

## Kroniek M.e.r.-regelgeving

M en R 2014/51



### 1. Inleiding

Het is al lang geleden dat in dit tijdschrift een kroniek over milieueffectrapportage (m.e.r.)<sup>2</sup> is verschenen. Dat doet wellicht vermoeden dat zich sinds de Modernisering van de m.e.r.-regelgeving per juli 2010<sup>3</sup> weinig ontwikkelingen op dit rechtsgebied hebben voorgedaan. Niets is echter minder waar. Reden genoeg om in dit artikel een overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen drie jaar, met de nadruk op het afgelopen jaar. Daarnaast wordt kort aangestipt welke ontwikkelingen op (korte) termijn worden verwacht.

### 2. (Voorgenomen) wetswijzigingen

#### 2.1 Europese wetgeving

Allereerst valt op dat de Europese Commissie niet heeft stilgezeten. Op verschillende fronten heeft de Commissie gewerkt aan vereenvoudiging en verduidelijking van de regelgeving en versterking van het m.e.r.-instrument.

##### 2.1.1 Codificatie

Op 28 januari 2012 werd een zogenoemde codificatie<sup>4</sup> van de oorspronkelijke M.e.r.-richtlijn<sup>5</sup> gepubliceerd. De Europese Commissie besloot omwille van de 'duidelijkheid en rationele ordening van de tekst'<sup>6</sup> over te gaan tot het incor-

poreren van de wijzigingen<sup>7</sup> op de oorspronkelijke richtlijn in een nieuwe doorlopende tekst.<sup>8</sup>

#### 2.1.2 Wijziging van de M.e.r.-richtlijn

Halverwege 2009 publiceerde de Europese Commissie een rapport over de toepassing en effectiviteit van de M.e.r.-richtlijn.<sup>9</sup> Daarin concludeert de Commissie dat de doelstellingen van de richtlijn in grote mate zijn gehaald, maar dat optimalisering van de richtlijn 'werk in uitvoering' blijft. In het rapport worden vervolgens enkele gebieden genoemd waar verbeteringen noodzakelijk zijn.<sup>10</sup>

Een jaar later begon de Commissie een brede publieke consultatie over de M.e.r.-richtlijn die eindigde met een conferentie in Leuven die 25 jaar M.e.r.-richtlijn vierde.<sup>11</sup> Na deze consultatie heeft de Commissie een wijzigingsvoorstel<sup>12</sup> opgesteld. Doel van de voorgestelde wijziging is de kwaliteit van m.e.r. verbeteren, de procedurestappen stroomlijnen en de samenhang met overige (Europese) wetgeving versterken.

Op 9 oktober 2013 heeft het Europees Parlement amendementen op het wijzigingsvoorstel aangenomen.<sup>13</sup> Vanuit een aantal lidstaten was echter veel weerstand tegen het wijzigingsvoorstel. In het najaar van 2013 hebben Commissie, Raad en Parlement onderhandeld om tot een gezamenlijke tekst van de richtlijnwijziging te komen.

7 Zoals gewijzigd door:

- Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEG* 1997, L 73;

- art. 3 van Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, *PbEG* 2003, L156;

- art. 31 van Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* 2009, L 140.

8 Inhoudelijk heeft de codificatie geen wijzigingen tot gevolg. Wel zijn artikelen 10bis en 11 vernummerd tot 11 en 12.

9 COM(2009)378, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:NL:PDF>.

10 Het gaat om de volgende gebieden: screening (m.e.r.-beoordeling), publieksparticipatie, kwaliteit van MER, grensoverschrijdende MER-procedures.

11 Zie voor meer informatie: <http://ec.europa.eu/environment/consultations/eia.htm>.

12 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, COM(2012) 628 final.

13 Aangenomen met 339 stemmen voor, 293 tegen en 28 onthoudingen. Voor een samenvatting van de belangrijkste amendementen van het Europees Parlement, zie [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1317313&t=d&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1317313&t=d&l=en). Het Europees Parlement wilde ook graag een directe m.e.r.-plicht voor alle schaliegaswinning. Dat voorstel heeft het niet gehaald. Zie hierover bijvoorbeeld <http://www.politics.be/persmededelingen/38147/>.

1 Gijs Hoevenaars is jurist/werkgroepsecretaris bij de Commissie voor de m.e.r. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

2 'M.e.r.' wordt gebruikt voor de procedure van milieueffectrapportage, 'MER' voor het milieueffectrapport zelf.

3 Wet Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage, *Stb.* 2010, nr. 20. Voor meer informatie, zie [www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/overzicht/modernisering/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/overzicht/modernisering/).

4 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEU* L 26/1. Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:NL:PDF>. Deze codificatierichtlijn trad twintig dagen na de publicatie in werking.

5 Richtlijn 85/337/EG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEG* 1985 L 175. Met de codificatie komt het oude richtlijnnummer dus te vervallen.

6 Zie overweging 1 van de considerans. Het is gebruikelijk dat de Europese Commissie bij iedere richtlijn na een aantal jaar kijkt of een codificatie wenselijk is. De codificatie vond plaats terwijl de Commissie al een wijziging van de M.e.r.-richtlijn in voorbereiding had. Zie 2.1.2.

Op 13 maart is deze gezamenlijke tekst gepubliceerd.<sup>14</sup> Deze tekst is de dag ervoor door het Europees Parlement aangenomen. Informeel had de Raad al akkoord gegeven. Het formele akkoord van de Raad wordt binnen enkele weken verwacht.

Na vaststelling van de richtlijn, krijgen de lidstaten drie jaar om de wijzigingsrichtlijn te implementeren. Gelet op de huidige planning van de Omgevingswet kan de implementatie waarschijnlijk niet direct in de Omgevingswet plaatsvinden. Dat betekent dat eerst nog een aparte wijziging van de Wet milieubeheer in procedure moet worden gebracht om te voorkomen dat de implementatietermijn wordt overschreden.

Enkele belangrijke wijzigingen zijn:

- uitbreiding van de scope van m.e.r. met effecten op menselijke gezondheid, biodiversiteit (in het bijzonder Natura 2000), klimaat en risico's op zware ongevallen;
- beschrijving van de door 'door de opdrachtgever onderzochte, voor dat project relevante redelijke alternatieven' in plaats van 'voornaamste alternatieven';
- het m.e.r.-beoordelingsbesluit moet in principe binnen 90 dagen worden genomen en openbaar worden gemaakt, mitigerende maatregelen kunnen worden meegenomen in de m.e.r.-beoordeling;
- voorkomen van een belangenconflict bij bevoegde instanties: als de bevoegde instantie de opdrachtgever is, moet minimaal een passende scheiding worden aangebracht binnen de organisatie van administratieve bevoegdheden;
- het MER moet door 'bekwame deskundigen' worden opgesteld;
- de bevoegde instantie moet beschikken over 'voldoende expertise om het MER te onderzoeken' en de bevoegde instantie moet, indien nodig, de opdrachtgever om aanvullende informatie verzoeken;
- uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen moet worden geborgd en monitoringsprocedures moeten worden vastgesteld om passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten;
- sancties bij overtreding van de richtlijnbeoordelingen moeten worden vastgesteld.

De nieuwe tekst betekent dat MER'en rekening moeten houden met nieuwe milieufactoren als biodiversiteit en klimaatverandering, m.e.r.-beoordeling duidelijker, sneller en meer openbaar wordt, monitoring van milieueffecten meer aandacht krijgt en overtreding van m.e.r.-regelgeving gesanctioneerd wordt. Ook zal het bevoegd gezag voldoende expertise voor de beoordeling van milieueffecten in huis moeten halen en maatregelen moeten nemen om belangenverstremming te voorkomen. Tot slot zal geborgd moeten worden dat de opsteller van een MER competent is.

14 Aangenomen met 528 stemmen voor, 135 tegen en 15 onthoudingen. Zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20140312+TOC+DOC+XML+V0//NL>, onder 'Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten \*\*\*\*'.

### 2.1.3 Handleidingen

Om de toepassing van de m.e.r.-regelgeving te vergemakkelijken, publiceert de Europese Commissie sinds een jaar of tien handleidingen, zogenoemde 'Guidance documents'.<sup>15</sup> Deze handleidingen hebben niet de status van regelgeving. In de handleidingen zegt de Europese Commissie dat ze probeert helderheid te geven hoe de richtlijnen moeten worden benaderd, maar dat de uiteindelijke interpretatie van het Unierecht bij het Europese Hof van Justitie ligt. Omdat het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>16</sup> voor de interpretatie van richtlijnen soms op de handleidingen steunen, is het verstandig er kennis van te nemen.

In de afgelopen jaren heeft de Commissie nieuwe handleidingen gemaakt.<sup>17</sup> Ik wijs hierbij met name op de in maart 2013 gepubliceerde *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment*<sup>18</sup>/*Environmental Impact Assessment*<sup>19</sup>. Reden voor deze handleidingen is dat volgens de Commissie met 'business as usual' de doelstellingen op gebied van klimaat en biodiversiteit niet worden gehaald. Omdat project- en plan-m.e.r. wettelijk vereiste, systematische instrumenten zijn, zijn ze volgens de Commissie zeer geschikt om het probleem aan te pakken.

### 2.2 Nationale wetgeving

Zoals ik in de aanleiding al aangaf, heeft ook de nationale wetgever de m.e.r.-regelgeving nog niet met rust gelaten.<sup>20</sup> Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste wij-

15 Zo bestaat er een handleiding die een interpretatie geeft van de project-categorieën van de M.e.r.-richtlijn en een handleiding specifiek voor plan-m.e.r. Zie hiervoor de website van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>.

16 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 juli 2011, nr. 201007705/1/M2, dat voor de uitleg van het begrip 'intensieve veeteelt' naar de *Interpretation of project categories in the EIA Directive* verwijst, en ABRvS 8 februari 2012, nr. 201100875/1/R2, JM 2012/53, m.nt. Van Velsen en JOM 2012/308, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215 (Inpassingsplan windenergie Noordoostpolder), dat voor de uitleg van het begrip 'redelijk alternatief' naar de *Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* verwijst.

17 Voor grote (grensoverschrijdende) projecten zijn in 2013 twee handleidingen gepubliceerd: *Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs)*, 24 juli 2013, zie [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf), en *Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects*, 16 mei 2013, zie <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Transboundary%20EIA%20Guide.pdf>.

Tot slot zijn nog op 5 maart 2012 twee handleidingen gepubliceerd: 'Interpretation suggested by the Commission as regards the application of the EIA Directive to ancillary/associated works', zie <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>, en *Application of the EIA Directive to projects related to the exploration and exploitation of unconventional hydrocarbon*, zie <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Annexe%202.pdf>.

18 Zie <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>.

19 Zie <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>.

20 Voor de volledigheid meld ik hier nog dat ook nog twee kleine reparatiewetten in werking zijn getreden: op 23 maart 2012 de Wet van 22 februari 2012 tot herstel van wettelijke gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu, *Stb.* 2012, 114, en een week later de Wet van 15 maart 2012 tot wijziging van de Wm (reparatie milieueffectrapportage), *Stb.* 2012, 128. Ik ga hier verder niet op in.

zigheden in de m.e.r.-regelgeving van de afgelopen jaren en een doorkijk naar de te verwachten wijzigingen.

### 2.2.1 Crisis- en herstelwet

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw)<sup>21</sup> in werking getreden met als doel om de besluitvorming over bepaalde bouwprojecten, gelet op de economische crisis, te versnellen.

De voor m.e.r. belangrijkste (tot voor kort tijdelijke) maatregel staat in artikel 1.11 van de Chw.<sup>22</sup> Dat artikel bepaalt dat in een project-m.e.r. slechts beperkt alternatievenonderzoek- en vergelijking hoeft plaats te vinden en dat geen verplichte toetsing door de Commissie m.e.r. plaatsvindt. Aanvankelijk was echter opgenomen dat helemaal geen alternatievenonderzoek- en vergelijking hoefde plaats te vinden. De M.e.r.-richtlijn vereist echter dat in een project-m.e.r. 'een schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, met inachtneming van de milieueffecten' wordt opgenomen.<sup>23</sup> Om te verzekeren dat de Chw in overeenstemming is met de M.e.r.-richtlijn, is op 31 december 2011<sup>24</sup> deze richtlijntekst letterlijk in de wet overgenomen.

De tijdelijke maatregelen van de Chw zouden tot 1 januari 2014 gelden. Omdat de crisis voortduurde, nam het kabinet zich voor om de Chw te verlengen.<sup>25</sup> Deze verlenging trad op 25 april 2013 in werking.<sup>26</sup> De facto is de Chw permanent gemaakt totdat de Omgevingswet in werking treedt. Voor

m.e.r. betekent de verlenging dat nog meer projecten<sup>27</sup> onder artikel 1.11 Chw kunnen worden gebracht.<sup>28</sup>

Op 31 oktober 2013 is vervolgens het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>29</sup> Voor m.e.r. is hierbij de wijziging van de begripsbepaling van 'plan als bedoeld in artikel 3.1 Wro' in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. van belang. Met deze wijziging vervalt de aanwijzing van de tijdelijke ontheffing als m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit. Dit is nodig omdat de tijdelijke ontheffing onderdeel wordt van de kruimellijst in artikel 4, bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Om strijdigheid met de m.e.r.-regelgeving te voorkomen, wordt in artikel 5, bijlage II, van het Bor bepaald dat de afwijking in een kruimelgeval (lees: de reguliere Wabo-procedure) niet mogelijk is als de voorgenomen activiteit een activiteit is die wordt bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

### 2.2.2 Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)

Na de totstandkoming van het Activiteitenbesluit<sup>30</sup> werd in de tweede fase van het project 'modernisering algemene regels' bekeken of nog meer inrichtingen onder deze algemene regels konden worden gebracht. De mogelijkheid hiertoe werd onder andere beperkt door de M.e.r.-richtlijn die eist dat voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten een toestemming vooraf noodzakelijk is.<sup>31</sup> Daarom is artikel 2.2a in het Bor opgenomen<sup>32</sup> dat de gevallen noemt waarin een zogenoemde 'omgevingsvergunning beperkte milieutoets' (OBM) nodig is: een vergunning die een beperkte toets kent en waaraan geen voorschriften kunnen worden verbonden.<sup>33</sup> Het artikel is ondertussen uitgebreid en omvat m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten als rioolwaterzui-

21 Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkelingen en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), *Stb.* 2010, 135.

22 Het artikel is overigens op een beperkt aantal projecten van toepassing. Dit wordt geregeld in art. 1.1, tweede lid. Voor de volledigheid meld ik dat het artikel niets wijzigt aan de plan- of project-m.e.r.-(beoordelings)plicht, en dat de beperkingen van het artikel sowieso niet gelden voor plan-m.e.r.

23 Zie art. 5, derde lid, vierde gedachtestreepje, en Bijlage IV, onder 2.

24 Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen), *Stb.* 2011, 675. Deze bepaling impliceert volgens de regering niet dat toch een verplichting bestaat alternatieven in de project-m.e.r. te onderzoeken, zie *Kamerstukken II* 2010-2011, 32588, nr. 3, p. 2. Het Europese Hof lijkt daar anders over te denken, zie r.o. 63 van HvJ EU 24 maart 2011, nr. C-435/09, EURLEX 62009CJ0435, *JM* 2011/61, m.nt. Hoevenaars; *M en R* 2011/133, m.nt. Jesse (Commissie/België). Wat betreft de vraag of het vervallen van de toetsing door de Commissie m.e.r. in overeenstemming is met de M.e.r.-richtlijn, zie ook de annotatie van Bakkes en Soppe bij HvJ EU 20 oktober 2011, nr. C-474/10, EURLEX 62010CJ0474, *JB* 2011/268; *AB* 2012/1, m.nt. Bakkes en Soppe; *JOM* 2012/60 en *JOM* 2012/173 (Department of the Environment for Northern Ireland). Zie ook Soppe en Van Velsen in *Kamerstukken I* 2009-2010, 32127, F.

25 Aanvankelijk was het de bedoeling om de Chw 'permanent' te maken. Na advies van de Afdeling wetgevingsadvisering van de Raad van State heeft het kabinet besloten om de wet 'slechts' voor onbepaalde tijd te verlengen. Zie hiervoor het Advies van de Raad van State van 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238/IV, en de reactie van de minister, *Kamerstukken II* 2011-2012, 33135, nr. 4.

26 Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2013, 144.

27 - projecten uit bijlage II, die pas na 1 januari 2014 starten;  
- projecten die nog worden toegevoegd aan Bijlage II met de aanvullingen via de tranches van het Besluit uitvoering Chw;  
- projecten van nationale betekenis die op grond van art. 2.18 Chw worden aangewezen.

28 Voor de m.e.r.-praktijk was verder vooral relevant dat de uitbreiding van art. 19kd Natuurbeschermingswet 1998 naar plannen tot onduidelijkheid heeft geleid. Deze onduidelijkheid is weggenomen door de beantwoording van vragen van de Commissie m.e.r. door de Staatssecretaris van Economische Zaken. Zie [http://api.commissierner.nl/docs/mer/diversen/brief\\_antwoord\\_nbw\\_1998.pdf](http://api.commissierner.nl/docs/mer/diversen/brief_antwoord_nbw_1998.pdf).

29 Het ontwerpbesluit is op 31 oktober 2013 in de Staatscourant gepubliceerd, zie *Stcrt.* 2013, 30053.

30 Ook wel 'Barim' genoemd: Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), *Stb.* 2007, 415.

31 Zie art. 2, eerste lid, jo. art. 4, M.e.r.-richtlijn.

32 Bij Besluit van 15 november 2010 tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (afvalgerelateerde activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), *Stb.* 2010, 781. Het artikel is in werking getreden op 1 januari 2011.

33 De OBM is ook van toepassing op activiteiten waarvoor het bevoegd gezag een lokale toets moet uitvoeren om te beoordelen of een bepaalde activiteit mag plaatsvinden binnen een inrichting op een specifieke locatie. Die blijven hier verder buiten beschouwing.

veringsinstallaties en windturbines<sup>34</sup>, metaalindustrie en opslag van schroot<sup>35</sup>, voedingsindustrie en spoorwegmaterieelonderhoud<sup>36</sup>, en agrarische activiteiten<sup>37</sup>. Het valt daarbij op dat artikel 2.2a van het Bor ten aanzien van de agrarische activiteiten drempelwaarden bevat waaronder in het geheel geen omgevingsvergunningplicht geldt.<sup>38</sup> Voor de andere m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten geldt de OBM ook als drempelwaarden uit kolom 2 van onderdeel D bij de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet worden overschreden.<sup>39</sup>

Als een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit is aangewezen als activiteit in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo, dan is voor die activiteit een OBM vereist. Dit betekent dat kan worden volstaan met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure.<sup>40</sup> Na verlening van deze vergunning zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing.

De OBM kan alleen worden verleend, als het bevoegd gezag heeft besloten dat geen MER hoeft te worden opgesteld.<sup>41</sup>

Als wel een MER moet worden opgesteld, dan moet de OBM worden geweigerd en is voor de activiteit een uitgebreide omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, Wabo aangewezen. In dat geval kunnen ook voorschriften aan de vergunning worden verbonden.<sup>42</sup> Het is immers mogelijk dat het MER leidt tot de opname van specifieke vergunningvoorschriften.<sup>43</sup>

### 2.2.3 Wijziging Besluit m.e.r.

Als sluitstuk van de Modernisering van de m.e.r.-regeling uit 2010 is op 1 april 2011 ook het Besluit m.e.r.<sup>44</sup>

aangepast.<sup>45</sup> Deze aanpassing geeft ook uitvoering aan de veroordeling van Nederland door het Europese Hof van 15 oktober 2009,<sup>46</sup> brengt de tekst van het besluit meer in overeenstemming met de M.e.r.-richtlijn, en lost enkele praktijkproblemen op.<sup>47</sup> Ter uitvoering van de Hofveroordeling zijn de D-drempelwaarden uit het Besluit m.e.r. indicatief gemaakt. Dat betekent dat ook onder de drempelwaarden in een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden gekeken of andere factoren uit bijlage III van de M.e.r.-richtlijn (dan de omvang van het project)<sup>48</sup> aanleiding geven tot het opstellen van een MER. Feitelijk is daarmee ook de plan-m.e.r.-beoordeling geïntroduceerd.<sup>49</sup> Als een plan uitsluitend kaderstellend is voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten die niet boven de zogenoemde D-drempelwaarden uitkomen, moet het bevoegd gezag op planniveau beoordelen of deze activiteit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Alleen als dat het geval is, zal een plan-m.e.r. moeten worden uitgevoerd.

Tot 1 april 2011 was niet geregeld hoe de m.e.r.-procedure moet worden vormgegeven bij een gefaseerde omgevingsvergunning. Als de m.e.r. in de eerste fase zou worden opgestart, betekent dit dat het voordeel van fasering voor een deel verdwijnt: het MER zal immers alle milieueffecten van het project moeten beschrijven, ook van de onderdelen die in een tweede fase worden aangevraagd. Als de m.e.r. in een latere fase zou worden doorlopen, heeft dit als nadeel dat de besluitvorming voor een deel al heeft plaatsgevonden. Dit beperkt de alternatievenontwikkeling in m.e.r. Met het wijzigingsbesluit is ook het Bor gewijzigd: ingevolge artikel 4.5, derde lid, Bor moet bij een gefaseerde omgevingsvergunning het MER worden ingediend bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de eerste fase.

### 2.2.4 Tarievenwet Commissie m.e.r.

Op 4 februari 2014 is het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieuf-

34 Categorie D18.4 en D22.2 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r., ingevoegd in art. 2.2a Bor per 1 januari 2011 (Stb. 2011, 879).

35 Categorie D18.8 en D32.1, D32.2, D32.3 en D32.7 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r., ingevoegd in art. 2.2a Bor per 1 april 2011 (Stb. 2011, 102).

36 Categorie D32.8, D35, D36, D37.1, D37.2, D38.1, D38.2 en D38.3 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r., ingevoegd in art. 2.2a Bor per 1 januari 2013 (Stb. 2012, 558).

37 Categorie D14 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r., ingevoegd in art. 2.2a Bor per 1 januari 2013 (Stb. 2012, 441).

38 Reden hiervoor is dat bedrijven onder deze drempelwaarden niet geacht worden te vallen onder de definitie van *intensieve* veeteeltbedrijven als bedoeld in Bijlage II, onder 1e, M.e.r.-richtlijn.

39 Zie ook in die zin ABRvS 2 mei 2012, nr. 201011900/1/A4, ECLI:NL:RVS:2012:BW4511 (Wm-vergunning windturbinepark Ecofactorij Apeldoorn).

40 Voorheen was voor deze activiteiten een omgevingsvergunning met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure vereist voor het onderdeel milieu. Op grond van art. 3.9, derde lid, Wabo geldt wel een uitzondering voor de *lex silencio positivo* die aan de reguliere procedure is gekoppeld, om strijd met de M.e.r.-richtlijn te voorkomen.

41 Art. 5.13b Bor.

42 Art. 5.13b Bor.

43 Om de doorwerking van MER in de besluitvorming te faciliteren, bestaat overigens een aparte voorziening in artikel 7.35, derde lid, Wm, de zogenoemde 'verruimde beslissingsbevoegdheid' van het bevoegd gezag.

44 Het Besluit m.e.r. was al wel technisch aangepast. Daarbij is ook de achtervoeging '1994' in de citeertitel komen te vervallen. Zie Besluit van 10 mei 2010 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 en enkele andere algemene maatregelen van bestuur (technische aanpassing ten gevolge van modernisering regelgeving milieueffectrapportage), Stb. 2010, 184.

45 Besluit tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (reparatie en modernisering milieueffectrapportage), Stb. 2011, 102. Het ontbreken van overgangsrecht bij deze wijziging heeft nog tot enige jurisprudentie geleid, zie bijvoorbeeld ABRvS 11 december 2013, nr. 201207262/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:2316; ABRvS 6 februari 2013, nr. 201107379/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0766; en ABRvS 3 april 2013, nr. 201110253/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7528; ABRvS 14 november 2012, nr. 201105329/1/A4, ECLI:NL:RVS:2012:BY3064; en van 27 oktober 2011, nr. 201107379/2/H4, ECLI:NL:RVS:2011:BU3119.

46 HvJ EU 15 oktober 2009, nr. C-225/09, JM 2010/23, m.nt. Van Velsen (Commissie/Nederland).

47 En een praktijkprobleem gecreëerd: het m.e.r.-beoordelingsplichtige besluit voor (primaire) waterkeringen werd de vaststelling van het projectplan door het Algemeen Bestuur van het waterschap in plaats van de goedkeuring ervan door Gedeputeerde Staten van de provincie. Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2012, nr. 201111800/1/R2, AB 2012/383; *M en R* 2013/75, ECLI:NL:RVS:2012:BY2483 (Oostelijke Sloehavendam/Kaloot). Later is dat weer teruggedraaid; zie art. IV van het Besluit van 11 augustus 2012 tot herstel van gebreken van wets-technische en inhoudelijk ondergeschikte aard in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Stb. 2012, 424, dat op 23 oktober 2012 in werking is getreden.

48 Opvallend genoeg is de omvang van het project doorslaggevend in ABRvS 1 augustus 2012, nr. 201111671/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BX3296 (Bestemmingsplan Denekamp Kern, gemeente Dinkelland).

49 Zie Stb. 2011, 102, p. 32.

fectrapportage) aan de Eerste Kamer gezonden.<sup>50</sup> De wetswijziging heeft tot gevolg dat de Commissie m.e.r. meer kostendekkende tarieven in rekening moet brengen. Dat zal een substantiële tariefstijging voor vrijwillige adviezen tot gevolg hebben.<sup>51</sup> Bovendien zijn verplichte adviezen vanaf het moment van inwerkingtreding niet langer gratis. De verwachting is dat de tariefwijziging op 1 juli 2014 in werking treedt.

### 2.2.5 Omgevingswet

Op 28 februari 2013 is de zogenoemde toetsversie van het conceptwetsvoorstel Omgevingswet beperkt verspreid.<sup>52</sup> Daarin is de huidige m.e.r.-regelgeving van hoofdstuk 7 Wet milieubeheer (Wm) overgeheveld naar hoofdstuk 7 van de Omgevingswet. En daar blijft het niet bij. Wederom wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Europese richtlijnen, onderzoekslasten te verminderen en de m.e.r.-procedures te vereenvoudigen. Meer concreet wordt het alternatievenonderzoek bij project-m.e.r. ingeperkt en komt de uitgebreide project-m.e.r.-procedure te vervallen. In de milieueffectentoets voor het wetsvoorstel is aandacht gevraagd voor de risico's voor de milieu- en natuurbescherming als gevolg van de versoepeling van de eisen aan m.e.r.<sup>53</sup> Bovendien wordt een groot deel van de m.e.r.-regelgeving in uitvoeringsregelgeving opgenomen, zodat op dit moment nog niet duidelijk is hoe het m.e.r.-systeem in zijn totaliteit eruit zal zien.

De verwachting bestaat dat het wetsvoorstel rond de zomer van 2014 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

## 3. Ontwikkelingen in jurisprudentie

Naast de wijzigingen in de regelgeving is de afgelopen jaren ook veel jurisprudentie over m.e.r. verschenen. Hieronder passeren achtereenvolgens de belangrijkste Europese<sup>54</sup> en nationale uitspraken de revue.

### 3.1 Europese jurisprudentie

Omdat de nationale m.e.r.-regelgeving een omzetting van Europese regelgeving betreft, is de jurisprudentie van het

Europese Hof zeer relevant voor de Nederlandse m.e.r.-praktijk.<sup>55</sup>

#### Project

Voor de beantwoording van de vraag of een MER moet worden gemaakt, is allereerst van belang of sprake is van een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn of een plan in de zin van de SMB-richtlijn.<sup>56</sup> Het Hof heeft de begripsbepaling van project in artikel 1, tweede lid, M.e.r.-richtlijn aldus uitgelegd dat geen sprake is van een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn, als de materiële toestand van de plaats niet wordt veranderd.<sup>57</sup> De Nederlandse rechter heeft deze redeneerlijn van het Hof vervolgens overgenomen.<sup>58</sup> Het Hof deed haar uitspraak in een zaak over de verlenging van een exploitatievergunning van een bestaande luchthaven. Die verlenging betreft dus geen m.e.r.-plichtig project, tenzij bij de aanleg ten onrechte geen MER is gemaakt. Dan moet dat volgens het Hof alsnog bij de verlenging van de vergunning gebeuren.

In een Ierse zaak<sup>59</sup> oordeelt het Hof dat ook sloopwerkzaamheden onderdeel uitmaken van een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn, omdat het gaat om 'andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap' als bedoeld in artikel 1, tweede lid, M.e.r.-richtlijn. De sloopwerkzaamheden moeten wel worden verricht ten behoeve van een project op bijlage I of II van de M.e.r.-richtlijn, zoals een stadsontwikkelingsproject.<sup>60</sup>

#### Plan

Op grond van artikel 7.2a Wm moet een plan-m.e.r. worden doorlopen voor wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen waarvoor op grond van artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998 ook een passende beoordeling moet worden gemaakt. Uit een uitspraak van het Hof over de intrekking van een bestemmingsplan in België<sup>61</sup> volgt echter dat ook plannen die 'kunnen' worden vastgesteld plan-m.e.r.-plichtig kunnen zijn.<sup>61</sup> Voldoende is dat in nationale wettelijke

50 Kamerstukken I 2013-2014, 33686, nr. A.

51 Sinds juli 2010 vraagt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een bijdrage aan het bevoegd gezag voor een vrijwillig advies van de Commissie. Vanaf 1 juli 2012 geldt een basistarief van € 10.000,- per advies, voor kleine projecten € 5.000,- per advies, en voor een aantal complexe (rijks)plannen en projecten € 24.000,- per advies. Voor meer informatie, zie [www.commissiemer.nl/advisering/vrijwillig-advies](http://www.commissiemer.nl/advisering/vrijwillig-advies).

52 Voor reacties op deze toetsversie, zie M.A.A. Soppe, J. Gundelach en H. Witbreuk, En weer een moderniseringsslag... Of vormt de Omgevingswet dan toch het eindstation voor een eigentijds m.e.r.-systeem?, Uiteenzetting van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving ingevolge de Omgevingswet, TO 2013, nr. 2, p. 55 e.v., en G.A.J.M. Hoevenaars, M.e.r.: Omgevingswetinstrument bij uitstekl, TO 2013, nr. 4, p. 154 e.v. Voor de officiële reactie van de Commissie m.e.r., zie [http://api.commissiemer.nl/docs/cms/reactie\\_toetsversie\\_omgevingswet.pdf](http://api.commissiemer.nl/docs/cms/reactie_toetsversie_omgevingswet.pdf).

53 Folkert, R. & H. Diederik et al. (2013), *Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet*, Den Haag: PBL, mei 2013. Zie [www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2013\\_Milieueffectentoets%20Omgevingswet\\_1058-2.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_Milieueffectentoets%20Omgevingswet_1058-2.pdf).

54 Voor een meer volledig overzicht van Europese m.e.r.-jurisprudentie van de afgelopen drie jaar verwijs ik naar mijn binnenkort te verschijnen overzichtsartikel in JM.

55 Al wil het nog wel eens lang duren voordat de Europese jurisprudentie nationaal wordt opgepikt, zie bijvoorbeeld Rb. Assen 14 januari 2014, ASS AWB 12/451, ECLI:NL:RBNNE:2014:149 (Omgevingsvergunning biomassa-installatie Coevorden) (niet gepubliceerd op Rechtspraak.nl), dat verwijst naar HvJ EU 23 november 2006, nr. C-486/04.

56 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma's, PbEG 2001, L197/30.

57 HvJ EU 17 maart 2011, nr. C-275/09, EURLEX 62009CC0275, JM 2011/60, m.nt. Hoevenaars (*Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a./Vlaams Gewest*). Deze redeneerlijn is later nog bevestigd in HvJ EU 19 april 2012, nr. C-121/11, EURLEX 62011CJ0121 (*Pro-Braine*).

58 Zie bijvoorbeeld Revisievergunning Site Chemelot, ABRvS 27 juni 2012, nr. 201101874/1/A4, JM 2012/114, m.nt. Hoevenaars, ECLI:NL:RVS:2012:BW9553. Deze uitleg van het projectbegrip heeft ook uitstraling naar natuurbeschermingsrecht. Daar wordt immers voor de interpretatie van het projectbegrip aansluiting gezocht bij het projectbegrip in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Zie bijv. ABRvS 3 april 2013, nr. 201113433/1/A4 (Nbw-vergunning veehouderij Noord-Brabant).

59 HvJ EU 3 maart 2011, nr. C-50/09, EURLEX 62009CJ0050, JM 2011/59, m.nt. Hoevenaars; *M en R* 2011/139, m.nt. Jesse (*Commissie/Ierland*).

60 HvJ EU 22 maart 2012, C-567/10, EURLEX 62010CJ0567, JOM 2012/637; *TBR* 2012/151, m.nt. Soppe (*ASBL/Brussels Hoofdstedelijk Gewest*).

61 Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 januari 2008, nr. 200607148/1, JM 2008/32, m.nt. Van Velsen, waar nog werd uitgegaan van 'verplichte' plannen.

of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven hoe plannen moeten worden vastgesteld. Gelet hierop lijkt de term 'verplicht' in artikel 7.2a Wm als 'voorgeschreven' te moeten worden gelezen.

In dezelfde zaak oordeelde het Hof bovendien dat niet alleen de wijziging,<sup>62</sup> maar ook de intrekking van een plan onder voorwaarden plan-m.e.r.-plichtig kan zijn.

Deze plan-m.e.r.-grond en de restcategorie van artikel 2, vierde lid, SMB-richtlijn zijn volledig buiten beschouwing gebleven in een zaak voor de Afdeling bestuursrechtspraak waar aan de orde was of het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) plan-m.e.r.-plichtig is.<sup>63</sup>

### Drempelwaarden

Nadat Nederland al was veroordeeld<sup>64</sup> voor onjuiste omzetting van drempelwaarden, kreeg ook België een soortgelijke veroordeling<sup>65</sup>. Kort gezegd oordeelde het Hof in die zaken dat ook projecten van kleine omvang om andere factoren genoemd in Bijlage III van de M.e.r.-richtlijn (zoals de plaats van het project en de kenmerken van het effect), aanzienlijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben en dus een m.e.r. behoeven. Door een absolute drempelwaarde in de nationale regelgeving op te nemen die ertoe leidt dat projecten die deze drempelwaarde niet overschrijden nooit tot een m.e.r. kunnen leiden, wordt hier geen rekening mee gehouden.

Ook in een zaak over de luchthaven van Salzburg gaf het Hof nogmaals aan dat absolute nationale drempelwaarden niet in overeenstemming zijn met de M.e.r.-richtlijn.<sup>66</sup> Het Hof gaf bovendien aan dat bij de beantwoording van de vraag of een m.e.r. moet worden uitgevoerd, rekening moet worden gehouden met de milieueffecten van samenhangende eerder uitgevoerde projecten. Daarmee wordt opsplitsing van projecten om onder de richtlijn uit te komen (zogenoemde 'salamitactiek') voorkomen.<sup>67</sup>

Wanneer een lidstaat voor projecten die vallen onder bijlage II van de M.e.r.-richtlijn een drempelwaarde vaststelt die onverenigbaar is met de M.e.r.-richtlijn, hebben de bepalingen van artikel 2, eerste lid, en artikel 4, tweede lid, sub a, en derde lid, van de M.e.r.-richtlijn rechtstreekse werking. Dit betekent dat de bevoegde nationale autoriteiten moeten verzekeren dat eerst wordt onderzocht of de betrokken projecten een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben en, indien dit het geval is, vervolgens een m.e.r. moet worden uitgevoerd.

62 Zie art. 2, onder a, SMB-richtlijn.

63 Nog los van het feit dat de Afdeling het noodzakelijk acht dat een programma wordt voorbereid *ten behoeve van* een bepaalde sector, in plaats van *met betrekking tot* een bepaalde sector. Zie r.o. 27.5 van ABRvS 7 november 2012, nr. 201110075/1/R4 en 201201853/1/R4, JM 2012/156; JM 2013/8, m.nt. Hoevenaars; AB 2013/38; JBO 2012/158; BR 2013/26; M en R 2013/38, m.nt. Soppe; JOM 2013/351 (Tracébesluit A2's-Hertogenbosch-Eindhoven).

64 Zie HvJ EG 15 oktober 2009, nr. C-255/08, JM 2010/23, m.nt. Van Velsen (Commissie/Nederland).

65 HvJ EU 24 maart 2011, nr. C-435/09, EURLEX 62009CJ0435, JM 2011/61, m.nt. Hoevenaars; M en R 2011/133, m.nt. Jesse (Commissie/België).

66 HvJ EU 21 maart 2013, nr. C-244/12, EURLEX 62012CJ0244, JOM 2013/484 (Salzburger Flughafen).

67 Met de op 1 april 2011 ingevoerde vormvrije m.e.r.-beoordeling wordt dit in Nederland voorkomen; daarin moet ook de bestaande situatie worden betrokken. Zie *Stb.* 2011, 102, p. 33.

### Verantwoordelijkheid voor effectbeoordeling

In de eerdergenoemde Ierse zaak<sup>68</sup> legt het Hof de verantwoordelijkheid voor de effectbeoordeling duidelijk bij het bevoegd gezag neer. Het bevoegd gezag moet zelfstandig de effecten van een project beoordelen ten aanzien van alle in artikel 3 van de M.e.r.-richtlijn genoemde factoren. Dit moet het bevoegd gezag doen bij het controleren van een MER op juistheid en volledigheid.<sup>69</sup> Het bevoegd gezag kan zich hierbij niet beperken tot het identificeren en beschrijven van de effecten, maar moet de ingezamelde informatie grondig onderzoeken en nagaan of het opportuun is om deze, in voorkomend geval, aan te vullen met gegevens. Het bevoegd gezag moet dus 'zowel onderzoeks- als analysewerkzaamheden verrichten, teneinde de directe en indirecte effecten van het betrokken project op de in artikel 3, eerste tot en met derde streepje, opgesomde factoren, alsmede de samenhang daartussen, zo volledig mogelijk te kunnen beoordelen'. Het is de vraag of de Nederlandse bevoegde gezagsinstanties in staat zijn om dergelijke werkzaamheden te verrichten.<sup>70</sup> In de praktijk wordt de beoordeling immers door adviesbureaus verricht. Wellicht dat de instelling van de RUD's hier verandering in gaat brengen.

### Adviseurs

In een zaak over de vaststelling van een Noord-Iers plan, het zogenoemde Draft Northern Area Plan 2016, gaf het Hof een opvallende uitleg aan de omschrijving 'te raadplegen instanties' als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de SMB-richtlijn.<sup>71</sup> Volgens het Hof moeten lidstaten op grond van dit artikel instanties aanwijzen met specifieke verantwoordelijkheden en aangetoonde deskundigheid op milieugebied, die moeten worden geraadpleegd bij het opstellen van het MER en de vaststelling van een plan in de zin van de SMB-richtlijn. Het Hof oordeelt dat de bepaling geen nut heeft als de te raadplegen instantie ook de vaststellende instantie is. De richtlijn eist dan niet dat een andere instantie wordt aangewezen. Voldoende is dat binnen de milieu-instantie wordt voorzien in een zodanige functionele scheiding dat een administratieve eenheid binnen die instantie beschikt over werkelijke autonomie, zodat zij een objectieve mening over het plan kan geven. Dat houdt met name in dat die instantie beschikt over eigen administratieve middelen en personeel.

68 HvJ EU 3 maart 2011, nr. C-50/09, EURLEX 62009CJ0050, JM 2011/59, m.nt. Hoevenaars; M en R 2011/139, m.nt. Jesse (Commissie/Ierland).

69 In Nederland omgezet in art. 7.28, eerste lid, onder b, Wm.

70 De bestuursrechter lijkt overigens niet overtuigd van de noodzaak van een eigen beoordeling door het bevoegd gezag. In ABRvS 16 mei 2012, nr. 201100615/1/A4 (Revisievergunning varkenshouderij Etten-Leur), voeren appellanten aan dat het college het MER zelf heeft beoordeeld, zodat geen onpartijdige beoordeling heeft plaatsgevonden. De Afdeling reageert: "Deze stelling mist feitelijke grondslag, nu het college zich bij haar oordeel over het MER geheel heeft laten leiden door het advies van de Commissie [m.e.r., GH]. Deze Commissie bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige deskundigen." Vergelijk eerdergenoemde door HvJ EU 20 oktober 2011, nr. C-474/10.

71 HvJ EU 20 oktober 2011, nr. C-474/10, EURLEX 62010CJ0474, JB 2011/268; AB 2012/1, m.nt. Backes en Soppe; JOM 2012/60 en JOM 2012/173 (Department of the Environment for Northern Ireland). Gezien het feit dat vergelijkbare formuleringen worden gebruikt in art. 6 van de M.e.r.-richtlijn, lijkt het oordeel van het Hof ook voor projecten te gelden.

Hoewel artikel 7.1, vijfde lid, een basis heeft gecreëerd om dergelijk 'adviseurs' aan te wijzen, heeft Nederland op dit moment geen te raadplegen instantie(s) aangewezen.<sup>72</sup> Ook is niet gewaarborgd dat bij ieder m.e.r.-plichtig plan of project een andere instantie een objectieve mening over het plan of project geeft aan het bevoegd gezag.<sup>73</sup>

#### *Ten onrechte geen m.e.r.*

Als ten onrechte geen plan-m.e.r. is gedaan, moeten de bevoegde autoriteiten volgens het Hof alle maatregelen nemen om dit gebrek te herstellen.<sup>74</sup> Dit kan opschorting of nietigverklaring van het plan of programma betekenen. Alleen in uitzonderlijke situaties kan een rechter (een deel van) een plan of programma waarvoor ten onrechte geen m.e.r. is doorlopen, in stand laten. Het Hof denkt aan het geval waarin nietigverklaring zowel onjuiste uitvoering van een andere Europese milieuriichtlijn als een lager niveau van milieubescherming oplevert.

Om nietigverklaring te voorkomen bepaalde het Duitse recht dat een plan geldig blijft, ook al is ten onrechte geen m.e.r. doorlopen. Het Hof oordeelde dat dit in strijd is met de SMB-richtlijn.<sup>75</sup>

Of het feit dat ten onrechte geen m.e.r. is doorlopen ook daadwerkelijk schadevergoeding oplevert, valt nog te bezien. In een zaak over het leefklimaat van omwonenden van een Weense luchthaven<sup>76</sup> oordeelde het Hof dat vermogensschade die het rechtstreeks gevolg is van de milieueffecten van een m.e.r.-(beoordelings)plichtige project onder de beschermingsdoelstelling van de M.e.r.-richtlijn valt.<sup>77</sup> Het feit dat ten onrechte geen m.e.r. werd uitgevoerd, levert particulieren in beginsel echter niet als zodanig recht op vergoeding van zuivere vermogensschade. Het is aan de nationale rechter om te beoordelen of causaal verband bestaat tussen het ontbreken van een MER en de geleden vermogensschade.

### 3.2 *Nationale jurisprudentie*

In Nederland heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de afgelopen jaren voortgebouwd op haar eerdere jurisprudentie.<sup>78</sup>

#### *Maximale mogelijkheden*

De afgelopen jaren is veel jurisprudentie over de maximale mogelijkheden van plannen verschenen.<sup>79</sup> Dit is voor m.e.r. uitermate relevant, omdat de maximale mogelijkheden van een plan immers de reikwijdte van het m.e.r.-onderzoek bepalen. Waar veel uitspraken in eerste instantie de vraag betroffen of een passende beoordeling in de zin van artikel 19j Nbw 1998 moet worden opgesteld, had dit via artikel 7.2a Wm direct doorwerking naar de vraag of plan-m.e.r. moet worden opgesteld. Soms werd deze link ambtshalve door de Afdeling bestuursrechtspraak gelegd.<sup>80</sup>

De vraag naar de maximale mogelijkheden is ook van belang voor de vraag of de drempelwaarden uit de C- en D-lijst van de bijlage bij het Besluit m.e.r. worden overschreden. Meestal ging het daarbij om intensieve veehouderijen.<sup>81</sup> De Afdeling gaf daarbij in een enkel geval de tip aan bevoegde gezagsinstanties om de hoeveelheid vee in de planregels op te nemen zodat kan worden gewaarborgd dat geen drempels worden overschreden.<sup>82</sup> Dat neemt echter niet weg dat ook in zo'n geval nog een vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden gedaan. Ook moet daarbij dan worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan.<sup>83</sup>

Het moge duidelijk zijn dat, als eenmaal duidelijk is dat een plan-m.e.r. moet worden gedaan, inperking in de planregels ook de reikwijdte van het onderzoek inperkt. Zo oordeelde de Afdeling dat ten onrechte geen onderzoek naar biovergistinginstallaties in een plan-m.e.r. was gedaan, nu deze in de planregels mogelijk werden gemaakt.<sup>84</sup> Dat lijkt in voorkomende gevallen ook te gelden voor het vastleggen van diersoorten in de planregels.<sup>85</sup>

72 De Regeling Aanwijzing adviseur in m.e.r.-plichtige activiteiten van de Rijksoverheid van de Minister van VROM van 10 mei 1990 is ingetrokken, zie *Stcrt.* 2004, 250. Daar is geen regeling voor in de plaats gekomen.

73 De gevallen waarin een MER ter toetsing aan de Commissie m.e.r. wordt voorgelegd, vormen wellicht een uitzondering hierop. Zie hierover ook Backes en Soppe in hun annotatie in *AB* 2012/1.

74 HvJ EU 28 februari 2012, nr. C-41/11, *RvdW* 2012/444 (Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne). Voor project-m.e.r. was dit al eerder uitgemerkt in HvJ EU 7 januari 2004, nr. C-201/02 (Wells).

75 HvJ EU 18 april 2013, nr. C-463/11, *EURLEX* 62011CJ0463 (Duits stedenbouwkundig ontwikkelingsplan). In het Duitse recht was het overigens wel mogelijk om bij de rechter aanhangig te maken dat ten onrechte geen MER was gemaakt, maar niet dat een MER onvolledig was. Een dergelijk inperking was volgens het Hof in strijd met de M.e.r.-richtlijn, zie HvJ EU 7 november 2013, nr. C-72/12 (*Gemeinde Altrip e.a./Land Rheinland-Pfalz*).

76 HvJ EU 14 maart 2013, nr. C-420/11, *EURLEX* 62011CJ0420, *RvdW* 2013/624; *AB* 2013/139, m.nt. Widdershoven; *JB* 2013/107, m.nt. Lam; *NJ* 2013/364; *M en R* 2013/91, m.nt. Jans en Jesse; *JOM* 2013/599 (Veiligheidszone van de luchthaven Wien-Schwechat).

77 In dit geval ging het om de geluidhinder van de luchthaven die effect heeft op de kwaliteit van leven van omwonenden en daarmee waardevermindering van hun huis tot gevolg heeft. Dit betekent dat de waardevermindering een rechtstreeks gevolg is van de milieueffecten van het project.

78 Zie voor een uitgebreide behandeling van de belangrijkste m.e.r.-thema's met bestendige jurisprudentielijnen, G.A.J.M. Hoevenaars, *M.e.r. en ruimte*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing, 2013, p. 79 e.v.

79 Zie voor een uitvoerig overzicht en analyse, S.M. van Velsen, *Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan*, Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan, *TBR* 2013/65 (deel 1) en *TBR* 2013/77 (deel 2).

80 *ABRvS* 27 december 2012, nr. 201207675/1/R3, *JM* 2013/27, m.nt. Van Velsen (Bestemmingsplan Ulvenhout).

81 Categorie C14 en D14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

82 *ABRvS* 8 mei 2013, nr. 201208118/1/R1, *ECLI:NL:RVS:2013:BZ9756*, *JM* 2013/107, m.nt. Haakmeester en Van Velsen (Wijzigingsplan buitengebied 2006 wijziging Huyerensebroekweg, Geesteren).

83 *ABRvS* 21 december 2013, nr. 201301171/1/R2, *ECLI:NL:RVS:2013:2561* (Bestemmingsplan Thorbeckelaan Zuid, Barneveld).

84 *ABRvS* 17 oktober 2012, nr. 201105599/1/R2 (Bestemmingsplan Glastuinbouwintensiveringsgebied Tinte, gemeente Westvoorne).

85 Als in een plan niet wordt vastgelegd welk soort intensieve veehouderij op een bepaalde locatie is toegelaten, moet er in het plan-MER van worden uitgegaan dat elke soort veehouderij op een bepaalde locatie mogelijk is. Zie *ABRvS* 21 augustus 2013, nr. 201208004/1/R2 en 201209306/1/R2, *ECLI:NL:RVS:2013:818* en *ECLI:NL:RVS:2013:852* (Bestemmingplan Apeldoorn en bestemmingsplan Epe - LOG Beemte-Vaassen). In de praktijk werd juist uitgegaan van een representatieve invulling van het plan?. Zie hierover meer uitgebreid: S.M. van Velsen, *Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan*, Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan, *TBR* 2013/65 (deel 1) en *TBR* 2013/77 (deel 2). Overigens is de jurisprudentie strikter als het om een combinatie met effecten op Natura 2000-gebieden gaat.

Terugkerend thema in deze jurisprudentie is de vraag of het plan zich beperkt tot nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van het vorige plan. Daar is de Afdeling heel duidelijk over: ook de onbenutte planologische mogelijkheden voor intensieve veehouderijen uit het vigerende bestemmingsplan die opnieuw worden bestemd, moeten worden meegenomen bij de toetsing aan de drempelwaarde uit de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Alleen de gerealiseerde planonderdelen kunnen voor deze vraag buiten beschouwing worden gelaten.<sup>86</sup>

Daar komt bij dat ook de flexibiliteitsinstrumenten, zoals wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten en afwijkingbevoegdheden, moeten worden gerekend tot de maximale mogelijkheden van een plan. Zoals de Afdeling het steeds formuleert: omdat opname van een dergelijk instrument in een bestemmingsplan inhoudt dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht, dient al bij de vaststelling van het moederplan waarin het instrument is opgenomen, te worden onderzocht of de invulling ervan mogelijk is. Ook het feit dat bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor de vestiging of uitbreiding van een intensieve veehouderij een nadere beoordeling van de milieueffecten zal worden verricht, ontslaat niet van de plicht tot beoordeling of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en de toets van het bestemmingsplan aan artikel 19j Nbw 1998.<sup>87</sup>

Een uitspraak die in de m.e.r.-praktijk enig stof deed opwaaien, is (vanwege de datum) bekend geworden als de 'sinterklaasuitspraak'.<sup>88</sup> Die uitspraak maakte duidelijk dat bij het beschrijven van de effecten van de maximale mogelijkheden moet worden uitgegaan van een worst case scenario. Anders gezegd: als het aantal keren dat van een wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt niet is beperkt, moet er in een MER van worden uitgegaan dat van al deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Als wordt uitgegaan van een realistisch scenario, in de verwachting dat niet van alle mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, maakt een plan immers in principe meer mogelijk dan waar het scenario van uitgaat. Tot die bewuste uitspraak werd in de praktijk veel met realistische scenario's gewerkt.<sup>89</sup>

### Alternatieven

In de afgelopen jaren is relatief weinig jurisprudentie over alternatieven verschenen. Het lijkt erop dat al aardig is uit-

gekristalliseerd wat onder redelijkerwijs te beschouwen alternatieven wordt verstaan. De trechtering van alternatieven (van een brede verkenning tot een voorkeursalternatief) kwam wel geregeld aan bod. De Afdeling erkende dat bij grote projecten een zekere trechtering van alternatieven soms onvermijdelijk en noodzakelijk is.<sup>90</sup> Een alternatief dat al eerder is overwogen en afgefallen, hoeft dan niet meer opnieuw te worden onderzocht.

Een dergelijke trechtering van alternatieven kan ertoe leiden dat uiteindelijk goed onderbouwd kan worden dat maar één alternatief overblijft. Zo bleef één locatie over voor het Windpark Noordoostpolder, terwijl heel Nederland als uitgangspunt voor de trechtering was genomen.<sup>91</sup>

Naast de trechtering heeft de Afdeling nog overwogen dat de enkele omstandigheid dat een milieuvriendelijker alternatief voorhanden is, niet betekent dat een milieuvergunning moet worden geweigerd.<sup>92</sup> Tot slot maakt het feit dat alternatieven in een MER qua effecten weinig van elkaar verschillen, niet dat dat MER onzorgvuldig is.<sup>93</sup>

### M.e.r.-beoordeling

Na de eerdergenoemde Hofveroordeling van Nederland nam het aantal zaken waarin m.e.r.-beoordeling aan de orde kwam, een grote vlucht. Het ging daarbij met name om de vraag of een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling (onder de D-drempels) moest plaatsvinden.<sup>94</sup> Naarmate de tijd vorderde, leidde het ontbreken van een vormvrije m.e.r.-beoordeling echter amper nog tot problemen. De Afdeling haalde een vormvrije m.e.r.-beoordeling namelijk geregeld uit een ruimtelijke onderbouwing<sup>95</sup>, paste een bestuurlijke lus toe om het geschil spoedig te beëindigen<sup>96</sup> of accepteerde dat deze nog tijdens de procedure<sup>97</sup> of zelfs ter zitting<sup>98</sup> werd geleverd. Van de aanvankelijke gedachte dat het gebrek aan een vormvrije m.e.r.-beoordeling per definitie tot vernietiging van een besluit leidt, is niet veel meer over. In dat licht is het begrijpelijk dat de Afdeling ook heeft

86 ABRvS 24 juli 2013, nr. 201109822/1/R3, ECLI:NL:RVS:2013:398 (Bestemmingsplan buitengebied Someren).

87 Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 december 2013, nr. 201201006/1/R3, ECLI:NL:RVS:2013:2312 (Bestemmingsplan Buitengebied 2010 Cuijk); ABRvS 13 november 2013, nr. 201112348/1/R3, ECLI:NL:RVS:2013:1889, JM 2014/9, m.nt. Van Velsen (Bestemmingsplan buitengebied Halderberge); ABRvS 21 augustus 2013, nr. 201208004/1/R2 en 201209306/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:818 en ECLI:NL:RVS:2013:852 (Bestemmingsplan Apeldoorn en bestemmingsplan Epe - LOG Beemte-Vaassen).

88 ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2 (Bestemmingsplan Buitengebied Zelhem, gemeente Bronckhorst).

89 En in een enkel geval expliciet geaccordeerd door de Afdeling, zie ABRvS 22 augustus 2012, nr. 201101467/1/R2 (Bestemmingsplan Buitengebied 2010, gemeente Lochem).

90 Zie ABRvS 13 februari 2013, nr. 201205534/1/R2 (PIP Ontsluiting Houten); en ABRvS 7 december 2011, nr. 201011757/1/R1 en 201012728/1/R1 (Buitening Parkstad Limburg); ABRvS 30 november 2011, nr. 201100819/1/R4 (Tracébesluit A2 Passage Maastricht).

91 ABRvS 08 februari 2012, nr. 201100875/1/R2, JM 2012/53, m.nt. Van Velsen en JOM 2012/308, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215 (Inpassingsplan windenergie Noordoostpolder).

92 Zie ABRvS 1 mei 2013, nr. 201107693/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9081 (Revisievergunning pluimveehouderij Meerlo); en eerder in ABRvS 20 april 2011, nr. 201008545/1/M2.

93 ABRvS 11 december 2013, nr. 201201006/1/R3, ECLI:NL:RVS:2013:2312 (Bestemmingsplan Buitengebied 2010 Cuijk). Aan de andere kant hoeven alternatieven die qua milieugevolgen marginaal verschillen, niet te worden beschreven in het MER, zie bijvoorbeeld ABRvS 17 november 2011, 201004771/1/M2 (Rijksweg 31 te Leeuwarden).

94 Zie voor een overzicht, S.M. van Velsen, M.e.r.-beoordeling: geen drempelvrees!, JM 2011/8.

95 ABRvS 22 februari 2012, nr. 201110994/1/A1, JM 2012/51, m.nt. Hoevenaars; JOM 2012/339, ECLI:NL:RVS:2012:BV6553 (Windturbines Giessenslanden).

96 Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2012, nr. 201010565/1/T1/A4 (Revisievergunning pluimveehouderij Twenterand).

97 Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 december 2011, nr. 201006895/1/M1.

98 Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 november 2012, nr. 201106128/1/A4 (Wm-vergunning vleesvarkenshouderij) en ABRvS 21 september 2011, nr. 201004411/1/M2.



geoordeeld dat een m.e.r.-beoordeling nooit kan worden vervangen door een plan-m.e.r., omdat de eerste procedure volgens de Afdeling 'met minder procedurele waarborgen' is omkleed en aan een plan-m.e.r. 'andere inhoudelijke eisen worden gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling'. Volgens de Afdeling kan het verzuim om een plan-MER op te stellen niet via een bestuurlijke lus worden gerepareerd, vanwege de aard van het gebrek, 'in het bijzonder gelet op het stadium van de planprocedure waarop het MER aanwezig dient te zijn in verband met de afweging die met gebruikmaking van de uitkomsten van het MER in de planprocedure dient te worden gemaakt'.<sup>99</sup>

In slechts een beperkt aantal gevallen gaat de Afdeling inhoudelijk in op de m.e.r.-beoordeling.<sup>100</sup> Of de Afdeling daartoe overgaat, is vooral afhankelijk van de beroepsgronden van appellanten.<sup>101</sup> In een dergelijk geval heeft de Afdeling geaccordeerd dat mitigerende maatregelen uit een natuurtoets of passende beoordeling mogen worden meegenomen in m.e.r.-beoordeling.<sup>102</sup> Dat is opvallend omdat blijkbaar sprake is van aanzienlijke natuureffecten, anders zou immers geen passende beoordeling worden opgesteld.<sup>103</sup> Het MER zou de milieueffecten van de mitigerende maatregelen kunnen onderzoeken en beoordelen.

#### *Doorwerking/verhouding m.e.r. en besluit*

Een MER wordt altijd opgesteld ten behoeve van een specifiek plan of besluit.<sup>104</sup> Tussen de afronding van het MER en de vaststelling van het plan of besluit kunnen jaren zitten. In die tijd wil het MER nog wel eens op de achtergrond raken. Dat kan vervelend uitpakken als aannames waar in het MER nog van uit werd gegaan, bij de besluitvorming niet meer

gelden.<sup>105</sup> Dat verschil kan namelijk betekenen dat het MER niet meer de maximale mogelijkheden van het plan of besluit in beeld brengt.<sup>106</sup>

Daarnaast is het mogelijk dat in de tijd tussen MER en besluitvorming het project zelf wijzigt.

Omdat het MER niet zelf het besluit inhoudt, is daar op zich niets mis mee.<sup>107</sup> De vraag is of sprake is van dusdanige aanpassingen dat het opgestelde MER niet meer als basis voor de besluitvorming kan dienen. Als blijkt dat het MER nog voldoet, bestaat ook geen verplichting om opnieuw gelegenheid te bieden om zienswijzen naar voren te brengen.

#### *Kaderstelling*

Als een plan een kader stelt voor m.e.r.- (beoordelings) plichtige besluiten, geldt een plan-m.e.r.-plicht.<sup>108</sup> Het is de vraag wat dit betekent voor de situatie dat het m.e.r.- (beoordelings) plichtige besluit al is genomen. Waar het Hof heeft geoordeeld dat dan moet worden gewaarborgd dat aan de vereisten van zowel de SMB- als de M.e.r.-richtlijn wordt voldaan,<sup>109</sup> overweegt de Afdeling dat een plan geen kader kan vormen voor een besluit dat al is genomen en waarvoor al een m.e.r.-beoordeling is verricht, mits het plan niet meer mogelijk maakt dan het besluit.<sup>110</sup>

Eerder kwam al aan de orde dat kaderstelling ook kan worden uitgesloten door in de planregels uit te sluiten dat het plan een kader kan vormen voor besluiten waarmee de C- en D-drempelwaarden van de bijlage bij het Besluit worden overschreden.<sup>111</sup>

Kaderstelling kan zich uitstreken over verschillende plannen en bevoegde instanties. Als één m.e.r.- (beoordelings) plichtig project plaatsvindt op het grondgebied van twee gemeenten en daarom twee bestemmingsplannen moeten worden aangepast om het project mogelijk te maken, wordt één plan-m.e.r. opgesteld voor het gehele project, ongeacht gemeentegrenzen.<sup>112</sup>

99 ABRvS 29 februari 2012, nr. 201003801/1/R2, *JM* 2012/52, m.nt. Hoevenaars (Bestemmingsplan De Nieuwe Rietgraaf).

100 Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 mei 2012, nr. 201007346/1/R2 (Bestemmingsplan Kleefse Waard - Koningspley Noord), waar de vormvrije m.e.r.-beoordeling voor een beoogd bedrijventerrein ontoereikend was vanwege mogelijke cumulatie met andere bedrijventerreinen en het gegeven dat het terrein bijna tegen een Natura 2000-gebied aan ligt.

101 Duidelijk is dat de Afdeling de beroepsgronden van appellanten niet aanvult. Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2013, nr. 201205962/1/R3, *JM* 2013/119, m.nt. Selma van Velsen, ECLI:NL:RVS:2013:197, waar niet is gekeken of een evenemententerrein een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. betreft.

102 ABRvS 7 november 2012, nr. 201111800/1/R2 (Oostelijke Sloehavendam/Kaloot).

103 Voor plan-m.e.r. is in art. 2, derde lid, onder b, SMB-richtlijn en art. 7.2a Wm expliciet aangegeven dat een passende beoordeling op zich al reden genoeg voor een m.e.r. is. Inhoudelijk gezien ligt voor de hand bij project-m.e.r. hetzelfde te redeneren.

Het is overigens vaste jurisprudentie dat mitigerende maatregelen pas bij de passende beoordeling mogen worden meegenomen, niet in de zogenoemde voortoets waarin wordt gekeken of, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, sprake is van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Zie ABRvS 7 mei 2008, nr. 200604924/1, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090, *JM* 2008/75; *Gst* 2008/97; *JOM* 2008/477 (Bestemmingsplan De Zuiderklip, Drimmelen).

104 En soms zelfs voor meerdere besluiten. Dus het opstellen van één MER betekent niet automatisch dat slechts één besluit kan volgen, zie ABRvS 24 juli 2013, nr. 201209836/1/R3 en 201303381/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:456 en ECLI:NL:RVS:2013:508 (Provinciaal wijzigingsplan Windpark Dintel en gemeentelijk bestemmingsplan Windpark Oud Dintel).

105 Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 december 2011, nr. 200909551/1/R1 ECLI:NL:RVS:2011:BU7100 (A-Besluit Lelystad), op het moment van de vaststelling van het A-besluit waren de aan- en uitvliegroutes van het vliegveld waarvan in het MER is uitgegaan, nog niet de door de minister vastgesteld.

106 Zie ABRvS 24 april 2013, nr. 201002029/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8460, *JM* 2013/85, m.nt. Van Velsen en Arents (Bestemmingsplan Ellerveld).

107 Zie ABRvS 4 januari 2012, nr. 201104518/1/R4 en 201111577/1/R4 (Tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere), en ABRvS 27 april 2011, nr. 201008134/1/M2 (Tracébesluit Rijksweg 74).

108 Zie voor de andere plan-m.e.r.-grond art. 7.2a Wm.

Als een plan zowel in de derde als de vierde kolom van onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt genoemd (zoals het bestemmingsplan in D11.2 en D11.3), moet het als besluit in de zin van de m.e.r.-regelgeving worden beschouwd als het plan niet meer kaderstellend is voor vervolgbesluiten. Zie hierover de heldere uitspraak van ABRvS 15 augustus 2012, nr. 201104303/1/R4, *JM* 2012/153, m.nt. Van Velsen (Bestemmingsplan Gorinchem Noord).

109 HvJ EU 22 september 2011, nr. C-295/10, *JM* 2011/10, m.nt. Hoevenaars (Varkenshouderijen Litouwen).

110 ABRvS 18 september 2013, nr. 201300552/1/R1, ECLI:NL:RVS:2013:1175, *JM* 2013/151, m.nt. Hoevenaars (Bestemmingsplan Dorp sloten en Ringvaartdijk Oost).

111 Zie ook ABRvS (vz.) 12 augustus 2013, nr. 201304647/2/R4, ECLI:NL:RVS:2013:849 (Bestemmingsplan bedrijfsverplaatsing Lodderlandsedijk).

112 ABRvS 29 februari 2012, nr. 201003801/1/R2, *JM* 2012/52, m.nt. Hoevenaars (Bestemmingsplan De Nieuwe Rietgraaf).

### Samenhang

Om te bepalen of drempelwaarden van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. worden overschreden, moet duidelijk zijn welke onderdelen tot een plan of project behoren. Anders gezegd: in hoeverre hangen plan- of projectonderdelen dusdanig met elkaar samen dat ze als één plan of project moeten worden gezien? Daartoe is niet altijd relevant dat projecten op enige afstand van elkaar liggen of door water worden gescheiden.<sup>113</sup> Ook gemeentegrenzen<sup>114</sup> en zelfs landsgrenzen<sup>115</sup> zijn niet van invloed op de vraag of samenhang bestaat. Verder hoeft geen rekening te worden gehouden met voornemens die nog niet concreet zijn.<sup>116</sup>

Wel relevant is de vraag of het ene project ook doorgang zou vinden zonder het andere project; als dat het geval is, dan is geen sprake van samenhang.<sup>117</sup>

Ook bij de aanleg van infrastructuur tussen of nabij gebieden is niet automatisch sprake van samenhang tussen die gebieden.<sup>118</sup> Doorslaggevend moet steeds zijn of de milieueffecten worden gebundeld en elkaar versterken (cumulatieve milieugevolgen).<sup>119</sup>

### Espoo

Voor het eerst komt het Verdrag van Espoo<sup>120</sup> over m.e.r. in grensoverschrijdend verband in een uitspraak van 5 februari 2014 aan de orde.<sup>121</sup> Een Belgische gemeente meent te weinig informatie in het kader van een Nederlandse m.e.r.-procedure te hebben ontvangen. Aanvankelijk was aan die gemeente gemeld dat geen grensoverschrijdende milieugevolgen werden verwacht. Toen in een tussenuitspraak van de Afdeling het tegendeel bleek, werd geen nieuwe melding verricht. De Afdeling oordeelt dat het zogenoemde Stapenschema grensoverschrijdende milieueffectrapportage

Nederland-Vlaanderen uit 1994<sup>122</sup> werkaafspraken tussen staten bevat en niet juridisch bindend is. Volgens de Afdeling is verder niet in geschil dat Espoo en de bepaling over grensoverschrijdende milieugevolgen uit de M.e.r.-richtlijn<sup>123</sup> voldoende in Nederlands recht zijn omgezet.<sup>124</sup> Aan de Nederlandse vereisten bleek voldaan. Het voelt onbevredigend en niet in de geest van grensoverschrijdende m.e.r. dat een partij van zich wilde laten horen maar daartoe geen informatie had ontvangen.

### 4. Slotbeschouwing

Het m.e.r.-veld is al een aantal jaar flink in beweging. Zowel Europees als nationaal is het eind nog niet in zicht. De wijziging van de M.e.r.-richtlijn en de toezending aan de Tweede Kamer van het Wetsvoorstel voor de Omgevingswet die nog dit jaar worden verwacht, zullen weer tot de nodige wijzigingen leiden. Het meer dan 25 jaar oude instrument blijft de gemoederen de komende tijd dus bezighouden.

113 ABRvS 25 januari 2012, nr. 201100384/1/R4, JM 2012/38, m.nt. Hoevenaars (Inpassingsplan Spuimonding West).

114 ABRvS 29 februari 2012, nr. 201003801/1/R2, JM 2012/52, m.nt. Hoevenaars (Bestemmingsplan De Nieuwe Rietgraaf).

115 Zie het op 1 april 2011 ingevoerde art. 2, zesde lid, Besluit m.e.r.

116 Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2013, nr. 201208101/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:212 (Bestemmingsplan Elst Centraal).

117 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 juli 2013, nr. 201300745/1/R6 (Bestemmingsplan Verbindingsweg Dodewaard).

118 ABRvS 20 november 2013, nr. 201304633/1/R6, ECLI:NL:RVS:2013:2026 (Bestemmingsplan De Waterkanten, Lisse).

119 Zie ABRvS 3 juli 2013, nr. 201209539/1/R4, ECLI:NL:RVS:2013:149, BR 2013/129, m.nt. Collignon en Van Oosten (Ontgrondingsvergunning zandwinning Uivermeertjes Zuid); en ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201202859/1/T1/R1 (Bestemmingsplan Stationsomgeving Hanzelijn, gemeente Kampen). Het is overigens geen probleem als twee aparte MER'en voor de samenhangende projecten zijn opgesteld, zolang de cumulatieve effecten van beide projecten maar in beeld zijn gebracht, zie ABRvS 29 augustus 2012, nr. 201001848/1/T1/A4, ECLI:NL:RVS:2012:BX5932, JM 2012/154, m.nt. Hoevenaars (Wm-vergunning Enci).

120 Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Verdrag van Espoo), Trb. 1991, nr. 104 en 174. Goedgekeurd door Nederland, Wet van 22 december 1993 tot goedkeuring van het op 25 februari 1991 te Espoo totstandgekomen Verdrag inzake de milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels, Stb. 1994, 39.

121 ABRvS 5 februari 2014, nr. 201001848/1/A4 en 201300528/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:285, JM 2014/37, m.nt. Van Velsen en Zijlmans (Wm-vergunning). Opvallend genoeg kwam Espoo een week later nogmaals aan de orde: ABRvS 19 februari 2014, nr. 201303313/1/A4, ECLI:NL:RVS:2014:517 (Kew-vergunning Borssele).

122 Zie [www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/procedurehandleiding/procedurele/grensoverschrijdend/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/procedurehandleiding/procedurele/grensoverschrijdend/). Op dit moment wordt het stappenplan herzien. De nieuwe versie wordt op korte termijn verwacht. Een vergelijkbaar document tussen Nederland en Duitsland is recent geheel herzien en opnieuw ondertekend; de 'Gezamenlijke verklaring Duitsland-Nederland inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband 2013'. Beide bilaterale documenten hebben niet de status van ministeriële regeling als bedoeld in art. 7.38a, achtste lid, Wm gekregen.

123 Art. 7 van de M.e.r.-richtlijn. Zie hierover het Europese Hof in HvJ EU 24 maart 2011, nr. C-435/09, JM 2011/61, m.nt. Hoevenaars.

124 Art. 7.38a e.v. Zie hierover meer in G.A.J.M. Hoevenaars, *M.e.r. en ruimte*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing, 2013, par. 6.4.2.