegtijdig worden meegenomen in de planontwikkeling en besluitvorming. In de workshop werd aangegeven dat bij het opstellen van een MER in een latere fase als het ware naar een vast resultaat moet worden toegeredeneerd. Daarbij worden vaak adviesbureaus ingeschakeld, hetgeen extra kosten met zich meebrengt.
Ons inziens zou in een handreiking over de plan-m.e.r.-beoordeling aandacht moeten worden besteed aan het *vroegtijdig* meenemen van milieuaspecten bij de planvaststelling.

[73] Zie voor het bestemmingsplan art. 3.1.6 lid 2 Bro.
[74] Zie bijlage 3 bij rapport.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

1. Onderzoeksvragen
In dit onderzoek is bezien in hoeverre een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving kan worden verankerd. Daartoe is onderzocht of de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling verenigbaar is met de Smb-richtlijn, en zo ja, op welke wijze deze vorm zou kunnen worden gegeven in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving. De concrete onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. *In welke gevallen kan een plan-m.e.r.-beoordeling* ***beneden*** *de drempelwaarden van onderdeel D wettelijk worden verankerd en op welke wijze kan de plan-m.e.r.-beoordeling worden neergelegd in de wet- en regelgeving?*
2. *In welke gevallen kan een plan-m.e.r.-beoordeling* ***boven*** *de drempelwaarden van onderdeel C en D wettelijk worden verankerd en op welke wijze kan de plan-m.e.r.-beoordeling worden neergelegd in de wet- en regelgeving?*

2. Beoogde doorwerking vormvrije m.e.r.-beoordeling naar plan-m.e.r.
De door de wetgever beoogde koppeling tussen de vormvrije m.e.r.-beoordeling voor besluiten en de plan-m.e.r.-plicht, roept een vormvrije plan-m.e.r.-beoordeling in het leven. Geconcludeerd is dat de beoogde indirecte plan-m.e.r.-beoordeling wat betreft reikwijdte en inhoud niet in overeenstemming is met de Smb-richtlijn, zodat bij de wettelijke verankering van een plan-m.e.r.-beoordeling de koppeling met de vormvrije m.e.r.-beoordeling voor besluiten moet worden losgelaten.

Bij de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving zou naar ons oordeel moeten worden aangesloten bij de Smb-richtlijn, zodat geconstateerde implementatiegebreken worden geheeld en de plan-m.e.r.-plicht wordt beperkt tot de gevallen waarin de Smb-richtlijn ook daadwerkelijk een plan-m.e.r. vereist. Dat heeft tot gevolg dat de drempelwaarden van onderdeel C en D van de bijlage van het Besluit m.e.r. geen betekenis hebben voor de plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht.

3. Voorstellen wettelijke verankering plan-m.e.r.-beoordeling
Wij stellen ten behoeve van de introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling de volgende aanpassingen van de nationale m.e.r.-regelgeving voor.[75]

A. Gevallen waarin plan-m.e.r.-plicht moet worden voorgeschreven
Introduceer een plan-m.e.r.-plicht voor de volgende wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen:

- plannen waarvoor op grond van de Nbw 1998 een passende beoordeling moet worden gemaakt; en
- plannen die kaderstellend zijn voor een toekomstige vergunning voor een project genoemd in bijlage I of II m.e.r.-richtlijn.

Wijs de bestaande wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen aan op een indicatieve lijst, waarbij voorzien wordt in een vangnetbepaling voor onvoorziene gevallen en/of toekomstige plannen.

[75] Overigens staat de Smb-richtlijn er niet aan in de weg om in plaats van een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht te kiezen voor een plan-m.e.r.-plicht.

B. Wettelijke verankering van plan-m.e.r.-beoordelingsplicht

Wijs drie typen plannen als plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig aan:

1. de m.e.r.-plichtige plannen die slechts het gebruik bepalen van *kleine gebieden op lokaal niveau*;
2. *kleine wijzigingen* van de m.e.r.-plichtige plannen; en
3. de wettelijk en bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor andere projecten dan de in bijlage I en II genoemde m.e.r.-richtlijn projecten (*'andere plannen'*).

Vanzelfsprekend kan de planvaststellende autoriteit ook direct kiezen voor een plan-m.e.r. in plaats van een plan-m.e.r.-beoordeling.

Afbakening gebieden op lokaal niveau en kleine planwijzigingen

De criteria 'kleine gebieden op lokaal niveau' en 'kleine planwijzigingen' worden door de Smb-richtlijn niet nader ingevuld. Invulling zal dus op nationaal niveau moeten plaatsvinden, ofwel bij de aanwijzing van de m.e.r.-beoordelingsplichtige plannen of bij de toepassing van die criteria door de planvaststellende autoriteit wanneer deze bij de aanwijzing niet nader worden ingevuld. Voor zover deze criteria uniform kunnen worden uitgelegd, verdient het de voorkeur om deze op nationaal niveau in te vullen. Wij betwijfelen of een uniforme uitleg van deze criteria beoogd, dan wel mogelijk is. Voor zover een uniforme invulling inderdaad niet beoogd of mogelijk is, zullen deze door de planvaststellende autoriteit per geval moeten worden ingevuld. Daarbij beschikt de planvaststellende autoriteit over enige beoordelingsruimte. Om de praktijk enige houvast te bieden bij de invulling van deze criteria te bieden, verdient het aanbeveling om daarvoor een handreiking op te stellen. Dit heeft tevens het voordeel boven het invullen van de beoordelingsruimte in bindende regelgeving dat een handreiking eenvoudiger en sneller kan worden aangepast aan wijzigende omstandigheden en jurisprudentie.

Plan-m.e.r.-beoordeling voor categorieën van plannen vooraf

Ons inziens is het erg lastig om op voorhand vast te stellen dat voor bepaalde categorieën van plannen geen sprake is van aanzienlijke milieueffecten, omdat rekening moet worden gehouden met de cumulatie van plannen en projecten en de specifieke ligging van het plangebied. Een plan-m.e.r.-beoordeling voor categorieën van plannen vooraf verdient naar onze opvatting dan ook geen aanbeveling.

C. Inhoudelijke eisen aan de m.e.r.-beoordeling

De eisen die de Smb-richtlijn stelt aan de inhoud van de plan-m.e.r-beoordeling moeten ook in de nationale m.e.r.-regelgeving worden verankerd. Het gaat daarbij om:

- beoordeling aan de hand van de criteria van bijlage II Smb-richtlijn;
- betrokkenheid van de aangewezen milieu-instanties bij de plan-m.e.r.-beoordeling; en
- publieke beschikbaarstelling van de motivering van het oordeel van de planvaststellende autoriteit dat geen smb-beoordeling hoeft te worden gedaan.

4. Extra bestuurlijke en administratieve lasten

De extra lasten die de uitvoering van de plan-m.e.r.-beoordeling met zich meebrengt zal afhangen van de praktijk van planvaststelling. Bij de vaststelling van milieurelevante plannen (zoals het bestemmingsplan) zal het bevoegd gezag de milieueffecten van die plannen doorgaans al in beschouwing (moeten) nemen. Wettelijk kan worden bepaald dat de beslissing om naar aanleiding van een plan-m.e.r.-beoordeling geen MER te maken in de toelichting bij het plan wordt gemotiveerd. De omvang van een dergelijke motivering zal afhangen van de milieueffecten van het plan en hoeft in de praktijk dus niet altijd omvangrijk te zijn. Het achteraf verantwoorden van de milieubeoordeling kan leiden tot een zwaardere werklast dan wanneer milieuaspecten vroegtijdig worden meegenomen in de planontwikkeling en besluitvorming. Ons

inziens zou in de eerder voorgestelde handreiking over de plan-m.e.r.-beoordeling aandacht moeten worden besteed aan het *vroegtijdig* meenemen van milieuaspecten bij de planvaststelling.

5. Vooruitblik

Bij de implementatie van de Smb-richtlijn is de tot dan toe bestaande systematiek van de m.e.r.-regelgeving leidend geweest. Deze systematiek sluit naar ons oordeel evenwel niet volledig aan bij de systematiek van de Smb-richtlijn, waardoor implementatiegebreken zijn ontstaan. Bij een algehele herziening van de m.e.r.-regelgeving - al dan niet in het kader van de beoogde Omgevingswet - verdient het aanbeveling nauwer aan te sluiten bij de m.e.r.-richtlijn en Smb-richtlijn. Ten overvloede merken wij daarbij op dat het vermijden van de Smb-plicht door het vaststellen van zoveel mogelijk relevante omgevingsrechtelijke plannen facultatief te maken, naar ons oordeel de doelstellingen van de Smb-richtlijn zou kunnen uithollen en dus in strijd zou kunnen komen met deze richtlijn.

Bijlage I: Smb-richtlijn

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's

Publicatieblad Nr. L 197 van 21/07/2001 blz. 0030 - 0037

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 175, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie(1),

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité(2),

Gezien het advies van het Comité van de Regio's(3),

Overeenkomstig de procedure van artikel 251 van het Verdrag(4) en gezien de gemeenschappelijke tekst die op 21 maart 2001 door het Bemiddelingscomité is goedgekeurd,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) In artikel 174 van het Verdrag is bepaald dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied, onder andere, dient bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens en het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en dat dit beleid dient te berusten op het voorzorgsbeginsel. In artikel 6 van het Verdrag is bepaald dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

(2) In het vijfde actieprogramma inzake het milieu "Op weg naar duurzame ontwikkeling - Een beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling"(5), aangevuld bij Besluit nr. 2179/98/EG betreffende de herziening van dat beleidsplan(6), wordt benadrukt dat het belangrijk is de mogelijke gevolgen voor het milieu van plannen en programma's te beoordelen.

(3) Het Verdrag inzake biologische diversiteit verlangt dat de verdragsluitende partijen het behoud en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit, voorzover mogelijk en noodzakelijk, in de desbetreffende sectoriële of sectoroverschrijdende plannen en programma's opnemen.

(4) De milieueffectbeoordeling is een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden.

(5) De invoering van milieubeoordelingsprocedures voor plannen en programma's zal het bedrijfsleven ten goede komen doordat, met de verwerking van relevante milieuinformatie in de besluitvorming, een consistenter kader wordt geboden waarin gehandeld kan worden; het betrekken van meer factoren bij de besluitvorming zal bijdragen aan meer duurzame en doeltreffende oplossingen.

(6) De verschillende systemen voor milieubeoordeling in de lidstaten dienen een aantal gemeenschappelijke procedurele voorschriften te omvatten die nodig zijn om tot een hoog niveau van milieubescherming bij te dragen.

(7) Het VN/ECE-Verdrag inzake milieueffectbeoordeling in grensoverschrijdend verband van 25 februari 1991, dat zowel op de lidstaten als op andere staten van toepassing is, moedigt de verdragsluitende partijen aan de beginselen ervan eveneens op plannen en programma's toe te passen. Tijdens de tweede, op 26-27 februari 2001 te Sofia gehouden bijeenkomst, besloten de verdragsluitende partijen een bindend protocol betreffende strategische milieubeoordeling voor te bereiden als aanvulling op de bestaande bepalingen inzake milieueffectbeoordeling in grensoverschrijdend verband, en dit met het oog op de mogelijke goedkeuring ervan in het kader van de 5de ministerconferentie "Milieu voor Europa", op een buitengewone bijeenkomst van de verdragsluitende partijen, die in mei 2003 te Kiev, Oekraïne, zal worden gehouden. De systemen voor de milieubeoordeling van plannen en programma's in de Gemeenschap dienen te garanderen dat er passend grensoverschrijdend overleg wordt gepleegd wanneer de uitvoering van een plan of programma dat in een lidstaat wordt opgesteld, aanzienlijke milieueffecten in een andere lidstaat kan hebben. De informatie over plannen en programma's met aanzienlijke milieueffecten in andere staten dient op basis van wederkerigheid en gelijkwaardigheid binnen het passende rechtskader tussen de lidstaten en deze andere staten te worden doorgeleid.

(8) Daarom is een optreden op het niveau van de Gemeenschap noodzakelijk om een minimumkader voor milieubeoordelingen tot stand te brengen dat de algemene principes van het milieubeoordelingssysteem vastlegt en, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, de nadere bijzonderheden aan de lidstaten overlaat; het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

(9) Deze richtlijn is van procedurele aard en de daarin vervatte voorschriften dienen ofwel te worden verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten, ofwel te worden opgenomen in specifiek hiervoor vastgestelde procedures. Teneinde overlapping van beoordelingen te voorkomen, dienen de lidstaten indien nodig, er rekening mee te houden dat de beoordelingen worden uitgevoerd op verschillende niveaus van een hiërarchie van plannen en programma's.

(10) Alle plannen en programma's die voor een aantal sectoren worden voorbereid en die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten vermeld in de bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten(7), en alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna(8) is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, kunnen aanzienlijke milieueffecten hebben en dienen als regel aan een systematische milieubeoordeling te worden onderworpen. Zijn de plannen en programma's bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau of houden zij kleine wijzigingen van de bedoelde plannen of programma's in, dan moeten zij slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

(11) Andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten zullen wellicht niet in alle gevallen aanzienlijke milieueffecten hebben en dienen alleen te worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij zulke effecten kunnen hebben.

(12) Wanneer de lidstaten zulke vaststellingen doen, dienen zij rekening te houden met de in deze richtlijn opgenomen relevante criteria.

(13) Bepaalde plannen en programma's dienen op grond van hun typische kenmerken niet onder deze richtlijn te vallen.

(14) Wanneer krachtens deze richtlijn een beoordeling moet worden uitgevoerd dient een milieurapport te worden opgesteld dat de in deze richtlijn bepaalde relevante informatie omvat en waarin de te verwachten aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma worden bepaald, beschreven en beoordeeld, alsook redelijke alternatieven, rekening houdend met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan of programma. De lidstaten dienen de Commissie

mededeling te doen van de maatregelen die zij nemen met betrekking tot de kwaliteit van de milieurapporten.

(15) Om bij te dragen tot een doorzichtiger besluitvorming en om ervoor te zorgen dat de voor de beoordeling verstrekte informatie volledig en betrouwbaar is, is het nodig te bepalen dat de voor de relevante milieuaspecten bevoegde autoriteiten alsmede het publiek in de loop van de beoordeling van de plannen en programma's worden geraadpleegd en dat er passende tijdschema's worden vastgesteld met voldoende tijd voor raadpleging en het uiten van meningen.

(16) Voor het geval dat de uitvoering van een in een lidstaat opgesteld plan of programma een aanzienlijk effect kan hebben op het milieu in andere lidstaten, moet worden voorzien in overleg tussen de betrokken lidstaten en in informatie van de relevante autoriteiten en het publiek, welke de gelegenheid moeten krijgen hun mening kenbaar te maken.

(17) Zowel met het milieurapport en de mening van de relevante autoriteiten en het publiek, als met de resultaten van eventueel grensoverschrijdend overleg, dient rekening te worden gehouden bij de opstelling en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma.

(18) De lidstaten moeten erop toezien dat, wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, de betrokken instanties en het publiek hiervan in kennis worden gesteld en relevante informatie beschikbaar wordt gesteld.

(19) Wanneer de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, zoals Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand(9), Richtlijn 92/43/EEG, of Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid(10) kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die voldoen aan de voorschriften van de toepasselijke communautaire wetgeving, teneinde dubbele beoordelingen te vermijden.

(20) De Commissie dient vijf jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn een eerste verslag over de toepassing en de doeltreffendheid ervan voor te leggen en vervolgens om de zeven jaar. Het eerste verslag zal, met het oog op verdere integratie van milieubeschermingseisen en rekening houdend met de opgedane ervaring, indien passend, vergezeld gaan van voorstellen tot wijziging van deze richtlijn, in het bijzonder betreffende de mogelijkheid om de werkingssfeer uit te breiden tot andere gebieden/sectoren en andersoortige plannen en programma's,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Doel

Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

Artikel 2

Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) "plannen en programma's": plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

b) "milieubeoordeling": het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;

c) "milieurapport": deel van de documentatie bij het plan of het programma dat de in artikel 5 en bijlage I vereiste informatie bevat;

d) "het publiek": één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.

Artikel 3

Werkingssfeer

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt.

6. Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten plannen en programma's, zoals bedoeld in lid 5, worden de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties geraadpleegd.

7. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, inbegrepen de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.

8. De volgende plannen en programma's vallen niet onder deze richtlijn:

- plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties,

- financiële of begrotingsplannen en -programma's.

9. Deze richtlijn geldt niet voor plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige respectieve programmeringsperioden(11) van de Verordeningen (EG) nr. 1260/1999(12) en (EG) nr. 1257/1999(13) van de Raad.

Artikel 4

Algemene verplichtingen

1. De in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma.

2. De voorschriften van deze richtlijn worden ofwel verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen.

3. Voor plannen en programma's die deel uitmaken van een hiërarchie van plannen en programma's houden de lidstaten, om overlapping van beoordelingen te voorkomen, rekening met het feit dat de beoordeling, overeenkomstig deze richtlijn, op verschillende niveaus van de hiërarchie wordt uitgevoerd. Hiertoe passen zij artikel 5, lid 2 en 3 toe, onder meer om overlapping van beoordelingen te voorkomen.

Artikel 5

Milieurapport

1. Wanneer krachtens artikel 3, lid 1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.

2. Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.

3. Relevante informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Gemeenschap is verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken.

4. De in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen.

Artikel 6

Raadpleging

1. Het ontwerp-plan of ontwerp-programma en het overeenkomstig artikel 5 opgestelde milieurapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld.

2. De in lid 3 bedoelde instanties en het in lid 4 bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerp-plan of -programma en het bijbehorende milieurapport.

3. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen.

4. De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties.

5. De lidstaten stellen de nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.

Artikel 7

Grensoverschrijdende raadpleging

1. Wanneer een lidstaat van oordeel is dat de uitvoering van een voor zijn grondgebied voorbereid plan of programma aanzienlijke milieueffecten in een andere lidstaat kan hebben, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan hierom verzoekt, doet de lidstaat op het grondgebied waarvan het plan of programma wordt voorbereid vóór de vaststelling van dat plan of programma of vóór de onderwerping daarvan aan de wetgevingsprocedure een exemplaar van het ontwerp-plan of -programma en van het desbetreffende milieurapport aan de andere lidstaat toekomen.

2. Een lidstaat die uit hoofde van lid 1 een exemplaar van een ontwerp-plan of -programma en van een milieurapport ontvangt, deelt de andere lidstaat mee of hij raadpleging wenst alvorens dat plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen. In dat geval gaan de betrokken lidstaten tot raadpleging over met betrekking tot de mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma, en tot de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen.

Waar dergelijke raadpleging plaatsvindt, komen de betrokken lidstaten gedetailleerde regelingen overeen om ervoor te zorgen dat de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties en het in artikel 6, lid 4, bedoelde publiek in de lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan, binnen een redelijke termijn worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen hun mening kenbaar te maken.

3. Als uit hoofde van dit artikel grensoverschrijdende raadpleging is vereist, komen de lidstaten aan het begin van die raadpleging een redelijke termijn overeen voor de duur van het overleg.

Artikel 8

Besluitvorming

Met het volgens artikel 5 opgestelde milieurapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging volgens artikel 7 wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling of de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma rekening gehouden.

Artikel 9

Informatie over het besluit

1. De lidstaten zien erop toe dat, wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties, het publiek en elke uit hoofde van artikel 7 geraadpleegde lidstaat hiervan in kennis worden gesteld en dat hun onderstaande stukken beschikbaar worden gesteld:

a) het plan of programma zoals het is vastgesteld,

b) een verklaring die samenvat hoe milieuoverwegingen in het plan of het programma werden geïntegreerd en hoe, overeenkomstig artikel 8, met het volgens artikel 5 opgestelde milieurapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de raadpleging volgens artikel 7 werd rekening gehouden en de redenen samenvat waarom is gekozen voor het plan of het programma zoals het is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld, en

c) de monitoringsmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 10.

2. De nadere regels betreffende de in lid 1 bedoelde informatie worden door de lidstaten vastgesteld.

Artikel 10

Monitoringsmaatregelen

1. De lidstaten gaan de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van plannen en programma's na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.

2. Om te voldoen aan de bepalingen van lid 1 kunnen, als dit passend is, de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.

Artikel 11

Verband met andere Gemeenschapswetgeving

1. Een krachtens deze richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling laat de voorschriften van Richtlijn 85/337/EEG en alle andere regels van het Gemeenschapsrecht onverlet.

2. Voor plannen en programma's waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde onder meer overlapping van beoordelingen te vermijden.

3. Voor plannen en programma's die door de Europese Gemeenschap worden medegefinancierd wordt de milieubeoordeling krachtens deze richtlijn uitgevoerd, in overeenstemming met de specifieke bepalingen van de relevante communautaire wetgeving.

Artikel 12

Informatie, verslag, herziening

1. De lidstaten en de Commissie wisselen informatie uit over de bij de uitvoering van deze richtlijn opgedane ervaring.

2. De lidstaten verzekeren dat de kwaliteit van de milieurapporten toereikend is om aan de eisen van de richtlijn te voldoen, en stellen de Commissie in kennis van de maatregelen die zij nemen met betrekking tot de kwaliteit van deze rapporten

3. Uiterlijk op 21 juli 2006 legt de Commissie het Europees Parlement en de Raad een eerste verslag voor over de toepassing en de doeltreffendheid van deze richtlijn.

Met het oog op verdere integratie van eisen inzake milieubescherming, overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag, en rekening houdend met de ervaring die met de toepassing van de richtlijn in de lidstaten is opgedaan, zal dat verslag zo nodig vergezeld gaan van voorstellen tot wijziging van deze richtlijn. De Commissie zal in het bijzonder de mogelijkheid overwegen de werkingssfeer van deze richtlijn uit te breiden tot andere gebieden/sectoren en andersoortige plannen en programma's.

Daarna volgt om de zeven jaar een nieuw evaluatieverslag.

4. De Commissie rapporteert over het verband tussen deze richtlijn en de Verordeningen (EG) nr. 1260/1999 en (EG) nr. 1257/1999 ruim vóór het verstrijken van de in die verordeningen vastgestelde programmeringsperioden, met het oog op een coherente benadering van deze richtlijn en latere communautaire verordeningen.

Artikel 13

Toepassing van de richtlijn

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen.

2. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

3. De in artikel 4, lid 1, bedoelde verplichting is van toepassing op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in lid 1 vermelde tijdstip. Plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen onder de verplichting van artikel 4, lid 1, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van hun beslissing op de hoogte stellen.

4. De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk 21 juli 2004 naast informatie over de in lid 1 bedoelde maatregelen, afzonderlijke informatie over de soorten plannen en programma's die overeenkomstig artikel 3 aan een milieubeoordeling uit hoofde van deze richtlijn onderworpen zouden zijn. De Commissie stelt deze informatie beschikbaar voor de lidstaten. De informatie wordt regelmatig bijgewerkt.

Artikel 14

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 15

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Luxemburg, 27 juni 2001.

Voor het Europees Parlement

De voorzitster

N. Fontaine

Voor de Raad

De voorzitter

B. Rosengren

Voetnoten

(1) PB C 129 van 25.4.1997, blz. 14, enPB C 83 van 25.3.1999, blz. 13.

(2) PB C 287 van 22.9.1997, blz. 101.

(3) PB C 64 van 27.2.1998, blz. 63 enPB C 374 van 23.12.1999, blz. 9.

(4) Advies van het Europees Parlement van 20 oktober 1998 (PB C 341 van 9.11.1998, blz. 18), bevestigd op 16 september 1999 (PB C 54 van 25.2.2000, blz. 76), gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 30 maart 2000 (PB C 137 van 16.5.2000, blz. 11) en besluit van het Europees Parlement van 6 september 2000 (PB C 135 van 7.5.2001, blz. 155). Uit van het Europees Parlement van 31 mei 2001 en besluit van de Raad van 5 juni 2001.

(5) PB C 138 van 17.5.1993, blz. 5.

(6) PB L 275 van 10.10.1998, blz. 1.

(7) PB L 175 van 5.7.1985, blz. 40. Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (PB L 73 van 14.3.1997, blz. 5).

(8) PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 97/62/EG (PB L 305 van 8.11.1997, blz. 42).

(9) PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd door Richtlijn 97/49/EG (PB L 223 van 13.8.1997, blz. 9).

(10) PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.

(11) Programmeringsperiode 2000-2006 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad en programmeringsperioden 2000-2006 en 2000-2007 van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad.

(12) Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

(13) Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 80).

BIJLAGE I

In artikel 5, lid 1, bedoelde informatie

De informatie welke krachtens artikel 5, lid 1, moet worden verstrekt, omvat, onverminderd artikel 5, lid 2 en lid 3, de volgende elementen:

a) een schets van de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere, relevante plannen en programma's;

b) de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;

c) de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;

d) alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die op grond van de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;

e) de op internationaal, communautair of nationaal niveau vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu, welke relevant zijn voor het plan of programma, alsook de wijze waarop met deze doelstellingen en andere milieuoverwegingen rekening is gehouden bij de voorbereiding van het plan of programma;

f) de mogelijke aanzienlijke milieueffecten(1), bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;

g) de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;

h) een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);

i) een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen overeenkomstig artikel 10;

j) een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.

(1) Hieronder zouden secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn moeten vallen.

BIJLAGE II

Criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten zoals bedoeld in artikel 3, lid 5

1. De kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op:

- de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen;

- de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel, beïnvloedt;

- de relevantie van het plan of programma voor de integratie van milieuoverwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling;

- milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma;

- de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap (bijv. plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming).

2. Kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op:

- de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten;

- de cumulatieve aard van de effecten;

- de grensoverschrijdende aard van de effecten;

- de risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu (bijv. door ongevallen);

- de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);

- de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op:

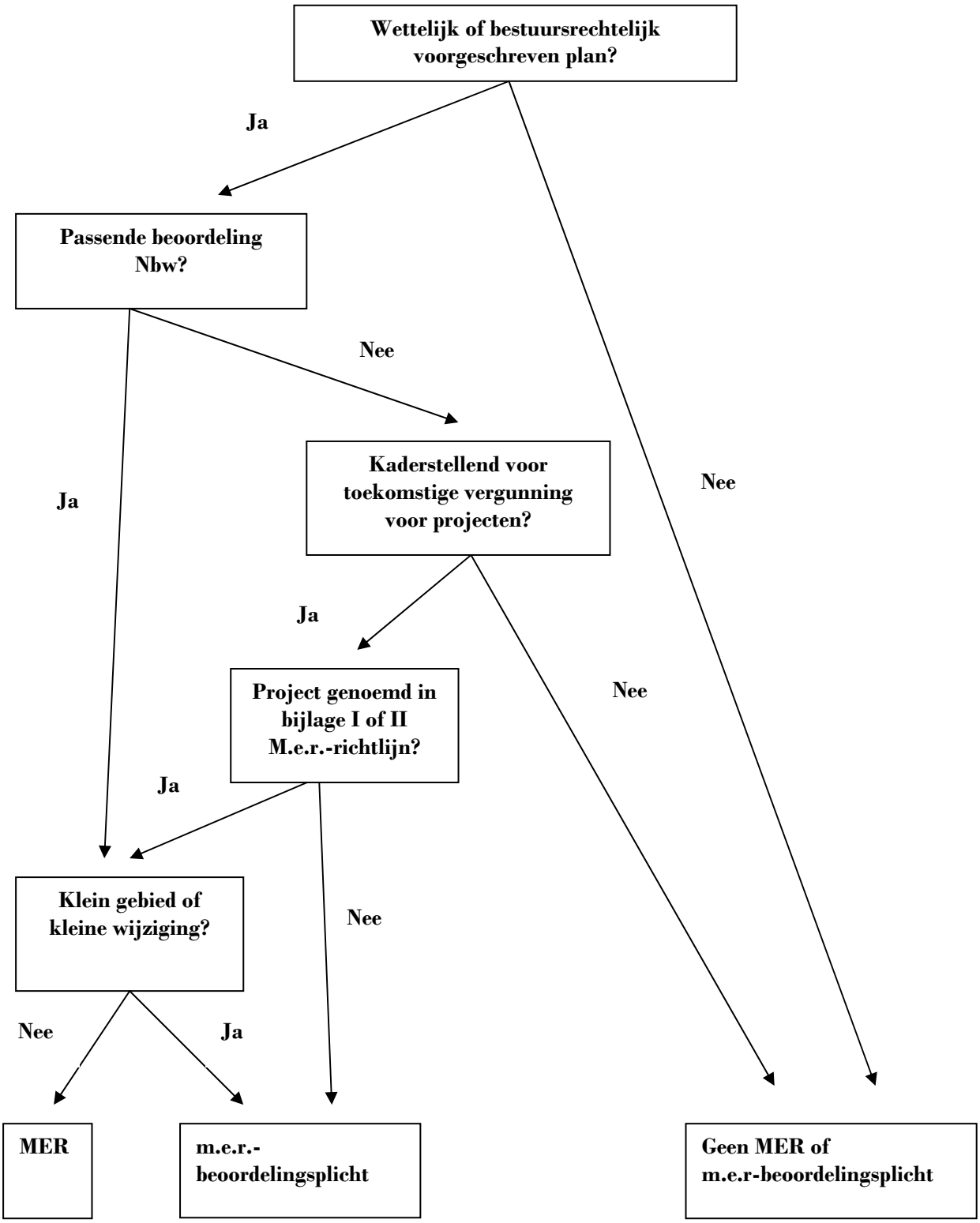
- bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;

- de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden;

- intensief grondgebruik;

- de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend.

Bijlage 2: Schema plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht



Bijlage 3: Verslag praktijkbijeenkomst VVM 8 september 2011[76]

Verslag praktijkbijeenkomst VVM 8 september 2011

Introductie plan-m.e.r.-beoordeling

Aanleiding van de bijeenkomst is het onderzoek in opdracht van het ministerie van I&M naar de mogelijkheden om de plan-m.e.r.-beoordeling te verankeren in de Nederlandse wetgeving. De globale voorstellen voor aanpassing van de Nederlandse m.e.r.-wetgeving werden op deze bijeenkomst voorgelegd aan praktijkexperts.

Aanwezig waren:
- Jos van der Wijst, voorzitter (Provincie Noord-Brabant)
- Egbert Dijk (Provincie Overijssel)
- Marja van Eck (Commissie voor de m.e.r.)
- Paul Eijssen (DHV)
- Martin de Haan (Grontmij)
- Caro Janssen (Ministerie van I en M)
- Marc Laeven (Commissie voor de m.e.r)
- Patrick Mulder (Witteveen + Bos)
- Jan Nuesink (DHV)
- Bert Wachelder (Provincie Zuid-Holland)
- Patrick Weijers (Arcadis)
- Karin van der Wel (Arcadis)
- Petra Boonman (Grontmij)
- Leonard Goudzwaard (Gemeente Rotterdam)

Doel van de bijeenkomst was het verzamelen van informatie van de deelnemers over de huidige m.e.r.-praktijk om de voorstellen te kunnen uitwerken. Deelnemers aan deze bijeenkomst zijn werkzaam bij het ministerie van I&M, provincies, adviesbureaus en de Commissie voor de m.e.r. De bijeenkomst is opgezet aan de hand van een aantal discussiepunten, waarvan hieronder het verslag is te lezen.
Naast de discussiepunten zijn er ook de volgende algemene opmerkingen gemaakt:

- Niet alle bevoegd gezagen kunnen omgaan met (plan-)m.e.r.-regelgeving. De regelgeving wordt gezien als onduidelijk en onoverzichtelijk. Het kennisniveau van bevoegd gezagen is niet overal voldoende, bijvoorbeeld in kleinere gemeenten. Het abstractieniveau van de plan-m.e.r.-beoordeling wordt ook gezien als een belemmering, het is lastig in te schatten of de activiteiten waar een plan in voorziet plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn.
- De praktijk is huiverig voor nieuwe aanpassingen m.e.r.-regelgeving met de Omgevingswet in het vooruitzicht. Kleine wijzigingen maken het er niet

[76] Het verslag is gemaakt door Michael Bakker, tijdelijk student-assistent ACELS.

eenvoudiger op. Verwacht wordt ook dat de Europese richtlijnen zullen worden herzien. Ideale oplossing zou een grootschalige herziening zijn waarbij het Nederlandse systeem van de grond af weer wordt opgebouwd. Hierbij zou de mix tussen het Nederlandse systeem en de richtlijnen kunnen worden verlaten en volledig worden aangesloten bij de Europese m.e.r.-regelgeving. Van belang is vooral om een zo eenvoudig en helder mogelijk systeem te creëren.

Huidige praktijk

- Hoe wordt op dit moment omgegaan met de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling voor plannen onder de D-drempel?

  Met de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling wordt wisselend omgegaan. De indirecte plan-m.e.r.-beoordeling is ook nog redelijk onbekend. Er zijn bij de aanwezigen geen gevallen bekend waar de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling heeft geleid tot het volgen van de m.e.r.-procedure. Over het algemeen is het zo dat er bij twijfel gekozen wordt om een MER op te stellen. Het bevoegd gezag speelt zo op zeker met het oog op een eventuele procedure bij de rechter.

- Maakt het daarbij uit wat voor soort plan het betreft?

  Er is volgens de deelnemers een algemeen verschil in werkwijze tussen het bestemmingsplan en de structuurvisie. Bij het vaststellen van een structuurvisie wordt minder rekening gehouden met milieuaspecten. Het milieu is in de praktijk niet vanaf het begin onderdeel van de besluitvorming. In de bestemmingsplanprocedure komen milieuaspecten wel vaker aan bod dan bij de structuurvisie, aan de hand van de eisen uit het Bro en de goede ruimtelijke ordening. Bij het bestemmingsplan worden milieuaspecten wel in de besluitvorming betrokken, maar dan te laat.
  Bij structuurvisies wordt, als er wordt gekeken naar de m.e.r., het als lastig ervaren dat voor de m.e.r. de toekomstige activiteit bepalend is. Structuurvisies zijn globale plannen, waarin voor de langere termijn en voor een groot gebied (gemeente, provincie) ontwikkelingen worden beschreven. Op het moment van het vaststellen van de structuurvisie is het lastig in te schatten of de activiteiten plan-m.e.r.-plichtig zijn. Bepalend voor de plan- m.e.r.-plicht wordt dan hoe concreet het plan is geformuleerd.

- Wordt de plan-m.e.r.-plicht vermeden, bijvoorbeeld door te kiezen voor de omgevingsvergunning i.p.v. het bestemmingsplan?

  Het is goed mogelijk dat in de praktijk gekozen wordt voor de omgevingsvergunning in plaats van het bestemmingsplan om de plan-m.e.r.-

plicht te omzeilen. Hiervan werd het voorbeeld gegeven van een klein windpark. De plan-m.e.r.-plicht wordt in dat soort gevallen als een zware last gezien en niet nuttig voor de besluitvorming. Een andere mogelijkheid om de plan-m.e.r.-plicht te vermijden, is het bewust vaag houden van het plan waardoor het niet kaderstellend is voor een activiteit. Een voorbeeld hiervan is het kiezen voor een agrarische bestemming zonder die te specificeren terwijl wordt gedacht aan glastuinbouw. M.e.r.-plichten worden voor kleine activiteiten of kleine uitbreidingen van een activiteit als onredelijk en zwaar belastend gezien.

Discussiepunten naar aanleiding van het voorstel

- Kan de praktijk uit de voeten met de criteria voor plan-m.e.r.-beoordeling:
    - Kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen
    - Andere plannen
    - Mogelijke aanzienlijke milieueffecten a.d.h.v. bijlage II

  Er bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de criteria voor plan-m.e.r.-beoordeling. De deelnemers geven aan dat er behoefte is aan een richtinggevend document voor de plan-m.e.r.-beoordeling, zoals een handreiking. Met het oog op procedures bij de rechter wil het bevoegd gezag er zeker van zijn dat zij het goed doen. De aanwezigen hadden wel ideeën over de invulling van het criterium 'kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen', maar er was veel onduidelijkheid over de invulling van het criterium. De term 'andere plannen'(artikel 3 lid 4 Smb-richtlijn) wordt als verwarrend ervaren.
  Bijlage II Smb-richtlijn is bovendien niet bij iedereen bekend. Indien de vormvrije plan-m.e.r-beoordeling van mogelijke aanzienlijke milieueffecten al wordt gedaan of zou worden gedaan, dan geschiedt dat aan de hand van bijlage III m.e.r.-richtlijn.

- Vaste of indicatieve drempelwaarden voor de invulling van het criterium 'kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen', of beoordelingsvrijheid? Wat zijn voor- en nadelen voor de praktijk?

  De aanwezigen geven de voorkeur aan een uitwerking van de criteria voor de plan-m.e.r.-beoordeling in een handreiking. Vaste drempelwaarden worden afgewezen, deze zijn te beperkend. De beoordelingsvrijheid voor het bevoegd gezag wordt als problematisch gezien. Er is een sterke voorkeur voor zekerheid. Erkend wordt wel dat die zekerheid per definitie beperkt is. Bij de m.e.r. gaat het om maatwerk, waar gekeken moet worden naar alle relevante feiten en omstandigheden. Hierbij werd door een deelnemer de vergelijking gemaakt met het begrip 'significante gevolgen' dat het criterium is voor de vergunningplicht in

de Natuurbeschermingswet. De praktijk kan met dit begrip omgaan: vage begrippen zijn dus niet per definitie onwerkbaar. Het gaat ook om zekerheid in de procedure, de plan-m.e.r.-beoordeling moet niet alleen goed worden geregeld maar ook worden uitgevoerd. Door het verbeteren van het kennisniveau en door het inzichtelijk maken van de regelgeving in de vorm van een handreiking wordt de uitvoering van de m.e.r.-regelgeving verzekerd.

- Limitatieve lijst van plannen?
  Limitatieve lijst van plannen wordt als niet praktisch gezien. Kort gezegd is het belangrijkste bezwaar dat een limitatieve lijst niet flexibel is. Later kan namelijk blijken dat een plan kaderstellend is bijvoorbeeld door een uitspraak van de rechter. Hiervan werd het voorbeeld gegeven van het nitraatplan in België. België is veroordeeld door het Hof, dat oordeelde dat het nitraatplan wel kaderstellend is. Voor Nederland is van belang dat het nitraatplan niet opgenomen in de Meststoffenwet maar rechtstreeks op grond van de richtlijn wordt opgesteld en dus geen wettelijk voorgeschreven plan is. Het nitraatplan kan wel onder de 'andere plannen' van artikel 3 lid 4 Smb-richtlijn vallen. Bij het opstellen van de lijst moet dus ook gekeken naar door Europa voorgeschreven plannen. In aanmerking moet ook worden genomen dat plannen abstracter en concreter kunnen worden opgesteld waardoor het wel of niet kaderstellend wordt. Bij het vaststellen van de lijst zou daarmee rekening gehouden moeten worden.
  Er kunnen bovendien nieuwe plannen worden geïntroduceerd door Europa of door de Nederlandse wetgever, bijvoorbeeld in de Omgevingswet. Als wordt gekozen voor een vaste lijst zal daarbij een vangnetbepaling moeten worden opgenomen.

Eisen aan de inhoud van de plan-m.e.r.-beoordeling

- Bijlage II criteria (kenmerken plan + effecten + gebieden)
- Raadpleging milieudeskundige instanties
- Kenbaar maken aan het publiek

- Levert plan-m.e.r.-beoordeling op deze wijze extra werk op?

  De plan-m.e.r.-beoordeling zou conform de eisen van de Smb-richtlijn niet meer werk hoeven op te leveren. Hier is vooral van belang op welk moment in de procedure wordt nagedacht over de milieuaspecten van het plan en of er een m.e.r.-(beoordelings-)plicht is. Hier speelt ook het verschil in werkwijze bij het bestemmingsplan en de structuurvisie.
  Indien de milieuaspecten direct worden meegenomen in de besluitvorming kan het resultaat van deze afweging in een relatief beknopt MER worden opgenomen.

De zware werklast wordt vooral veroorzaakt doordat er regelmatig pas aan de m.e.r. wordt gedacht als er al een (concept) plan ligt, waardoor er naar een vast resultaat moet worden gewerkt. De m.e.r. is dan geen onderdeel van de besluitvorming maar een verantwoording achteraf. Voor het opstellen van een MER in een latere fase worden vaak adviesbureaus ingeschakeld waardoor de kosten ook oplopen. Daarbij wordt regelmatig gekozen voor een zo uitgebreid mogelijke MER, met het oog op de eventuele procedure bij de rechter.

Reikwijdte plan-m.e.r.-beoordeling

- Zou een plan-m.e.r.-beoordeling ook uitkomst bieden voor projecten boven de C- of D-drempel? Zijn er voorbeelden? Is er behoefte aan?

  De deelnemers zien vooral wat in de plan-m.e.r.-beoordeling voor projecten boven de D-drempel. Boven de C-drempel gaat het om te grote activiteiten waar de plan-m.e.r.-plicht meer op zijn plaats is, mede in verband met de maatschappelijke acceptatie. Er zijn bovendien al (veel) kleinere activiteiten overgegaan van de C-lijst naar de D-lijst waardoor de plan-m.e.r.-beoordeling vooral boven de C-drempel niet passend is. Daarnaast zijn er verschillende wijzigingen in de lijsten aangebracht waardoor kleine activiteiten zoals de wijziging van een parkeergarage bij een inrichting niet meer m.e.r.-plichtig zijn. Hierdoor zijn er minder gevallen waar de plan-m.e.r.-beoordelingsplicht een redelijk alternatief is voor de plan-m.e.r.-plicht.
  Voor kleine projecten op lokaal niveau of kleine wijzigingen boven de D-drempel is de m.e.r.-plicht juist te zwaar. Het gaat in die gevallen ook vaak om plannen die voorzien in één activiteit. De plan-m.e.r.-beoordeling biedt bijvoorbeeld uitkomst bij de uitbreiding van een activiteit waardoor de gehele activiteit boven de D-drempel uitkomt. Hier werd het voorbeeld gegeven van de veehouderij, door de lage drempels kan door een kleine wijziging de D-drempel worden overschreden.[77] De plan-m.e.r. wordt echter als niet nuttig gezien bij een uitbreiding met een klein aantal dieren.

[77] Overigens is de lijn in de jurisprudentie van de ABRvS dat bij het bepalen of de D-drempel wordt overschreden de bestaande capaciteit/omvang in beginsel niet wordt meegerekend, zie bijv. ABRvS 24 december 2008, JM 2009, 15 m.nt. Poortinga en verder ook Soppe (2005), p. 313 e.v.